

# Principios de una reforma tributaria

S U F U F A<sup>®</sup>



Diálogos sociales para la reforma tributaria

04 de mayo 2022

# Agenda

## 1. Principios de un sistema tributario

## 2. Fuentes de financiamiento del gasto fiscal

### 2.1. Crecimiento

### 2.2. Eficiencia del gasto

### 2.3. Carga tributaria

## Principios de un sistema tributario

---

- El **crecimiento económico es la principal fuente de recursos** para que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales.
- Necesitamos un sistema tributario que entregue **certeza y estabilidad permitiendo a las empresas invertir y crecer.**
- El sistema debe entonces **equilibrar las necesidades de recaudación con medidas pro-crecimiento e incentivos a la inversión**



## Principios de un sistema tributario

---

- El sistema tributario debe basarse en 4 principios fundamentales:

1 **Competitividad**

2 **Neutralidad**

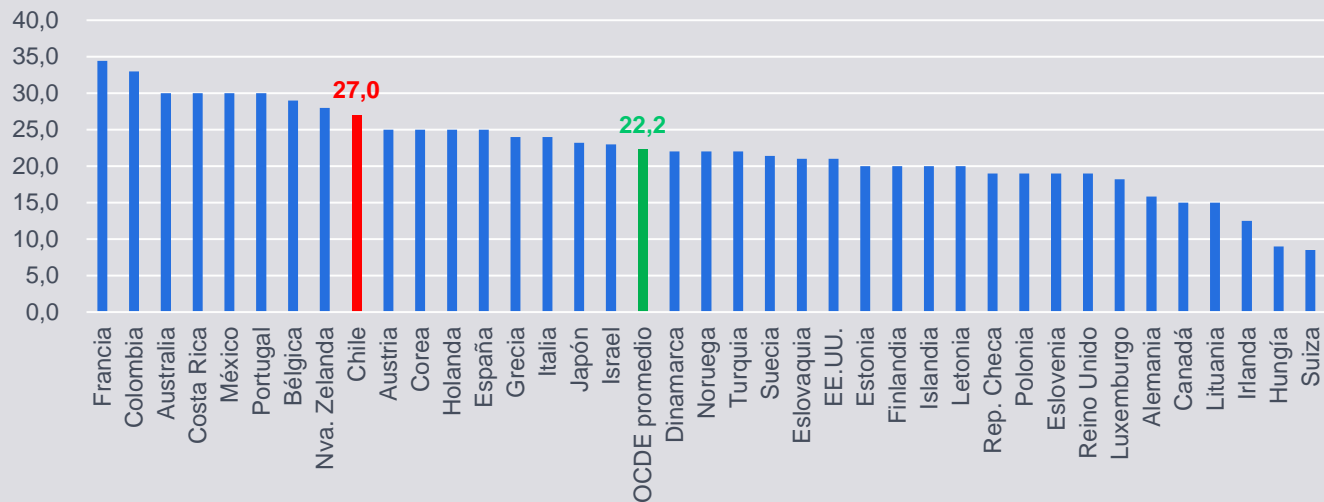
3 **Equidad**

4 **Simplicidad**



## Competitividad para la inversión

### Tasa de impuesto corporativo (% , año 2019)



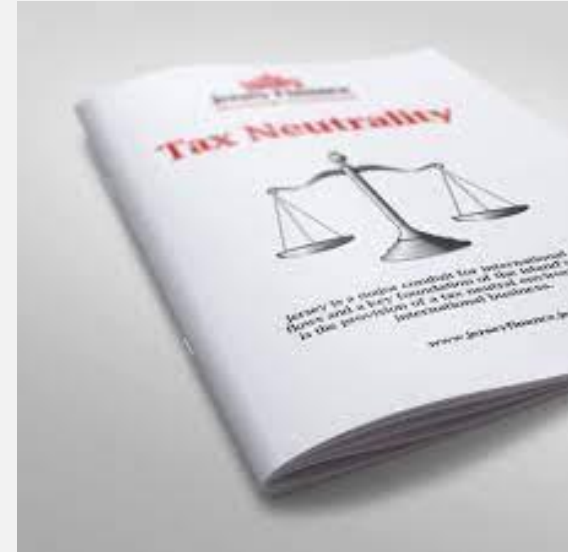
Fuente: OCDE

En una economía cada vez más interconectada y con menos fronteras físicas, políticas y administrativas, debemos competir por la inversión y el crecimiento de empresas y emprendimientos.

