

Propuesta Tributaria Evópoli¹

En Evópoli estamos convencidos de que es hora de pensar en un sistema tributario que sirva a Chile durante las próximas décadas. Ya no podemos seguir parchando sobre lo actual. Necesitamos un sistema moderno: justo, eficiente y simple, que le entregue a Chile las herramientas para avanzar en su camino al desarrollo integral, un sistema que le permita aumentar su competitividad internacional y destacarse sobre sus pares, más en un mundo en el que la estructura económica cambia cada vez más rápido, producto, entre otros, de nuevas tecnologías, cambios demográficos y ambientales.

Observamos que la discusión pública, pasada y actual, se ha centrado en el tamaño de la carga tributaria, dejando pasar la oportunidad de reflexionar de manera más profunda y con visión de largo plazo sobre el tipo de estructura tributaria que queremos y necesitamos. Hoy no podemos volver a cometer el mismo error: creemos que es fundamental acordar un rayado de cancha sobre principios tributarios que promuevan la justicia, eficiencia y simplicidad del sistema.

Es por ello que Evópoli desea entregar una propuesta tributaria coherente y completa (que incluye impuesto a la renta, IVA e impuestos específicos; y también aspectos sobre el control y la fiscalización tributaria); que mantiene la recaudación, pero que, al mismo tiempo, introduce mecanismos que potencian el crecimiento, el empleo y la inversión, siempre manteniendo a la persona en el centro, y contribuyendo a la construcción de un sistema más equitativo.

Nuestros principios para la política tributaria

- Equidad: Queremos que para un mismo nivel de ingreso (independiente de su fuente), todas las personas enfrenten una carga tributaria similar, sin privilegios ni discriminaciones de ningún tipo.
- Justicia: Se trata de impuestos personales progresivos, cuya carga sea diferenciada en función de la capacidad económica de cada contribuyente, mejorando la redistribución del ingreso.

¹ Este documento fue preparado por los economistas Raphael Bergoeing, Juan Braun, Ignacio Briones, Pablo Correa y Klaus Schmidt-Hebbel

- Neutralidad y externalidades: Es importante un sistema tributario que minimice las distorsiones sobre la asignación de recursos (fomento a determinados sectores económicos), la organización social de la empresa, el uso de factores productivos (capital versus trabajo) y los mecanismos de financiamiento (deuda versus capital).

A su vez, es fundamental que el sistema grave adecuadamente las externalidades negativas (contaminación, congestión, salud, etc.) de forma tal de que las distintas actividades económicas asuman los verdaderos costos sociales de su actuar.

- Pro-ahorro, inversión y emprendimiento: Sin un adecuado nivel de inversión, no es posible el crecimiento económico de largo plazo. Al respecto, es necesario que la estructura tributaria incentive el ahorro, la inversión y el emprendimiento, como motores de la generación de la riqueza del mañana.
- Recaudación: Creemos que, independiente de las discusiones futuras sobre el nivel de la carga tributaria, es fundamental que el conjunto de propuestas mantenga la recaudación del año 2018.
- Simplicidad: Requerimos un sistema que garantice la recaudación necesaria para financiar el gasto público y que, además, sea simple de entender para el contribuyente y simple de fiscalizar para el Estado.

No es justo, ni eficiente que las familias y empresas deban contratar a especialistas tributarios para hacer sus declaraciones de impuestos. Nuestro ideal es que la normativa tributaria pueda ser entendida por el ciudadano común al que va dirigida sin la necesidad de tener que recurrir a un abogado o a asesores tributarios. Además, un sistema simple minimiza los espacios de elusión y arbitraje tributario.

Junto a lo anterior, creemos que el nuevo sistema tributario debe considerar modificaciones de la institucionalidad tributaria: los impuestos, su control y cobro deben ser ciertos; no arbitrarios ni retroactivos. Para potenciar esto, la autoridad debe ser independiente del poder ejecutivo y organizarse como un ente autónomo con sus debidos balances.

