

Posición y propuesta frente a Reforma Tributaria.

**Grupo Desarrollo¹,
Fundación Democracia y Desarrollo**

1.- Los desafíos del desarrollo y la propuesta de reforma tributaria.

El avance del país hacia el desarrollo sostenible requiere enfrentar con urgencia una serie de desafíos en los ámbitos del crecimiento económico, la inclusión social y el cuidado del medio ambiente. Para lograr resultados concretos en estos temas es indispensable fortalecer las capacidades del Estado para que ejerza un rol activo en la articulación de los esfuerzos de la sociedad, organizando políticas públicas de calidad.

En contraste, la reforma tributaria propuesta por el gobierno, no sólo desperdicia la posibilidad de utilizar la política tributaria para ir abordando estos desafíos, sino que además debilita las capacidades del Estado para hacerlo. Por ello, como explicaremos, proponemos una ley corta que incluya los cambios que generan un amplio consenso y abrir un espacio para generar un acuerdo nacional sobre la reforma tributaria que Chile necesita.

La reforma que el país necesita requiere partir constatando que el crecimiento tendencial ha disminuido gradualmente porque las actividades de mayor expansión hace tres décadas han alcanzado una fase de maduración y nuestras capacidades para impulsar una diversificación productiva y exportadora presenta deficiencias importantes. El crecimiento de comienzos de los 90 estaba basado principalmente en la utilización de los recursos naturales disponibles y la inversión que hacían las empresas en torno a ellos. En cambio, el crecimiento futuro deberá sustentarse sobre nuevas actividades, intensivas en innovación y talento humano, cuyo surgimiento requerirá de una acción más coordinada entre las empresas, las universidades, las entidades públicas y la sociedad; lo que tiene importantes consecuencias en las capacidades que el Estado requiere para promover el crecimiento.

El esfuerzo para alcanzar una mayor inclusión social se necesita fortalecer y hacer más eficientes las políticas sociales en un contexto de expansión de la clase media, lo que genera nuevas exigencias de financiamiento y calidad a los bienes y servicios públicos como la salud, la educación, la seguridad social y la vida en los barrios y ciudades. Además, enfrentamos nuevas tendencias en la organización del trabajo, lo que también requiere renovar las políticas públicas en este ámbito.

El medio ambiente presenta un panorama de oportunidades y amenazas que afectan a nuestro territorio y al planeta como un todo, lo que exige una estrategia multidimensional decidida del Estado y de todos los actores sociales.

¹ El Grupo Desarrollo es un grupo amplio, convocado por la Fundación Democracia y Desarrollo, que reflexiona y hace propuestas en materia de desarrollo económico, social y político. Los miembros del Grupo que elaboraron este documento son: Alvaro Díaz, Alvaro García, Carlos Álvarez, Carlos Montes, Carolina Toha, Daniel Hojman, Jorge Marshall, Juan Pablo Cabello, Nicola Borregaard y Ricardo Lagos Weber.

Las políticas públicas son efectivas en cuanto contribuyen a enfrentar con éxito los desafíos del desarrollo; bajo este prisma debe evaluarse la propuesta de reforma tributaria; ya que esta incide directa y significativamente en lograr un crecimiento inclusivo y sostenible.

2.- Principios que invitan a rechazar la propuesta de reforma tributaria. A continuación enunciamos los principios que debieran iluminar toda reforma tributaria de carácter estructural como la que se ha presentado.

Certeza. La certidumbre tributaria es clave para las decisiones de inversión y, por lo tanto, para el crecimiento; ya que la claridad en lo que se debe pagar permite proyectar las decisiones económicas de largo plazo. Por ello un principio rector y básico es no realizar continuas reformas estructurales; como también de que cuando estas se hagan surjan de un gran trabajo prelegislativo, con alta participación y grandes acuerdos que aseguren la necesaria estabilidad del sistema.

Esto no ocurrió con la última reforma tributaria, donde se logró un acuerdo apresurado que ha mostrado deficiencias. Compartimos un amplio consenso respecto que la subsistencia de dos regímenes generales, un sistema semi-integrado y uno atribuido, es inconveniente, debiendo existir un único régimen general y uno especial para Pymes. Diferimos, eso sí, de la adopción de un sistema integrado como propone el proyecto, desconociendo la bondades y ventajas de un régimen desintegrado, en materias de simplicidad, equidad, y reinversión. Por ello, nos parece inadecuado que antes que termine de implementarse la reforma del 2014 se proponga otra que, ya se ve, no suscita acuerdo. Es más, una modificación tributaria debiese incorporar una evaluación sistemática -basada en evidencia- sobre el impacto de reformas previas o en curso.