## Neutralidad

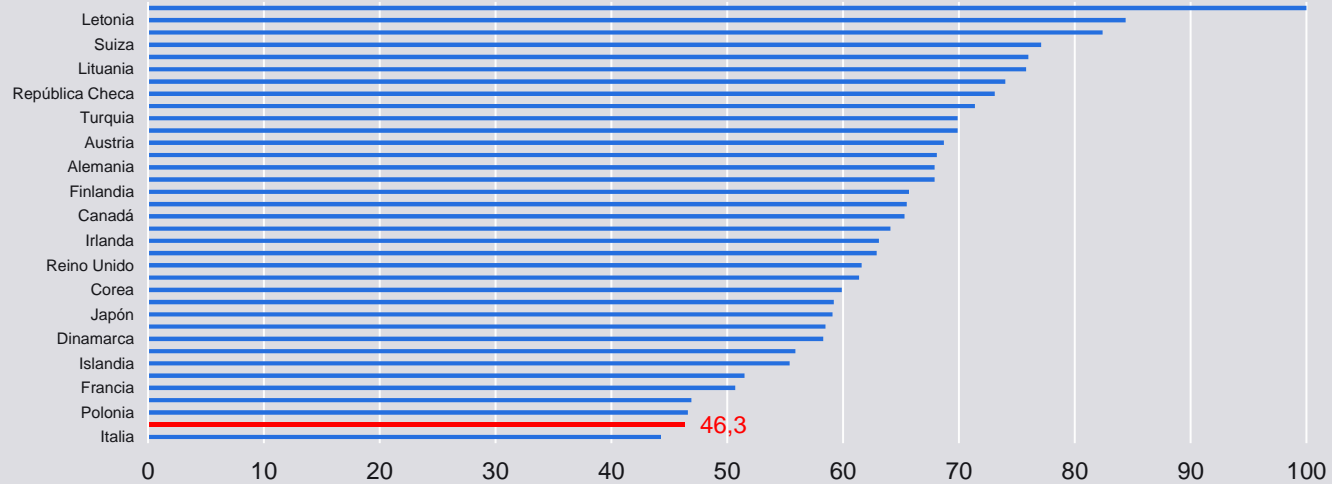
---

Cualquier cambio al sistema tributario no debe afectar las decisiones de consumo o producción, así como a la asignación de recursos en la economía.



## Simplificación

### Índice de competitividad de los impuestos 2020



Fuente: OCDE

Necesidad de reducir la complejidad del sistema tributario, mejorando su eficiencia tanto para los contribuyentes como para los servicios administrativos de recaudación y fiscalización.

