

Proyecto de Reforma Tributaria: Aspectos más Relevantes

El alza de impuestos a las empresas perjudicará especialmente a las Pymes, reduciendo el ahorro e inversión y con potenciales efectos negativos sobre el crecimiento en el corto y mediano plazo. Sin embargo, la propuesta contiene aspectos favorables como la reducción de impuestos a las personas y el crédito tributario por gastos en educación.

Finalmente el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma tributaria para su discusión. La intención del Ejecutivo es tener un proyecto aprobado y despachado en julio.

En el discurso de presentación de la iniciativa, el Presidente puso el énfasis en la reforma educacional y los recursos que se requerirían para educación en los distintos niveles. Los cambios en Educación son positivos, ya que el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente en los niveles iniciales, es fundamental para avanzar en la igualdad de oportunidades que debe garantizar la sociedad a los individuos. Adicionalmente, una mejor educación permite mejorar la productividad del trabajo y de esta forma potenciar el crecimiento económico.

No obstante lo anterior, no queda claro en la presentación del proyecto educacional la necesidad de una reforma tributaria para este fin. El Gobierno se ha embarcado en iniciativas de gasto más allá de los proyectos en discusión que surgieron hacia fines del año pasado. Por ejemplo, el subsidio anual al Transantiago por US\$ 700 millones y el correspondiente gasto equivalente en regiones. La falta de un planteamiento más claro en cuanto a la trayectoria de gasto fiscal proyectado impide concluir que los fondos de la reforma tributaria irán a educación. En otras palabras, el dinero es fungible y la necesidad de allanar más recursos

En esta edición:

Proyecto de Reforma
Tributaria: Aspectos más
Relevantes

Fortalecimiento del Ministerio
Público: ¿Suficiente Rendición
de Cuentas?

al Fisco puede deberse a su intención de mayores gastos no sólo en educación.

La presentación del proyecto tampoco aborda la discusión respecto a los efectos sobre el bienestar y crecimiento de la economía de la reforma tributaria. Más aún, no se consideran alternativas al financiamiento tributario. En efecto, los mayores gastos podrían financiarse con una combinación de un mayor esfuerzo de eficiencia en el uso de recursos y con la creación de un fondo para la educación. Este fondo, de manera similar al caso del fondo para pensiones, podría formarse con recursos provenientes del mayor precio del cobre, respecto de su nivel de largo plazo. Si fuese necesario, se debería contemplar en la discusión la posibilidad de privatizar una parte menor de CODELCO (15%) para capitalizar este fondo, y hacer frente a gastos permanentes usando el flujo de interés obtenido. Al final del día, el retorno social de invertir en educación puede ser superior al del cobre.

Aspectos relevantes de la reforma tributaria

Como se esperaba, uno de los aspectos fundamentales del proyecto es el aumento del impuesto de primera categoría de 17% a 20%, reafirmando una vez más que aumentos transitorios en los tributos usualmente terminan siendo permanentes. Esta alza tiene efectos negativos en el ahorro e inversión como precisamos más adelante. Más aún, el incremento transversal que afectará tanto a Pymes como a grandes empresas, perjudica sustancialmente más a las primeras en cuanto éstas dependen en mayor medida de las utilidades para financiar la inversión y su crecimiento, ya que no pueden acceder a financiarse con deuda en las favorables condiciones que lo hacen las grandes empresas. El proyecto no considera una extensión de mecanismos como el artículo 14 quáter que permite a la Pymes reinvertir sin pagar impuestos por \$ 50 millones de utilidades y que de alguna forma ayudaría a compensar los efectos adversos de esta alza. Además, es muy probable que se requiera simplificar el acceso a este sistema ya que hoy sólo lo utiliza 6% de los potenciales beneficiarios. En cuanto a la recaudación esperada de US\$ 1.796 millones en 2013 y US\$ 1.151 millones en 2014, ésta podría terminar siendo inferior si induce un cambio en el comportamiento de los retiros que hacen sus dueños.

Adicionalmente, se contempla la aplicación de impuestos verdes a productos cuyo manejo como residuo después de su vida útil genera un alto costo social. En particular, se plantea gravar neumáticos, aceites, lubricantes, pilas y baterías, ampollitas y ciertos envases y embalajes. Esta modificación, aunque se basa en un concepto correcto, como es gravar bienes que generan externalidades, no se presenta dentro de un esquema general para combatir males que tenga un criterio ordenador y evite discrecionalidades, ni se hace cargo del uso de combustibles fósiles

para transporte vehicular. Incluso se ha anunciado una flexibilización del sistema de estabilización de precios de combustibles SIPCO que no contribuiría a mitigar los efectos en contaminación y congestión. Gravar ciertos bienes, sin mayor explicación, puede conducir a una dinámica inconveniente para intentar incluir o exceptuar de los impuestos a bienes en particular, sin un concepto general.

