

Reforma Tributaria: una reflexión con el objetivo de priorizar el crecimiento

*Cristián Larroulet V.
Investigador CIES¹*

*Facultad de Economía y Negocios
Universidad del Desarrollo (UDD)*

El Gobierno ha enviado al Congreso un proyecto de Reforma Tributaria de gran calado, que busca recaudar un 4,1% del Producto Interno Bruto (PIB) en un periodo de solo cuatro años. Se observa que ella representa un aumento de aproximadamente 20% en la recaudación en un tiempo muy breve, lo que no es normal al comparar con otros casos internacionales

Un sistema tributario debe permitir financiar en forma eficiente el gasto público y promover el crecimiento económico, en un marco de equidad horizontal y vertical.

La reforma propuesta tiene el riesgo de hacer más difícil de alcanzar las metas de equilibrio fiscal que el país necesita, por su impacto en el crecimiento y, por tanto, en la dudosa posibilidad de alcanzar la recaudación esperada

No obstante los incentivos a la innovación que incluye el proyecto, y que deben valorarse, estos son menores que los desincentivos que genera la propuesta en su conjunto. Esto impactará tanto en la incorporación de nuevas tecnologías como en la migración hacia otros países de “cerebros” del mundo de la ciencia, del emprendimiento y la innovación.

Una pregunta clave de responder es ¿quién paga efectivamente los impuestos al capital?. En esta materia la evidencia conceptual y empírica concluye que no paga el impuesto quien es señalado por la ley sino que dependerá de la incidencia tributaria. Cuando el capital tiene mayor movilidad que el trabajo, el pago efectivo del impuesto se lo llevan en mayor proporción los trabajadores.

¹ Agradezco a Víctor Martínez su colaboración en la elaboración de este documento, así mismo los comentarios de H. Cheyre, J.A Fontaine, y Vesna Mandakovic. Como siempre la responsabilidad es exclusiva del autor.

I. ¿QUÉ PROPONE EL GOBIERNO?

El Gobierno ha enviado al Congreso una trascendente Reforma Tributaria que ha denominado “Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social” y que busca recaudar un 4,1% del Producto Interno Bruto (PIB) en un periodo de solo 4 años². La importancia de esta propuesta se observa al apreciar que ella representa un aumento de alrededor de 20% en la recaudación en un tiempo muy breve, lo que no es normal al comparar con otros casos internacionales. En un contexto latinoamericano se puede observar lo señalado al considerar las últimas reformas y sus metas de recaudación:

Figura N°1: Reformas Tributarias en países de América Latina

PAÍS	MAGNITUD DE REFORMA
Argentina	1,6% del PIB
Colombia	1,5% del PIB
Perú	1,5% del PIB
México	0,9% del PIB
Brasil	0,8% del PIB

Fuente: elaboración propia en base a la información de Larraín et al, Jun.2022.

Es decir, estamos hablando de una reforma sustantiva tanto por su magnitud como por los instrumentos tributarios que propone y que analizamos a continuación.

Las medidas principales del proyecto son la desintegración completa del sistema de impuestos a las utilidades de las empresas de mayor tamaño, para lo cual establece un sistema denominado “dual”, el cual sustituye al actual sistema semi integrado separando la tributación de las empresas grandes de la de sus accionistas³, o como lo señala el Informe Financiero, “diferenciando el tratamiento tributario de los ingresos del trabajo y los del capital”. El proyecto establece que las empresas “grandes” pagarán una tasa de 25% más un impuesto de 2% denominado “impuesto al desarrollo”, el que podría no pagarse si la empresa destina ese monto a gasto en I+D.

² Ver “Informe Financiero Proyecto de Ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal Por el desarrollo y la Justicia Social”. Julio 2022.

³ La integración de los impuestos a la renta de las empresas y de las personas se realizó en la Reforma de 1984 para promover el ahorro y la inversión eliminando la doble tributación que significaba gravar los ingresos que habían tributado a nivel de las empresas y nuevamente a nivel de las personas. F Szederkenyi y R Vergara. Puntos de Referencia CEP, mayo 2018

En el caso de las Pymes continua el sistema integrado con tasa de primera categoría de 25%, más nuevos incentivos para formalizarse y para la inversión en I+D.

