

Reforma Tributaria en Chile: Balance y Perspectivas Futuras

RICARDO GONZÁLEZ T.

- El propósito de este documento es contrastar la reforma aprobada en el Congreso con la que el Gobierno propuso inicialmente y con otras dos propuestas: una elaborada por una comisión que representa a los partidos de la Oposición y otra por los centros de estudio CEP y CIEPLAN. En el texto se revisan los aspectos tributarios más relevantes que estas tres propuestas apuntan a modificar, lo aprobado y lo excluido de la versión final, que podría ser incluido en reformas futuras de acuerdo a la visión del autor.
- Respecto al impuesto de Primera Categoría, se aprobó el aumento a 20%, coincidiendo con las propuestas analizadas, sin embargo, ellas difieren respecto a la base tributaria de las personas propietarias de sociedades al momento de pagar el impuesto Global Complementario (GC). Hay propuestas que apuntan a que dichas tasas debieran aplicarse sobre las utilidades generadas (base devengada) en vez del sistema actual en que las tasas aplican sobre las utilidades retiradas. Por el importante aumento de recursos fiscales que supone el cambio a base devengada es posible que el tema se retome en el futuro. Resulta necesario evaluar rigurosamente si el actual esquema cumple su objetivo (estimular el ahorro y, así, la inversión y el crecimiento) a un costo razonable y los efectos de la propuesta alternativa.
- Las rebajas de tasas del impuesto GC fueron superiores que lo propuesto inicialmente para los contribuyentes ubicados en los dos tramos inferiores de ingreso, menores para los tramos medios, mientras que la tasa del tramo máximo no cambió. Como el 82% de los contribuyentes de menores ingresos no paga impuesto a la renta, esta rebaja redistribuye ingresos del quintil de más altos ingresos. El número de beneficiados por la reforma es mayor entre personas de clase media, aunque los montos de las rebajas son mayores para los contribuyentes de altos ingresos. Para aumentar el poder redistributivo del impuesto a la renta es necesario aumentar la base imponible de las personas. Ello se puede conseguir por medio de una reducción de franquicias tributarias, y de mayores esfuerzos para evitar la elusión y la evasión en el actual esquema de retiro o a través de un cambio a base devengada.
- Respecto al impuesto específico a las gasolinas y al petróleo diesel, se aprobó el mecanismo que baja el impuesto cuando aumenta mucho el precio de los combustibles y los sube cuando el valor cae para atenuar el impacto de las alzas de los precios de los combustibles. Como dicho precio exhibe alzas muy persistentes en él, es probable que el mecanismo se convierta en un subsidio de facto al consumo de gasolinas, produciendo menor recaudación fiscal y más contaminación. Es necesario avanzar hacia un impuesto que cobre por todos los costos que su consumo impone al resto de la sociedad.

Ricardo González. Magíster en Economía e Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

* Agradezco la excelente asistencia de Mario Pradenas y los comentarios de Lucas Sierra. Cualquier error u omisión es estricta responsabilidad del autor.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono 328 2400 - Fax 328 2440. Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Después de un largo y tenso debate, la reforma tributaria propuesta por el Gobierno fue aprobada, aunque con varias modificaciones respecto a su forma inicial. Sin embargo, la disconformidad con lo que fue aprobado en el Congreso de parte de varios actores políticos sugiere que el tema seguirá estando en el centro del debate y de los programas de los candidatos en las próximas elecciones presidenciales.

El objetivo de este documento es contrastar la reforma que finalmente se aprobó en el Congreso con la que el Gobierno propuso inicialmente y con otras dos propuestas: una elaborada por una comisión que representa a los partidos de la Oposición¹ y otra por los centros de estudio CEP y CIEPLAN.² 3 Ello permitirá entregar algunas luces sobre cómo se dio el debate y sobre los temas que quedaron excluidos de la reforma final y que podrían ser considerados en reformas futuras.

Para ello se revisarán brevemente los aspectos tributarios más relevantes (en términos de cambios en recaudación, eficiencia y administración tributaria) que las propuestas apuntaron a modificar. Estos aspectos son: impuesto de Primera Categoría, regímenes simplificados de tributación de empresas, impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario, evasión y elusión, impuestos específicos

¹ Ver Comisión Técnica de la Oposición para una Reforma Tributaria 2012. "Informe Comisión Técnica Reforma Tributaria de la Oposición". Valparaíso, Abril.

² Ver José Pablo Arellano y Vittorio Corbo 2012. "Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno". Borrador de Discusión. Centro de Estudios Públicos.

³ El proyecto CEP-CIEPLAN fue una instancia de discusión donde surgieron más propuestas que las incluidas en el reporte final de Arellano y Corbo. Dichas propuestas están contenidas en los informes que elaboraron los miembros del grupo individualmente, que se encuentran disponibles en la web de CEP (http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_5008.html) y CIEPLAN.

a las gasolinas y al petróleo diesel, impuesto específico a los alcoholes y a los cigarrillos, exención a la construcción de viviendas, el impuesto de Timbres y Estampillas y otras disposiciones.