La autoridad tributaria no puede modificar elementos constitutivos de la política para asegurar una aplicación imparcial de justicia, y las disputas entre contribuyentes y el S.I.I. deben ser resueltas por tribunales idóneos.

Finalmente, no debemos olvidar que la facultad del Estado de recolectar recursos de los contribuyentes se justifica por la contraprestación que éste entrega: un conjunto amplio de bienes y servicios públicos. En otras palabras, si hablamos de impuestos, también debemos tener una mirada respecto del buen uso de los recursos públicos.

Ideas matrices de nuestra política tributaria

I. Impuestos a la Renta:

1. Sistema integrado en base a retiros y tasa corporativa del 25%:

- a. Volver a un esquema 100% integrado en base a retiros: En el cual todo el impuesto de primera categoría pagado por las empresas sirva como crédito a los impuestos personales que deban pagar sus accionistas o socios.

Ello asegura que se vuelva a respetar el principio básico de equidad tributaria horizontal, según el cual dos personas que reciben similares ingresos – ya sea que su fuente sean rentas de capital o sueldos – paguen similares impuestos.

La reforma tributaria de la Nueva Mayoría, al crear el sistema semintegrado en que el crédito del impuesto de primera categoría llega solo al 65%, generó una sobretasa de 9,45% sobre las personas al momento de recibir utilidades de sus empresas.

Esto es injusto en distintas dimensiones:

- i) Consideremos el ejemplo de María, dueña de un taller de costura. María vive de su negocio, el que le reporta una ganancia mensual promedio de \$600.000. A su vez Mario, vecino de María, es empleado en una empresa y gana mensualmente los mismos \$600.000. Por su nivel de ingresos, ambos

se encuentran en el tramo exento del impuesto global complementario. En un sistema perfectamente integrado, independientemente de cuál sea la tasa de impuesto corporativa, se garantiza que ambas personas paguen el mismo impuesto acorde a su nivel de ingreso final, con independencia de la fuente de renta.

- ii) Ahora bien, bajo un sistema semintegrado como el de la reforma de 2014, este principio se rompe: mientras Mario no pagará impuesto a la renta, María habrá pagado mensualmente un 9,45%², es decir \$56.700. Esta es una primera dimensión de injusticia e inequidad tributaria que urge corregir.
- iii) Una dimensión adicional de injusticia del esquema semintegrado es su regresividad. Consideremos ahora a Pedro, un empresario con ingresos mensuales que lo dejan con holgura en la tasa marginal máxima del impuesto global complementario del 35%. Con el sistema semintegrado, la tasa efectiva de Pedro llegará al 44,45%, es decir un alza del 27%. En cambio, Cristina, una pequeña emprendedora de menores ingresos que tributaba con una tasa personal del 5%, verá incrementada su tasa al 14,45%, es decir un alza de casi 190%³. Por lo tanto, el sistema semintegrado es proporcionalmente más gravoso para un empresario pequeño que para uno grande.

De los ejemplos anteriores, se desprende que argüir que la integración tributaria favorece a los ricos (y, a contrario sensu, que la desintegración beneficia a los contribuyentes de menores ingresos) es equivocada. Es más bien lo contrario.

b. Una única tasa corporativa del 25%. Con el objetivo de fomentar el ahorro y la inversión. Si bien en un esquema integrado como el que proponemos, la tasa corporativa tiende a ser irrelevante cuando el horizonte de inversión es muy corto (es decir, cuando el empresario retira tempranamente todas las utilidades de la empresa, pagando su tasa personal), en la mayoría de las empresas que reinvierten y sus horizontes de inversión son

- 2 Resultado del 27% de impuesto de primera categoría pagado por su negocio, menos el crédito imputable equivalente al 65% de ese valor.
- 3 Resultado de la suma del impuesto personal del 35% más la sobretasa del 9,45% sobre los retiros de utilidades, en el primer caso, y de 5% personal más el mismo 9,45% en el segundo

más largos, una tasa corporativa más baja que la personal aumenta el ahorro privado agregado y la inversión.

