

Hacia una reforma estructural de nuestro sistema tributario

Luis Eduardo Escobar

Para Diálogos Sociales de la Reforma Tributaria

28 de abril, 2022

Comentarios iniciales

- Agradezco la invitación a presentar mis puntos de vista sobre una reforma tributaria en estos Diálogos Sociales.
- Las ideas que presentaré las he ido elaborando a lo largo de muchos años trabajando en el FMI para asesorar a países de América Latina a fortalecer sus sistemas tributarios y las finanzas públicas.
- Desde mi regreso a Chile en 2002 he participado en varios grupos que propusieron cambios fundamentales a nuestro sistema tributario y un fortalecimiento de la administración del mismo. La última vez con ocasión de la Comisión Briones sobre Exenciones Tributarias.
- Desde 2019, también hemos trabajado en estos temas con mis colegas del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible.
- Sin embargo, las opiniones que presentaré a continuación son estrictamente personales y no necesariamente representa los puntos de vista de las instituciones con que estoy asociado.

Comentarios iniciales

- Hay quienes piensan que las reformas al sistema tributario, o cualquier otra reforma sustantiva, se discute mejor en un grupo pequeño de “expertos” en el tema. Espero que la reforma de los “tres puntos del PIB” (2014) nos haya dejado claro que no es así.
- En mi experiencia, para ser exitosos y duraderos, los cambios sustantivos de un sistema político, económico o social requieren de acuerdos amplios que le den una sólida base de apoyo al proceso de cambios.
- Las reformas tributarias no son la excepción.
- Sobre todo porque los sistemas tributarios involucran una multiplicidad de intereses económicos, muchas veces insospechados, donde es relativamente fácil construir coaliciones que bloqueen los cambios.

Comentarios iniciales

- En Chile desde 1990 se han hecho múltiples reformas al sistema tributario todas, salvo la de 2014, para realizar modificaciones menores y elevar o rebajar tasas sobre impuestos existentes.
- Incluso la introducción del mal llamado “royalty” en realidad no fue más que una modificación a la ley de la renta, con otro nombre, que afectó a un puñado de empresas.
- Por lo tanto, lo que el actual gobierno se ha propuesto es una tarea de envergadura y debe ser felicitado con entusiasmo por emprenderla.

Condiciones de un “buen” sistema tributario

- Como se repite con frecuencia, un buen sistema tributario se caracteriza por los siguientes elementos:
 - **Suficiencia**, es decir, tiene que recaudar lo que se necesite para financiar el nivel de gasto público que la sociedad desea tener (EEUU vs Dinamarca).
 - **Justicia**, es decir, debe tener equidad horizontal (a igual ingreso igual impuesto) y equidad vertical (progresividad).
 - **Mínimo de distorsiones** (todos los impuestos, salvo los impuestos por persona, distorsionan la asignación de recursos).
 - **Eficiencia**, es decir, minimizar el costo de operación del sistema (para contribuyentes y para recaudadores).

Condiciones de un “buen” sistema tributario

- Nuestro sistema tributario, como lo han señalado múltiples estudios, por lo menos desde 2010, y el propio Ministro Marcel en su lanzamiento de estos Diálogos, no satisface plenamente ninguna de las cuatro condiciones enunciadas. (No daré indicadores al respecto por ser de todos conocidos.)

Separando la paja del trigo

- Antes de entrar en los elementos posibles de una reforma tributaria es necesario distinguir “reforma tributaria” de mejoras en la “administración tributaria”.
- Lo primero tiene que ver con las decisiones de política que se refieren a los cuatro criterios enunciados y los objetivos socioeconómicos del sistema.
- Lo segundo se relaciona con cómo hacer efectivo lo que la política pública estableció.
- La buena administración es crítica porque si no se controla a los que no pagan sus impuestos, los que sí los pagan se llevan toda la carga tributaria y, por tanto, terminan pagando por los que no lo hacen.

Administración tributaria

- La “administración tributaria” tiene que ver, en lo fundamental, con hacer cumplir la ley y que se alcancen los objetivos socio económicos buscados. Por ejemplo, mejorar la distribución del ingreso después de impuestos.
- Uno de los criterios centrales de una buena administración tributaria es que controlar el pago de un impuesto no le debe costar al Estado más de lo que recauda en su esfuerzo por hacer cumplir las leyes.
- Para esto las leyes (la política) deben fijar impuestos que se puedan cobrar razonablemente y debe dotar a las entidades de control y recaudación de los instrumentos adecuados para cumplir su función.
- En Chile tenemos serias debilidades en esta materia.
- Corregirlas aumentaría significativamente la recaudación.

