



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

# Criterios para reformar el sistema tributario chileno

**José Pablo Arellano** (CIEPLAN)

**Vittorio Corbo** (CEP)

11 de Mayo del 2012



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

# 1. Estructura del Proyecto

## 1. Estructura del Proyecto

---

- El proyecto CEP-CIEPLAN fue dirigido por José Pablo Arellano (CIEPLAN) y Vittorio Corbo (CEP) y comprende tres estudios complementarios sobre el sistema tributario chileno:
  - (1) Evaluación y propuestas para mejorar la eficiencia del IVA y de los impuestos específicos (Autor Responsable: José Yañez)
  - (2) Evaluación de las exenciones y franquicias tributarias, y propuestas para reducir la evasión y mejorar la administración del sistema (Autor Responsable: Michel Jorratt)
  - (3) Evaluación y propuestas de mejora del sistema de impuesto a las rentas (Responsable: Claudio Agostini).
- En el proyecto han colaborado Ricardo González y Jorge Rodríguez C y en una etapa inicial colaboró también Jorge Desormeaux M.



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

## 2. Principios Generales que Guían las Recomendaciones

## 2. Principios generales que sustentan las Recomendaciones

---

- Un buen sistema tributario debe recaudar el nivel de gasto público elegido por la sociedad en la forma más equitativa y eficiente posible.
- Esto se logra con un sistema tributario que genere las menores distorsiones en las decisiones de los agentes (excepto por externalidades) y que satisfaga principios de equidad, de progresividad y de eficiencia.
- Para este propósito, la estructura tributaria debiera ser simple y transparente y tomar en cuenta los efectos de los impuestos en las decisiones de personas y empresas.
- La simpleza y transparencia del sistema ayudan a reducir los costos de administración y cumplimiento.

## 2. Principios generales que sustentan las Recomendaciones

---

- De la revisión de la literatura económica sobre el tema y de propuestas de reformas tributarias en Chile y en otros países de la OECD se derivan una serie de principios que debiera cumplir una estructura tributaria eficiente.
- (1) En general, un sistema tributario óptimo debe incluir una combinación de impuestos al ingreso y al consumo (principalmente IVA e impuesto a la renta).
- (2) En el caso del IVA, hay que evitar discriminar entre actividades. En particular, las tasas debieran ser parejas.
- (3) Sin embargo, actividades que generan externalidades negativas debieran recibir un tratamiento tributario diferente a través de impuestos específicos.

## 2. Principios generales que sustentan las Recomendaciones

---

- (4) En el caso del impuesto a la renta, hay que velar por la equidad horizontal y vertical y debe ser progresivo.
- Para estos propósitos:
  - A) todos los tipos de ingreso deberían enfrentar la misma estructura tributaria, incluyendo las ganancias de capital, y el impuesto a las empresas debe estar completamente integrado con el de las personas, que en último término son las dueñas de las empresas;
  - B) la base imponible de las empresas debe descontar todos los costos necesarios para generar ingresos y en la base de las personas se debe descontar el retorno normal del ahorro porque éste es un insumo necesario para los mayores ingresos y consumo en el futuro.

## 2. Principios generales que sustentan las Recomendaciones

---

- (5) Las exenciones y los regímenes especiales al impuesto a la renta terminan rompiendo la equidad horizontal, reducen la progresividad, generan ineficiencias y promueven la elusión y evasión.
  - Para este propósito la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas debe ser única.
  - Donde sí se puede justificar un trato diferenciado es en el caso de actividades asociadas a recursos naturales que generan rentas.
  - También hay actividades que producen beneficios para la sociedad y que puede ser eficiente incentivarlas a través del sistema tributario.
  - Pero hay que ser muy cuidadoso porque las excepciones aumentan los costos de cumplimiento y crean incentivos para la elusión.

## 2. Principios generales que sustentan de las Recomendaciones

- (6) La progresividad de las finanzas públicas hay que analizarla tomando en cuenta el sistema tributario, transferencias y subsidios del Estado.
  - La mejor forma de lograr progresividad es combinando un impuesto progresivo a la renta de las personas con subsidios focalizados en los grupos de bajos ingresos.
- (7) El sistema tributario debe ser suficiente, estable, competitivo y unificado:
  - Suficiente para financiar el gasto fiscal deseado, ajustado por el ciclo económico, manteniendo la solvencia fiscal y velando por el bienestar de las generaciones futuras.
  - Estable para reducir la incertidumbre y dar un horizonte de planificación adecuado a personas y empresas.
  - Competitivo para tomar debida consideración de la movilidad del trabajo y del capital en una economía pequeña y abierta.
  - Unificado para evitar los efectos de la afectación de impuestos.



