

Resumen: Por una Reforma Tributaria para la Justicia Social y la Sustentabilidad del Desarrollo

En estos días la opinión pública ha conocido una propuesta de Reforma Tributaria para un eventual gobierno de Joaquín Lavín, anunciada por su asesor, el economista Juan Andrés Fontaine. Ella se caracteriza principalmente por reducirle los impuestos a los más ricos, a través de la disminución del impuesto de primera categoría a 10%, con el falaz argumento de que la medida promoverá el crecimiento. Nosotros creemos que esta propuesta es una vergüenza y agudiza aún más las graves inequidades en Chile.

Si se quiere realmente hacer un gran salto hacia el desarrollo, se debe avanzar en una reforma tributaria que contribuya eficazmente al progreso de Chile. Nuestra propuesta busca cumplir tres objetivos: Primero, acceder a mayores recursos para aumentar el gasto social y el fomento productivo. Segundo, introducir elementos de justicia distributiva para aminorar las enormes desigualdades que existen en Chile. Tercero, inducir un desarrollo más sustentable.

SE PROPONE ENTONCES:

I. Cambio en los criterios de aplicación de Políticas y Fiscalización para cerrar espacios tributarios que permiten la evasión (No requiere cambios legales)

1. Interpretar la fusión de empresas –cuando buscan utilizar las pérdidas como crédito tributario-, como un acto de evasión tributaria, realizando las respectivas denuncias a los tribunales.
2. Fiscalizar adecuadamente los precios de transferencias de las exportaciones.
3. Eliminar el 11-bis, del DL600.
4. Acotar, al máximo posible, el uso de internación de capitales vía DL 600 mediante créditos relacionados en vez de capital fresco.

II. Nueva Legislación.

II.1 Cerrar brechas tributarias

1. Introducir el concepto de 'asociación ilícita' para aquellos individuos que se organizan para la evasión tributaria.
2. Establecer mecanismo de control legal para definir 'rentas' y gastos.
3. Cobrar el impuesto a la renta sobre excedentes reales, sean retirados o “reinvertidos”.
4. Separar el pago de impuesto a la renta de las empresas y de las personas.

II.2 Nuevos Impuestos

1. Impuesto al Patrimonio.
2. Aplicación de Royalties a los RR.NN.
3. Impuesto a los Males.

II.3 Reducción de Impuestos y Exenciones tributarias

1. Construir una canasta de bienes de primera necesidad exentos de impuestos, tales como la leche, el pan y los libros, educación y salud, entre otros.
2. Premiar la acción de interés público de los agentes económicos a través de exenciones tributarias, como por ejemplo crédito para las personas por los gastos en educación y ahorro.

Estimamos que una propuesta seria, con el objeto de avanzar hacia un país más justo y más sustentable, debe incorporar urgentemente las actuales propuestas.

Por una Reforma Tributaria para la Justicia Social y la Sustentabilidad del Desarrollo

Introducción

En estos días la opinión pública ha conocido una propuesta de Reforma Tributaria para un eventual gobierno de Joaquín Lavín, anunciada por su asesor, el economista Juan Andrés Fontaine. Ella se caracteriza principalmente por reducirle los impuestos a los más ricos, a través de la disminución del impuesto de primera categoría a 10%, con el falaz argumento de que la medida promoverá el crecimiento.

Ante esta propuesta, nuestra respuesta es contundente: la propuesta tributaria de Lavín no promueve el crecimiento; peor aún, esconde una bofetada para la demanda creciente de justicia social y equidad que surge de la ciudadanía. Lo que Chile requiere para resolver estos grandes lastres es un cambio radical en la actual estructura tributaria, que permita avanzar en favor de la equidad y la justicia. Esto es lo que motiva la actual propuesta.

La Actual Estructura Tributaria de Chile

La estructura tributaria en Chile es relativamente simple. Ésta se sustenta principalmente en dos impuestos directos aplicados sobre la generación de ingresos y en tres impuestos indirectos aplicados sobre el consumo. Uno de los impuestos directos es el de utilidades de las empresas, llamado impuesto de primera categoría, que corresponde a un 17%. El otro es el impuesto único al trabajo, que se aplica por tramos comenzando con un monto exento (hasta 380 mil pesos aproximadamente) y siguiendo con tasas ascendentes que van desde el 5% hasta un 37,5%.