# Agenda

1. Principios de un sistema tributario

2. Fuentes de financiamiento del gasto

2.1. Crecimiento

2.2. Eficiencia del gasto

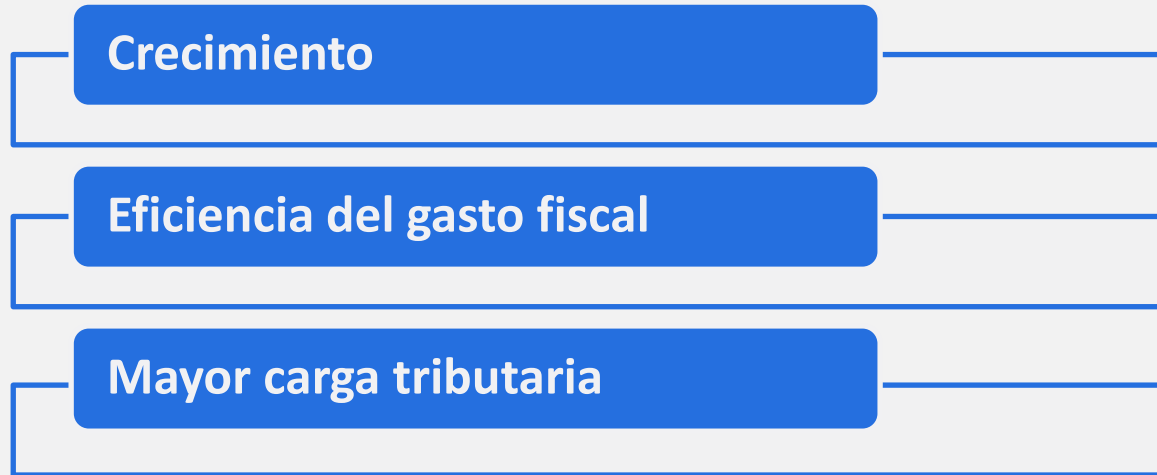
2.3. Carga tributaria



## Fuentes de financiamiento de los gastos fiscales permanentes

---

- De acuerdo al Consejo Fiscal Autónomo (CFA), los mayores **gastos fiscales permanentes tienen tres fuentes de financiamiento:**



- De esta manera, si se necesita aumentar el gasto del gobierno, no solo se debe aumentar la carga tributaria, sino debemos también **mejorar la eficiencia del gasto fiscal y potenciar el crecimiento.**

# Agenda

1. Principios de un sistema tributario
2. Fuentes de financiamiento del gasto fiscal

## 2.1. Crecimiento

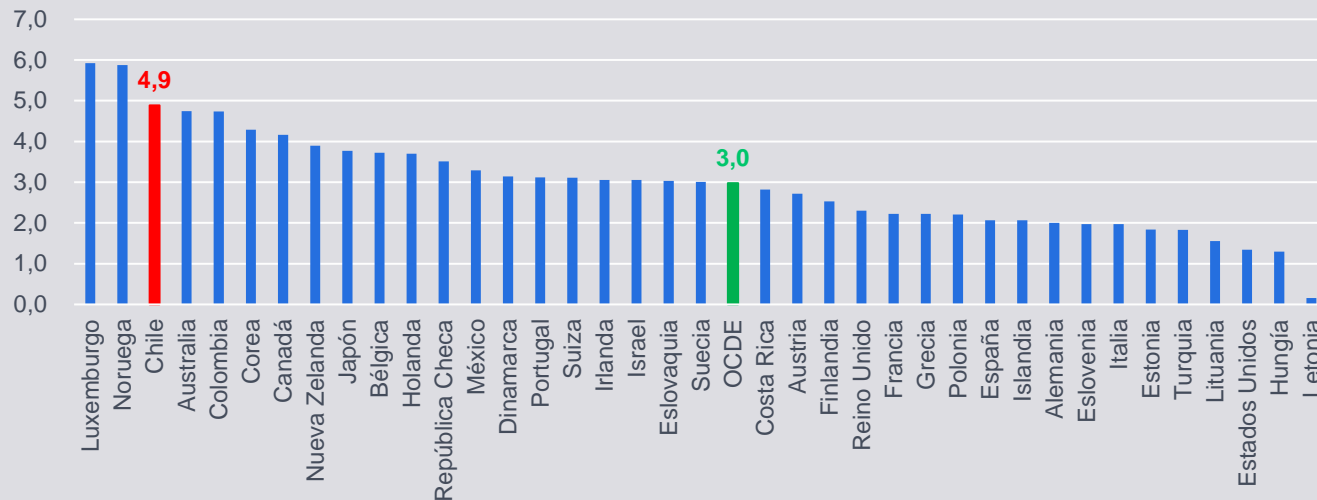
### 2.2. Eficiencia del gasto

### 2.3. Carga tributaria

# Impuesto a las empresas

## Impuesto corporativo en Chile y la OCDE

### Recaudación impuesto corporativo (% PIB, año 2019)



Chile se encuentra dentro de los 10 países con mayores tasas de impuesto corporativo dentro de la OCDE (27% vs 22,2% en promedio) y con una de las mayores cargas tributarias (4,9% vs 3% en promedio).