Este documento es la continuación de un texto anterior que resumía y comparaba las distintas propuestas de reforma tributaria en Chile.⁴ Por lo tanto, este artículo preservará la estructura del texto anterior, esto es: para cada aspecto se presenta la reforma planteada por el Gobierno, la Oposición y CEP-CIEPLAN, discutiendo en detalle lo que finalmente se aprobó y los aspectos excluidos de la reforma aprobada, que podrían ser incluidos en reformas futuras, de acuerdo a la visión del autor.

1. Impuesto de Primera Categoría

Gobierno: mantener el sistema en base a retiro, lo que implica continuar con la existencia del FUT. Además, plantean subir la tasa permanente del impuesto de Primera Categoría a 20% y algunas otras reformas que apuntan a "nivelar la cancha" en el trato tributario que perciben las distintas sociedades (al respecto revisar los cambios sugeridos para combatir la elusión y la evasión más abajo).

Oposición: cambiar esquema actual por uno de base devengada y subir tasa de Primera Categoría a 20%. Esta reforma plantea extinguir el FUT gradualmente. El cambio a base devengada que se propone es universal, es decir, aplicaría a todos los ingresos sin importar la fuente.

⁴ Ver Ricardo González 2012. "Reforma Tributaria en Chile: Resumen y Contraste de Propuestas". Puntos de Referencia 344. Centro de Estudios Públicos. (http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_5037.html)

CEP-CIEPLAN: mantener sistema actual en base retiro y subir tasa de Primera Categoría a 20%, lo que implica mantener el FUT. No obstante, se debe avanzar en mejorar la fiscalización con respecto al uso del FUT para evitar que utilidades acumuladas en el FUT no terminen siendo utilizadas en consumo evitando entrar en la base del impuesto a las personas (al respecto revisar los cambios sugeridos para combatir la elusión y la evasión más abajo).

Resultado del debate: la tasa de Primera Categoría sube a 20% permanente y se mantiene el actual sistema de tributación en base retiro.

En este aspecto, las propuestas analizadas tienden a coincidir respecto a la tasa, sin embargo, hay un aspecto crucial donde existen divergencias. Este aspecto es la base tributaria de las personas propietarias de sociedades. Actualmente, la base sobre la que aplican las tasas de impuestos personales para estas personas es de retiro, es decir, se pagan impuestos sobre las utilidades que retira de su empresa. Si no hay retiro de utilidades, entonces ellas no se incluyen en el cálculo del pago de impuestos. El sistema alternativo es de base devengada, esto es, la aplicación de los impuestos personales sobre las utilidades sin importar si se retiran o no, lo que es equivalente a establecer un impuesto sobre las utilidades retenidas o sobre el ahorro de las empresas.

Por el importante aumento de recursos fiscales que supone el cambio a base devengada es posible que el tema surja nuevamente cuando se retome la discusión tributaria. Aunque no es el objetivo de este documento discutir en detalle los efectos del cambio de esquema, resulta necesario evaluar

rigurosamente si éste cumple su objetivo (estimular el ahorro y en consecuencia, la inversión y el crecimiento) a un costo razonable y los efectos de la propuesta alternativa.

2. Regímenes simplificados de tributación de empresas

Gobierno: modificación a la renta presunta, en que se establecen límites de ventas más estrictos a las actividades agrícolas, transporte de carga y de pasajeros, y así, regular a las empresas que se pueden acoger a este régimen. Dicho límite, se sugiere, debe incorporar proporcionalmente las ventas de las empresas relacionadas donde el contribuyente participa.

Oposición: terminar con la tributación basada en renta presunta y que sus contribuyentes migren hacia otros regímenes simplificados existentes.

CEP-CIEPLAN: reemplazar renta presunta, 14bis y 14quater por 14ter y elevar el máximo de ventas necesario para acogerse a 14ter, de modo que sea congruente con la definición de PYMES empleado por la CORFO, esto es, UF 25.000 (poco menos del triple del límite actual).

Resultado del debate: se incorporan límites a la renta presunta en el caso de actividades mineras y de transporte. En este último caso, se establece un límite de 3000 UTM que considera las ventas de todas las sociedades relacionadas con la empresa en cuestión y que realicen actividades de transporte de pasajeros.

La idea de incorporar límites a quienes se pueden acoger a este régimen, obedece a evitar que

contribuyentes de altos ingresos usen este mecanismo para pagar menos impuestos. De acuerdo a las simulaciones de un estudio de Claudio Agostini en el marco del proyecto CEP-CIEPLAN⁵, 86,5% de las utilidades declaradas como renta presunta pertenecen a pocos contribuyentes del quintil de más altos ingresos y más aún, estas utilidades se concentran en el 0,4% más rico, aquel que debería pagar el 40% por esas utilidades. Más aún, hay empresas de otros rubros (distintos a agricultura, transporte y minería) relacionadas con empresas acogidas a renta presunta. Como en el caso de las empresas acogidas al régimen de renta presunta se presume que la base imponible es 10% del avalúo fiscal del predio en el caso agrícola y 10% del avalúo fiscal de los vehículos en el caso del transporte, este mecanismo implica un menor pago de impuestos para aquellas que transfieren rentas a este tipo de empresas y para personas de altos recursos.