Y es que, la evidencia muestra que la inversión es más sensible a la tasa de impuestos que el ahorro de las familias. Finalmente, reconocemos la intensa competencia internacional para atraer inversión, que ha reducido masivamente las tasas de impuestos corporativos en países OCDE y economías emergentes.

El costo fiscal de estas medidas depende de distintos supuestos, particularmente en lo relativo a los horizontes de inversión y retiro de utilidades. Con todo, en base a cifras reportadas por el Ministerio de Hacienda, tanto actual como de la administración pasada, estimamos que el costo de volver a integrar estaría en torno a los US\$500 millones anuales. A su vez, calculamos que una reducción de dos puntos en el impuesto corporativo debiera generar una menor recaudación con un techo en torno a US\$ 1.000 millones.

2. Incentivos para recuperar el ahorro y la inversión:

- a. Depreciación instantánea: Para todos los activos fijos sin tope, refrendando, además, que toda inversión en capital humano y en investigación y desarrollo (con tope) pueda ser descontada de la base imponible. Esta medida proporciona liquidez (flujo de caja) de corto plazo a las empresas que invierten ya que le permite a la empresa depreciar completamente la inversión (con el consiguiente aumento del gasto tributario) en un mismo ejercicio tributario, en lugar de depreciarlo en varios periodos. El costo fiscal económico fiscal aproximado de esta medida es de aproximadamente US\$200 millones anuales.⁴
- b. Costo de capital propio como gasto tributario: Toda empresa podrá deducir como gasto el costo de oportunidad de su capital aplicándole una tasa de interés notional equivalente a la tasa libre de riesgo. En la actualidad, la posibilidad de reconocer gastos financieros solo aplica al endeudamiento, lo que constituye una forma de discriminación al capital propio.

4 El costo económico se refiere al valor presente por menor recaudación de comparar la alternativa de depreciación acelerada con la alternativa de depreciación lineal. El efecto contable en las cuentas fiscales en el primer año es mayor, pero se ve compensado, a la vez, por menores rebajas por depreciación en los años que siguen dado que el activo habrá sido completamente depreciado en el primer año.

Esta medida que permite imputar como gasto tributario parte de costo de oportunidad de invertir con capital propio, empareja la cancha entre financiamiento con deuda y capital y le otorga liquidez de corto plazo a las empresas que financian sus inversiones con capital propio. Esta política se aplica actualmente en los países nórdicos y Bélgica y se encuentra en estudio en Australia y EEUU. El costo fiscal aproximado de esta medida es de US\$200 millones anuales.

3. No más renta presunta ni regímenes especiales:

- a. Proponemos unificar los regímenes y tasas diferenciadas del impuesto de primera categoría, eliminando la renta presunta para todos los sectores⁵. Dicho tratamiento particular no tiene ninguna razón de ser en la actualidad, con tecnologías de la información que permiten conocer a bajo costo los ingresos reales de los contribuyentes.⁶
- b. Adicionalmente, proponemos la eliminación de los regímenes especiales que generan un tratamiento diferenciado sobre rentas personales de fuentes particulares, como rentas pasivas.
- c. Estimamos un aumento de la recaudación fiscal de este paquete de medidas del orden de US\$ 300 millones anuales.

La renta presunta se justificaba en que, en el pasado, no disponíamos de tecnología que permitiera conocer y contabilizar a bajo costo los ingresos efectivos de ciertas empresas pequeñas. En la actualidad, con el acelerado cambio tecnológico esto sí es posible y de bajo costo, resultando anacrónica la mantención de este esquema.

De hecho, dicha mantención solo importa un trato diferenciado, muy favorable para ciertas empresas con renta presunta, que resulta injusto respecto a otras actividades económicas que deben tributar sobre sus ingresos efectivos. Más aún, la mantención de la renta presunta resulta doblemente injusta si consideramos que existe amplia evidencia de la utilización de esta figura por parte de variadas empresas con el solo propósito de pagar menos impuestos acogiéndose a esta franquicia.