Se sube también el impuesto al ingreso de las personas contenido en el impuesto de segunda categoría y en el impuesto global complementario para todos los contribuyentes con ingresos sobre 70 UTA⁴, estableciéndose una tasa marginal máxima de 43%.

Además, se crea un “Impuesto a la Riqueza” que afecta a todas las personas naturales con domicilio en Chile y con un patrimonio que supere los 5 millones de dólares. Según las estimaciones de la autoridad esto alcanzaría a 6.300 personas y recaudaría un monto equivalente al 0,48% del PIB.

Junto al mencionado impuesto se crea otro que establece una tasa de 1,8% al diferimiento en el pago de impuestos personales, es decir al stock de ahorro, y que recaudaría un 0,56% del PIB.

Adicionalmente, se establece un nuevo Royalty a la Minería para recaudar en régimen un 0,59% del PIB. Aquellos productores de más de 50.000 toneladas métricas de cobre fino al año deberán cancelar un nuevo gravamen de carácter híbrido, con un componente sobre las ventas (“ad valorem”) y un componente sobre la renta minera.

El proyecto también incluye normas destinadas a eliminar exenciones, reducir la elusión y fortalecer la capacidad para fiscalizar el cumplimiento tributario⁵.

Finalmente, se establecen incentivos tributarios para el cuidado de ancianos, para la innovación (ya mencionado) y un crédito especial del IVA para nuevos emprendimientos. Esos incentivos representan menores recursos fiscales por 0,19% del PIB.

II. ¿QUÉ DEBE BUSCAR UN SISTEMA TRIBUTARIO?

Son variados los objetivos que debe tener un sistema tributario y entre ellos debemos destacar:

⁴ \$4.114.040 pesos con UTA de agosto 2022

⁵ El monto planificado a recaudar es significativo, 1,6% del PIB. Han surgido voces de expertos que señalan el riesgo de normas que afectan la libertad y el derecho del emprendedor frente al poder del SII.

1. **Su capacidad para financiar los gastos** que realiza el Estado para proveer los bienes públicos que la sociedad demanda así como los gastos corrientes y de inversión requeridos en los distintos ámbitos contemplados en las leyes de presupuesto que son aprobadas cada año. Además, impulsar una política social que contribuya a una mayor igualdad de oportunidades. Al respecto, cabe insistir en la relevancia de que un país como Chile consolide el equilibrio y la responsabilidad fiscal, además tenga una política permanente de buscar la eficiencia en el gasto público, eliminando o modernizando los programas deficientes.
2. **Que promueva el crecimiento económico y permita el aumento en el bienestar de los chilenos**, con lo cual es muy importante que los tributos no castiguen la inversión y la innovación, las cuales son realizadas mayoritariamente por las empresas. Además, especialmente en países que no han alcanzado el desarrollo como Chile, lograr que el sistema tributario tienda a gravar el consumo y no el ahorro, para que el país cuente con los recursos para financiar en forma sana la inversión.
3. **Que se caracterice por promover la equidad e igualdad de oportunidades a través de impuestos que sean eficientes y progresivos al gravar las rentas.** Se debe caracterizar por los principios de equidad horizontal y vertical. Asimismo, dificultar las vías de evasión de los tributos a través de que el sistema tributario sea simple y fiscalizable.

