Temas Públicos

Nº 1.046
30 de diciembre de 2011
www.lyd.org ISSN 0717-1528

Lineamientos para Perfeccionar el Sistema Tributario

La propuesta aquí presentada tiene como objetivo perfeccionar el sistema tributario actual en cuanto a su eficiencia junto con fomentar la inversión en capital humano. Adicionalmente, pretende minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo versus ahorro, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo. Ambos elementos son claves para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

En esta edición:

Lineamientos para Perfeccionar el Sistema Tributario

Políticas Públicas en Chile: Más Gasto no es Necesariamente Mejor

En los últimos meses se ha instalado el debate acerca de nuestro sistema tributario. Existen diversos pronunciamientos al respecto, aunque no se conocen aún propuestas detalladas sobre el particular.

La discusión se ha planteado respecto a cuáles serían los objetivos de un cambio o reforma tributaria. Para algunos, los impuestos constituirían un buen instrumento para mejorar la distribución del ingreso. Para otros, se debería contemplar un alza de impuestos con el fin de aumentar la recaudación y así hacer frente a las demandas de mayor gasto, por ejemplo, en educación.

Nuestra posición es que la estructura tributaria debe favorecer el crecimiento económico puesto que así se contaría con más recursos y se generarían más empleos, contribuyendo a mejorar la distribución del ingreso. En efecto, la desigualdad en Chile responde a los bajos ingresos autónomos de los deciles de más bajo ingreso de la población. A su vez, la poca capacidad de generar ingresos autónomos deriva de la baja participación laboral de los más pobres y de la falta de empleo. Por consiguiente, el problema de distribución de ingresos se relaciona con el empleo, la capacitación y la educación. Cualquier reforma tributaria que perjudique la inversión y generación de empleo terminará aumentando la desigualdad.

Una reforma tributaria debe tener como objetivo perfeccionar el sistema actual en cuanto a su eficiencia. Con este propósito, la estructura tributaria debería minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo versus ahorro y las decisiones de trabajo versus ocio, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo.

Por cierto, una reforma tributaria no es sinónimo de alzas de impuestos, como usualmente se interpreta. Los lineamientos para una reforma tributaria que se exponen a continuación contemplan cambios en la estructura de impuestos, pero apuntan a mantener la recaudación total constante.

La propuesta intenta, dentro del marco existente, acercarse a un impuesto al gasto para empresas y personas[12]. Un impuesto al gasto, a diferencia de uno al ingreso, no interfiere en la decisión consumo versus ahorro. Con respecto a la decisión trabajo versus ocio, tanto un impuesto al gasto como al ingreso la afectan. En rigor, no es claro si un impuesto al gasto es más eficiente que un impuesto al ingreso, ya que al ser menor la base, la tasa del impuesto al gasto debería exceder a la de un impuesto al ingreso. Como afirma Serra (2006), sólo en el caso de una oferta de trabajo inelástica puede sostenerse que el impuesto al gasto sería siempre más eficiente que uno al ingreso.

Impuesto a las empresas

En Chile, los impuestos recaen en las personas y, por consiguiente, el llamado impuesto a las empresas (o a los ingresos del capital) está integrado al impuesto personal, constituyendo un crédito a los dueños el pago realizado por las utilidades distribuidas y consumidas por éstos. En esencia, el impuesto de primera categoría corresponde a un anticipo de lo que finalmente pagarán los dueños.

La tasa de impuesto a las utilidades de 17% (transitoriamente en 20%) es relativamente baja a nivel internacional[3]. No obstante, Chile es uno de los países que más recauda con el impuesto a las empresas (Gráfico N° 1). El objetivo de mantener tasas bajas ha sido estimular la acumulación de capital. Un argumento es que sería conveniente un aumento en las tasas a las empresas y una reducción de las tasas de impuestos al ingreso de las personas para eventualmente igualarlas *("flat tax"*). Sin embargo, un

[1] Una propuesta en la misma línea basada en los flujos de caja de las empresas es la de Serra (2006).