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

### 3. Aspectos Destacados del Sistema Tributario Chileno

### 3. Comentarios generales sobre la situación del sistema chileno

---

- El sistema tributario chileno, comparado a los países de la OECD, califica dentro de los buenos sistemas.
- Varias de las propuestas recientes de reforma en esos países pretenden introducir aspectos que ya están resueltos en Chile.
  - Neutralidad: sistema esta totalmente indexado a la inflación.
  - Existe integración de impuestos a personas y empresas.
  - En general tasas del IVA son parejas aunque hay excepciones.
  - Cultura de cumplimiento relativamente alta, simplicidad e incorporación de nuevas tecnologías.
  - Estructura concentrada en el gasto. Existe mayor énfasis en impuestos indirectos que gravan el consumo, especialmente IVA. Con ello se reducen los desincentivos al trabajo y al ahorro.

### 3. Comentarios generales sobre la situación del sistema chileno

---

- Sistema unificado y sin afectaciones (la principal excepción: ley reservada del cobre que está en vías de terminarse).
- Tratamiento uniforme: Oportunidades para mejorar en equidad horizontal y limitar regímenes especiales.
- A pesar de sus fortalezas, el sistema tributario chileno tiene espacio importante para mejoras, especialmente reduciendo exenciones y franquicias que terminan promoviendo la elusión y la evasión y debilitando la equidad horizontal y la progresividad del sistema.
- Además, en impuesto específicos hay oportunidades para hacer modificaciones que contribuyan a reducir externalidades negativas y contribuir a mejorar el medio ambiente (tabaco, alcoholes y combustibles).



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

## 4. Recomendaciones

## 4.1 Recomendaciones para reducir la evasión, mejorando la administración

---

- La primera prioridad tiene que recaer en reducir la evasión. Esta es la forma de mayor inequidad e ineficiencia.
- Los datos muestran que tanto en materia de IVA como renta la evasión actual es bastante mayor que la del período 2006-07.
  - Reducir la tasa evasión del IVA desde el 14% actual al promedio alcanzado en el periodo 2006-2007 generaría también US\$ 1.100 millones;
  - En el impuesto de primera categoría reducir la tasa de evasión a los niveles alcanzados el 2006-2007 permitiría recaudar US\$ 800 millones adicionales;
- En el trabajo de Jorratt se sugieren medidas para lograrlo (fiscalización orientada en función del riesgo de evasión, seguir extendiendo el uso de facturas electrónica, mejorar medición de precios de transferencia e incorporar normas anti-elusión al Código Tributario).

## 4.2 Recomendaciones para extender el IVA y reducir exenciones y regímenes especiales.

- El IVA debe preservarse como nuestro principal impuesto, con una tasa única y extendiéndola a todas las actividades productivas.
  - Incorporar plenamente al IVA las ventas de bienes raíces nuevos (incluyendo las reventas de intermediarios) y aumentar de manera equivalente el subsidio habitacional; focalizándolo en viviendas que la política de Estado persigue subsidiar (hasta UF 2.000).
    - Esta medida aumentaría la recaudación en US\$ 700 millones, pero se reduciría a US\$ 560 millones si descontamos el monto por el subsidio en el valor de las viviendas de hasta UF 2.000.
- Eliminar exención al transporte aéreo de pasajeros.
  - Esta medida reduciría la recaudación en US\$ 28 millones anuales porque las empresas recuperarían el IVA de los pasajes aéreos.
- Extender la tasa cero a todas las exportaciones de servicios.
  - Esta medida reduciría la recaudación en US\$ 180 millones anuales.

## 4.2 Recomendaciones para extender el IVA y reducir exenciones y regímenes especiales.

---

- Mantener el impuesto de timbres y estampillas porque actúa como un sustituto del IVA por la compra de servicios financieros con un crédito a los pagos por IVA.
  - Para hacerlo equivalente al IVA habría que subirlo a 0,0667% mensual con un máximo de 0,8% anual.
  - Esta medida reduciría la recaudación en US\$ 220 millones anuales.