# Revolución industrial 4.0

## Impuestos para la revolución industrial 4.0

---

- La revolución industrial 4.0 ha generado un impacto sistémico en el sector productivo, a través de nuevas tecnologías que incluyen la captación y análisis de datos (Big data), intercomunicación de dispositivos (IoT), inteligencia artificial, y nuevos materiales.
- Es importante desarrollar una industria digitalizada para enfrentar el estancamiento de la productividad en Chile y lograr niveles de eficiencia que le permitan a las empresas mantenerse vigentes y adoptar las prácticas de la Industria 4.0.
- No todas las políticas de innovación deben ir enfocadas en descubrimientos nuevos, sino que también pueden estar destinadas a adoptar las mejores tecnologías existentes.
- Se propone fomentar la adopción de las tecnologías a través de la **depreciación de 150% sobre modernización de maquinaria manufacturera y productos tecnológicos asociados a la industria 4.0**, para alentar la rápida adopción de actividades innovadoras y productivas.

# Agenda

1. Principios de un sistema tributario
2. Fuentes de financiamiento del gasto fiscal

## 2.1. Crecimiento

## 2.2. Eficiencia del gasto

## 2.3. Carga tributaria

## Eficiencia del gasto fiscal

---

- De acuerdo al estudio del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) en Chile existen espacios de mejora en diversas dimensiones de eficiencia del gasto público.
- **Organizacional:** existencia de duplicidad de funciones, traslapes y fragmentación, así como también la dependencia jerárquica y centralización de la gestión del Estado.
- **Personal:** espacios de mejora en los mecanismos de incentivos para que las compensaciones salariales estimulen la eficiencia de los trabajadores públicos, así como la construcción de un set de indicadores de empleo y salarios, sistemas de medición de desempeño e incentivos al retiro.
- **Presupuestaria:** se proponen alternativas al proceso presupuestario incrementalista, entre las que destaca el presupuesto por desempeño, vinculando el financiamiento al resultado.



## Eficiencia del gasto fiscal (continuación)

---

- **Compra de bienes y servicios:** contar con un marco conceptual claro del mecanismo de compras públicas, así como de la accesibilidad y/o disponibilidad de la información.
- **Nuevas tecnologías:** importancia del uso de nuevas tecnologías para acceder a información sobre asistencia social, transferencias y otros servicios, que permiten una alta satisfacción de los beneficiarios y disminuyen los costos administrativos del sector público.