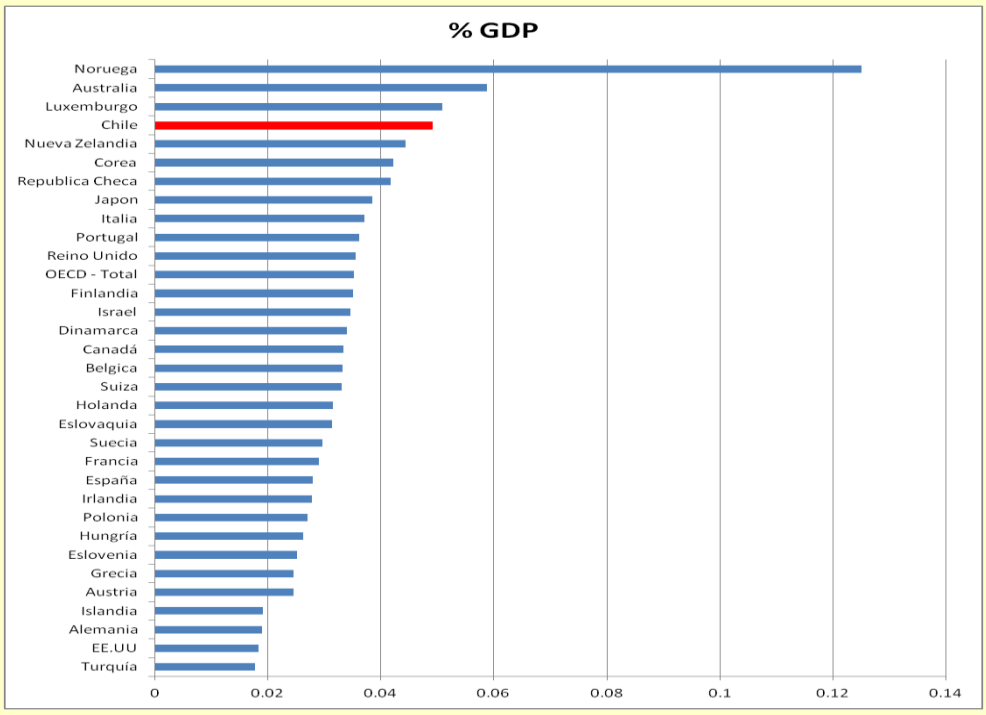
[2] Una propuesta más cercana al impuesto puro al gasto se presentará en la Serie Informe Económico N° 220.

[3] "Diagnóstico para una Reforma Tributaria en Chile". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos N° 1035. Ver Cuadro N° 6: de los países de la OCDE, Irlanda tiene una tasa menor (12,5%).

incremento de la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas genera en el margen un incentivo al retiro de utilidades y al consumo, perjudicando el ahorro, la inversión y el crecimiento económico.

Gráfico Nº 1

RECAUDACIÓN IMPUESTO A LAS EMPRESAS (2010), PORCENTAJE PIB



Fuente: OCDE, Tesorería para Chile.
*Datos 2008. No incluye royalty a la minería, Decreto Ley N° 2.398 ni impuesto adicional.

La propuesta sugiere que los impuestos para empresas de menor tamaño recaigan sobre el gasto y, por consiguiente, éstas sólo tributen por las utilidades retiradas por socios (personas naturales). De esta forma se generan incentivos al ahorro e inversión.

En la actualidad existe un sistema de tributación sobre las utilidades distribuidas para las Pymes, pero muy acotado.

Impuesto a las personas

Los ingresos de las personas tributan de acuerdo a una escala progresiva que alcanza una tasa marginal máxima de 40%. Esta tasa es elevada de acuerdo a lo que se observa en otros países[4].

[4] Ver "Diagnóstico para una Reforma Tributaria en Chile". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos N° 1.035. Cuadro N° 8.

