

Indicaciones al proyecto de reforma tributaria

Felipe Morandé – Evópoli

Fernando Medina – Horizontal

En una nueva etapa, el proyecto de reforma tributaria recibió esta semana 278 indicaciones, las cuales serán revisadas por la Comisión de Hacienda del Senado. Dichas indicaciones fueron elaboradas tanto por el Ejecutivo como por senadores y provienen principalmente del acuerdo suscrito hace algunas semanas entre el gobierno, senadores oficialistas y de oposición.

Desde el punto de vista político, indudablemente este acuerdo es una noticia positiva, por cuanto una reforma de esta envergadura requiere un amplio nivel de debate y acuerdo. De hecho, la existencia de cierto consenso político, aunque sea desde la base de un evidente desequilibrio de fuerzas entre gobierno y oposición, genera la expectativa entre los agentes económicos de que ésta será una reforma que perdurará en el tiempo.

A pesar de lo anterior, en Evópoli y Horizontal consideramos que es necesario analizar en detalle el acuerdo y las indicaciones a la reforma desde un punto de vista técnico.

En un primer análisis, creemos que el acuerdo tributario posee una serie de debilidades, dados los atributos deseables que debiese poseer todo sistema tributario: simpleza, eficiencia y equidad. Además, desde el punto de vista de la recaudación, si ya existían dudas sobre cuánto habría recaudado el proyecto original impulsado por el gobierno, la multiplicidad de modificaciones y la complejidad con que terminará el sistema tributario -de aprobarse estas indicaciones- generan aún más dudas sobre la recaudación que se conseguirá en su versión actual.

A continuación se presentan los principales puntos de discrepancia respecto a la calidad del proyecto de reforma tributaria, considerando las indicaciones ingresadas al Senado:

1. ¿Reforma pro inversión y crecimiento?

- a. Las indicaciones al proyecto -resultado del acuerdo suscrito- han sido promocionadas como medidas pro inversión y pro crecimiento, sin embargo, esto depende del punto de comparación. Respecto a la propuesta original del gobierno, indudablemente es un avance en esta línea. En cambio, respecto a la situación vigente es un retroceso importante.
- b. Actualmente, la tasa de impuesto de primera categoría es de un 20%. Con el proyecto -incluidas las indicaciones-, para quienes no estén sujetos a algún régimen especial, la tasa de primera categoría pasaría a ser 25% o 27%, dependiendo de si los contribuyentes se acogen al sistema de renta atribuida o al sistema parcialmente integrado, respectivamente.
- c. En la actualidad, las utilidades reinvertidas enfrentan una tasa adicional de 0% -al menos hasta que se retiran- dado que la tributación de las personas es en base a retiros. Actualmente esta tasa se incrementa y la tasa marginal de los dueños de la empresa podría superar el 40%.
- d. Considerando lo anterior, es muy probable que este cambio a la base tributaria y a las tasas de primera categoría tengan un impacto negativo en la inversión, el crecimiento y, por tanto, en el empleo. Ello con independencia de una coyuntura económica en la que el país apenas crece y que las perspectivas de los precios de los *commodities* en los años venideros no son favorables.

2. ¿Recaudará US\$ 8.300 millones?

- a. El objetivo principal de todo sistema tributario es recaudar los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado. El gobierno ha establecido como meta una recaudación adicional de US\$ 8.300 millones para financiar su programa y reducir el déficit fiscal estructural a 0% del PIB en 2018. Existen dudas razonables respecto a la capacidad de recaudar este monto.
- b. Una de las críticas que enfrentó la propuesta original del gobierno fue la falta de información en cuanto a los supuestos y los datos que permitían proyectar la recaudación en régimen. Luego de la firma del protocolo de acuerdo y del ingreso de las indicaciones, esta crítica se acrecienta. La complejidad en la que

ha derivado la propuesta de reforma hace difícil estimar la recaudación a partir de la información pública, por lo que el gobierno debiese transparentar en detalle el cálculo de recaudación. El informe financiero no es suficiente. Se debiese comprometer en el proyecto la entrega de información a futuro y la transparencia necesaria que permita por parte de la ciudadanía evaluar el cumplimiento y dar seguimiento a los resultados de la reforma.

- c. Además, considerando que las proyecciones de crecimiento de la economía han empeorado y que probablemente la reforma impactará negativamente en la inversión y el crecimiento, la recaudación fiscal hacia 2018, con la reforma tributaria en régimen, puede ser muy inferior a las expectativas del Ejecutivo.
- d. Obviando el debate de si efectivamente se requieren o no recursos adicionales por US\$ 8.300, y de si dichos recursos se gastarán correctamente, el no recaudar lo planificado por el Ejecutivo trae consigo dos riesgos importantes:
 - i. Que se gaste al ritmo de algo que no se tiene (con el consiguiente deterioro fiscal).
 - ii. Que a poco andar el gobierno estime que esta reforma es insuficiente y que el debate tributario vuelva a surgir. Las reformas deben estar pensadas para durar, ya que de lo contrario se introduce incertidumbre sobre las reglas tributarias, algo que puede ser incluso peor que los niveles de impuestos. Éste es un riesgo no menor. Es importante asegurar que la reforma recaude lo que se espera y que exista un protocolo de acuerdo para que la discusión tributaria no se reabra en el corto plazo.