5 Agrícola, transporte terrestre o carga y minería.

6 Esto no implica eliminar los sistemas de contabilidad simplificada para empresas de menor tamaño, actual 14 Ter.

4. Impuestos personales.

Actualmente el impuesto a la renta de las personas se estructura en torno a una tasa progresiva, llegándose a una tasa marginal máxima del 35%. Toda persona con ingresos mensuales inferiores a \$645.000 (aprox.) queda exenta de este impuesto, situación que determina que la base de tributación en Chile cubra solamente a cerca del 15% de la población (en la OCDE esta base es típicamente superior al 60%). Respecto de estos impuestos proponemos:

- a. Impuestos negativos: Creemos pertinente abrir una discusión de largo plazo sobre la pertinencia de la actual estructura tributaria, apuntando a ampliar la base del impuesto a todas las personas que reciben ingresos y estructurarlo en un esquema de impuesto negativo sobre éste.

Bajo este esquema, todos los chilenos tributarían formalmente, pero bajo un criterio progresivo, eficiente, redistributivo y neutral de recaudación. Las personas de menores ingresos –que enfrentarían una tasa muy baja- recibirían posteriormente una deducción o subsidio único a través del cual terminan recibiendo una transferencia neta positiva del Estado.

Este deducible se entrega hasta un décil de ingreso determinado, pero de forma decreciente y progresiva hasta llegar a cero. Tal esquema, supone además moverse desde una lógica de múltiples programas que generan transferencias sociales con saltos discretos en la asignación, hacia un esquema unificado y decreciente en el ingreso.

Lo anterior, mejora la focalización de estas transferencias, elimina comportamientos estratégicos y apunta a que quienes más lo necesiten sean quienes reciban la ayuda estatal.

- b. Pensiones: Proponemos eliminar la doble tributación en retornos de renta variable nacional para los afiliados de las AFP, reintegrándoles el impuesto de primera categoría a los dividendos pagados.

- c. Tasa personal máxima: Se propone no innovar, manteniendo la tasa marginal máxima vigente, luego de la reforma tributaria 2014.

II. Respecto del IVA, proponemos:

5. IVA parejo para todos los sectores y separar el cobro en la boleta:

- a. Actualmente hay una serie de actividades económicas que no pagan IVA. Estos privilegios muchas veces están sujetos a argumento arcaicos o que simplemente benefician a algunos grupos de poder y no tienen un sustento racional y de justicia social. Con la salvedad de las exenciones del IVA que aplican sobre algunos servicios educacionales y de salud, proponemos converger en forma gradual a un tratamiento parejo del IVA para todas las actividades restantes. La mayor recaudación por este concepto es del orden de US\$600 millones al año.
- b. A su vez, es importante que las personas tengan conciencia sobre su pago de impuestos indirectos. Es por ello que nos parece necesario, al igual como ocurre en otros países, que los precios sean publicados sin IVA y que éste se agregue al momento del pago, explicitando los montos correspondientes en la boleta.
- c. Finalmente, proponemos reemplazar el impuesto de timbres y estampillas por el IVA a todos los servicios financieros.⁷

III. Respecto de impuestos específicos y otros, proponemos:

6. Emparejar la cancha de los combustibles:

- a. Un criterio fundamental de eficiencia y justicia es que las actividades que generan externalidades negativas sean gravadas en forma proporcional. Esto implica que el "impuesto por unidad de mal" sea parejo entre estas actividades, cosa que no sucede en Chile en materia de combustibles.