En alguna medida, el sistema tributario actual está orientado al gasto al contemplar exenciones limitadas que incentivan el ahorro (APV y 57 bis) y dado que, en general, el IVA puede considerarse como un impuesto al gasto. La propuesta contempla que las familias puedan deducir sus gastos en inversión en capital humano: educación y salud, lo cual constituye un elemento central en las nuevas teorías del crecimiento económico. Por lo tanto, un sistema tributario que incentive tanto la acumulación de capital físico como humano, favorece el crecimiento económico y empleo directamente como resultado de la mayor calificación de la fuerza de trabajo.

Simulación impuesto mixto al gasto

Sin duda, transitar hacia un impuesto al gasto es una reforma tributaria radical. Una alternativa intermedia podría mantener el impuesto al ingreso de las personas, pero orientarlo en mayor medida hacia el gasto, ampliando los incentivos al ahorro (57 bis y APV)[5]. Como reconoce Serra (2006), los límites del incentivo deberían expandirse gradualmente, si no las personas usarían todo el *stock* de ahorro para reducir la base tributaria con una caída importante en la recaudación. Adicionalmente, las familias podrían descontar, con un límite, gastos en educación y salud[6].

Con respecto a las empresas, se propone aumentar el límite para que un mayor número de empresas puedan tributar sobre retiros.

A continuación se esbozan algunas de estas ideas en un ejercicio simplificado que distingue, para efectos tributarios, las utilidades distribuidas de aquellas reinvertidas para las distintas clasificaciones de tamaño de las empresas basadas en ventas que actualmente realiza impuestos internos, suponiendo que de las utilidades, un 70% se retiene y 30% se distribuye, para los impuestos pagados en pesos[7].

Luego, se podría esquematizar el nuevo impuesto de primera categoría como sigue: sólo las empresas más grandes tributarían por las utilidades retenidas, con una tasa entre 8 y 17% y 17% para las utilidades distribuidas. La pequeña y mediana empresa tributaría sólo por las

[5] Un sistema de tributación al ingreso de las personas, ampliando al 100% los mecanismos de incentivo al ahorro sería equivalente a que las personas sólo tributaran por los ingresos del trabajo, eliminando las exenciones como propone Serra(2006). Esto por cuanto en ambos casos no se interfiere en la decisión de consumo versus ahorro.

[6] También podría considerarse el gasto en vivienda que es el principal ahorro de las familias. Actualmente, aparte de los subsidios habitacionales, se puede reducir el pago de interés de un crédito hipotecario. En principio se podría considerar una reducción de la base imponible por el pago contado (pie) de la vivienda. Por falta de información no se considera esto en las simulaciones.

[7] Para los impuestos en moneda extranjera se mantiene la situación de 2010: 80% retiro y 20% se distribuye. Esto parece ser atípico y respondería a las mayores utilidades generadas por el alto precio del cobre en los años recientes.

utilidades distribuidas con tasa de 17% y la micro empresa estaría exenta del pago de impuestos.

La diferencia en el trato tributario se fundamenta en que las Pymes dependen en mayor medida del financiamiento interno (utilidades reinvertidas) para financiar su expansión, ya que su tamaño y falta de historia las hacen más riesgosas, afrontando restricciones en el financiamiento bancario. Asimismo, se les dificulta el financiamiento con efectos de comercio o acciones.

Cuadro Nº 1
PROPUESTA IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA

Tasa Impuesto Utilidades Dsitribuidas	
Gran empresa II: más de 1.000.000 UF anuales	**17%**
Gran empresa I: 100.000 ,01 a 1.000.000 UF anuales	**17%**
Mediana empresa: 25.000,01 a 100.000 UF anuales	**17%**
Pequeña empresa: 2.400,01 a 25.000 UF anuales	**10%**
Micro empresa: 0,01 a 2.400 UF anuales	**0%**
Tasa Impuesto Utilidades Retenidas	
Gran empresa II: más de 1.000.000 UF anuales	**17%**
Gran empresa I: 100.000 ,01 a 1.000.000 UF anuales	**8%**
Mediana empresa: 25.000,01 a 100.000 UF anuales	**0%**
Pequeña empresa: 2.400,01 a 25.000 UF anuales	**0%**
Micro empresa: 0,01 a 2.400 UF anuales	**0%**

Fuente: Clasificación del SII modificada.

