



# Principios de Política Tributaria y Propuestas de Reforma

Claudio Agostini

Abril 2022

# Objetivos del Sistema Tributario

- Objetivo principal es obtener la recaudación tributaria necesaria para financiar gasto público (provisión de bienes públicos)
- Eliminar externalidades negativas (impuestos Pigouvianos)
- Redistribuir el Ingreso (Impuestos Progresivos)
- Para otros objetivos distintos a estos hay mejores instrumentos y no es recomendable usar el sistema tributario

# Objetivos del Sistema Tributario

- Hay que lograr estos objetivos minimizando:
  - Costos de eficiencia: distorsión en las decisiones de trabajo, ahorro e inversión
  - Costos de fiscalización y administración
  - Costos de cumplimiento
- Sistema tributario ideal debiera ser “Simple, Justo y Eficiente”, Sir James Mirrlees
- Las dos preguntas relevantes son:
  - ¿Cuánto recaudar?
  - ¿Cómo recaudar?

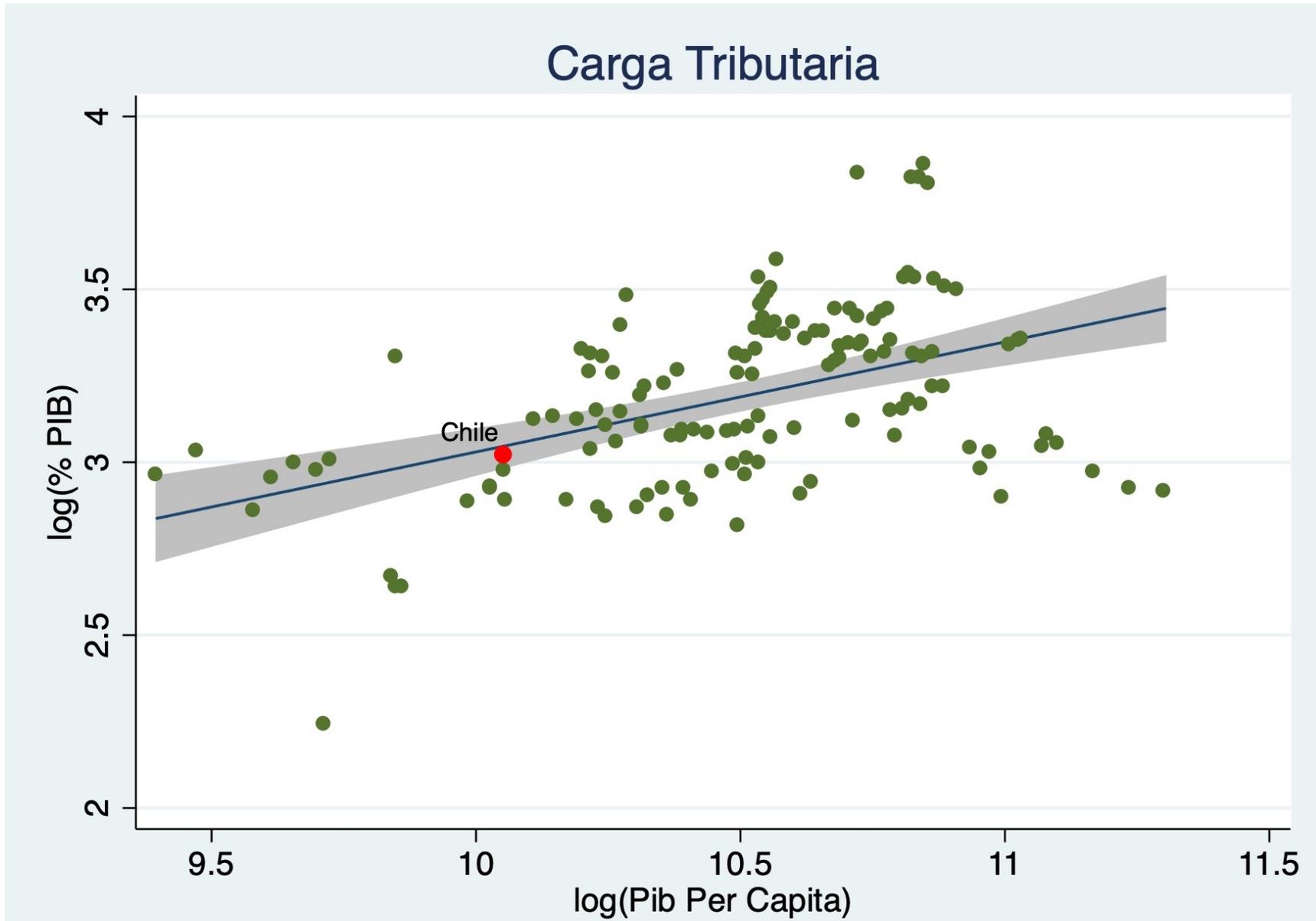
¿Cuanto Recaudar?