Administración tributaria

- Aduanas:
 - En una economía tan abierta como la chilena, en que 60% del PIB se relaciona con comercio exterior, Aduanas debería ser una de las instituciones estrella del sector público. No solo por lo que potencialmente puede recaudar sino porque protege de importaciones no deseadas, como drogas.
 - En gran parte la evasión de IVA, que se estima en más de 20%, se debe a que Aduanas no tiene la capacidad de controlar lo que ingresa al país y que se termina vendiendo en "las cunetas" sin pagar ningún impuesto.
 - Esto también explica en parte la cifras de M. Jorrat sobre evasión/elusión. Si no se cobra el IVA, no hay ventas registradas, no se declaran las utilidades y no se pagan los Impuesto de Primera Categoría e Impuesto a la Renta.
 - La debilidad de Aduanas también nos impide conocer lo que exportamos, no sólo en cobre y productos asociados, si no también en servicios que, según los expertos están subestimados.

Administración tributaria

- Una institución que en 12 años ha tenido 10 directores es una institución fallida, a pesar de los esfuerzos de sus funcionarios.
- Lamentablemente, el gobierno decidió llamar a un concurso público por Alta Dirección Pública para llenar el cargo de director. Esto significa que Aduanas seguirá a la deriva por lo menos por un año más.
- **Quiero enfatizar:** con una Dirección de Aduanas débil, la recolección de impuestos es una mesa coja.

Administración tributaria

- Servicio de Impuestos Internos
 - Hasta el reciente cambio de director del SII la dirección de la institución era una vergüenza pública de la cual se deben hacer cargo los dos gobiernos anteriores.
 - El director tienen poderes para no hacer cumplir la ley y el director anterior los usó a plenitud, apoyado en el hecho que la Fiscalía Pública no puede iniciar juicios tributarios sin una querrela del SII, que las decide el director por sí y ante sí.
 - Tampoco el SII ha usado plenamente los acuerdos sobre intercambio de información con paraísos fiscales que permitirían obtener información sobre operaciones de elusión y evasión.

Administración tributaria

- Desde luego, la ley no ayuda:
 - El gobierno anterior, en el contexto de la “modernización tributaria” eliminó la obligación de declarar los capitales chilenos radicados en el exterior.
 - Todavía mantenemos el secreto bancario. La reciente ley, que obliga a los bancos a informar **TODOS** los movimientos de UF1.500 o más, entraba la fiscalización “escondiendo la aguja en el pajar”.
 - Es necesario eliminar el secreto bancario para fines tributarios, práctica que existe en la mayoría de los países de la OCDE. Todavía el Ejecutivo lo puede hacer mediante indicación al proyecto en el Congreso.
 - ¿Cuánto tiempo antes habría conocido el país los robos en Carabineros y el Ejército, de no mediar el secreto bancario?
 - La guinda de la torta: lo restrictivo de la Clausula General Anti Elusión que no permite la aplicación administrativa de la misma por parte del SII y Aduanas.
 - No hay buenas razones para no adoptar el criterio OCDE en esta materia, lo único que hace es facilitar la evasión.

Administración tributaria

- Desde luego, nada de esto es casual. Después de todo, se trata de leyes presentadas por el Ejecutivo (que tiene exclusividad en la materia) y aprobadas en el Congreso.
- Es decir, tenemos una cultura de tolerar, si no promover, la elusión y evasión tributaria. Hasta la Corte Suprema declaró que la elusión es legal.
- De ahí la importancia de tener un diálogo público lo más abierto y educacional posible sobre estas materias con ejemplos claros sobre cómo funciona el sistema.
- Pero lo primero es fortalecer la administración tributaria. Si es correcto que **la evasión/elusión suman más de 7 puntos del PIB ...**
- Partamos por **hacer cumplir la ley.**
- Si no se puede hacer lo menos, será difícil hacer la gran reforma.

La reforma tributaria

- A mi juicio, una reforma tributaria, es decir, una propuesta para cambiar la legislación tributaria en lo relativo a definir el sujeto de impuesto, la base tributaria y las tasas, debe incluir los siguientes elementos:
 - Una revisión de las exenciones con miras a eliminar algunas y modificar otras
 - Equiparar la tributación de las personas para no distinguir entre el origen de los ingresos (trabajo y capital). Es absurdo que un profesional exitoso pague más impuestos (proporcionalmente) que un empresario o un rentista si tienen los mismos ingresos. Promueve la evasión y la elusión.
 - Desintegrar totalmente el sistema tributario, salvo para las pequeñas empresas y las empresas unipersonales (redefinir PYMEs).
 - Instaurar un royalty que cobre por el mineral extraído y su contenido real (el valor de los minerales se deriva del precio de venta). Puede ser un sistema de cobro por tonelada extraída combinado con una tasa relacionada con el precio internacional.

