

Una Propuesta de Reforma Tributaria*

BERNARDO FONTAINE Y RODRIGO VERGARA

- En 1997 publicamos un artículo titulado “Una reforma tributaria para el crecimiento”, en el que proponíamos una serie de cambios al sistema tributario chileno, con el objetivo de hacerlo más eficiente y así promover el crecimiento. El propósito de este artículo es hacer una revisión de dicha propuesta, pero concentrándonos casi exclusivamente en modificaciones al impuesto a la renta.
- En términos muy simples nuestra propuesta actualizada es (a) reducir la tasa marginal máxima del impuesto a las personas a 20%, sin cambiar los tramos, (b) reducir a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas, (c) aumentar a 20% el impuesto sobre las utilidades repartidas de las empresas, (d) eliminar el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, (e) eliminar el reintegro simplificado a las exportaciones, (f) estudiar la simplificación del impuesto a la renta eliminando ciertas franquicias, beneficios y tratamientos distintos, muchos de los cuales pierden sentido con un sistema de impuesto a la renta con tasas relativamente bajas como el aquí propuesto.
- Los supuestos utilizados en relación al crecimiento del PIB y la elasticidad tributación a PIB son los mismos que ha utilizado el Ministerio de Hacienda. Se concluye que el costo de implementar esta propuesta en forma inmediata es de 0,7% del PIB. Si se hace en forma gradual el costo en el primer año es sólo de 0,3% del PIB y, debido al efecto crecimiento, el efecto máximo en relación a la recaudación esperada en el año 2001 sin reforma, se produce en el año 2003 y es de 0,6% del PIB.
- En cuanto al financiamiento de la propuesta se proponen las siguientes opciones: (i) hacer la reforma en forma gradual, (ii) disminuir temporalmente (por tres años) el aumento esperado del gasto público en un punto porcentual, (iii) relajamiento transitorio del superávit estructural de 1% del PIB, (iv) eliminación de franquicias tributarias, (v) aumento del IVA en un punto porcentual.

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro de Estudios Públicos. Asesor y director de empresas. Autor de diversos artículos sobre temas tributarios.

RODRIGO VERGARA MONTES. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

* Se agradecen los valiosos comentarios de Rosanna Costa. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

1. Introducción

En 1997 publicamos un artículo titulado “Una reforma tributaria para el crecimiento”¹, en el que proponíamos una serie de cambios al sistema tributario chileno, con el objetivo de hacerlo más eficiente y así promover el crecimiento. La propuesta incluía una baja de la tasa máxima de impuesto a las personas de 45% a 20%, la separación entre las tasas de tributación a las utilidades retiradas de las empresas (las que estarían sujetas a 20%) y las utilidades reinvertidas (que estarían sujetas a 5%), la reducción de aranceles, la eliminación de una serie de franquicias tributarias, la mantención del IVA en 18%², y la eliminación del impuesto a las herencias y de algunos impuestos específicos. Se planteó como objetivo que la recaudación tributaria no bajara demasiado con respecto a la recaudación del año base (1996), de manera de hacer una reforma lo más neutra posible en ese aspecto.

En el último tiempo han surgido numerosas propuestas de cambios tributarios. Por ello estimamos importante hacer una revisión y actualización de nuestra propuesta. Precisamente el propósito de este artículo es hacer una revisión de dicha propuesta, pero concentrándonos casi exclusivamente en modificaciones al impuesto a la renta. No incluimos los otros impuestos para no entrar en complicaciones adicionales en un momento en que la discusión se ha centrado básicamente en propuestas de cambios al impuesto a la renta tanto de personas como de empresas.

Debido a que desde que hicimos nuestra propuesta anterior han cambiado las percepciones con respecto al crecimiento de largo plazo de la economía, a las elasticidades tributos a crecimiento, y, además, debido a que tenemos información de

los años que han pasado desde entonces, la que complementa las estimaciones, es necesario hacer un nuevo cálculo de los costos en materia de recaudación de una propuesta como la por nosotros planteada.