3. Un sistema tributario más complejo

- a. Desde el punto de vista técnico, una de las características deseables para todo sistema tributario es la simpleza. Si bien nuestro sistema tributario actual es complejo, lo será mucho más luego de aprobado el proyecto de ley, incluidas las indicaciones.
- b. Las indicaciones al proyecto crean una serie de exenciones y tratamientos especiales, principalmente con el propósito de atenuar los efectos negativos que tenía el proyecto original sobre las pymes, intención que en principio nos parece positiva.

Sin embargo, los instrumentos elegidos agregan una serie de complejidades al sistema actual.

- c. Una señal de que las indicaciones complejizan el sistema con respecto al actual, es que el proyecto considera un incremento en la dotación de funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (SII). Sistemas tributarios complejos son ineficientes, pues incrementan los costos de fiscalización. Dado el ingreso de nuevos funcionarios, es fundamental la capacidad y calificación de éstos y que el ingreso se dé en la lógica de cautelar ingresos más que de perseguir empresas. Será fundamental la profesionalización y transparencia en el proceso de reclutamiento, punto en el cual puede jugar un papel importante la Alta Dirección Pública.
- d. La mayor complejidad del sistema generará un incremento en el costo de cumplimiento para los contribuyentes, los que tendrán ahora que ser extremadamente cuidadosos para no ser considerados sospechosos de eludir impuestos, lo que genera desperdicio de recursos.
- e. La mayor complejidad del sistema tributario -en especial por la complejidad propia del régimen voluntario de renta atribuida y su coexistencia con uno parcialmente integrado- radica en la eventual creación de mayores espacios de elusión y evasión, incentivando a la vez el desvío de recursos a la optimización tributaria. Lo anterior atentaría contra la recaudación y justicia del sistema, pues no se debe olvidar que son los individuos de mayores recursos quienes cuentan con la capacidad de efectuar arbitraje tributario.

4. Un sistema poco equitativo

- a. Desde el punto de vista de la justicia, un sistema tributario puede ser evaluado considerando la equidad vertical y la equidad horizontal. Si bien sobre la primera existe menos consenso pues puede incentivar la evasión y elusión, sobre la segunda existe acuerdo sobre su valor.
- b. Como se señaló con anterioridad, la complejidad introducida al sistema luego de las indicaciones, abre espacios desconocidos de evasión y elusión que afectarán a la equidad horizontal y vertical. Una de las principales críticas al sistema actual es la elusión existente asociada al FUT; sin embargo, varios

mecanismos de elusión son conocidos y podrían ser cerrados, a diferencia de lo que ocurrirá con el nuevo sistema tributario de aprobarse la propuesta en las condiciones actuales.

- c. Las indicaciones retroceden respecto al régimen de renta presunta, pues amplían los límites en relación a la propuesta original e incorporan nuevos posibles contribuyentes, incluyendo a las sociedades de inversiones. Esto afecta a la equidad del sistema, ya que crea diferencias de tributación entre contribuyentes con ingresos similares. Dada la tecnología actual no se justifica la mantención y menos la ampliación de este tipo de régimen tributario.
- d. Se crean una serie de tratamientos especiales que atentan contra la equidad del sistema, pues ingresos provenientes de fuentes distintas presentarán tratamientos dispares, como por ejemplo en el caso de las ganancias de capital en las viviendas.

5. Un sistema tributario ineficiente

- a. La propuesta actual agrega distorsiones innecesarias a los impuestos correctivos que se proponían o se modificaban en el proyecto original del gobierno.
- b. La mayor complejidad del sistema propuesto traerá consigo un incremento en los costos de supervisión del sistema y el cumplimiento de los contribuyentes, lo cual generará ineficiencias adicionales y desperdicio de recursos.
- c. La incorporación de tributos a vehículos nuevos de uso particular que utilizan gasolina, sumado al gravamen a los vehículos livianos diésel, no son más que alternativas ineficientes de impuestos correctores. Si se desea transitar hacia un sistema eficiente que grave efectivamente las externalidades negativas, lo que se debe ajustar es el impuesto específico a los combustibles, especialmente al diésel.

En resumen, luego de las indicaciones a la propuesta de reforma tributaria nuestro sistema tributario se complejiza en exceso, empeorando respecto a la situación actual de acuerdo a las características deseables de todo sistema tributario: simplicidad, eficiencia y equidad. Adicionalmente, no entrega certezas sobre su principal objetivo, el monto a recaudar, ni sobre la correcta utilización de los nuevos recursos fiscales, lo que genera incertidumbre en los agentes y un potencial freno a nuestra economía.

Por su parte, si bien no existe acuerdo técnico de que uno de los objetivos de un sistema tributario sea incentivar la inversión, todos los regímenes del mundo consideran instrumentos que apuntan en esta línea. Analizando los instrumentos propuestos en relación al sistema actual, es un retroceso en términos de incentivar el ahorro y, por lo tanto, la inversión, además de privilegiar ciertos tipos de inversión. Por esto, si bien desde el punto de vista político es valorable el acuerdo que dio origen a las principales indicaciones del proyecto, desde un punto de vista técnico es un paso en la dirección equivocada, del cual pueden esperarse efectos negativos en el desarrollo de nuestra economía.

Evópoli | Horizontal | 12 de agosto de 2014