### 4.3 Recomendaciones de impuestos a las externalidades: los combustibles, tabacos y alcoholes.

- Las tasas impositivas óptimas sobre las gasolinas automotrices y el petróleo diesel, que alcanzan la eficiencia social, son superiores a las actuales, especialmente en el caso del diesel.
  - Como lo muestra el estudio de Yañez, se requiere subir el impuesto específico a la gasolina y al petróleo diesel y eliminar los créditos especiales al IVA por consumo de petróleo.
  - El impuesto más desalineado de su nivel óptimo es el del petróleo diesel.
  - Como el ajuste de precios es muy pronunciado, esta medida debiera introducirse en forma gradual. Mayor recaudación en régimen alcanzaría los US\$ 1.500 millones.
- Los impuestos al tabaco y a los alcoholes deben alinearse con la fuente misma de la externalidad, esto es, se logra gravando la cantidad consumida (el número de cigarrillos y el contenido de alcohol puro), en vez de su valor, pero sin cambiar los montos recaudados.

## 4.4 Recomendaciones para perfeccionar el impuesto a la renta

- El impuesto a la renta de empresas y personas se debe mantener integrado y no debe discriminar entre tipos de empresas o fuentes de ingreso de las personas.
  - El sistema de renta presunta ya no tiene justificación e introduce una gran inequidad horizontal y al mismo tiempo reduce la progresividad, es recomendable reemplazarlo por el 14 ter, elevando el límite de éste a UF 25.000 (definición de PYME);
    - Esta medida aumentaría la recaudación en US\$ 59 millones.
  - Para mejorar la fiscalización de los contribuyentes afectos a regímenes especiales se recomienda también reemplazar el 14 bis y el 14 quater por el 14 ter con el mayor límite señalado en el punto anterior;
    - Esta medida aumentaría la recaudación en US\$ 47 millones anuales.
  - Las ganancias de capital no deben recibir un tratamiento tributario especial y por lo tanto la fracción de retorno por encima de la tasa libre de riesgo debe ser parte de la base imponible de las personas;

## 4.4 Recomendaciones para perfeccionar el impuesto a la renta

- Introducir la reliquidación del impuesto de segunda categoría para restablecer la equidad de los contribuyentes de bajos ingresos que no debieran pagar impuestos si se utiliza como base su renta anual.
  - Esta medida reduciría la recaudación en US\$ 24 millones anuales.
- En cuanto a la forma en que se miden las utilidades hay dos opciones:
  - Pasar a un sistema donde se paga por utilidades devengadas y se estimula la inversión en capital fijo vía depreciación instantánea, que es el esquema analizado en el trabajo de Agostini.
    - Esta medida reduce la diferencia en el tratamiento de ingresos del trabajo y del capital, atenuando los incentivos a la elusión y la evasión.
  - La segunda opción es mantener el esquema actual donde se gravan los retiros, lo cual favorece el ahorro y la reinversión.
    - Pero en ese caso es necesario cerrar varias exenciones que generan posibilidades de elusión y que a su vez terminan reduciendo la progresividad del impuesto a las personas.

## 4.4 Recomendaciones para perfeccionar el impuesto a la renta

- Algunos ejemplos de reformas que se pueden implementar en el actual esquema tributario (base retiro) son:
  - Eliminación del crédito por compras de activo fijo que al sumarse a la depreciación acelerada en ciertos casos permite una depreciación tributaria superior a la inversión.
  - Homologar el tratamiento del leasing con el que recibe la compra de activos financiadas con crédito.
  - Homologar el tratamiento tributario que perciben las sociedades de personas con aquel percibido por las sociedades anónimas, en lo que se refiere a retiros en exceso y gastos rechazados.
- La suma de todas las reformas al impuesto a la renta es equivalente a una mayor recaudación de US\$ 1.460 millones.
- La suma de las reformas tributarias, sin considerar las mejoras por reducción a la evasión, ascienden a un valor cercano a los US\$ 3.100 millones.

## 4.4 Recomendaciones para perfeccionar el impuesto a la renta

---

- Además hay otras propuestas que no podemos cuantificar que, sin duda, aumentarían este monto:
  - Incluir las ganancias de capital en la base del impuestos a la renta de las personas;
  - Asimilar la tributación de los fondos de inversión privados al régimen de tributario que se aplica a las sociedades anónimas;
  - Revisar el tratamiento de las pérdidas tributarias y el plazo y situaciones en que se pueden acreditar contra otros impuestos;
  - Como regla general debe evitarse la creación de nuevas franquicias y regímenes especiales y los existentes deben evaluarse, para lo cual habría que fijarles por ley un plazo de duración, exigiendo una evaluación previa a su posible renovación;
  - Debe establecerse también un sistema de evaluación de franquicias, análogo al que existe hoy para la evaluación de los programas de gasto.



Centro de Estudios Públicos



CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

# Propuestas para Mejorar el Sistema Tributario Chileno

**José Pablo Arellano** (CIEPLAN)

**Vittorio Corbo** (CEP)

11 de Mayo del 2012