En términos muy simples nuestra propuesta actualizada es (a) reducir la tasa marginal máxima del impuesto a las personas a 20%, sin cambiar los tramos, (b) reducir a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas, (c) aumentar a 20% el impuesto sobre las utilidades repartidas de las empresas, (d) eliminar el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, (e) eliminar el reintegro simplificado a las exportaciones, (f) estudiar la simplificación del impuesto a la renta eliminando ciertas franquicias, beneficios y tratamientos distintos, muchos de los cuales pierden sentido con un sistema de impuesto a la renta con tasas relativamente bajas como el aquí propuesto.

En relación a la anterior propuesta, además de no incluir cambios en otra serie de impuestos que sí incluimos en esa oportunidad³, esta se diferencia en que se rebaja el impuesto a las utilidades reinvertidas a sólo 10% (antes era a 5%), simplemente por motivos de recaudación, y que se incluye la propuesta de eliminar otras franquicias. Debe destacarse que también hay cambios en materia de algunos de los supuestos detrás de las estimaciones, los que se describen más adelante.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En la sección que sigue se hace un breve análisis de los principales beneficios de esta propuesta. En la tercera sección se hace la estimación de los costos de esta propuesta tanto si se realiza en forma instantánea o gradual en el tiempo (tres años). Se concluye que el costo de implementar esta pro-

¹ Fontaine, B. y R. Vergara (1997).

² Que en ese entonces estaba programado que volvería a 16%.

³ Se debe destacar que no se incluyen sólo con el fin de acotar esta propuesta a los temas que creemos más relevantes hoy, pero en ningún caso porque se estime que no van en la dirección correcta.

puesta en forma inmediata es de 0,7% del PIB. Si se hace en forma gradual el costo en el primer año es sólo de 0,3% del PIB y, debido al efecto crecimiento, el efecto máximo en relación a la recaudación esperada en el año 2001 sin reforma, se produce en el año 2003 y es de 0,6% del PIB. Finalmente, en la cuarta sección se discuten algunas opciones para financiar la reforma.

2. Objetivos de la proposición

El objetivo esencial de la modificación del impuesto a la renta que proponemos es fomentar el crecimiento del país a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- a) Ahorro. Una elevada tasa de ahorro doméstico genera los recursos necesarios para impulsar la inversión necesaria para el crecimiento, sin crear desequilibrios externos insostenibles. Nuestra propuesta de tener una tasa impositiva mayor a las utilidades distribuidas de las empresas versus la tasa que grava las utilidades reinvertidas y la reducción de la tasa máxima de impuesto personal apuntan a estimular, precisamente, el ahorro privado.
- b) Creatividad y esfuerzo de las personas. Es ampliamente reconocido que el impuesto a las personas tiene tasas máximas excesivamente altas. Tasas del 45% perjudican la capacidad creadora y emprendedora de las personas así como su posibilidad de ahorrar, entorpeciendo en definitiva el crecimiento. Tampoco nuestros impuestos personales son eficaces para redistribuir ingresos porque recaen básicamente sobre los profesio-

nales y sectores medios. La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. De hecho cada vez menos se piensa en los impuestos como instrumentos adecuados para redistribuir ingresos. Incluso los estudios empíricos realizados para el caso chileno muestran que no son un buen instrumento para lograr este objetivo⁴.

Con una tasa máxima de impuestos personales del 20%, empresarios, trabajadores independientes, empleados y profesionales se verían impulsados a desarrollar toda su energía y creatividad, puesto que verían más claramente los frutos de su esfuerzo.

- c) Simplicidad. Es bueno tener sistemas tributarios simples, porque los sistemas complejos hacen más difícil y caro tanto pagar como recaudar los impuestos, y favorecen la evasión.

Nuestro impuesto a la renta es complejo (Jorrat, 2000). Existen 12 regímenes distintos de tributación para las empresas: régimen general, contabilidad simplificada, régimen simplificado del artículo 14 bis, cuatro tipos de renta presunta y cinco de pequeños contribuyentes.