# Agenda

1. Principios de un sistema tributario
2. Fuentes de financiamiento del gasto fiscal

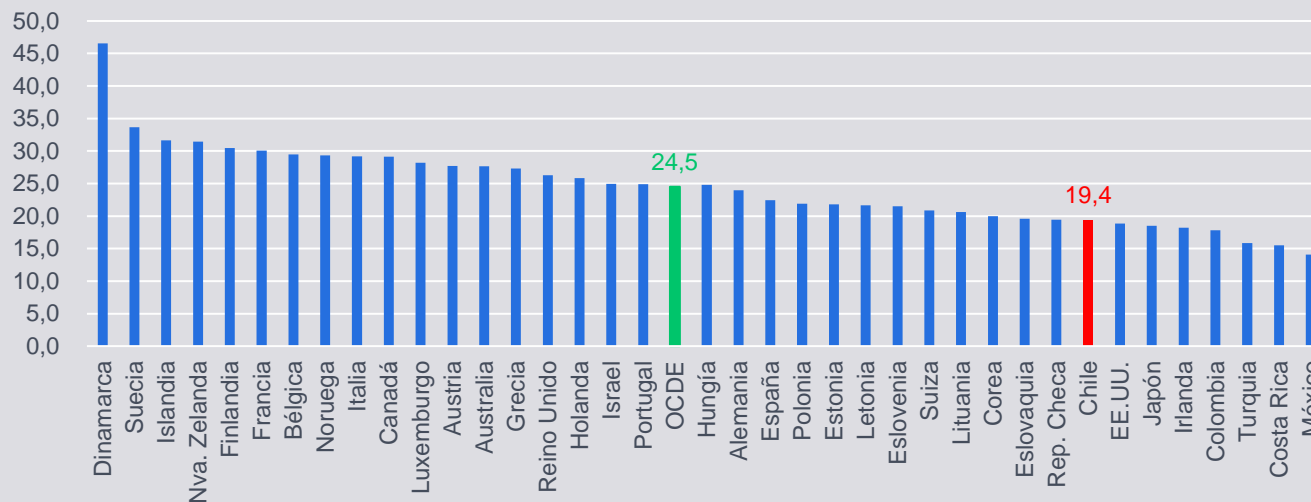
2.1. Crecimiento

2.2. Eficiencia del gasto

**2.3. Carga tributaria**

## Brecha de la recaudación tributaria entre Chile y la OCDE ajustado por seguridad social

### Recaudación tributaria total como % del PIB (año 2019) sin incluir contribuciones a la Seguridad Social

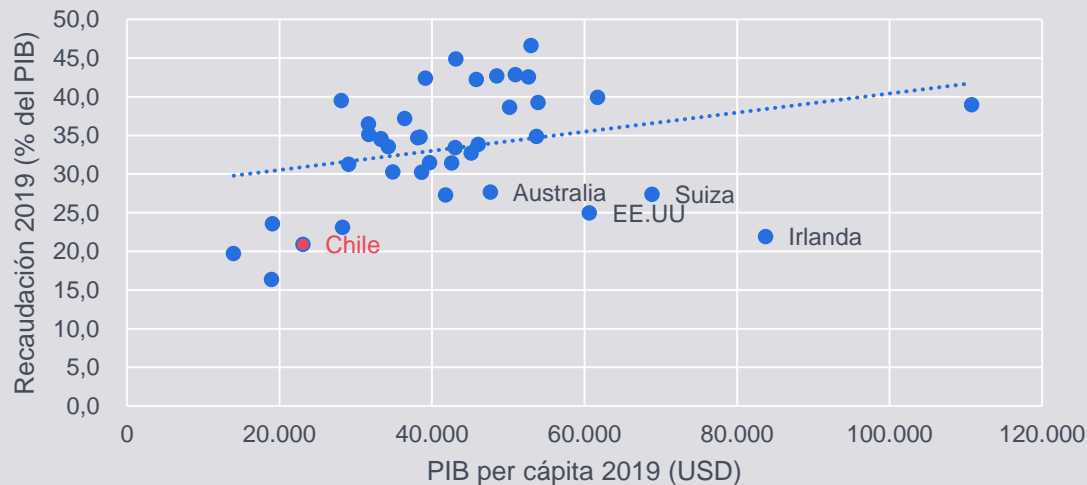


Fuente: OCDE

Si no se consideran las contribuciones a la seguridad social, la brecha recaudatoria entre Chile y la OCDE se reduce a menos de la mitad (5,1 puntos porcentuales).