# Carga Tributaria

Ley de Wagner:

- El desarrollo económico de un país incrementa la demanda por bienes y servicios públicos y al mismo tiempo aumenta la capacidad tributaria para financiarlos.
- Hay correlación positiva entre carga tributaria y PIB per capita
- Es difícil identificar causalidad y probablemente vaya en ambas direcciones

# Relación entre Carga Tributaria y PIB per cápita (año 2018)



¿Cómo Recaudar?

# Criterios de Política Tributaria

- **Equidad Horizontal:** Personas con igual ingreso pagan lo mismo independiente de las fuentes de ingreso (Mirrlees (1971), Bradford (1986), Musgrave (1990), Cordes (1999), Gordon (1998, 2011))
- **Equidad Vertical:** personas que ganan más pagan más, pero sistema tributario no altera ranking relativo (Mirrlees (1971, 1976), Seade (1977), Diamond (1998), Keuschnigg (2011))
- **Redistribuir ingreso se logra en forma más eficiente a través de impuesto progresivo al ingreso** (Atkinson y Stiglitz (1976), Slemrod (1991), Kopzuck (2001), Davies y Hoy (2002), Creedy (2011), Saez (2004), Boadway (2012))
- **Exenciones de impuestos a algunos bienes son un mal instrumento redistributivo que genera ineficiencias adicionales**(Creedy (2011), Boadway (2012))

# Criterios de Política Tributaria

- Regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso rompen equidad horizontal y generan ineficiencias importantes (Zee (1997); Auerbach y Hasset (1999); McLure (1999))
- Adicionalmente, aumentan la desigualdad (Picketty y Saez, (2003))
- Es importante no generar distorsiones entre las distintas fuentes de ingreso. Todos los ingresos deben ser tratados de la misma forma: sueldos, salarios, dividendos, ganancias de capital y utilidades deben estar sujetos a la misma tasa final de impuestos (Mirrlees et al (2010), Johnson y Myles (2011), Diamond y Saez (2011))

# Criterios de Política Tributaria

- Impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente la evasión y la elusión y generan eficiencia administrativa, por lo que deben ser preferidos en la implementación del sistema tributario (Keppler y Nagin (1989), Andreoni, Erard y Feinstein (1998), Alm (1999), Bloomquist (2003), Slemrod (2006, 2007), Kleven et al. (2011)).
- Integración entre impuesto a las empresas y a las personas permite que exista equidad horizontal y que el impuesto a las utilidades de las empresas juegue el rol de retención de impuestos personales en la fuente (McLure (1975, 1976, 1977), Auerbach (1981), Fullerton et al (1981), Alt (1993), Gordon (1985, 2011), Poterba y Summers (1985), Sheppard (1985), Benge y Robinson (1986), Douglas (1987), Feldstein (1987), Gravelle (1991, 1999), Bird (1996), Mack et al (2005), Henry et al (2009), Mirrlees et al (2010), Keuschnigg (2011))
- Se deben colocar impuestos sólo a bienes y servicios finales, no a los insumos. La única excepción es el caso de insumos que generan externalidades negativas, como el diesel y el carbón por ejemplo (Ballard et al (1986), Gottfried y Wiegard (1991), Konishi (1995), Garnaud y Ross (1983))

# Criterios de Política Tributaria

- Recursos naturales generan rentas económicas
- En el caso de recursos naturales No Renovables hay una cantidad fija disponible. Adicionalmente, para efectos tributarios lo relevante es que el stock es desconocido y la calidad variable.
- Un impuesto a rentas económicas no genera distorsiones y por eso es eficiente utilizarlo (Heaps y Helliwell (1988))
- El impuesto ideal es uno proporcional a la renta económica
- La major forma de implementarlo es un Resource Rent Tax (Garnaud y Ross (1975, 1979, 1983): la base del impuesto es utilidades de cada año pero se permite una deducción igual al valor presente de la inversión.