La progresividad del impuesto se obtiene de manera similar al actual impuesto Global Complementario, es decir, se tributa una tasa de 0% para las utilidades retenidas correspondientes a las ventas de las primeras UF 100.000, luego 8% para las siguientes UF 900.000 y 17% para todas las que provengan de ventas que excedan UF 1.000.000[8].

Adicionalmente, como el espíritu de la reforma es aproximarse a gravar el gasto y no la inversión en capital humano, se debe descontar de la base imponible los gastos de las familias en salud (gasto adicional al 7% que se destina a FONASA o ISAPRE) y educación (copagos de matriculas y mensualidades) con un límite de $ 250.000 mensuales. El Cuadro N° 2, presenta a grandes rasgos los gastos potencialmente deducibles, como porcentaje del Ingreso Autónomo para cada quintil de Ingreso. Este fue construido utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007 (EPF2007), insumo esencial de la construcción de la canasta del IPC.

[8] Esto supone la necesidad de establecer por presunción legal un cierto margen de utilidad/venta, que para este ejercicio se supuso constante para todas las empresas.

Cuadro Nº 2

GASTO DE LOS HOGARES, PROPORCIÓN DE INGRESO AUTÓNOMO POR QUINTIL

	TOTAL	I	II	III	IV	V
Educación	**5,65**	**7,02**	**5,75**	**5,72**	**6,42**	**5,15**
MATRÍCULAS Y MENSUALIDADES	5,65	7,02	5,75	5,72	6,42	5,15
Servicios Medicos	**5,62**	**5,63**	**5,61**	**5,99**	**6,55**	**5,11**
MEDICAMENTOS	1,81	1,87	1,85	1,82	2,06	1,70
INSUMOS MÉDICOS	0,11	0,21	0,16	0,16	0,16	0,07
APARATOS Y EQUIPOS AUXILIARES	0,51	0,55	0,61	0,52	0,62	0,43
LENTES ÓPTICOS	0,45	0,55	0,44	0,50	0,57	0,37
APARATOS ORTOPÉDICOS Y TERAPEÚTICOS	0,06	0,00	0,17	0,02	0,05	0,05
SERVICIOS PROFESIONALES DE LA SALUD	2,19	1,92	2,05	2,07	2,59	2,10
CONSULTA MÉDICA	0,81	0,62	0,70	0,69	0,97	0,82
INTERVENCIÓN MÉDICA EN OPERACIONES	0,08	0,26	0,00	0,27	0,05	0,04
HONORARIOS DE OTROS PROFESIONALES (ENFERMERAS, PRACTICANTES)	0,11	0,03	0,01	0,08	0,24	0,11
SERVICIO DENTAL	0,73	0,45	0,88	0,66	0,69	0,75
ANÁLISIS Y SERVICIOS DE LABORATORIO Y RAYOS	0,46	0,57	0,45	0,36	0,65	0,39
ATENCIÓN HOSPITALARIA	0,96	1,08	0,95	1,40	1,11	0,77
HOSPITALIZACIÓN	0,93	1,08	0,95	1,39	1,09	0,73
SERVICIO DE EMERGENCIA MÓVIL	0,03	0,00	0,00	0,01	0,02	0,04
SEGURO DE SALUD	0,03	0,00	0,00	0,01	0,01	0,04
TOTAL % Ingreso Autonomo	**11,27**	**12,66**	**11,36**	**11,71**	**12,97**	**10,26**

Fuente: VI Encuesta de Presupuestos Familiares INE.

El Cuadro N° 3 resume el cambio en la recaudación por concepto de impuesto a las personas resultantes de las deducciones propuestas, éstas reducen la base imponible de los contribuyentes en alrededor de un 11%.