Es claro que la reforma en este ámbito limita, pero no pone fin a este mecanismo. Todavía empresas y personas naturales podrían transferir rentas a empresas acogidas a renta presunta con el fin de pagar menos impuesto. Por lo tanto, aún hay espacio para reformas que apunten a terminar con este régimen.

Algo similar ocurre en el caso de los regímenes 14bis y 14quater, que fueron establecidos para simplificar el pago de impuestos y para incentivar el autofinanciamiento de las empresas pequeñas, pero son aprovechados principalmente por personas pertenecientes al quintil de más altos ingresos. Una reforma en este ámbito podría contribuir a corregir este defecto.

⁵ Ver Claudio Agostini 2012. "Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile". Borrador de Discusión. Centro de Estudios Públicos.

3. Impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario

Gobierno: reducir todas las tasas marginales del Impuesto Global Complementario, un 15% en los tramos inferiores y 10% en los tramos superiores. De esta forma, la estructura de tasas marginales cambia de la siguiente forma: de 5% a 4,25%, de 10% a 8,75%, de 15% a 13,5%, de 25% a 22,5%, de 32% a 28,8%, de 37% a 33,3%, de 40% a 36%. También propone establecer un crédito sobre los impuestos personales por gasto en educación, equivalente a un 50% del gasto en educación escolar y preescolar de los hijos, con un tope en el gasto de doscientos mil pesos anuales, que aplica a las familias que posean un ingreso familiar mensual menor a UF 66 (poco menos de un millón y medio de pesos por hogar). Por último, se contempla la reliquidación de impuestos de segunda categoría.

Oposición: elevar el tramo anual exento del impuesto personal, es decir, subir el monto del ingreso (anual) que obliga al pago de impuestos.

CEP-CIEPLAN: reducir la tasa marginal máxima desde 40% a 37% y la reliquidación los impuestos de segunda categoría.

Resultado del debate: la estructura de tasas marginales cambió de la siguiente forma: de 5% a 4%, de 10% a 8%, de 15% a 13,5%, de 25% a 23%, de 32% a 30,4%, de 37% a 35,5% y el tramo más alto se mantuvo en 40%. El crédito por gastos de educación se mantuvo para las familias con ingreso familiar (suma de los ingresos de padre y madre) mensual menor a UF 66 por un monto equivalente a 50% de los pagos a instituciones de enseñanza pre

escolar, básica, diferencial y media, reconocidas por el Estado por concepto de matrícula y colegiatura de sus hijos menores de 25 años con tope de UF 8.8 por cada hijo, aplicable al padre o a la madre. También se mantuvo la reliquidación del impuesto de segunda categoría.

Respecto a las tasas personales, el cambio apuntó a una reducción de las tasas mayor que la inicial para los contribuyentes que caen en los dos tramos inferiores de ingreso. En los tramos medios, la reducción de las tasas fue de menor cuantía, mientras que la tasa del tramo máximo no se modificó. El punto crucial es determinar quién se beneficia de estas rebajas. Como el 82% de los contribuyentes de menores ingresos en este país no paga impuestos a la renta, la rebaja de tasas resulta ser un alivio efectivo sólo para la parte alta de la distribución de ingresos. De esta forma toda la redistribución que genera esta política afecta al quintil de más altos ingresos. Por otra parte, es cierto que la rebaja beneficia a más personas de clase media porque la cantidad de contribuyentes ubicados en los tramos inferiores de ingreso es mayor que en los tramos superiores, sin embargo, los montos de las rebajas son mayores para los contribuyentes de más altos ingresos porque, aunque sus tasas cayeron menos o no variaron, se benefician de las rebajas en los tramos inferiores. Por lo tanto, en este aspecto, la reforma avanza poco en equidad.

Para aumentar el poder redistributivo del sistema tributario es necesario aumentar la base sobre la que aplican las tasas de impuestos personales. Ello se puede conseguir a través de una reducción de franquicias tributarias, y de mayores esfuerzos para evitar la elusión y la evasión en el contexto del

actual esquema o, alternativamente, a través de un cambio a uno de base devengada.

Respecto a la elusión, una rebaja de la tasa marginal máxima sería conveniente para reducir la brecha de tasas entre tributar como persona natural o como empresa, y con ello desincentivar la elusión y/o evasión por parte de los contribuyentes de más altos ingresos.⁶ De esta manera, reducir la tasa máxima hace menos rentable la planificación tributaria para reducir el pago de impuestos. Una reforma futura también debería considerar este elemento.