De los tres impuestos indirectos principales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 19% es el más importante; los otros dos, un impuesto a ciertos consumos específicos (alcohol, cigarrillos, combustibles) y el arancel a las importaciones, son menos significativos. Finalmente existe una serie de impuestos adicionales menores.

En el Cuadro N°1 se presenta la recaudación tributaria de Chile de acuerdo a los distintos impuestos. Como se observa, los indirectos son los que mayor recaudación le otorgan al Estado, puesto que representan en su totalidad más del 74% de todos los ingresos tributarios que recoge el Fisco. De éstos, el IVA por sí solo alcanza el 51,7% de todo el ingreso recaudado, mientras que los impuestos al trabajo y a las utilidades de las empresas representan en conjunto apenas el 29,2% de los ingresos fiscales. El aporte de las empresas llega sólo al 19,5% (13,8% Primera Categoría y 5,7% impuesto adicional). Es decir, el IVA -un impuesto regresivo- es el gran ingreso del Estado.

Objetivos de un Sistema Tributario

En general, se pueden identificar cuatro objetivos centrales de la tributación. **Sin duda el objetivo principal es que el Estado acceda a recursos**, de manera que los impuestos financien la función pública. Los ingresos y gastos del Estado constituyen la política fiscal, es decir, la forma en que el gobierno hace política económica. En Chile la recaudación tributaria es bastante exigua, alcanzando apenas el 18% del PIB. Los países desarrollados, e incluso países de similar nivel de desarrollo que Chile, alcanzan una recaudación tributaria, en relación al PIB, sustancialmente superior.

En segundo lugar, la estructura tributaria persigue objetivos de equidad distributiva. En este caso, la tributación busca provocar una transferencia de ingresos desde los grupos sociales favorecidos a los más postergados, alterando la distribución de ingreso inicial a nivel de salarios, rentas y utilidades. En este caso, el objetivo debe ser establecer una estructura tributaria más equitativa que recaude con mayor énfasis en los ingresos más altos. Este es un objetivo olvidado de la política tributaria chilena actual, pues con la aplicación de tributos se agudiza la desigualdad de ingresos, en vez de atenuarla.

Un tercer propósito de la tributación es promover la estabilidad y el crecimiento económico, influyendo directamente en variables macroeconómicas como la inversión y el consumo. Esto se hace a través de un sistema de impuestos que estabilicen la economía, centrandó la estructura tributaria en los impuestos directos, que actúan como estabilizadores. En Chile ocurre lo contrario.

Finalmente, se encuentra el uso de la tributación para los objetivos de asignación de recursos. El objetivo general debe propender a la neutralidad, es decir, evitar alterar las decisiones de los agentes económicos, excepto en la presencia de externalidades o de objetivos claros de política pública. En Chile supuestamente existe una estructura tributaria neutral, sin embargo, al no cobrar por el uso de los recursos, por las externalidades y dada la existencia de una serie de brechas tributarias, en la práctica el sistema altera sustancialmente la asignación óptima de recursos. Es decir, no es un sistema tributario neutral.

Principios de un Sistema Tributario

Las características o los principios generalmente deseados de una estructura tributaria son fundamentalmente tres:

Primero, la equidad tanto horizontal como vertical, es decir, las personas que ganan el mismo ingreso deben pagar el mismo impuesto y aquellos que perciben mayores ingresos deben ser gravados con mayores impuestos. En Chile ocurre lo contrario.

Segundo, la eficiencia, que se refiere a que un sistema tributario, en lo posible, no debe alterar la asignación de recursos de una economía de mercado, puesto que se supone que en la ausencia de distorsiones, ésta logra soluciones socialmente óptimas, vale decir, el sistema tributario debe propender a ser “neutral”. En Chile esto no ocurre.

Tercero, el sistema tributario debe ser eficaz, es decir, simple y fácil de aplicar, pero además, debe gravar a aquellos contribuyentes que se han identificado como función objetivo, es decir, no debe dejar espacios para eludir ni evadir impuestos. **En Chile existen múltiples brechas tributarias que constituyen, en la práctica, un subsidio a los sectores más ricos.**

Propuesta para una Reforma Tributaria con Justicia

Si se quiere realmente hacer un gran salto hacia el desarrollo, se debe avanzar en una reforma tributaria que contribuya eficazmente al progreso de Chile. La propuesta busca cumplir tres objetivos:

Primero, acceder a mayores recursos para aumentar el gasto social y el fomento productivo, incentivando la creación de empresas no-tradicionales bajo criterios de sustentabilidad.