En cuanto a la rebaja al impuesto de segunda categoría y global complementario, ésta es positiva dadas las altas tasas marginales de impuesto a las personas vigentes en Chile comparadas con lo existente a nivel internacional. En el mismo sentido, es especialmente positiva la posibilidad de utilizar como crédito contra los impuestos personales los gastos que realizan las familias en matriculas y colegiaturas, con un tope de ingreso familiar de 66 UF, reconociendo así el carácter de inversión en capital humano de la educación.

Se ha planteado que la baja del impuesto a las personas, junto con el aumento del impuesto a las empresas, reduciría los incentivos a formar sociedades para postergar el pago de impuestos. El punto es que este incentivo nace del diferente trato al ahorro de personas y empresas. En efecto, sería más recomendable dar el mismo incentivo al ahorro a ambos y así no resultaría atractivo formar estas sociedades.

La propuesta también contempla modificar una serie de artículos en busca de limitar ciertos vacíos legales ("loopholes"). Sin embargo, algunos de estos fueron concebidos originalmente en la ley y por consiguiente no pueden considerarse mecanismos de elusión. Este es el caso de los retiros en exceso que permitía a las sociedades anónimas (y limitadas) efectuar retiros en el caso de existir pérdidas, postergando el pago de impuestos hasta que se generen utilidades tributables, el cual fue posteriormente eliminado para las sociedades anónimas. El proyecto actual acaba con esta posibilidad para las sociedades de personas, obligando al pago de impuesto por los retiros en exceso. La modificación se justificaría por el hecho de que ciertas sociedades postergarían indefinidamente el pago de impuestos al no generar utilidades. Sin embargo, para evitar esta mala práctica podría limitarse la postergación del impuesto a un plazo razonable en el caso de los retiros en exceso.

Una segunda modificación relevante, es el nuevo tratamiento que recibirían los gastos rechazados de las sociedades de personas, donde estos se consideran actualmente retiros de los dueños. Con la modificación se igualaría el trato que reciben hoy las sociedades anónimas, donde se aplica una tasa de 35% sobre el gasto rechazado. Esta medida que apunta a castigar de manera más dura la asignación de gastos personales de los controladores a las sociedades de personas, lo que sería una práctica bastante extendida. Sin embargo, esto encarecería el cumplimiento tributario para las pequeñas empresas que por

desconocimiento y poca asesoría terminan habitualmente con gastos rechazados. Éstos actualmente sólo gatillan el pago del impuesto global complementario del propietario, que probablemente tiene una tasa marginal baja; pero que con la nueva regulación implicarían un pago de 35% lo que probablemente termine siendo demasiado oneroso para las Pymes.

Con respecto a la recaudación de las modificaciones de retiros en exceso y gastos rechazados de US\$ 800 millones en régimen, es preciso consignar que los cambios de comportamiento producto de la nueva legislación alteren estos montos.

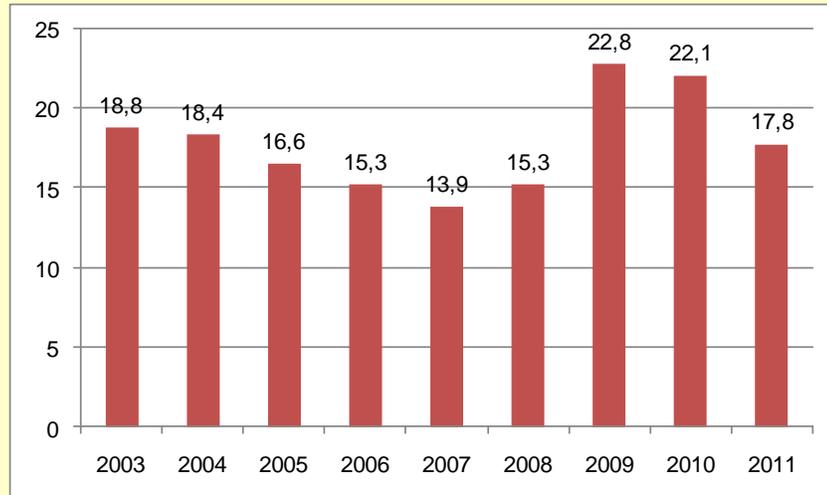
Una propuesta positiva es la inclusión de normas de contaminación para empresas transportistas de pasajeros, las que en la actualidad no estaban sujetas a esta regulación, y la inclusión de normas de contaminación para empresas de todos los rubros sujetas a renta presunta con ventas menores a UTM 1.000 anuales. En el contexto de modificaciones a la tributación vigente, es posible revisar los límites que existen para acogerse a esta norma, teniendo en cuenta que llevar contabilidad resulta cada vez menos oneroso.