# Un Sistema Tributario Ideal

- Base lo más amplia posible (IVA e Ingresos), sin exenciones
- Retención en la fuente de ingresos
- 100% integrado, eso permite que el impuesto corporativo tenga el rol de retención y es condición necesaria (aunque no suficiente) para equidad tributaria
- Sin regímenes especiales, solo un régimen para pymes en base caja que facilita cumplimiento y no que paguen menos impuestos
- Progresividad en base a tramos y tasas junto a impuesto negativo
- Impuestos a externalidades negativas
- Impuesto al margen operacional para recursos naturales no renovables
- Incentivos a la inversión:
  - Depreciación instantánea
  - Tasa de interés nocional
- Norma antielusión disuasiva

# Propuestas de Reforma para la Discusión

- El sistema tributario chileno se desvía en varios aspectos respecto a un sistema tributario ideal y un objetivo general de las reforma debiera ser acercarlo lo más posible.
- En particular, la reforma tributaria debería disminuir ineficiencias generadas por el sistema tributario, garantizar la equidad tributaria horizontal, corregir la base y el nivel de tasas de impuestos a externalidades negativas, disminuir costos de administración y fiscalización, eliminar espacios de elusión y evasión

# Impuesto al Ingreso

- **Mirrlees Review:**
  - “Income from all sources should be taxed according to the same rate schedule”
  - “It makes sense to tax most business income before it leaves the company, through corporation tax. But we should reduce the personal tax rates on corporate-source income by the same amount to reflect the corporation tax already paid. The combined rates of corporate and shareholder taxation should equal the tax rates levied on employment and other sources of income””
- **Propuesta de Reforma: tener un sistema 100% integrado**

# Impuesto al Ingreso

- El 77% de los Contribuyentes está exento y hay 8 tramos
- No tiene incentivos a la inversión que además sean neutrales entre financiar inversiones con deuda o utilidades retenidas
- Chile no lo tiene en su sistema tributario, pero la redistribución óptima de ingresos a través de un impuesto progresivo al ingreso incluye un impuesto negativo al ingreso para las personas de bajos ingresos, el cual desaparece gradualmente al aumentar el ingreso (Mirrlees (1971 y 1976), Tuomala (1990), Brewer, Saez y Shepard (2010), Jacquet, Lehmann y Van der Linden (2010), Diamond y Saez (2011), Boadway (2012)).
- **Propuesta de Reforma:**
  - Reducir número de tramos a 4 ó 5
  - Bajar mínimo exento a sueldo promedio (o mediana)
  - Incorporar depreciación instantánea o una tasa de interés nocional en el impuesto de Primera Categoría (sistema ACE, Allowance for Corporate Equity)), la cual permite deducir del impuesto a las utilidades tanto los intereses de la deuda como una tasa de retorno libre de riesgo para el capital
  - Incorporar un Impuesto negativo al ingreso

# Ganancias de Capital

- Ganancias de capital por acciones con alta presencia bursátil tributan con una tasa única de 10%
- Los tratamientos tributarios preferenciales a las ganancias de capital generan una “industria” de elusión tributaria que distorsiona las decisiones de inversión, de elección ocupacional y la estructura organizacional de las distintas actividades económicas (Slemrod y Yitzhaki (2002), Boadway y Keen (2003), Burman (2010)), aumentando además la desigualdad (Saez y Diamond, 2011)).
- Por el contrario, tratar tributariamente las ganancias de capital y los dividendos igual que a cualquier otro ingreso genera ganancias de eficiencia, restaura la equidad horizontal y hace más progresivo el impuesto, incluso después de bajar tasas para mantener recaudación constante (Althsuler, Harris y Toder (2010)).
- **Propuesta de Reforma: Ingresos por ganancias de capital deben tributar igual que cualquier otra fuente de ingreso de acuerdo a la tasa correspondiente en el impuesto Global Complementario**