Por otra parte, un aspecto de la reforma tributaria que no fue adecuadamente destacado es la reliquidación del impuesto de segunda categoría. La reforma en este ámbito apunta a corregir una situación de inequidad muy relevante. Hay trabajadores que por el monto de su ingreso mensual pagan impuestos a través de la retención que su empleador hace. Sin embargo, por el monto del ingreso total anual que ellos perciben, no deberían pagar impuesto alguno. No obstante, el pago de impuestos retenido mensualmente no es devuelto. De acuerdo a Claudio Agostini, en el marco del proyecto CEP-CIEPLAN, cerca del 60% de los contribuyentes afectados por esta situación, pertenecen al quintil de menores ingresos.⁷ Es por eso que la reforma en esta área es importante para avanzar en mayor equidad.

4. Evasión y elusión

Gobierno: terminar con los retiros en exceso del FUT y establecer un impuesto a los desembolsos que la ley califica como “gastos rechazados”

⁶ Note que mientras mayor sea esta brecha, más conveniente es transferir las rentas a una empresa y pagar el 17% (o menos si hay transferencia de rentas a sociedades afectas a regímenes especiales).

⁷ Ver Claudio Agostini op. cit.

(desembolsos que no se pueden deducir como gasto), de esta manera, se tiende a homologar el trato tributario de las sociedades de personas con las Sociedades Anónimas. Adicionalmente, se sugiere perfeccionar la legislación sobre precios de transferencia, limitar la devolución del impuesto de primera categoría en el caso de absorción de utilidades que hayan pagado impuestos en el extranjero, regular normas sobre exceso de endeudamiento y homologar el trato tributario del costo de los derechos sociales y acciones además de la ganancia de capital, entre otras medidas.

Oposición: revisar las exenciones a las ganancias de capital para determinar cuáles de estas se utilizan sólo con fines tributarios. Adicionalmente, se propone homologar el tratamiento tributario que perciben los Fondos de Inversión Privados, las Sociedades de Profesionales y otras figuras jurídicas con aquel percibido por las Sociedades Anónimas. En el mismo sentido, se sugiere homologar el trato tributario de los Fondos de Inversión Públicos con el percibido por los fondos mutuos. Finalmente, respecto al impuesto a las herencias y donaciones, se propone incluir un tramo exento y evaluar una baja de las tasas para reducir incentivos a la elusión, además, de introducir formas legales que reduzcan la elusión de este gravamen.

CEP-CIEPLAN: revisar algunas áreas que avancen en nivelar la cancha, en el contexto del actual esquema de base retiro, tales como: 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; analizar la inclusión de las ganancias de capital en la base del impuesto a la

renta de las personas; asimilar la tributación de los Fondos de Inversión Privados al régimen tributario que se aplica a las Sociedades Anónimas; y revisar el tratamiento de las pérdidas tributarias además del plazo y situaciones en que se pueden acreditar contra otros impuestos. Adicionalmente, se propone homologar el tratamiento del leasing con el que recibe la compra de activos financiadas con crédito.

Para mejorar la capacidad fiscalizadora del SII, CEP-CIEPLAN proponen orientar la fiscalización en función del riesgo de evasión y promover el uso generalizado de las facturas electrónicas (porque las facturas falsas sería una de las fuentes más importantes de evasión del IVA). Asimismo, también recomiendan mejorar la medición de precios de transferencia (utilizando las normas de la OECD sobre esa materia) y la incorporación de “normas anti-elusión” al Código Tributario.

Resultado del debate: de las disposiciones establecidas por el Gobierno en su propuesta inicial que apuntaban a homologar el trato tributario de las sociedades de personas con las Sociedades Anónimas se aprobaron el impuesto a los desembolsos que la ley califica como “gastos rechazados” y la homologación del trato tributario del costo de los derechos sociales y acciones en el tratamiento tributario del mayor valor obtenido en la enajenación. Entre las disposiciones orientadas a perfeccionar el sistema tributario se aprobaron las mejoras a la legislación sobre precios de transferencia, reglas para amortizar el “goodwill”, límites a la devolución del impuesto de primera categoría en el caso de absorción de utilidades que hayan pagado impuestos en el extranjero, modificaciones al tratamiento tributario de los servicios prestados en Chile por chilenos residentes en el extranjero y la elimina-

ción de la exención del IVA a servicios extranjeros afectos a impuesto adicional. Adicionalmente, se acordó extender y masificar el uso de las facturas electrónicas a través de mejoras administrativas y tributarias que, aún deben ser definidas y que permitirían reducir la evasión del IVA.

A pesar de que un número importante de perfeccionamientos propuestos por el Gobierno fueron aprobados, aún existe mucho espacio para reformas adicionales. Por una parte, es importante avanzar en homologar el tratamiento tributario que perciben las distintas formas de organizar sociedades con aquel percibido por las Sociedades Anónimas. En algunos casos estas diferencias radican en ciertos comportamientos que la autoridad desea estimular a través del sistema tributario, sin embargo, muchas veces es desconocido si este estímulo es efectivo y si los beneficios asociados a este comportamiento superan los costos asociados a la pérdida de recaudación. Una evaluación de todas las excepciones, que considere los aspectos descritos, es necesaria antes de crear o eliminar una desviación del régimen general.