## Existe una correlación positiva entre la recaudación tributaria de los países y su nivel de PIB per cápita

### Correlación entre recaudación tributaria total (% del PIB) y PIB per cápita 2019

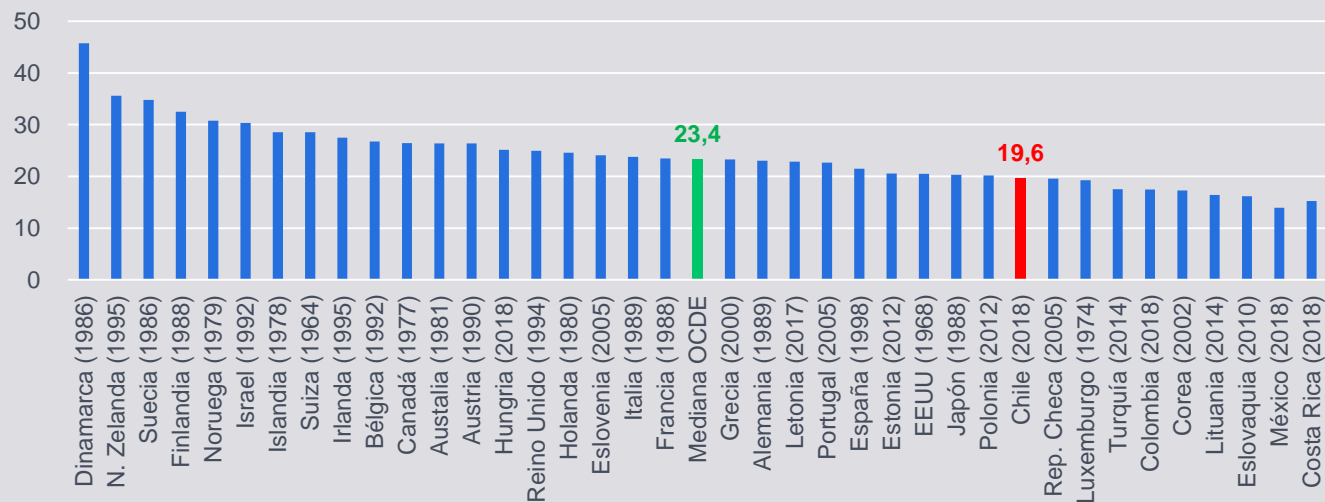


Fuente: OCDE

Por ejemplo, Macarena García (2022) estima que cuando los países de la OCDE tenían el mismo nivel de desarrollo de Chile, su recaudación tributaria era menor en un 2,2% del PIB en promedio (\*).

## Ajustando por la seguridad social y el nivel de desarrollo, la brecha es cercana a un 3%

Recaudación tributaria neta de seguridad social y ajustada según nivel de desarrollo (% del PIB)

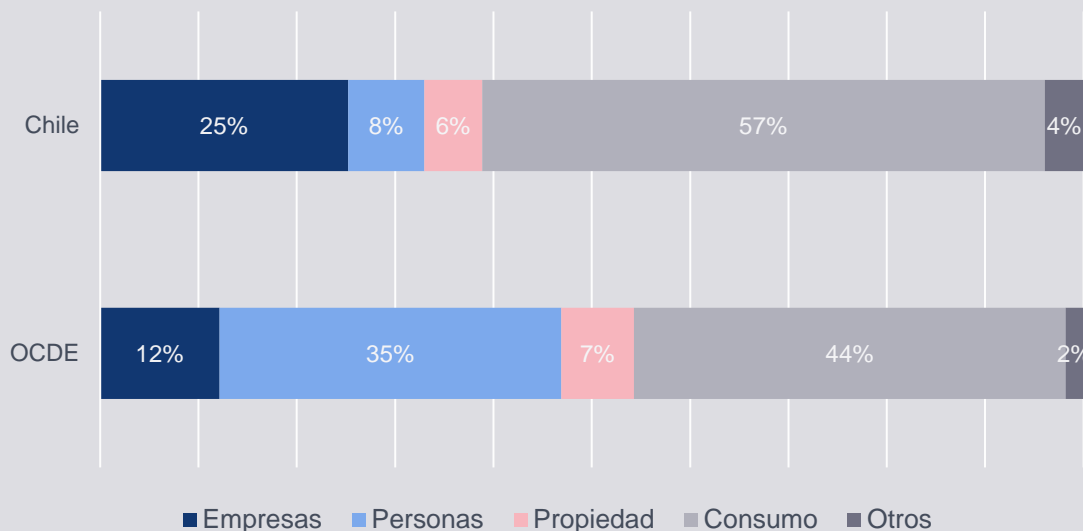


Fuente: Penn World Table y OCDE.

De acuerdo a Fuentes y Vergara (2020) la brecha de recaudación entre Chile y la OCDE, neta de seguridad social y ajustada por nivel de desarrollo, es cercana al 3%, lo que es consistente con otros estudios (Larraín y Perello, 2021, y García, 2022).

## Componentes de la recaudación tributaria en Chile y la OCDE es liderada por consumo

### Recaudación tributaria total por componentes en Chile y la OCDE (año 2020)



Fuente: OCDE. Nota: Se excluyó la categoría Contribuciones a la seguridad social.

**Consumo:** componente principal tanto en Chile (57%) como en el promedio OCDE (44%).

**Impuestos corporativos:** mayor en Chile (25%) que en el promedio de la OCDE (12%). Chile es el 2° país del grupo que más recauda de las empresas como % del PIB, solo superado por Colombia.