III. APRENDER DE LA HISTORIA

Si se analizan la mayoría de las reformas tributarias realizadas en el siglo pasado se puede apreciar que ellas tuvieron como propósito aumentar la recaudación sin considerar los otros objetivos que debe satisfacer el sistema tributario y que hemos mencionado⁶. Así se llegó a un extremo en la década del 70 cuando el sistema tributario se caracterizaba por tener tantas normas especiales con franquicias y excepciones que la normativa general era una excepción más. Como dice Cheyre *“el sistema tributario se fue estructurando paulatinamente en base a un criterio de recaudación*

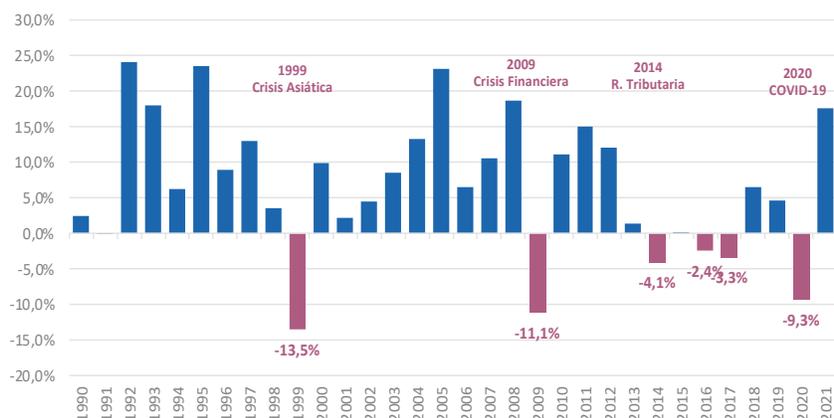
⁶ R French-Davis “Políticas económicas en Chile:1952-1970” Edic PUC ;F Larraín y R Vergara “Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales”. En “La Transformación Económica de Chile”. CEP 2001.

*en desmedro de aspectos tales como la simplicidad, eficiencia y la equidad, atributos básicos de amplia aceptación para un sistema impositivo*⁷. Y eso llevó a que a principios de esa década, en el impuesto a la renta, la recopilación de **franquicias y exenciones eran tantas que estaban contenidas en 164 páginas**. Importantes y numerosos grupos de presión se beneficiaban de ellas, con lo cual se incentivaban las prácticas de búsqueda de rentas (*rent seeking*) por parte de los grupos con mayor poder de presión, lo cual a la larga frenaba la competencia, la innovación, frenando los incentivos para lograr aumentos de la productividad, palanca fundamental para el crecimiento económico de los países.

Esta realidad contribuyó a la inestabilidad e incertidumbre, lo que ahuyentó la inversión y el ahorro, factores también claves para el desarrollo. Para superar esa realidad el sistema tributario se reformó estructuralmente en la década 1973-1984, simplificando, introduciendo equidad vertical y horizontal, acentuando la progresividad y su capacidad para financiar el gasto público. Asimismo, se reforzó su orientación pro-crecimiento focalizando los gravámenes en el consumo, y no en el ahorro y la inversión. Posteriormente se introdujeron cambios de otro tipo, principalmente aumentos de tasas para mejorar la capacidad recaudatoria. Sin embargo, un cambio significativo se produjo con la reforma de 2014, que, entre otras materias, desintegró parcialmente la tributación a nivel de personas y empresas y en definitiva introdujo una mayor tributación a la inversión. Esta reforma, que buscaba recaudar alrededor de un 3% del PIB, fruto de los cambios que se introdujeron y del impacto negativo que tuvo sobre la inversión, y por ende, sobre el crecimiento, terminó recaudando menos de la mitad de lo que se había estimado inicialmente. La disminución de la inversión ocurrida en el período 2014-2017 se ilustra en la Figura 2. En materia de crecimiento económico, durante ese período la expansión anual promedio del PIB cayó a solo 1,8%, después de haber crecido en promedio durante la década previa al 4,6%. Fueron varios los factores que explican esa caída, pero no hay duda que el alza de impuestos y la señal que esa reforma dio, influyó significativamente.

⁷ H Cheyre, "Análisis de las Reformas Tributarias en la Década 1974-1983" en Estudios Públicos. CEP 1986

Figura 2. Variación anual de la Formación Bruta de Capital Físico (FBCF) entre 1990 y 2021.