Segundo, introducir elementos de justicia distributiva para aminorar las enormes desigualdades que existen en Chile. Particularmente importante es generar una estructura tributaria progresiva y que limite la herencia de desigualdades a las futuras generaciones.

Tercero, inducir un desarrollo más sustentable, es decir, en vez de poner impuestos sobre los bienes (pan, leche, frutas y verduras), debería cambiarse la lógica y aplicar impuestos a los males que produce la actividad económica (basuras, contaminación, etc.). De esta manera, vía impuestos, las empresas estarían obligadas a ser más eficientes en el uso de los recursos naturales y buscarían formas de evitar la contaminación.

SE PROPONE ENTONCES:

I. Cambio en los criterios de aplicación de Políticas y Fiscalización (No requiere cambios legales)

La elusión y evasión tributaria se pueden combatir sustancialmente con un rol más proactivo de parte de las agencias tributarias y de fiscalización:

- 1. Interpretar la fusión de empresas –cuando buscan utilizar las pérdidas como crédito tributario-, como un acto de evasión tributaria, realizando las respectivas denuncias a los tribunales.** (Por ejemplo, actualmente el SII ha realizado una denuncia en este sentido contra la empresa Agua Mineral Andina e Inversiones O'Higgins).
- 2. Fiscalizar adecuadamente los precios de transferencias de las exportaciones.** Actualmente se subdeclaran los precios de los productos de exportación con el objeto de pagar menos impuestos. El caso del cobre es el más elocuente.
- 3. Eliminar el 11-bis, del DL600.** Actualmente es criterio exclusivo del Comité de Inversiones Extranjeras aprobar la internación de inversiones extranjeras con o sin los beneficios de invariabilidad tributaria, contemplados en el 11-bis. Ello permite, entre otros privilegios, la invariabilidad de normas sobre arrastre de pérdidas tributarias, lo que constituye un enorme crédito tributario en contra del Fisco. El resquicio funciona mediante la adquisición de empresas existentes en el país que presentan pérdidas, para fusionarlas con aquellas que internan el capital acogido al DL 600 y así, postergar el pago de impuestos hasta por 20 años. Por ejemplo, gracias al escándalo público, el Comité no aprobó el 11-bis por la inversión materializada para la adquisición de Disputada Las Condes, de parte de Anglo American. Lo mismo sucede con el beneficio del 11bis de la invariabilidad de normas sobre depreciación acelerada e “inflación” de gastos de puesta en marcha.
- 4. Acotar, al máximo posible, el uso de internación de capitales vía DL 600 mediante créditos relacionados en vez de capital fresco,** toda vez que ello permite repatriar las utilidades como amortizaciones e intereses que pagan un 4% de impuesto, versus el 42 que corresponde a las utilidades.

II. Nueva Legislación.

II.1 Cerrar brechas tributarias

Actualmente, debido a la estructura tributaria pro-gran capital en Chile, existe una serie de 'brechas tributarias' legales, mal llamadas elusión tributaria. El SII estima en hasta 7 puntos porcentuales del PIB el costo para el Fisco, como consecuencia del aprovechamiento de estas brechas tributarias. Más aún, en la práctica constituyen un subsidio a la gran empresa y a la promoción de actividades de carácter rentista.

Se propone:

- 1. Introducir el concepto de 'asociación ilícita' para aquellos individuos que se organizan para la evasión tributaria.** Esto incluye ampliar sustancialmente las

facultades a los organismos pertinentes y al sistema judicial para investigar y perseguir delitos tributarios. Implica considerar como dolo o mala fe la utilización de resquicios legales formales, con el único propósito de defraudar al Fisco. El SII debe agotar todos sus esfuerzos y capacidades judiciales para establecer jurisprudencia de los Tribunales sobre la materia, a partir de la actual legislación y, en lo que no sea posible, legislar.