Por otra parte existen distintas franquicias como el DFL 2 (viviendas), DL 701 (bosques), incentivos al ahorro del artículo 57 bis, leyes de donaciones, créditos por compras de activo fijo, amortización acelerada de los gastos de puesta en marcha, zonas francas, franquicias regionales, regímenes de renta presunta, etc. Así como una serie de exenciones tales como la exención general

⁴ Ver Engel, Galetovic y Raddatz (1998).

de la escala de tasas de impuestos personales, exención a las rentas de arrendamiento de bienes raíces, exención de 30 UTM a las ganancias de capital habituales, exención de 10 UTA a las ganancias de capital no habituales, exención de 20 UTM a las rentas de capitales mobiliarios, exención de 30 UTM a las rentas de fondos mutuos, etc.

El impuesto que pagan las ganancias de capital, las rentas de capitales mobiliarios, los arriendos de bienes raíces dependen de distintas circunstancias como el tipo de activo que las genera, el tipo de contribuyente que la percibe, el avalúo fiscal, etc.

La complejidad del sistema y la perseverante y efectiva lucha del SII contra la evasión ha implicado dictar 641 circulares en los últimos diez años. Mientras, en el mismo período, el Suplemento Tributario que publica el Servicio cada abril para informar a los contribuyentes como pagar sus impuestos, creció de 23,2 páginas a 77,7, esto es más de un 200% (Jorrat, *op.cit.*).

Una simplificación del sistema parece altamente conveniente y necesaria. Esta simplificación también sería una mejor arma en la lucha contra la evasión.

- d) Reducción en la evasión: Según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca de un 24%, es decir a unos US\$ 4 mil millones. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta de una fiscalización más adecuada. Sin embargo, un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Con un impuesto a la renta simplifica-

do como el propuesto, el Fisco encontraría un mejor medio para combatir la evasión que el complejo y polémico proyecto de ley contra la evasión que envió al Congreso este año.

- e) Crecimiento y Reactivación. Hoy más que nunca es necesario impulsar la economía nacional. Si bien las reformas propuestas son estructurales y aspiran a fomentar la eficiencia económica en Chile en el mediano y largo plazo, es innegable que tendrían un efecto reactivador positivo inmediatamente. Más importante aún, el gobierno tendría la oportunidad de dar un gran paso de modernidad y liderazgo, con un efecto muy significativo sobre el desarrollo de Chile, sobre la movilidad social y sobre las expectativas del sector privado.

3. La estimación

Se toman los mismos supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda, es decir, crecimiento de 6,25% el 2001 y 6% de ahí en adelante⁵. Para la inflación promedio año los supuestos de Hacienda, que también tomamos en este trabajo, son 3,34% el 2001 y 3% de ahí en adelante.

En concordancia con los estudios hechos por el Ministerio de Hacienda en relación al presupuesto estructural del sector público, se asume una elasticidad tributación a PIB de 1,05. Debe destacarse que esta elasticidad es bastante menor que la que se supuso en el estudio previo.

⁵ El Ministerio de Hacienda supone el 6% hasta el 2003, por lo que nosotros lo extendimos hasta el 2005, que es el último año de nuestra estimación. Lo mismo se hizo para la inflación. Ver Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2000).

También se supuso que un 50% de las utilidades se reinvierten y el otro 50% se reparten⁶. De lo que se reparte, dos tercios van a las personas y, luego, constituyen un crédito para el impuesto personal⁷. Para efectos de presentación se decidió rebajar del impuesto de primera categoría el mayor crédito del impuesto personal que se produce debido al alza de 15% a 20% en el impuesto a las empresas por las utilidades retenidas. Es por ello que en los cuadros a continuación se observa una reducción en la recaudación por primera categoría.

En cuanto a los impuestos personales se usó un modelo⁸ que incluye los tramos de impuestos, la renta promedio por tramo y el número de contribuyentes por tramo. De dicho modelo se concluye que la reforma aquí propuesta en cuanto a bajar a 20% la tasa marginal máxima del impuesto al ingreso de las personas tiene un costo en materia de recaudación de un 22% del total recaudado por este impuesto. Por otro lado, el 57 bis se estima en un 0,1% del PIB (unos US\$ 70 millones), el que debe agregarse a la recaudación del impuesto al ingreso personal, ya que se supone que se elimina.