Por último, la reducción gradual de aranceles y rebaja del impuesto de timbres y estampillas si bien representan una caída considerable en la recaudación de cerca de US\$ 900 millones en régimen que hace dudar acerca de si es el mejor impuesto a disminuir hoy, considerando además que elimina un elemento en futuras negociaciones comerciales, tendrá beneficios para personas y empresas Pymes. Si bien los aranceles vigentes ya eran bajos, llevarlos a cero elimina la distorsión que estos generan en el consumo y producción.

El desafío del crecimiento y la reforma tributaria

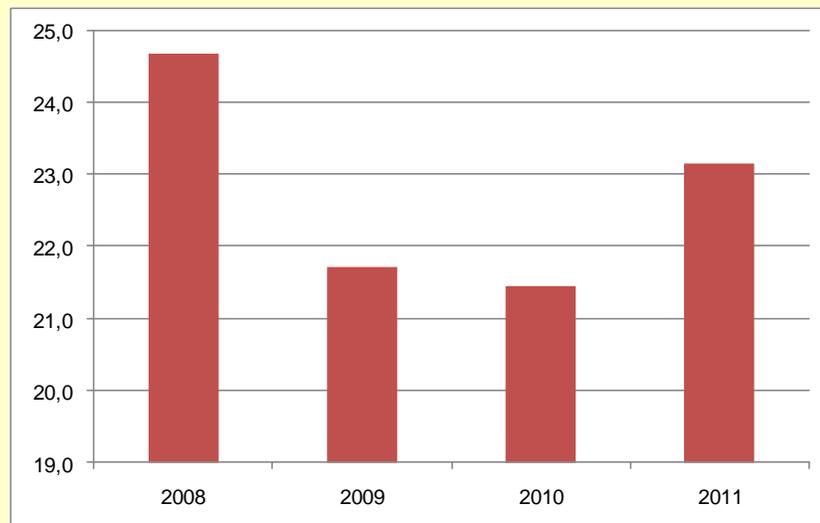
En el último tiempo, el ahorro privado ha descendido y la tasa de inversión se ha mantenido bajo la meta de 28% que contemplaba el programa de Gobierno (ver Gráficos N° 1 y N° 2). Con respecto al ahorro privado, casi un 70% corresponde a las utilidades retenidas de las empresas. El proyecto de reforma tributaria afectará negativamente al ahorro privado. La reducción de la tasa de impuesto a las personas y el alza de la tasa a las empresas incentiva en el margen un incremento de los retiros y del consumo. Esto es particularmente importante para las empresas Pyme, ya que su principal fuente de financiamiento de la inversión son las utilidades reinvertidas, debido a las restricciones para acceder a un financiamiento con deuda o emitiendo acciones. En concreto, el incremento a 20% de la tasa de impuestos a las empresas, reducirá el ahorro, la inversión y empleo de las Pymes al tener menos recursos para su financiamiento.

Gráfico N° 1
AHORRO PRIVADO (% DEL PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico N° 2
INVERSIÓN (FBKF, % DEL PIB A PRECIOS CORRIENTES)



Fuente: Banco Central de Chile.

Otra forma de apreciar la caída en el ahorro es recurrir a las identidades de la macroeconomía. La mayor recaudación permite financiar un incremento en el gasto público, pero también se incrementaría el consumo privado al aumentar el ingreso disponible de las personas por la caída en la tasa que las afecta. Por lo tanto, en el mediano plazo la identidad de PIB igual a la demanda agregada requeriría de una caída en la inversión y/o de un

aumento en las importaciones netas. Es decir, de un aumento en el déficit en la cuenta corriente o ahorro externo para compensar la caída en el ahorro nacional.

El mayor gasto público en educación así como el incentivo a un mayor gasto privado, dada la rebaja de impuesto asociada al gasto en educación debería incrementar la productividad del trabajo si mejora la calidad de la educación y por consiguiente el capital humano.