⁷ Distintos países han adoptado distintos métodos para fijar los impuestos indirectos a los servicios financieros, entre ellos, algunos lo hacen a base de distintas estimaciones del valor agregado correspondiente a los servicios financieros (López-Laborada y Peña, 2016)

- b. Por ello, proponemos realizar una convergencia gradual en cuatro años en la tasa del impuesto específico del diésel al nivel de las bencinas. Como ha sido largamente estudiado, esta medida se justifica plenamente por las externalidades negativas, como la contaminación que estos generan. En lo sucesivo, cabe revisar el nivel de impuesto óptimo, tomando en cuenta que estimaciones para Chile, basadas en las externalidades negativas provocadas por el uso de los combustibles en Chile, sitúan al impuesto específico a los combustibles en niveles superiores al máximo vigente.⁸
- c. El aumento estimado en la recaudación fiscal producto de este emparejamiento de la cancha en los combustibles es del orden de US\$1.650 millones al año en régimen (US\$ 412,5 millones al año).

7. Emparejar la cancha del impuesto a los alcoholes

La idea de establecer un impuesto específico a los alcoholes consiste en gravar la externalidad negativa o mal que esto genera sobre las personas en términos de accidentes de tránsito, enfermedades, etc.

Un principio económico básico es que este impuesto debiera establecerse de forma pareja por "unidad de mal", en este caso por unidad de alcohol puro. No tiene sentido establecer tasas diferenciadas y ni menos asociadas al precio (*ad valorem*) ya que lo que interesa es la cantidad final de alcohol puro ingerida (en otras palabras, ingerir tres botellas de vino de 14% Vol. es equivalente a ingerir una botella de whisky de 42% Vol.)

⁸ Parry y Strand (2012).

Sin embargo, nuestra actual legislación hace esta diferenciación, estableciendo un impuesto *ad valorem* separando por tipo de bebida, según se muestra en la siguiente tabla:

TIPO DE BEBIDA	TASA IMPUESTO ESPECÍFICO	CONTENIDO ALCOHÓLICO PROMEDIO (% VOL.)
Licores, piscos, whisky, aguardientes y destilados.	31,5%	40
Vinos, espumosos o champaña.	20,5%	13
Cervezas.	20,5%	5

- a. Propuesta: manteniendo la actual recaudación por concepto de impuesto específico a las bebidas alcohólicas (US\$ 380 millones), se propone establecer un impuesto parejo por unidad de alcohol, para posteriormente en los años siguientes estudiar la conveniencia de un alza alineándola con el estándar internacional.⁹

9 Dado que en Chile el impuesto es *ad valorem*, no se tiene una medida precisa y comparable con los países donde existe efectivamente un impuesto específico por unidad de alcohol puro. Con todo, una estimación muy preliminar sugiere que la tasa media del impuesto en Chile sería significativamente inferior a la de su equivalente específico en la OCDE.

8. Eliminar criterio *ad valorem* del impuesto al tabaco:

Al igual que con el alcohol, el impuesto adecuado para gravar el mal asociado al consumo de tabaco es por unidad de mal. Actualmente los cigarrillos enfrentan un impuesto promedio cercano al 60%, impuesto que se descompone en un impuesto específico de \$50 pesos por cigarrillo y un impuesto *ad valorem* de 30%.

- a. Propuesta: manteniendo la recaudación actual (US\$ 1.500 millones anuales) se propone eliminar la componente *ad valorem* y pasar íntegramente a un impuesto específico por cigarrillo (criterio equivalente en el caso de otros tabacos).

9. Eliminar los aranceles y otros impuestos menores:

Proponemos: Una reducción gradual en 6 años de los aranceles al comercio exterior, hasta llegar a una tasa del 0%, entrando así al reducido grupo de países que, como Hong Kong, tienen apertura comercial total. Junto con esto, creemos que es necesario revisar la estructura de beneficios fiscales actuales y focalizar el gasto público en el desarrollo de las zonas extremas. El costo fiscal en régimen de esta medida es de aproximadamente US\$650 millones.

10. Impuestos a las donaciones con beneficios tributarios:

Hoy existen 92 cuerpos legales que otorgan, en forma limitada y muy dispareja, beneficios tributarios a donaciones realizadas a proyectos y fundaciones en áreas específicas, de las cuales, por ejemplo, se excluyen la salud y el medio ambiente.