2. **Establecer mecanismo de control legal para definir 'rentas' y gastos.** Actualmente, existen vacíos que permiten una serie de hoyos tributarios que es necesario cerrar. Mediante el actual sistema de deducciones de “gastos para producir la renta”, se inventa y aplica todo tipo de artilugios para abultar costos (*outsourcing* de empresas relacionadas a altísimos costos, intereses pagados a relacionadas fuera de tasas, personal inexistente, materias primas *stockeadas* por años y depreciadas, arriendo de vehículos a precios irrisorios, etc).
3. **Cobrar el impuesto a la renta sobre excedentes reales, sean retirados o “reinvertidos”.** En la práctica, la decisión de no aplicar impuestos a utilidades que no han sido retiradas, constituye un subsidio para promover la actividad del empresario. Para un desarrollo sustentable, se hacen necesarias exenciones tributarias a actividades que favorezcan los objetivos fijados por la política pública. En consecuencia, se plantea el cobro de impuestos sin considerar el retiro o reinversión de utilidades, para después aplicar exenciones a actividades específicas.
4. **Separar el pago de impuesto a la renta de las empresas y de las personas.** Actualmente, se entrega un crédito a las personas que son dueñas de empresas que han pagado el 17% de impuesto a la renta, para que puedan descontar dicho pago del pago del impuesto de categoría que afecta a los ingresos. Para los que viven de un sueldo, sólo les resta pagar, vía retención, su impuesto y no tienen ningún beneficio de imputación.

II.2 Nuevos Impuestos

1. **Impuesto al Patrimonio.** En todos los países del mundo existen estos gravámenes. La única forma de alterar la enorme desigualdad de ingreso en Chile es alterar la actual concentración del patrimonio. Esto se puede hacer a través de un gasto más equitativo, pero también de un impuesto al patrimonio.
2. **Aplicación de Royalties.** Asociado a la explotación de recursos naturales en Chile existen 'rentas de recursos'. Este es el valor del recurso propiamente tal y no pertenece a quien explota el recurso, sino al dueño. Si el Estado no cobra la renta del recurso, está subsidiando al productor con su valor como si fuera un insumo gratuito. Si no se repone el costo económico del recurso natural, vía royalty, se está produciendo una pérdida enorme del patrimonio nacional que no está siendo contemplada, puesto que hoy el Banco Central no contabiliza las Cuentas Nacionales. Los recursos minerales, pesqueros y el agua son recursos que pertenecen económicamente y legalmente a todos los chilenos. Se propone entonces introducir royalties para cobrar por su uso.
3. **Impuesto a los Males.** Aplicar decididamente impuestos a los ‘males’ que produce la actividad económica, como por ejemplo, las emisiones contaminantes de la industria y la destrucción de bosque nativo.

II.2 Reducción de Impuestos y Exenciones tributarias

Si se aplican las medidas antes propuestas se accede a recursos cuantiosos, permitiendo disminuir la carga tributaria sobre los sectores más vulnerables y la pequeña y mediana empresa. Ello permite promover actividades de mayor rentabilidad social u objetivos de política claros y nítidos, como la descentralización.

Se propone:

1. **Construir una canasta de bienes de primera necesidad exentos de impuestos**, tales como la leche, el pan y los libros, educación y salud, entre otros. De esta manera se puede reducir el impacto regresivo que tiene el IVA. El argumento de la horizontalidad es una falacia. Existe una serie de actividades que no pagan IVA, ya sea porque pueden trasladarlo a precio, como dueños de capital, o porque están exentos, sin razones aparentes como la actividad de transporte aéreo. ¿Existe alguna razón para que una persona que viaje en primera clase a París no pague IVA y otra que viaja en bus a Cartagena sí lo haga, porque se lo incluyeron en el precio del boleto? El enorme sacrificio de la clase media chilena por educar a sus hijos en la universidad no debe además pagar IVA o, siguiendo con los ejemplos, es inconcebible realizar un enorme gasto en salud para atender una grave operación y además pagar IVA por ésta. En consecuencia, es necesario reconocer este hecho y optar por una serie de bienes que deben estar exentos, con el objetivo de políticas públicas basadas en la justicia.
2. **Premiar la acción de interés público de los agentes económicos a través de exenciones tributarias**, como por ejemplo crédito para las personas por los gastos en educación y ahorro. También se debe considerar a las empresas que capacitan, innovan tecnológicamente o invierten en regiones.