Esta menor tributación que favorece a aquellos en las tasas más bajas de impuesto, pues ven más reducido porcentualmente su pago, se traduce en una menor recaudación en términos de impuestos personales de un 15%. Lógicamente la reducción, como porcentaje del ingreso que se deja de pagar en impuesto, es más favorable para los tramos de tasa marginal más alta ya que estos dedican un porcentaje muchísimo más alto de su ingreso al pago de este tributo.

Cuadro Nº 3

DEDUCCIÓN POR GASTOS EN SALUD Y EDUCACIÓN

					BASE 2010		PROPUESTA		
Desde	Hasta	Tasa Marginal	Contribuyentes		Renta Imponible Promedio	Impuesto (antes de deducciones)	Deducción por gasto salud educación	Rebaja del impuesto	
$ mes	$ mes	[%]	N°	%	$ mes	$ mes	$ mes	$ mes	%
$ 0	$ 507.668	0%	6.476.425	81,80%	157.364	$ 0	-	-	-
$ 507.668	$ 1.128.150	5%	942.693	11,90%	715.273	$ 10.380	$ 78.680	$ 3.934	37,9%
$ 1.128.150	$ 1.880.250	10%	257.548	3,30%	1.408.767	$ 59.086	$ 154.964	$ 15.496	26,2%
$ 1.880.250	$ 2.632.350	15%	106.842	1,40%	2.170.914	$ 149.834	$ 238.800	$ 35.820	23,9%
$ 2.632.350	$ 3.384.450	25%	56.476	0,70%	2.910.065	$ 288.478	$ 250.000	$ 62.500	21,7%
$ 3.384.450	$ 4.512.600	32%	39.843	0,50%	3.781.863	$ 534.246	$ 250.000	$ 80.000	15,0%
$ 4.512.600	$ 5.640.750	37%	15.021	0,20%	4.895.075	$ 909.598	$ 250.000	$ 92.500	10,2%
$ 5.640.750	y más	40%	18.683	0,20%	9.318.980	$ 2.656.790	$ 250.000	$ 100.000	3,8%

Fuente: Elaborado a partir de datos del SII.

El Cuadro N° 4 presenta el escenario base construido a partir de los ingresos estructurales[9] y una propuesta basada en los ingresos efectivos de 2010 que incluye los cambios recién mencionados, más la mayor recaudación proveniente de un punto más de crecimiento. En este escenario, se obtiene una menor recaudación de US$ 681 millones.

La elección de un escenario base estructural como punto de referencia se debe a que este es el monto de gasto que en rigor se requiere financiar de acuerdo a la política fiscal estructural que vincula los gastos a los ingresos cíclicamente ajustados[10]. Por lo tanto, este sería el monto que una reforma neutral buscaría recaudar.

Adicionalmente, se deberían destinar recursos a aquellas personas que quedan marginadas de los beneficios de esta reforma tributaria pro ahorro. Particularmente, aquellos que ganan menos de $ 500.000 mensuales, cuya tasa marginal de impuesto a la renta es cero y que obviamente no se benefician de la posibilidad de reducir su base imponible gastos en salud y educación. Una alternativa es extender el monto de reducción de impuestos del tramo dos al tramo exento como deducción de gastos en salud y educación.

Por cierto, para mantener la recaudación constante esta propuesta debería aplicarse gradualmente. Este ejercicio presenta sólo un piso de la recaudación que se requiere provenga del nuevo impuesto al gasto personal, ya que la recaudación en ambos escenarios disminuye para menores niveles de retiros por parte de las empresas, como resultado de los poderosos incentivos que se crean para la retención y reinversión de

[9] Es decir, los ingresos tributarios coherentes con el PIB de tendencia y el precio del cobre de largo plazo.

[10] Más aún, si se desea converger a un déficit estructural del 1% del PIB, como es el objetivo del gobierno, se podría pensar que existen holguras.

utilidades, como sucedió con las reformas de finales de los ochentas. Esta caída en los retiros, si bien puede tener impactos muy positivos en la inversión, especialmente de aquellas empresas con restricciones al crédito, dificulta el mantener la neutralidad en cuanto a recaudación.