Fuente: elaboración propia en base a series empalmadas del Banco central de Chile

Otra consideración previa que debemos tener presente en esta evaluación de la Reforma recién propuesta es que desde hace varias décadas vivimos en un mundo globalizado, en el cual los flujos de personas y capital se trasladan entre países como nunca antes en la historia. Además, experimentamos un cambio tecnológico que acentúa enormemente la movilidad de los factores de producción, especialmente el capital físico y financiero, así como el capital humano especializado en las nuevas tecnologías.

IV. RAZONES PARA NO ACELERAR SU TRAMITACIÓN Y REORIENTAR SU ENFOQUE

El recientemente publicado Informe de Finanzas Públicas⁸ muestra una mejoría de la situación fiscal. Ello gracias al aumento en los ingresos tributarios que el mayor crecimiento ha permitido y al cumplimiento de la austeridad en el gasto público comprometido por la Ley de Presupuestos 2022. Así, se logró en el segundo trimestre un déficit efectivo de 0,1% del PIB y se proyecta un déficit estructural de 1,3% para el año. Además, con los nuevos antecedentes se proyecta al mediano plazo (2026) alcanzar prácticamente un equilibrio estructural (-0,3%) y una posición financiera neta equivalente al 39% del PIB, la que se ubica dentro de un rango razonable para un país como Chile cuya clasificación crediticia es “grado de inversión” (investment grade),

⁸ IFP, Dipres, Junio 2022

y que le ha permitido al país acceder a los mercados internacionales de capitales en condiciones bastante favorables.

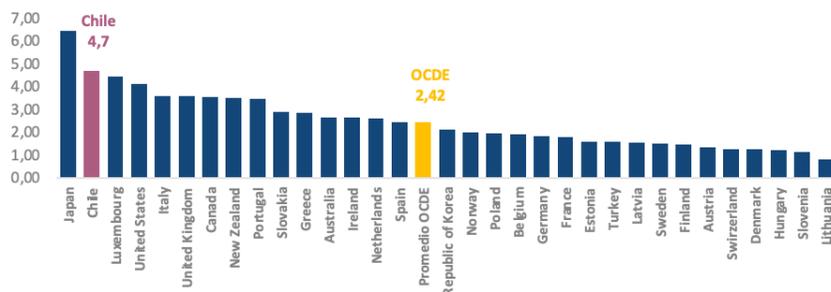
La reforma propuesta tiene el riesgo de hacer más difícil de alcanzar las metas de equilibrio fiscal planteadas, en consideración a su impacto en el crecimiento de la economía -que se suma a todo aquello derivado de la incertidumbre que prevalece en materia constitucional-, lo cual pone en duda la posibilidad de alcanzar la recaudación esperada. No obstante los incentivos a la innovación que posee, y que deben ser valorados, estos son menores a los desincentivos contenidos en el proyecto en su conjunto, lo que impactará tanto en la incorporación de nuevas tecnologías como en la atracción hacia el país de capital humano, en las áreas del emprendimiento y la innovación. Finalmente, tampoco permitirá generar las condiciones para una mayor equidad. Ello, por cuanto quienes terminen pagando finalmente gran parte de estos impuestos serán los trabajadores. Veamos a continuación las razones:

1. Parte relevante del alza tributaria grava la inversión. **Con el consiguiente impacto negativo en ella como en la productividad de los factores asociados a esta.** Cabe señalar que las empresas grandes, que absorben parte significativa de la reforma, son pocas en número pero no en volumen de inversión. **Por el contrario, representan alrededor del 80% de ella⁹.**
2. **Además, daña el ahorro en un momento en que el país requiere estimularlo.** En efecto, las cifras de déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, que muestran el ahorro externo proyectado por el Banco Central, alcanzan al 6,6% del PIB en el presente año, cifra elevada en el actual escenario internacional. Por lo tanto, **se requiere aumentar el ahorro interno para sustituir parcialmente el endeudamiento externo, pero por sobre todo para financiar los aumentos de inversión que el país necesita con urgencia.**

⁹ Si se utilizan las declaraciones en las Facturas activo fijo y activo fijo importado publicadas por el SII en el Formulario 29 del SII (F29) se puede observar una aproximación de la inversión. Haciendo este ejercicio se encuentra que el 80% de la inversión se concentra en el 10% de las empresas. Quedan fuera empresas que no pagan IVA.