En síntesis, el efecto sobre el crecimiento de la reforma tributaria y del mayor gasto en educación es ambiguo. Por un lado se reduce el ahorro privado y la inversión de las Pymes, lo cual llevaría a una tasa de inversión menor a la meta, dadas las limitaciones en el ahorro externo. Por otra parte, permitiría un aumento en la productividad del trabajo al mejorar la calidad de la educación, pero esto sería posible sólo en el largo plazo¹ y probablemente sin un aumento en la carga tributaria como el que se propone. Adicionalmente, podría aumentar la productividad total de factores debido a la reducción de costos para las empresas ocasionado por la baja en el impuesto de timbres y estampillas, la eximición del impuesto al software y la eliminación de aranceles a la importación que impactaría favorablemente en los costos de la energía al caer el precio del GNL.

El Cuadro Nº 1 simula la tasa de inversión, crecimiento del empleo y Productividad Total de Factores (PTF) para alcanzar un crecimiento sostenible de 5% y así alcanzar el umbral del PIB per cápita de un país desarrollado en 8 años².

Cuadro Nº 1

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO

Crecimiento Anual PIB	Tasa de Inversión/PIB	Crecimiento % Empleo	Crecimiento % PTF
5,0%	28%	2%	1,3%
5,2%	28%	2%	1,5%
5,7%	28%	2%	2,0%
6,0%	28%	2%	2,3%
4,4%	23%	2%	1,5%
6,0%	34%	2%	1,3%

Fuente: Elaboración propia.

*Supone depreciación de 5% anual, una razón capital producto ($K/Y=2.5$).

Participación Capital: 0.4, Trabajo: 0.6.

Se considera la PTF a lo Solow, es decir, incluye todo aumento de producto que no resulta de la acumulación de trabajo o capital. En otras palabras, no consideramos corrección por el grado de utilización de los factores y calidad del trabajo.

Varias conclusiones pueden obtenerse de este ejercicio. En primer lugar, que es realmente difícil mantener una tasa de crecimiento de 6% como fue el objetivo del programa de gobierno. En efecto, considerando una tasa de inversión en 28%, y el empleo creciendo al 2% se requeriría un esfuerzo de aumento de calidad de la educación significativo para conseguir aumentos de productividad del 2,3%, lo cual no es posible alcanzar en el corto plazo. Además, en el largo plazo es poco probable que la economía pueda crecer al 6% debido al proceso de convergencia.

Un crecimiento más moderado y realista de la productividad de 1,3% nos llevaría a un crecimiento de 5%. Alternativamente, para crecer al 6% con este incremento, se requeriría una tasa de inversión de 34%.

En segundo lugar, para lograr tasas de inversión de 28% es preciso aumentar el ahorro privado en 4 puntos porcentuales para llegar a 22%; un ahorro público de 3% del PIB y ahorro externo también de 3%. Si no logramos incrementar la tasa de inversión debido a los efectos adversos de la reforma tributaria y la productividad crece al 1,5%, entonces el ritmo de crecimiento del PIB sólo llegaría al 4,4%.

Conclusión

Si bien el mayor gasto en educación es atendible en la medida que permita mejorar la calidad de ella, no es claro que se requiera una mayor recaudación tributaria para este propósito, dado el ritmo de incremento de otros gastos previsibles para el futuro. La fungibilidad de los recursos no asegura que éstos se destinen a educación. El proyecto contiene aspectos favorables como la reducción de impuestos a las personas y el crédito tributario por gastos en educación. Sin embargo, el alza de impuestos a las empresas perjudicará especialmente a las Pymes, reduciendo el ahorro e inversión y con potenciales efectos negativos sobre el crecimiento en el corto y mediano plazo. En el largo plazo, si se obtienen incrementos en la calidad de la educación asociados al mayor gasto, podríamos esperar un incremento en la productividad del trabajo y actividad económica.

En breve...

FRENTE AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA:

- No es claro que se requiera una mayor recaudación tributaria para una mejora en la calidad de la educación.
- El efecto sobre el crecimiento de la reforma tributaria y del mayor gasto en educación es ambiguo. Por un lado se reduce el ahorro privado y la inversión de las Pymes, lo cual llevaría a una tasa de inversión menor a la meta y, por otro, permitiría un aumento en la productividad del trabajo, lo que permitiría mejorar la calidad de la educación, pero sólo en el largo plazo.
- Es favorable la reducción de impuestos a las personas y el crédito tributario por gastos en educación.
- El alza de impuestos a las empresas perjudicará especialmente a las Pymes, reduciendo el ahorro e inversión y con potenciales efectos negativos sobre el crecimiento en el corto y mediano plazo.

¹ En efecto, antes de 10 años es difícil ver algún efecto de mayor calidad de la educación sobre la productividad del trabajo.

² US\$ 23.000 a la paridad del poder de compra, lo que hoy corresponde a Portugal. Supone un crecimiento de 1% en la población