- a. Proponemos: Reemplazar los cuerpos legales existentes por una única ley de incentivos tributarios para las donaciones a las organizaciones sin fines de lucro¹⁰, con un tratamiento uniforme, único y simplificado, tanto para donantes como para donatarios, con beneficios tributarios totales más bajos que los actuales, pero con límites máximos de donaciones a rebajar de la renta imponible más elevados.
- b. Adicionalmente, se reemplazarían los actuales comités temáticos o de áreas por un Comité Nacional de Donaciones, que apruebe donatarios, proyectos y donaciones para todas las áreas temáticas, empleando criterios transversales.

11. Impuestos a las donaciones y herencias:

Creemos prudente mantener la estructura actual y las tasas de impuestos a las donaciones entre vivos y herencias, porque tienen bajos efectos adversos en eficiencia y son potencialmente progresivos.

Sin embargo, hoy se evaden y/o eluden significativamente estos impuestos, porque se incorporan a terceras personas, típicamente descendientes, a las sociedades de personas de alto patrimonio, sin los pagos de impuestos correspondientes a las donaciones.

¹⁰ Permitiendo que toda institución de interés público pueda ser beneficiaria de incentivos tributarios, sin restricción respecto de su área de trabajo.

Por lo tanto, proponemos una fiscalización sistemática de la formación de estas sociedades y las correspondientes transferencias de patrimonio que se realizan inter vivos, persiguiendo tributaria y penalmente a los evasores del impuesto a las donaciones.

Adicionalmente, y aunque esto está fuera del ámbito tributario, se propone modernizar en el ámbito del derecho civil las restricciones de las donaciones de herencia con fines sociales y filantrópicos, en aras de promover esas actividades.

Las orientaciones propuestas dan cuenta de un principio justo y equitativo, porque muchas familias que no han constituido sociedades para transferir su patrimonio de una generación a la siguiente – típicamente de sectores medios, propietarios de una casa y poco más – pagan el impuesto a la herencia completa, mientras que aquellas familias que han constituido dichas sociedades – de mayor ingreso – eluden o evaden parte de estos impuestos a través de dichas sociedades.

IV. Respecto de la institucionalidad tributaria:

12. Nueva Administración tributaria:

- a. Queremos una normativa tributaria conocida, predecible y entendible por el ciudadano común sin necesidad de tener que recurrir a asesores legales.
- b. Es necesario que exista certeza, confianza y claridad, sin sospechas de discrecionalidad, tratamientos asimétricos o presiones indebidas, y que resguarde adecuadamente los derechos de los contribuyentes.
- c. Para ello, proponemos la creación de un “Administrador Tributario Único” cuya máxima autoridad sea seleccionada en base a sus méritos y ratificada con una mayoría calificada por el Congreso, con una duración en el cargo similar a la del Contralor General de la República, y que sus directivos más importantes sean seleccionados por ADP.
- d. Este administrador deberá progresivamente tender a la unificación de competencias de los entes de la administración fiscal –Tesorería, SII y Aduanas– lo que implicará una disminución de costos de operación del Estado y un aumento en las eficiencias del personal.

Tabla resumen

Efecto sobre recaudación fiscal en régimen de las principales medidas propuestas

MEDIDA	EFFECTO FISCAL (MILLONES US\$)
I.- Impuesto a la renta	
Integración del sistema tributario	-\$500
Rebaja tasa corporativa a 25%	-\$1.000
Depreciación instantánea	-\$200
Uso capital propio	-\$200
Fin renta presunta y regímenes especiales	+\$300
II.- IVA	
Disminución exenciones IVA	+\$600
III.- Impuestos sobre externalidades	
Elevar impuestos específicos combustibles	+\$1.650
IV.- Otros impuestos y fiscalización	
Aranceles 0%	-\$650

Nota: Ésta es una estimación preliminar, que debe estar sujeta a una revisión detallada, del impacto en recaudación sobre la estimación de la recaudación de impuestos en el año 2018.