Lo anterior no es sinónimo de la inconveniencia de hacer cambios puntuales al sistema tributario. Varias de las propuestas del proyecto gubernamental (boleta electrónica, impuestos a plataformas digitales, depreciación acelerada, por ejemplo) son coherentes con los principios que aquí enunciamos y por ello convenientes para el desarrollo del país.

Suficiencia: La suficiencia alude a la necesidad de que la recaudación tributaria sea coherente con las necesidades de financiamiento requeridos por la administración del Estado. Chile, como todos los países en vías de desarrollo, requerirá una oferta creciente de bienes públicos de calidad en los ámbitos de protección ambiental, inclusión social, inversión pública y promoción de la innovación. Este hecho se expresa en la propuesta de reforma del sistema de pensiones, que requerirá un incremento significativo de los recursos públicos. Estas demandas crecientes deben ser financiadas por ingresos permanentes. Por ello, todo proyecto de reforma tributaria debe permitir que la recaudación crezca más rápido que el crecimiento del país, para asumir con éxito estos desafíos.

La propuesta gubernamental dista de lograr este objetivo. Por una parte, reduce con total certeza la recaudación (en más de U\$ 1.000 millones) al pasar de un régimen semi-integrado a uno integrado, a lo que se suma los beneficios pro inversión. Por otra parte, supone

incrementos en la recaudación tributaria cuya magnitud parece sobreestimada (especialmente boleta electrónica) con la consecuente reducción neta de los tributos.

Equidad: Para Chile es particularmente importante la equidad vertical. En el mundo desarrollado el principal contribuyente a la equidad es el Estado, mediante su política tributaria y de gasto fiscal. Por ello, todo proyecto de reforma impositiva debe incrementar el efecto redistributivo de la tributación: los grupos de mayores ingresos deben contribuir cada vez más. Una forma evidente de lograrlo es por la vía de aumentar la participación relativa de los impuestos directos.

El proyecto enviado por el gobierno no hace una evaluación de su impacto distributivo. Sin embargo, es explícito en señalar que reduce la participación de los impuestos directos en el total (disminuye la carga tributaria de 44,45% a 35% para los grupos que reciben las utilidades de las empresas) con su consecuente impacto regresivo en equidad.

En materia de equidad horizontal el proyecto gubernamental también presenta deficiencias ya que trata de igual manera los impuestos al capital y al trabajo, cuando estos tienen modalidades de cálculo de la base imponible muy diferentes; privilegiando a los dueños del capital (de mayores ingresos).

La propuesta gubernamental claramente no pasa el test de la equidad y, por ello, debe ser revisada.

Eficiencia. El principio de eficiencia tiene dos dimensiones, la primera vinculada a la simplicidad para pagar impuestos y fiscalizar su cumplimiento; la segunda vinculada a su impacto sobre el crecimiento económico.

La simplicidad tributaria es clave para potenciar su cumplimiento y fiscalización al mínimo costo posible. La actual situación de convivencia de dos sistemas y uno “semi” no es la mejor opción. Avanzar hacia la simplificación del sistema es necesario. En este punto, como hemos dicho, un sistema desintegrado presenta claras ventajas.

Combatir la evasión y la elusión fiscal es otra dimensión básica a considerar. En Chile la elusión y evasión fiscal alcanzan montos significativos. El proyecto gubernamental debilita las normas anti-evasión y recarga nuevas funciones al personal del SII; en este sentido es un paso atrás. Hay dimensiones relevantes de este desafío que el proyecto no atiende, como es la fiscalización de transacciones internacionales de empresas nacionales y extranjeras para asegurar su cumplimiento con las buenas prácticas.

Pro-crecimiento sostenible (estímulo a la inversión e innovación), la propuesta de depreciación acelerada es un buen paso, aunque de impacto transitorio. Sin embargo, el esquema integrado que propone el gobierno parece traducirse más bien en un crédito tributario al consumo (en la medida que se descuenta lo pagado por la empresa a las utilidades recibidas por los accionistas) que en apoyo a la inversión e innovación.

3.- Nuestra propuesta: un diálogo nacional para convenir una reforma estructural y una ley corta para introducir perfeccionamientos graduales. El análisis realizado permite afirmar que la reforma tributaria propuesta por el gobierno no considera adecuadamente los principios que deben orientarla para que efectivamente contribuyan al desarrollo del país. Concluimos, por tanto, en que no están dadas las condiciones para aceptar una nueva reforma estructural de nuestro sistema tributario, aunque reconocemos que este es perfectible.