También puede ocurrir que el sistema tributario no sea la mejor herramienta para incentivar una conducta dada, por ejemplo, porque es fácil simular el comportamiento deseado y con ello, apropiarse del beneficio tributario. Es posible que existan otras formas más eficientes de estimular conductas deseables y que no pasen necesariamente por modificaciones a la estructura tributaria. Un ejemplo, sería la creación de subsidios que también pueden ser útiles para incentivar ciertas conductas. Una evaluación de las excepciones tributarias es necesaria también para establecer cuándo el sistema tributario

es un mecanismo eficiente para promover ciertos comportamientos deseables.

Por otra parte, aunque no estaba en la propuesta inicial del Gobierno, muy relevantes son las medidas (aún por definir) orientadas a masificar las facturas electrónicas y con ello, reducir la evasión del IVA. De acuerdo a datos de un estudio de Michel Jorratt, en el marco del proyecto CEP-CIEPLAN⁸, si las tasas de evasión de impuestos alcanzaran el promedio de los años anteriores a la crisis financiera internacional, se recaudarían cerca de US\$ 2 mil millones adicionales, de los cuales US\$ 1,1 mil millones corresponden a evasión del pago de IVA.

La extensión y masificación de la factura electrónica permitirá facilitar el cruce masivo de facturas. Con ello, se busca expandir el registro de todas las facturas emitidas y recibidas, los montos y las fechas de las operaciones. Con estos datos, el SII podrá verificar para todos los contribuyentes si las compras que declaró haber efectuado las hizo efectivamente a través de una comparación con lo registrado por el proveedor. Este proceso facilitará la detección del uso de facturas falsas y de subdeclaración de ventas intermedias. De esta manera, y sumado a las altas capacidades informáticas del SII, se podría lograr mayor control sobre el cumplimiento del IVA.

Aunque faltan detalles acerca del procedimiento que se implementará para masificar las facturas electrónicas el Gobierno espera recaudar cerca de US\$ 400 millones, en forma gradual porque la implementación será paulatina. De todos modos, el potencial para generar mayores ingresos para el fisco producto de mejoras en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones tributarias es

⁸ Ver Michel Jorratt 2012. "Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas". Borrador de Discusión. Centro de Estudios Públicos.

enorme y este es, sin lugar a dudas, un paso en la dirección correcta.

5. Impuestos específicos a las gasolinas y al petróleo diesel⁹

Gobierno: creación de un mecanismo de impuestos variables, que bajará una fracción del impuesto específico cuando el aumento del precio de los combustibles sea alto y los subirá cuando el valor baje.

Oposición: mantener el impuesto sobre el petróleo diesel en 1,5 UTM por metro cúbico para vehículos de transporte y el crédito de IVA al transporte de carga por el impuesto específico. Además, fija en 1 UTM por metro cúbico el impuesto sobre el petróleo diesel para usos no transporte y para kerosene de aviación. Por otra parte, sugiere una reducción del impuesto a la gasolina desde 6 UTM a 4 UTM por metro cúbico. Finalmente, se establece un gravamen a la cilindrada: (1) para vehículos cuya cilindrada es igual o superior a 2.000cc y menor a 3.000cc, se fija un pago de 2 UTM anual, en el momento del pago del permiso de circulación y de beneficio fiscal; (2) para vehículos cuya cilindrada sea superior a 3.000cc, el pago asciende a 4 UTM anuales.

CEP-CIEPLAN: aumentar gradualmente el impuesto al petróleo diesel a 6 UTM por metro cúbico (mismo nivel que el impuesto a las gasolinas) para uso vehicular y eliminar el crédito en el IVA que da origen el impuesto sobre el diesel en el transporte de carga.

⁹ Note que los cambios impositivos asociados a los combustibles se legislaron por separado respecto a las demás disposiciones.

Resultado del debate: se aprobó la propuesta del Gobierno.

La modificación tributaria en este aspecto apunta a atenuar el impacto de las alzas de los precios de los combustibles en el corto plazo. La lógica tras la variabilidad del impuesto es que, en el largo plazo, esta medida sea neutral sobre la recaudación por este impuesto. Dicho de otra forma, la idea es que la pérdida de recaudación fiscal por concepto de gasolinas cuando su precio es alto, se compense exactamente con las ganancias en recaudación producto de un impuesto más alto cuando el precio de las gasolinas sea más bajo en un horizonte por muchos años. Sin embargo, este supuesto podría no darse en la práctica. La razón es que el precio de las gasolinas exhibe alzas que persisten por mucho tiempo y no oscila respecto a un precio promedio estable en el tiempo. Como las alzas tienden a persistir, es probable que este mecanismo se convierta en un subsidio de facto al consumo de las gasolinas, con la menor recaudación y más contaminación que esto significa.

En este aspecto, el espacio de reforma es enorme. Es necesario avanzar hacia un impuesto a las gasolinas y al diesel que cobre por todos los costos que su consumo impone al resto de la sociedad. En el caso del consumo de combustibles por uso vehicular se debería cobrar por la contaminación del aire y acústica, los accidentes, la estructura vial pública y la congestión vehicular, sin importar si se trata de consumidores particulares o de transporte de carga. El nivel del impuesto óptimo para gasolinas y diesel debiera ser lo suficientemente alto para cubrir los costos que el uso vehicular impone a la comunidad, dejando de lado la recaudación que se obtiene como resultado de este gravamen.