**Impuesto a las personas:** significativamente menor en Chile (8%) que en el promedio de los países de la OCDE (35%).

**Impuestos a la propiedad:** bajo aporte a la recaudación total tanto en Chile, (6%) como en la OCDE (7%).

# Exenciones tributarias

## Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad

---

- En la discusión pública se ha planteado la necesidad de modificar o reducir los regímenes tributarios especiales, ya que existen dudas respecto de su capacidad de cumplir con el objetivo para los cuales fueron creados. **Para el 2021, el SII estimó un Gasto Tributario de aprox. US\$7.800 millones (2,4% del PIB).**
- En octubre 2020 se convocó a una “**Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad**”, integrada por economistas de distintas tendencias, con el objeto de analizar las exenciones y tratamientos diferenciados de nuestro sistema impositivo, tomando como base el informe elaborado por el FMI/OCDE.
- El informe contiene recomendaciones relativas a la pertinencia de mantener, modificar o eliminar las exenciones, beneficios o tratamientos tributarios especiales, tomando en consideración su impacto sobre la eficiencia en la economía, incidencia distributiva y evasión tributaria entre otros.



## Recomendaciones sobre eliminación de Exenciones Tributarias

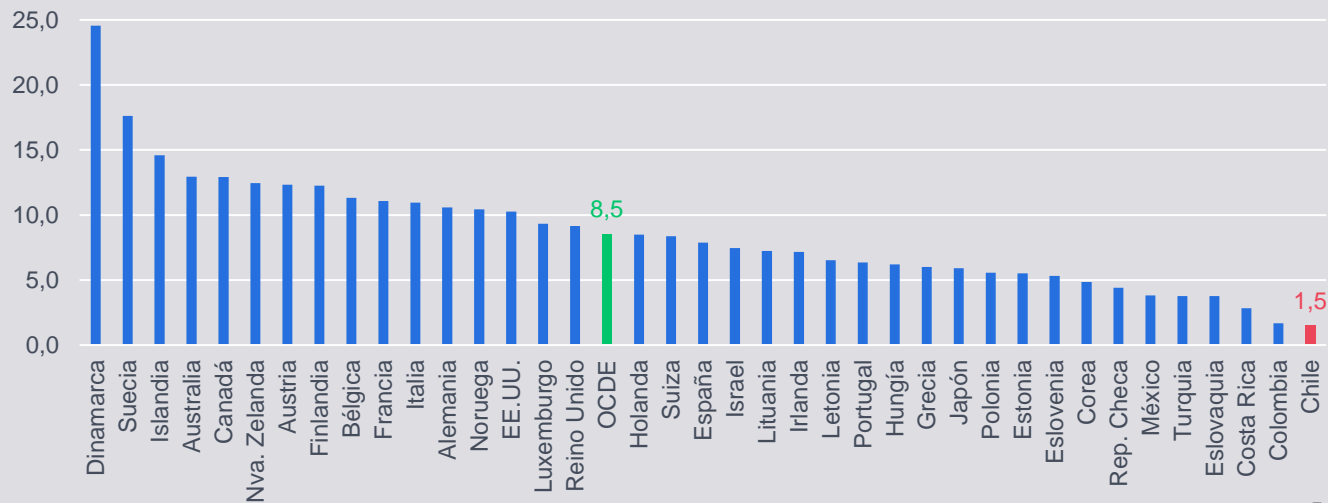
- A continuación se presentan las exenciones tributarias que se propone eliminar:

Recomendación sobre la eliminación Comisión Tributaria	Gasto Tributario – Estimación SII (millones de dólares)
Eliminar exención general a ganancias de capital en enajenación de determinados instrumentos hasta 10 UTA.	No estimado
Eliminar exención otorgada a los excedentes de libre disposición.	\$13
Eliminar los regímenes de renta presunta.	\$134
Recomienda que el gasto presunto para trabajadores independientes no sea asociado como Gasto Tributario.	\$53
Eliminar la deducción de los intereses de créditos hipotecarios.	\$129
<b>Eliminar el beneficio de Seguros de Vida a nivel de IHD</b>	No se considera GT
<b>Eliminar los beneficios asociados a las viviendas DFL 2</b>	\$144
<b>Eliminar crédito especial a la construcción.</b>	\$560
Se recomienda unificar las leyes de donación	\$19
<b>Gravar con IVA todos los servicios, sin distinción y establecer exenciones para casos justificados de acuerdo a criterios preestablecidos.</b>	Servicios prestados a empresas: \$-212 Servicios diversos: \$365
Eliminar el crédito del impuesto específico al diésel para empresas de transporte de carga	\$88
Eliminar el crédito del impuesto específico al diésel para industrias, sujeto a una posterior reevaluación atendidas las eventuales modificaciones al impuesto verde.	No lo considera GT

# Impuestos personales

## Recaudación por impuestos personales Chile y OCDE

### Recaudación impuestos personales 2019 (% del PIB)



Fuente: OCDE

El año 2019 la recaudación por impuestos personales fue del 1,5% del PIB en Chile en comparación con un 8,5% en promedio en la OCDE.