Estimamos que una propuesta seria, con el objeto de avanzar hacia un país más justo y más sustentable, debe incorporar urgentemente las actuales propuestas.

INGRESOS TRIBUTARIOS EN MONEDA NACIONAL

Año 2003 - Cifras en moneda de enero de 2004

Ingresos tributarios Recaudados	(Mill.\$)	(Mill.US\$)	(% del total)	(% del PIB)
Impuesto a la Renta de las Empresas	1.580.354	2.286	19,5%	3,2%
Impuesto a la Renta de las Personas	786.267	1.137	9,7%	1,6%
Impuesto al Valor Agregado	4.197.387	6.071	51,7%	8,4%
Impuestos a Productos Específicos	983.066	1.422	12,1%	2,0%
Impuesto Comercio Exterior Neto	375.359	543	4,6%	0,8%
Impuestos a Actos Jurídicos	363.306	525	4,5%	0,7%
Impuestos Varios	105.387	152	1,3%	0,2%
Otros Ingresos Tributarios	-273.689	-396	-3,4%	-0,5%
Total Ingresos Tributarios	8.117.437	11.741	100%	16,3%

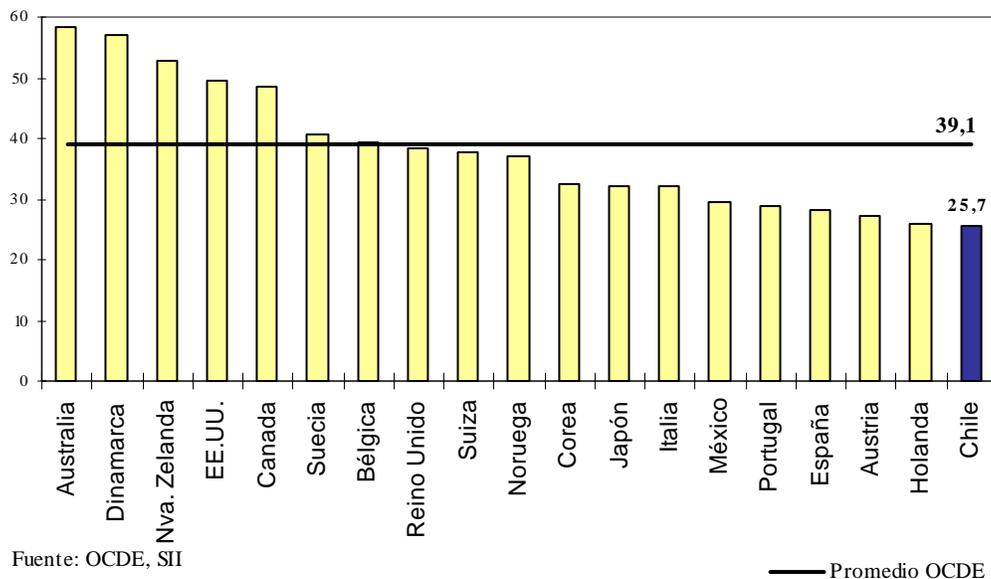
Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Total de Ingresos del Estado por Impuesto (como Porcentaje del PIB. 1998)

País	% del PIB
Suecia	52,0
Dinamarca	49,8
Finlandia	46,2
Bélgica	45,9
Francia	45,2
Austria	44,4
Noruega	43,6
Italia	42,7
Luxemburgo	41,5
Holanda	41,0
Hungría	38,7
República Checa	38,3
Polonia	37,9
Canadá	37,4
Reino Unido	37,2
Alemania	37,0
Grecia	35,7
Nueva Zelanda	35,2
Suiza	35,1
Portugal	34,2
España	34,2
Islandia	33,6
Irlanda	32,3
Australia	29,9
Estados Unidos	28,9
Japón	28,4
Corea	21,1
Chile	16,3
México	16,0
Promedio OCDE	38,1

Fuente: OCDE, Servicio de Impuestos Internos

Ingresos Tributarios por Impuesto a la Renta en Chile y en los países de la OCDE (% del total de Impuestos. 1998)



Ingresos Tributarios por IVA en Chile y en los países de la OCDE (% del total de Impuestos. 1998)