Por otra parte, las empresas enfrentan restricciones a las emisiones de contaminantes, además de que generan menos daños a la sociedad que el uso vehicular. En principio, por ambas razones un impuesto específico al consumo de combustible de las empresas (no transporte) no sería necesario. No obstante, se requiere evaluar la efectividad de los controles a las emisiones y precisar las formas de elusión que surgirían en caso que se establezca un impuesto específico diferenciado (más alto para usos vehiculares y cero para uso en empresas no transporte) y los costos de fiscalización para evitar abusos.¹⁰

6. Impuesto específico a los alcoholes

Gobierno: aumentar el impuesto de los alcoholes sobre 40° desde 27% a 40%.

Oposición: no se pronuncia al respecto.

CEP-CIEPLAN: cambiar la base del impuesto por uno donde se cobra por la cantidad de gramos de alcohol puro contenido en cada envase de bebida alcohólica. En otras palabras, el impuesto varía en forma continua con el contenido de alcohol puro del licor.

Resultado del debate: retiro de esta disposición.

¹⁰ Podría ocurrir que una empresa con maquinarias de uso productivo y vehículos adquiriera todo su combustible libre de impuesto específico aduciendo que todo el combustible corresponde a sus maquinarias y no pagara este gravamen por el combustible que corresponde a sus vehículos.

El retiro de esta disposición genera un espacio importante de reforma. En este sentido, es necesario mejorar la forma en que el sistema tributario desincentiva el consumo de alcohol. Actualmente, el impuesto al licor se cobra como una tasa porcentual aplicada sobre el precio de venta al consumidor final. En este caso, cuando aumenta el impuesto que aplica sobre el precio de venta, existe un incentivo a que los consumidores sustituyan por alcohol más barato y de peor calidad, que es más dañino para salud. Por ejemplo, aumentar el impuesto de los alcoholes sobre 40° incentivaría, en el mediano plazo, la aparición de licores de 39°, una forma obvia de eludir el pago del impuesto y que aporta en menor medida a disminuir el consumo de alcohol, que es lo que interesa desincentivar con el mayor gravamen. Naturalmente, el consumo de bebidas alcohólicas de 39° origina virtualmente los mismos daños en la salud que el consumo de licores de 40° y, en este contexto, tendrían tasas impositivas sustancialmente distintas.

Un sistema que desincentiva de mejor manera el consumo de alcohol es la imposición de un gravamen sobre el gramaje del licor. En este caso, el impuesto recaería sobre lo que efectivamente daña a la salud, esto es, la graduación alcohólica, por lo tanto, se reducirían los incentivos a sustituir por alcohol más dañino y contribuiría a reducir los problemas de salud de los consumidores asociados al consumo de licor. De esta manera, se crearía una escala de impuestos que varía de acuerdo a los gramos de alcohol, lo que haría, por ejemplo, que el impuesto aplicado sobre el licor de 39° sea semejante al de 40° porque el daño a la salud es similar.¹¹ Al igual que en el caso de los

¹¹ Se podría argumentar que este mecanismo sería fácil de eludir por las complicaciones al determinar la medida concreta de gramos de alcohol, sin embargo, en otros

combustibles, el daño a la salud y no la recaudación debiera ser el foco para determinar las tasas de este gravamen.

7. Impuesto específico a los cigarrillos

Gobierno: no se pronuncia al respecto.

Oposición: no se pronuncia al respecto.

CEP-CIEPLAN: establecer el monto del impuesto de acuerdo al número de cigarrillos por cajetilla, algo así como cierta cantidad de UTM por cigarrillo o cajetilla.

Resultado del debate: aumenta el impuesto de los cigarrillos desde 0,0000675 a 0,000128803 UTM por unidad contenida en una cajetilla (o similar) y cae el impuesto sobre el precio final de los cigarrillos desde 62,3% a 60,5%.

Aunque no estaba contemplado en la propuesta de reforma inicial se incluyó una disposición al respecto. Tal como en el caso del alcohol, cuando aumenta el impuesto que aplica sobre el precio de venta, existe un incentivo a que los consumidores sustituyan por cigarrillos más baratos y de peor calidad, lo que resulta ser más dañino para salud. El objetivo del impuesto debiera ser desincentivar el consumo de cigarrillos porque de ello deriva el daño sobre la salud del fumador en el largo plazo, lo que justifica que el impuesto deba ser establecido por cada cigarrillo. El aumento del impuesto por

países donde este sistema se aplica, existe la tecnología para medir los gramos de alcohol de manera confiable, sin necesidad de que las propias compañías reporten esta información.

cigarrillo contenido en cajetillas y la reducción del impuesto sobre el precio final es un avance en la dirección correcta.