Una reforma estructural del sistema tributario debe ser realizada mirando el largo plazo, para lo cual se requiere un alto nivel de consenso y aceptación, y un estudio y evaluación previo completo y acucioso. Solo de esa manera se tendrá claridad que las decisiones finales son resultado de un análisis de todos los aspectos y variables, y no se han omitido aspectos relevantes y urgentes. Todo ello en base a un debate amplio sobre el tipo de sociedad y desarrollo que buscamos para el país.

Estos aspectos han sido olvidados en el actual proyecto de reforma, al presentar un texto al legislativo sin discusión previa y limitando el ámbito de discusión apropiado. Nos parece indispensable que previo a un proyecto de reforma estructural debieran existir estudios variados, consensuados y de fuentes neutrales y una comisión encargada de trabajar un proyecto, en forma pública, transparente, y con participación ciudadana.

Sin duda hay aspectos y materias con alto consenso de aprobación, tales como, impuesto a servicios digitales, boletas electrónicas, carpeta electrónica, entre otros, que con ciertos ajustes y modificaciones pueden ser objeto de una “ley corta” de rápida y pronta aprobación.

El resto de los temas, proponemos sean objeto del trabajo de una Comisión convocada por los poderes Legislativos y Ejecutivo que convenga aquellos aspectos centrales y estructurales, y aquellos sujetos a una alta controversia, a efectos de arribar a un sólido ante-proyecto, con amplio consenso transversal.

Especialmente importante es hacer una discusión razonada acerca del mejor sistema de impuesto a la renta para el Chile del futuro. Reiteramos que existen buenos argumentos para adoptar un régimen desintegrado clásico o modificado que incorpore incentivos para la inversión, especialmente si se asocia con investigación y desarrollo. Ello, sin perjuicio de darles un tratamiento especial a las Pymes.

En su defecto, si el país define volver a la integración total, es necesario en pro de la equidad establecer controles a la suspensión de tributación final a las utilidades retenidas en las empresas, ya sea, límites temporales (3 o 5 años), costos económicos (intereses), o condiciones (inversión real). Es nuestro deber aprender de los errores y aciertos del pasado, y pensar en fortalecer los sistemas e instituciones.

Una reforma estructural del sistema tributario debe abordar un análisis integral de todas aquellas materias relevantes y pendientes de definición. Por ello, es que en nuestra opinión debemos incorporar en el estudio, entre otros, los siguientes aspectos:

- i) Considerar más “impuestos verdes”, en Chile ascienden al 72% del promedio de la OCDE para el periodo 2000-2014. Proponemos aumentar el impuesto al diésel, hasta igualarlo al actual impuesto a las gasolinas. Además, incrementar el impuesto al CO2 que abarca aproximadamente el 40% de las emisiones y es de US\$5 la tonelada. Argentina y Colombia lo aumentarán progresivamente y alcanzará los US\$10 la tonelada a mediados de la próxima década. Un impuesto al CO2 de US\$10 y abarcando todas las fuentes aumentará la recaudación (aproximadamente US\$800 millones) y será un incentivo a la descarbonización de la economía y a las energías renovables.
- ii) Adicionalmente es necesario seguir incrementando los impuestos saludables (tabaco, azúcares, por ejemplo) que protegen la salud de las personas y alivianan la carga pública en programas de salud. Considerar otros impuestos “correctivos”, por ejemplo, a la comida no saludable, a productos desechables, y a la primera venta de automóviles en base a una fórmula sobre la emisión de NOX. Este impuesto se implementó progresivamente en 2015, la recaudación en 2017 fue de US\$107 millones, y abarca el 77% de los automóviles que ingresan al país. Incrementarlo y ampliar el impuesto a todos los vehículos livianos, mandará una señal inequívoca del compromiso de Chile con el transporte público. Se estima que esta propuesta generaría una recaudación adicional de US\$ 300 millones al año.
- iii) Modificaciones al IVA, ampliando la base de actividades afectas (incluyendo servicios) y disminuyendo la tasa; con el consecuente impacto progresivo sobre la recaudación.
- iv) Eliminación o restricción de franquicias tributarias a las ganancias de capital para acciones y cuotas de fondos con presencia bursátil.
- v) Devolución del crédito por Impuesto de Primera Categoría a cotizantes de Fondos de Pensiones.
- vi) Aumento de la tasa máxima a las personas a 40%.
- vi) Eliminación de régimen renta presunta.
- vii) Un mejor tratamiento de gastos en capital humano y en investigación y desarrollo, sobre esta última materia considerar un impuesto que pueda ser recuperado por empresas que inviertan en innovación (tipo “Romer”).
- viii) Sumar la equidad territorial como un objetivo de la reforma tributaria y de gasto público. Chile presenta altos niveles de inequidad en esta materia y el proyecto presentado no considera su mejoramiento.