Cuadro Nº 4

REFORMA TRIBUTARIA MM US$

	Estructural	Efectivo+Reforma
	BASE 2010	**Escenario 1**
Utilidades Retenidas/Total Utilidades	**70%**	**70%**
INGRESO PESOS		
Primera Categoría	**5.441**	**3.472**
Utilidades Retenidas	3.809	2.100
muy grande	1.743	1.521
grandes	1.461	579
medianas	258	0
pequeñas	262	0
micro	85	0
Utilidades Distribuidas	1.632	1.372
muy grande	747	685
grandes	626	570
medianas	111	77
pequeñas	112	40
micro	36	0
Adicional Neto	**655**	**625**
Adicional Bruto	1.274	1.208
Crédito 1 Categoria	619	583
Global Complementario Neto	**220**	**95**
GC Bruto	686	651
Crédito 1 Categoría	466	457
Excenciones	0	99
Segunda Categoría	**2.841**	**2.410**
2 Categoría Bruto	2.841	2.841
Excenciones	0	431
INGRESOS MONEDA EXTRANJERA*		
Primera Categoría	**513**	**1.723**
Utilidades Retenidas	103	332
Utilidades Distribuidas	411	1.391
Adicional Neto	**977**	**1.225**
Adicional Bruto	1.899	2.367
Credito 1 Categoria	923	1.142
IMPUESTO ESPECIFICO		
Petroleo	**469**	**470**
Petroleo Bruto	967	967
Credito Especial	498	497
Bencina	**1409**	**1409**
Impuesto Actos Juridicos	**392**	**392**
Recaudación Crecimiento Adicional	**0**	**414**
Recaudación	**12.917**	**12.237**
Cambio recaudación	**0**	**-681**

Fuente: LyD a partir de datos de la Tesorería General de la República.
*Corresponde a los pagos efectuados en moneda extrajera de 1° categoría e impuesto adicional, independiente de si traspasan a moneda local.
**Se asume recaudación lineal.

Conclusión

La propuesta aquí presentada tiene como objetivo perfeccionar el sistema actual en cuanto a su eficiencia junto con fomentar la inversión en capital humano. Con este propósito en mente y concretamente desplazando el foco de la tributación del ingreso al gasto, ésta pretende minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo versus ahorro, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo. Ambos elementos son claves para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Debido a que la propuesta de tributación genera menor recaudación por US$ 681 millones, y representa un cambio radical en la lógica del sistema impositivo chileno, ésta debiese ser implementada de manera gradual, de modo que el mayor crecimiento permita mantener el nivel de recaudación necesario para financiar el gasto público.

Referencias:

Estadísticas CEPAL, www.eclac.cl.

Estadísticas OECD, www.oecd.org.

Estadísticas DIPRES, www.dipres.gob.cl.

Informe Financiero del Tesoro 2008, 2009 y 2010, Tesorería General de la República.

Serra, Pablo. *"La Reforma al Sistema Tributario Chileno: Una Tarea Inconclusa",* Estudios Públicos 101, 2006.

VI Encuesta de Presupuestos Familiares, INE 2007.

Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2009.

En breve…

PROPUESTA LYD BUSCA FAVORECER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, DE MANERA DE GENERAR MÁS EMPLEO Y POR ESA VIA DERROTAR LA POBREZA Y MEJORAR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO:

- **Con respecto a las empresas**: Aumentar el límite actual para que más empresas puedan tributar sobre retiros. El impuesto de primera categoría quedaría de la siguiente manera: sólo las empresas grandes tributarían por utilidades retenidas (tasa entre 8 y 17%) y con una tasa de 17% para las utilidades distribuidas. Las pequeñas empresas sólo por las distribuidas con una tasa del 17% y la microempresa, exenta de impuestos.
- **Con respecto a las personas:** Mantener el impuesto al ingreso, pero orientarlo en mayor medida al gasto, permitiendo descontar a las familias (con un límite) gastos en educación y salud, ampliando a la vez incentivos al ahorro (57 bis y APV).