Reformas futuras en este ámbito debieran considerar un aumento del impuesto por unidad y la eliminación del impuesto sobre el precio final. Tal como en el caso de los combustibles y el alcohol, el daño a la salud y no la recaudación debiera ser la prioridad para fijar las tasas de este gravamen.

8. IVA en la construcción de viviendas

Gobierno: no se pronuncia al respecto.

Oposición: eliminar el crédito especial de IVA para la construcción de viviendas entre UF 2.000 y UF 4.500 y la intermediación de la inmobiliaria de viviendas nuevas queda afecta a un IVA de 19%.

CEP-CIEPLAN: eliminar el crédito especial de IVA para la construcción de todas las viviendas y aumentar de manera equivalente el subsidio habitacional para viviendas hasta UF 2000 para evitar que el precio de las viviendas suba para el segmento de población objetivo de la política habitacional. Además plantea incorporar la reventa por intermediarios inmobiliarios como una actividad que debe ser afecta a IVA a una tasa de 19%.

Resultado del debate: no hay reforma al respecto.

Aunque había similitudes en este aspecto en las propuestas alternativas analizadas, no se especificó ninguna modificación. Ello podría generar espacio para reforma en el futuro.

Actualmente, las empresas constructoras cuentan con un crédito especial equivalente al 65% del IVA que les correspondería para bienes inmuebles cuyo valor no exceda UF 4500 con un tope de UF 225 por vivienda. Con ello, la tasa efectiva de IVA de estas construcciones sería equivalente a 6,65%¹² y no el 19%. El argumento habitual para justificar la existencia de este crédito especial es la promoción de la construcción de viviendas sociales y ofrecer un precio más bajo en la venta de dichos inmuebles. De acuerdo al estudio de Michel Jorratt, en el marco del proyecto CEP-CIEPLAN¹³, esta rebaja es aprovechada principalmente por el quintil de mayores ingresos. Más aún, la política habitacional en Chile considera viviendas hasta UF 2000, pero el incentivo tributario incluye inmuebles hasta UF 4500. Por ambas razones, el crédito especial está desalineado de la política habitacional.

Si lo que interesa es la construcción de viviendas sociales y ofrecer un precio más bajo en su venta, entonces se debe eliminar el crédito especial (lo que subirá el precio de las viviendas para todos) y con la recaudación adicional (cerca de US\$ 700 millones) aumentar el subsidio para bajar el precio efectivo para las personas que adquieran inmuebles con valor inferior a UF 2000, que es la parte de la población foco de la política habitacional, lo que a su vez promoverá la construcción de viviendas cuyo valor no excede las UF 2000. Considerando el aumento del subsidio, la recaudación adicional ascendería a US\$ 570 millones.

Adicionalmente, incorporar a la construcción al régimen general de IVA, por medio de la eliminación del crédito especial, tiene la ventaja que reduce las oportunidades de evasión y elusión del IVA, que

como se vio en la sección 4, es una gran fuente de pérdida de recaudación para las arcas públicas.

9. Impuesto de Timbres y Estampillas

Gobierno: reducir este gravamen desde el 0,6% anual actual a un 0,2%.

Oposición: mantener el actual nivel del impuesto y extenderlo a otros servicios financieros y en general a toda transferencia monetaria que conlleve la obligación de devolución entre personas, empresas, y entre personas y empresas.

CEP-CIEPLAN: plantean que este impuesto es un sustituto del IVA en los servicios financieros y, como tal, se debiera mantener en el nivel actual o en su defecto subir a un 0,8% anual, cifra que sería equivalente a aplicar un IVA de 19% a estos servicios. Bajo esta lógica, también se sugiere que el monto del impuesto pagado al momento de contratar un crédito se recupere. En otras palabras, sea un crédito de IVA.

Resultado del debate: se rebaja la tasa máxima de este impuesto de 0,6% a 0,4% anual.

La clave para comprender direcciones futuras de reforma en este ámbito es definir cuál es la naturaleza de este impuesto, en particular, si este impuesto puede sustituir el IVA en el sector financiero. Como es bien sabido, no se puede establecer un IVA en esta industria porque resulta difícil en la práctica definir el valor agregado como en el resto de las actividades. Ante esta dificultad, es común que la mayoría de los países exima de IVA al sec-

¹² El 6,65% se obtiene de $(1-65\%)*19\%$.

¹³ Ver Michel Jorratt op. cit.

tor financiero. Sin embargo, es recomendable que ante la ausencia de un IVA, se aplique un impuesto sustituto equivalente.

En el marco del proyecto CEP-CIEPLAN, José Yáñez plantea que el impuesto equivalente sustituto del IVA debería ser el impuesto de Timbres y Estampillas.¹⁴ Este impuesto aplica sobre el monto del crédito, una fracción que se agrega a la tasa acordada del crédito. Por supuesto, encarece el crédito, al igual que lo hace el IVA en el resto de los productos. También es regresivo porque el monto pagado por este impuesto como fracción del ingreso es mayor para personas de ingresos medio y bajos que para personas de altos ingresos, tal como el IVA. No obstante, tal como el IVA, la fijación de este impuesto no puede obedecer a fines distributivos. Para redistribuir, el impuesto a la renta hace un excelente trabajo (en la medida que existan pocas exenciones que reduzcan la base imponible). Note que si se persiguieran objetivos distributivos en todos los ámbitos tributarios, tendríamos un sistema tributario altamente distorsionado, con muchísimos espacios para evasión y elusión.