El costo fiscal del reintegro simplificado de exportaciones equivale a un 0,17% del PIB, en base a los datos del presupuesto para el 2001. Como está acordado que este reintegro irá reduciéndose gradualmente en los próximos años, se toma la diferencia entre la recaudación esperada sin reforma (que tiene una trayectoria descendente) y la con reforma (donde se supone que este reintegro se elimina). Para la presentación, esta diferencia se

⁶ Para la justificación de estos números, ver Fontaine y Vergara (*op.cit.*). Debe destacarse que si se supusiera que las utilidades reinvertidas son el 60% del total de las utilidades en vez de 50%, el costo fiscal de nuestra propuesta sube en 0,1% del PIB.

⁷ Nuevamente, para la justificación de este porcentaje, ver Fontaine y Vergara (*op.cit.*).

⁸ El mismo que se utilizó en Fontaine y Vergara (*op.cit.*) ajustado por la nueva información disponible.

suma a los ingresos por conceptos de impuestos al comercio exterior.

Se supone que el resto de los impuestos crecen con el PIB y su respectiva elasticidad. También se supone que la reducción en los aranceles de importación programados hasta el 2003 se compensan en términos de recaudación con el aumento en los impuestos específicos también programados (combustibles, tabaco y de timbres y estampillas). De hecho, cuando se decidió la baja de aranceles se buscó compensar exactamente la disminución en recaudación que se produciría con el aumento en estos otros impuestos. Como no hay efecto en recaudación, no se separó el efecto en cada uno de estos impuestos. Lo importante es que la suma de ellos no cambia.

Para el escenario donde la reforma se hace gradualmente se supuso un período de tres años. El impuesto a las personas baja el primer año a 35%, el segundo a 25% y el tercero a 20%. El impuesto a las utilidades retiradas de las empresas baja a 13%, luego 11% y finalmente 10%. El de las utilidades retiradas sube el primer año a 17%, el segundo a 19% y el tercero a 20%. El 57 bis y el reintegro a las exportaciones también se eliminan en tres años.

Resultados

El Cuadro 1 muestra los datos de recaudación tributaria proyectados en la ley de presupuestos para el año 2001. La parte baja del cuadro presenta las mismas cifras como porcentaje del PIB. Para el PIB se tomó la misma cifra que proyecta el Ministerio de Hacienda. Además, en dicho cuadro se muestran las cifras históricas para 1999 y 2000.

En el Cuadro 2 se presenta la recaudación estimada bajo el supuesto que la reforma aquí propuesta se lleva a cabo en forma inmediata, es decir, a partir del primer día del año 2001. Se

CUADRO 1 MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO

	1999	2000	2001
INGRESOS TRIBUTARIOS	5.805.793	6.613.025	7.579.064
IMPUESTO A LA RENTA	1.396.479	1.548.190	1.834.508
Primera Categoría	755.202	844.460	982.986
Impuesto al Ingreso Personal	641.278	703.730	851.522
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	2.811.585	3.244.823	3.591.573
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	535.490	492.523	534.824
RESTO	1.062.239	1.327.489	1.618.159
PIB NOMINAL	34.422.796	37.613.397	41.519.600

% DEL PIB

	1999	2000	2001
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9%	17,6%	18,3%
IMPUESTO A LA RENTA	4,1%	4,1%	4,4%
Primera Categoría	2,2%	2,2%	2,4%
Impuesto al Ingreso Personal	1,9%	1,9%	2,1%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2%	8,6%	8,7%
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6%	1,3%	1,3%
RESTO	3,1%	3,5%	3,9%

* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

CUADRO 2 REFORMA DE UNA SOLA VEZ
(% DEL PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9%	17,6%	17,6%	17,7%	17,8%	17,8%	17,9%
IMPUESTO A LA RENTA	4,1%	4,1%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%
Primera Categoría	2,2%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Impuesto al Ingreso Personal	1,9%	1,9%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2%	8,6%	8,7%	8,7%	8,7%	8,7%	8,8%
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6%	1,3%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
RESTO	3,1%	3,5%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09%	5,79%	6,25%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Inflación Promedio	3,33%	3,75%	3,34%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