3. **Para enfrentar de mejor forma los vaivenes de la economía mundial y darle sustentabilidad al crecimiento,** hay que promover la capitalización de las empresas y para ello sistemas tributarios que no gravan el ahorro empresarial son necesarios. En efecto, bajar la relación deuda-capital de las empresas contribuye a que estas tengan un colchón de mayor protección en un mundo internacional de gran volatilidad. En la Figura 3 se observa que **las empresas en Chile tienen una carga tributaria efectiva elevada, ya que a diferencia de otros países su base de tributación no tiene exenciones tributarias significativas.** Se aprecia esto al apreciar que entre los países OCDE, ajustando por nivel de ingreso, nuestro país es el segundo con mayor recaudación de impuestos corporativos.

Figura 3: Carga Tributaria corporativa como porcentaje del PIB ajustada por el nivel de ingreso (OCDE 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE, Statistical Database y Penn World Tables.

Nota: el promedio de la recaudación de los países OCDE consiste en el promedio simple de cada componente entre los países OCDE.

4. **Hay que insistir que en el mundo en que vivimos los “super emprendedores” y los “super cerebros” son personas muy valoradas y atraídas por los países desarrollados, por lo cual los impuestos especiales tienen un impacto en la migración.** Hay estudios que así lo muestran¹⁰. De hecho como lo ilustra Sergio Urzúa ya se observan los primeros síntomas de “fuga de cerebros” que están dirigiéndose a USA y algunos países europeos con políticas específicas para atraerlos¹¹. Por ello, como lo muestra la Figura 4, los

¹⁰ Akcigit, U; baslandze, S, y Stantcheva, S, “Taxation and the international mobility of inventors”. American Economy Review.

¹¹ S Urzúa, “Transitorio o Permanente”. El Mercurio 31 de julio ,2022

países que impusieron el denominado impuesto a los super ricos debieron eliminarlo o moderarlo por su impacto negativo en la recaudación y por su efecto en la migración de capitales.

Figura 4: Experiencia Internacional del Impuesto a la Riqueza

PAIS	ANO ESTABLECIMIENTO	ESTADO ACTUAL
Alemania	1952	Derogado 1997
Austria	1954	Derogado 1994
Dinamarca	1903	Derogado 1997
España	1977	Vigente
Finlandia	1919	Derogado 2006
Francia	1982	Derogado 2017
Holanda	1965	Derogado 2001
Irlanda	1975	Derogado 1978
Luxemburgo	1934	Derogado 2006
Noruega	1892	Vigente
Suecia	1947	Derogado 2007
Suiza	1840	Vigente

Fuente: A Cordero y R Vergara, Puntos de referencia N° 524, CEP enero 2020

5. **El nuevo tributo a la Minería tiene el problema de afectar a una industria intensiva en capital**, en un sector en el cual existe variada competencia internacional y en el que Chile tiene ventajas competitivas. Sin embargo, estudios muestran que con las tasas de impuesto propuestas el país corre el riesgo de perder esa ventaja. La Figura 5 muestra una comparación de impuesto efectivo con países competidores que pone a Chile en las tasas más altas.

Figura 5: Tasa impositiva efectiva (%)

PAÍS	PRECIO DEL COBRE (US\$/LB)		
	3,7	4,2	5,0
Chile Situación actual	39	40	40
Chile propuesta del gobierno	50	55	65
Australia	41	40	39
Perú	39	39	39
Canadá	40	40	40

Fuente: Estimaciones industria Gran Minería.