Bajo la lógica de que el impuesto de Timbre y Estampillas es un adecuado sustituto del IVA en el sector financiero, entonces el nivel del impuesto se debería fijar de forma equivalente. Cálculos presentes en el citado estudio de José Yáñez apuntan a que una tasa equivalente sería del orden de 0,8% anual, algo lejos del 0,4% post-reforma. En el caso de las empresas, se debería permitir que el impuesto de Timbre y Estampillas pagado al momento de contratar un crédito se pueda “recuperar”, en otras palabras, sea un crédito de IVA, algo que solamente las PYMES pueden

¹⁴ Ver José Yáñez 2012. “Impuestos indirectos en Chile: Análisis y propuestas de reformas”. Borrador de Discusión. Centro de Estudios Públicos.

hacer en la actualidad. Ello, sin lugar a dudas, sería pro-crecimiento porque reduciría el costo de financiamiento de actividades productivas para todas las empresas. Por último, este impuesto se debería extender a todas las transacciones y servicios financieros porque a priori no hay razón para beneficiar los créditos respecto a otros servicios financieros con una exención de este impuesto. Así, este gravamen operaría de forma pareja sobre las transacciones financieras tal como el IVA lo hace sobre el resto de los bienes y servicios de la economía.

10. Otras disposiciones

En este último apartado, se discutirán un par de disposiciones que se plantearon en la propuesta original del Gobierno y que posteriormente se retiraron del proyecto que fue aprobado en el Congreso. Ellas son la reducción del arancel de las importaciones y los llamados “impuestos verdes”.¹⁵

En cuanto a los aranceles, la reforma inicial planteaba una reducción del arancel máximo de las importaciones desde 6% a 4% a implementarse el 2012, a 2% el 2014 y a 0% el 2015. El motivo de esta disposición sería estimular el crecimiento económico.

En este aspecto, vale la pena hacer algunas precisiones. Primero, el arancel de 6% aplica solamente a las importaciones que recibimos de países con los cuales el país no ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC). Las importaciones desde países con TLC firmado perciben arancel cero. El arancel promedio de importaciones, medida que

¹⁵ En la literatura económica, “impuestos verdes” se les llama a las disposiciones tributarias que buscan reducir la emisión de contaminantes y con ello el daño al medioambiente. Ellas incluyen el impuesto a las gasolinas, al petróleo diesel y al carbón, sólo por nombrar algunos ejemplos.

recoge el promedio de los aranceles de bienes importados desde países con y sin TLC es cercano al 1% actualmente en Chile. Ello sugiere que las desviaciones de comercio que el arancel máximo introduce son pequeñas y, por lo tanto, el estímulo sobre el crecimiento sería de escasa magnitud. Esto, sumado a los más de US\$ 500 millones que se pierden en recaudación fiscal por esta medida en régimen, podría justificar la inconveniencia de esta política.¹⁶

Respecto a los “impuestos verdes”, la reforma inicial contemplaba impuestos a la primera venta o importación de productos con alto costo de desecho, como son los neumáticos, aceites y lubricantes, pilas y baterías, ampolletas, envases y embalajes. La idea era desincentivar el consumo de estos artículos que generan un volumen importante de desechos en los vertederos y que además son de corta vida útil, pero que requieren mucho tiempo para su degradación.

Sin embargo, no es claro que estos impuestos verdes contribuyan a reducir el manejo de los productos con altos costos de desecho. La lógica del impuesto es encarecer su precio y con ello, reducir su demanda. Sin embargo, es posible que el consumo de estos productos caiga en pequeñas magnitudes (dependiendo de la demanda y el monto del impuesto), lo que no resuelve el problema del manejo de estos productos de manera significativa.

Para reducir en forma significativa los costos de desecho de estos productos es necesario avanzar en proveer estímulos al reciclaje de esos bienes. No obstante, es poco probable que esta-

blecer impuestos incentive el reciclaje.¹⁷ Este es un ejemplo claro de lo que se exponía en la Sección 4: el sistema tributario no siempre es el mecanismo más eficiente para estimular una conducta deseada, en este caso, el reciclaje para disminuir el volumen y el costo asociado al manejo de desechos. En consecuencia, aquí hay un importante espacio para reformas, donde se debe especificar cuál es la forma más efectiva para reducir la cantidad de desechos y estimular el reciclaje.

¹⁶ Otro argumento en contra de reducir los aranceles a cero es que se pierde una herramienta importante al momento de negociar un TLC con otras naciones.

¹⁷ Durante la discusión de la propuesta se mencionó que el monto de la recaudación se asignaría a un fondo destinado a estimular el reciclaje. Sin embargo, no era claro cuáles serían esos incentivos porque no estaban especificados en el proyecto de ley enviado inicialmente al Congreso.