CUADRO 3 REFORMA GRADUAL
(% DEL PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9%	17,6%	18,0%	17,8%	17,7%	17,8%	17,8%
IMPUESTO A LA RENTA	4,1%	4,1%	4,2%	3,8%	3,6%	3,6%	3,6%
Primera Categoría	2,2%	2,2%	2,3%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Impuesto al Ingreso Personal	1,9%	1,9%	1,9%	1,7%	1,5%	1,6%	1,6%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2%	8,6%	8,7%	8,7%	8,7%	8,7%	8,8%
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6%	1,3%	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%
RESTO	3,1%	3,5%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09%	5,79%	6,25%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Inflación Promedio	3,33%	3,75%	3,34%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00%	13,00%	11,00%	10,00%	10,00%
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00%	17,00%	19,00%	20,00%	20,00%
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis	0,10%	0,10%	0,06%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%

* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

observa que la recaudación baja con respecto al escenario base (sin reforma) en 0,7% del PIB en el 2001, aunque su nivel (17,6% del PIB) se mantiene con respecto al año 2000. En los años siguientes la recaudación sube, llegando a 17,9% del PIB en el año 2005.

En el Cuadro 3 se presentan los resultados en términos de recaudación, pero asumiendo que la reforma se hace en forma gradual, esto es en tres años. Se observa que en el primer año el efecto en la recaudación es menor (solo 0,3% del PIB) y luego se va haciendo más significativo en la medida que la reforma se va completando.

4. Financiamiento de la reforma

A continuación se enumeran cuatro opciones para financiar esta reforma. Previo a esto se debe destacar que, para ser conservadores en materia de estimación de recaudación, no se ha hecho ningún supuesto sobre la mayor actividad y luego

recaudación que una reforma como ésta podría traer consigo. Tampoco se hizo supuesto alguno respecto de la esperada reducción en la evasión que una reforma simplificadora y que reduce tasas de impuesto, como la aquí presentada, debiera producir.

- Hacer la reforma en forma gradual. Tal como se mencionó esta alternativa hace bastante menos brusco la caída en los ingresos tributarios.
- Reducción del crecimiento del gasto público. Si el gasto público creciera tal como está programado en el 2001 y un punto por abajo el crecimiento compatible con la meta fiscal estimada por las autoridades de Hacienda sin cambios tributarios, para los años 2002 a 2004, la reforma se financiaría completamente al cierre del período y se mantendría el superávit estructural de 1% del PIB. Esto significaría que el gasto público

crecería alrededor de 4,5% real por año en el período 2002-2004, y con el crecimiento del PIB de ahí en adelante.

- c) Relajamiento transitorio del superávit estructural de 1% del PIB. Para hacer más gradual el efecto sobre el gasto público de la reforma se podría relajar marginalmente la meta de superávit estructural de 1% del PIB. Por ejemplo, podría quedar en 0,5% del PIB hasta el 2003 y volver a 1% de ahí en adelante.
- d) Simplificación del impuesto a la renta. En la sección 2 se discutió la complejidad del sistema tributario chileno y de las franquicias que aún existen. Con una tasa marginal máxima del impuesto a las personas de 20% y con una tasa a las utilidades reinvertidas de sólo 10%, parece razonable estudiar la posibilidad de eliminar algunas de estas franquicias. Desafortunadamente, con la información disponible es imposible calcular el efecto que una medida como ésta tendría en materia de recaudación.
- e) Aumento del IVA en un punto porcentual. El IVA es un impuesto muy eficiente en el sentido que es poco distorsionador. A su vez, y a diferencia de lo que se cree comúnmente, no tiene mayores efectos redistributivos⁹. Un aumento del IVA de 18% a 19% produce un aumento de la recaudación de 0,45% del PIB, lo que permite financiar una parte significativa de la reforma.

⁹ Ver Engel, Galetovic y Raddatz (*op.cit.*).

Referencias

- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2000), "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2001", octubre.
- Engel, E.; Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998), "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile". *Estudios Económicos*, Servicio de Impuestos Internos (disponible en www.sii.cl).
- Fontaine, B., y R. Vergara (1997), "Una Reforma Tributaria para el Crecimiento", *Estudios Públicos*, 67, Invierno.
- Jorrat, M. (2000), "Diagnóstico del Sistema Tributario Chile". *Estudios Económicos*, Servicio de Impuestos Internos (disponible en www.sii.cl). 