# Regímenes Especiales

- Renta Presunta:
  - Favorece a 3 sectores económicos (agricultura, transporte y minería) en desmedro de otros sectores económicos. Esto es una mala forma de hacer política industrial y genera inequidades con personas en otros sectores económicos en igual situación
  - En promedio, contribuyentes de renta presunta pagan la mitad de los impuestos que les corresponderían de acuerdo a sus ingresos
  - Hoy la renta presunta es fundamentalmente un mecanismo para que personas de altos ingresos paguen menos impuestos de los que deberían
- Impuestos a renta presunta producen inequidades tributarias y recaudan poco (Bird y Wallace, 2004) y terminan incentivando la informalidad en algunos sectores económicos (Bird, 2007).
- **Propuesta de Reforma: eliminar la renta presunta y pasar automáticamente a las empresas en el régimen de renta presunta al régimen ProPyme**

# Exenciones al IVA

- Exenciones:
  - Servicios de Transporte
  - Educación
  - Salud
  - Intereses financieros
  - Seguros de vida
  - Eventos culturales y deportivos
  - Arriendo de propiedades
- **Propuesta de Reforma: eliminar exenciones de IVA y reemplazarlo por subsidios directos en los casos relevantes (transporte de pasajeros, salud, educación)**

# Impuesto Específico a Gasolinas

- Diesel: 1.5 UTM por metro cúbico
- Gasolina: 6 UTM por metro cúbico
- Gas Natural Comprimido: 1.93 UTM/KM3
- Gas Licuado de Petróleo: 1.4 UTM/M3
- A las empresas de transporte de carga que sean propietarias o arrendatarias con opción de compra de camiones de un peso bruto vehicular igual o superior a 3.860 kilogramos se les devuelve hasta 80% del impuesto pagado
- **Propuesta de Reforma: Subir el Impuesto al Diésel a 6 UTM por metro cúbico para igualarlo al de las gasolinas. Se puede hacer gradualmente: 1 UTM por año**

# Impuesto Específico a los Cigarrillos

- 30% de sobretasa de IVA
- 0,0010304240 UTM por cigarillo
- **Propuesta de Reforma: Cambiar la base del Impuesto, la externalidad está asociada al consumo de cigarillos (contenido de nicotina, alquitrán, etc.) y no al valor de los cigarrillos**

# Impuesto a los Alcoholes

- Tasas adicionales en la Ley de IVA:
  - Pisco, Whisky, Aguardiente, licores, destilados: 31,5%
  - Vino, Champaña, Chicha, Sidra, Cerveza: 20,5%
- Consumo de alcohol genera externalidades negativas: Crimen, Enfermedades hepáticas y daños fetales, Accidentes vehiculares, Ausentismo laboral
- La externalidad negativa depende del consumo de alcohol no del valor del alcohol consumido por lo que la base del impuesto debe ser contenido de alcohol puro medido en gramos
- **Propuesta de Reforma: cambiar la base del impuesto al contenido de alcohol puro medido en gramos**

# Regimenes Especiales Geográficos

- Zonas Francas en Iquique y Arica (1975): empresas exentas de IVA, primera categoría y contribuciones. Se paga IVA en ventas nacionales
- Isla de Pascua: exentos de contribuciones
- Ley Navarino en Tierra del Fuego (1987): empresas exentas de IVA, primera categoría y contribuciones
- Parques Industriales en Arica (1995)

# Regímenes Especiales Geográficos

- Ley Austral (1999): 40% nuevas inversiones como crédito contra primera categoría para regiones XI, XII y parte de X
- Ley Arica y Parinacota (2000): 40% nuevas inversiones como crédito contra primera categoría
- Ley Tocopilla (2001): zona franca industrial para minería
- En Estados Unidos, Inglaterra e Italia la evidencia es que no generan más empleos ni atraen más inversión (Papke, 1991; Boarnet y Bogart, 1996; Peters y Fisher, 2002; Couch y Barret, 2004).
- **Propuesta de Reforma: eliminar todos los regímenes especiales geográficos. Si se quiere favorecer a alguna zona geográfica para incentivar inversión que se haga con un subsidio directo**