La reforma tributaria: exenciones

- La Comisión Briones, basándose en los trabajos de la OCDE y el FMI, avanzó mucho en la revisión de las exenciones que se habían identificado hasta ese momento.
- Uno de los hallazgos de la Comisión fue que la lista de exenciones sometidas a nuestra consideración no estaba completa y se solicitó que se hiciera una revisión que permitiera identificarlas todas.
- Como se puede ver del informe final de la Comisión, hubo amplio consenso sobre la posible modificación y eliminación de varias de ellas.
- Por ejemplo, las exenciones a las cooperativas y sus socios.
- Asimismo, hubo consenso en la necesidad de reconsiderar las exenciones a las Zonas Extremas por cuanto no parecen cumplir con los objetivos de desarrollo.
- Más controversiales resultaron las exenciones relativas a las ganancias de capital.
- En todo caso, ahí hay bastante material de trabajo.

La reforma tributaria: equidad horizontal

- Dos personas que ganen lo mismo deben pagar lo mismo.
- Este criterio de equidad horizontal, no se cumple en nuestro sistema tributario.
- Los ingresos de las personas tributan según la fuente de ingreso y no según los niveles de ingreso.
- De esto hay múltiples ejemplos. Entre los más más obvios están el tratamiento a las ganancias de capital, los ingresos de rentas de propiedades DFL2, el no pago de impuestos por utilidades retenidas y una larga lista de otros tratamientos diferenciados.
- Esto ha llevado a que los profesionales de altos ingresos utilicen una multiplicidad de mecanismos para eludir impuestos, desde pagos no registrados en cuentas en el extranjero, pagos de beneficios que no se integran en la base tributaria (pagos de educación, seguros médicos, seguros de vida, compra de vehículos a plazo y varios más).

La reforma tributaria: desintegración

- La integración parcial o total del sistema tributario es una anomalía a nivel internacional.
- Los problemas de la integración son varios:
 - hace que los ricos que menos necesitan hacer retiros, acumulen recursos a nivel de las empresas haciéndolos cada vez más ricos (eleva el valor de la empresa) pero no pagan impuestos por lo retenido.
 - Complica enormemente la administración tributaria.
 - Supone que los accionistas y la empresa son lo mismo, lo cual evidentemente no es correcto como queda en evidencia a la hora de pagar multas (por colusión, por ejemplo) o al momento de una quiebra en que las deudas no recaen sobre los accionistas.
 - Además, desconoce que los principales usuarios de los bienes públicos son las propias empresas.
- Lo más transparente, y justo, sería eliminar el criterio de integración. Por algo los grandes accionistas se oponen a rajatabla a su eliminación.
- Las empresas muy pequeñas podrían seguir en un sistema 100% integrado.

La reforma tributaria: royalty

- La definición de regalía de la Real Academia de la Lengua dice que en economía,
 - *f. Econ. Participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo.*
- Un royalty bien concebido, en el caso de la minería, es el precio que hay que pagarle al propietario (el Estado, en Chile) por el derecho a extraer el mineral.
- Es decir, **no es un impuesto**, aunque sí constituye un costo necesario para la producción.
- Aceptar este criterio tiene efectos sobre la definición de la base tributaria y los mecanismos para cobrar un verdadero royalty.
- Una forma de enfrentar el problema es cobrar un precio mínimo por tonelada extraída y una participación sobre el precio referencial de venta que se decida utilizar.
- Este criterio se puede generalizar a la extracción o el uso de todos los recursos naturales, incluyendo los recursos marítimos y el espectro radioeléctrico.

La economía política de una reforma tributaria

- No es fácil políticamente hacer una reforma tributaria o cualquier reforma que conlleve una reasignación de costos y beneficios entre diferentes grupos de ingreso o grupos de interés.
- Hacerlo tomará tiempo. Y el tiempo es uno de los recursos más escasos de este gobierno.
- Por tanto, inicialmente el énfasis debería estar en fortalecer las instituciones de administración tributaria, SII y Aduanas, y los instrumentos de los que disponen.

¡¡Hay 7 puntos del PIB esperando!!

La economía política de una reforma tributaria

- Negociar reformas significativas a la estructura tributaria para lograr su aprobación en el Congreso, si se logra, será lento y requiere de un intenso trabajo educacional y político.
- La reforma del sistema tributario se debe desarrollar en paralelo con el fortalecimiento de la administración tributaria y se debe concentrar en cambiar los elementos centrales del sistema vigente.
- Una reforma no puede cambiar el mundo, pero sí puede cambiar la dirección en la que este se mueve.
- Por último, **falta un relato**: ¿Para qué se van a usar los recursos y cuánto necesitamos para cada cosa?
- Es difícil entusiasmar a la gente para que apoye una reforma tributaria si no saben en qué se usarán los recursos.
- Como dice un dicho, “Si no sabes para dónde vas, puede que no llegues.”

Siempre debemos recordar que,

*“Impuestos es lo que pagamos por vivir en una sociedad
civilizada.”*

Oliver Wendell Holmes, Jr. (1927)
Juez de la Corte Suprema de los EEUU

Hacia una reforma estructural de nuestro sistema tributario

Luis Eduardo Escobar

Para Diálogos Sociales de la Reforma Tributaria

Convocados por el Ministerio de Hacienda

28 de abril, 2022