6. **Compartimos el objetivo de equidad e igualdad de oportunidades del proyecto.** Sin embargo, los instrumentos propuestos no colaboran a ese objetivo. En efecto, debemos insistir que el mundo es una economía abierta e integrada, especialmente en capitales y en personas con alto capital humano. Por ello **la pregunta relevante es ¿quién paga efectivamente los impuestos al capital?** En esta materia la teoría económica y la evidencia empírica concluye que no paga el impuesto quien es señalado por la ley, sino que ello dependerá de la incidencia tributaria, y esta a su vez depende de la movilidad de los factores. Cuando el capital tiene mayor movilidad que el trabajo, el pago efectivo del impuesto se lo llevan en mayor proporción los trabajadores. En efecto, al aplicarse el impuesto al capital y reducirse el retorno neto, este se irá a aquellos países que le permitan mantener el retorno neto deseado, con lo cual el trabajo pierde empleos y reduce sus salarios¹².
7. **La simplicidad es otra característica deseada en un Sistema Tributario** ya que permite mejorar la recaudación y facilitar la producción y el empleo. Asimismo, reduce las posibilidades de corrupción y la influencia de grupos de presión que utilizan las franquicias tributarias para su propio beneficio. **La actual propuesta adolece de este inconveniente ya que, de aprobarse, el país tendría tres sistemas tributarios a la renta de las empresas: uno para las empresas nacionales grandes, otro para las empresas extranjeras y otro para las Pymes. ¿Cabe preguntarse, por qué no adoptar el impuesto a estas últimas para todas las compañías?** Si fuera así tendríamos un sistema simple que además no grava doblemente la inversión y permitirá promoverla junto al empleo.
8. **Es clave agregar la evidencia de las reformas tributarias en la inversión, el ahorro y el crecimiento.** Afortunadamente existen varios trabajos nacionales e internacionales que han estudiado la materia¹³. En el caso de Rodrigo Vergara en un trabajo en el cual estima el impacto de las alzas del

¹² A Donoso, "Integración Tributaria: Reforma Pro Inversión y Pro Empleo". Serie Debates Públicos, CIES, UDD.2019.

¹³ Cerda y Larrain 2010; Vergara 2010; Cerda y Llodra 2017; Hsieh y Parker ,2007

impuesto corporativo llega a la conclusión de que **“por cada punto de aumento del impuesto corporativo la inversión privada como porcentaje del PIB cae en el corto plazo en alrededor de 0,1 puntos del PIB, y en el largo plazo entre 0,24 y 0,65 puntos porcentuales”**. Ilustra bien el efecto exactamente contrario el estudio de Hsieh y Park que investiga el caso de la reforma de 1984 que creaba un mecanismo de no tributación sobre las utilidades mientras estas se destinan al ahorro y la inversión de las empresas y que cuando ellas se retiran para consumir se les aplicaban los impuestos. Las conclusiones dicen que **“la reducción de las tasas a las utilidades retenidas fueron fundamentales en el alza persistente de la inversión y el crecimiento de la economía chilena”**, además concluyeron que **“la experiencia chilena muestra que políticas que incrementan los fondos internos de las empresas puede tener enormes impactos en el crecimiento”**¹⁴.

V. CONCLUYENDO...

Una reforma tributaria como la propuesta por el Gobierno, tanto por su magnitud como por su orientación, tememos va a dificultar una recuperación de la capacidad de crecimiento del país.

Esto es especialmente complejo en un momento de vulnerabilidad por el escenario económico y político nacional e internacional. Además, un objetivo central de la reforma es avanzar hacia un pacto fiscal que promueva la justicia en el país. Pero como se muestra en este trabajo ese objetivo tampoco se alcanzará dado el énfasis del proyecto en impuestos que finalmente van a incidir en los trabajadores. Por último, tal como lo ilustra la evidencia de nuestro país, el proyecto no colabora a reducir la pobreza por su efecto en el empleo. Por ello sugerimos no acelerar su tramitación, recoger la opinión de expertos tributarios y en desarrollo económico, dialogar para avanzar en las materias de consenso y así no precipitar una reforma que pondrá una traba significativa a la recuperación de nuestra economía y a la meta de ser un país desarrollado y más justo.

¹⁴ Revisar Figura 2 para ver el efecto de la reforma de 2014