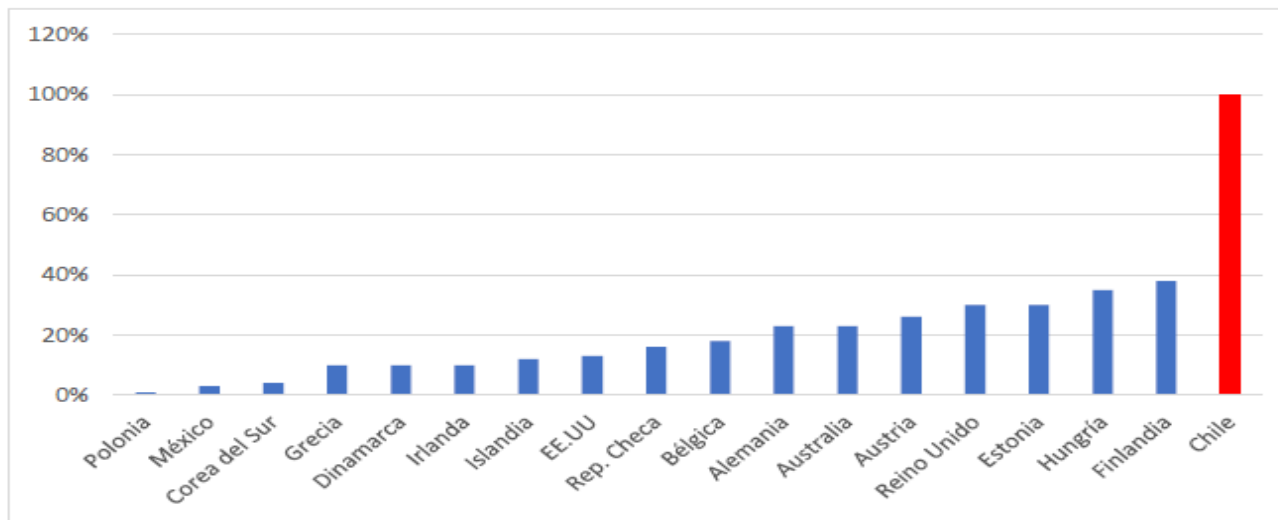
## Base exenta de impuesto a las personas

---

- El actual sistema impositivo tiene una **base exenta de impuestos personales (global complementario)** que supera en un **180%** a la mediana de los ingresos personales a nivel país, mientras que en el promedio de los países de la OCDE la cifra llega al **40%** (Rubio y Vergara, 2017). Por su parte, el **75% de los contribuyentes de global complementario y segunda categoría estuvo en el tramo exento el año tributario 2020 (SII)**.
- Por otro lado, si se calcula el valor tope del tramo exento (o el valor de las deducciones de la base imponible) como porcentaje del salario promedio de cada país, Chile está muy por sobre los valores de exención de impuestos fijados en otros países. Esto limita la recaudación de impuestos que se puede obtener por esta vía.
- Frente a la disyuntiva entre impuestos progresivos como el global complementario y regresivos como el IVA, es preferible optar por aumentar la base de contribuyentes del primero antes que recurrir al segundo. En el mediano y largo plazo, una mayor base de contribuyentes de global complementario podría permitir eventualmente rebajar la actual tasa del IVA.

## Base exenta de impuestos a las personas (continuación)

Límite máximo del tramo exento, como porcentaje del salario mínimo



Fuente: Rodrigo Cerda (Libertad y Desarrollo), 2018.

# Impuesto al patrimonio

## Impuesto al Patrimonio

---

- El programa de gobierno establece un impuesto al patrimonio neto de las personas naturales de alto patrimonio que tengan domicilio o residencia en Chile, respecto de su riqueza en el país o en el exterior.
- Se debe tener en cuenta que hoy en día en Chile **ya existe una serie de impuestos al patrimonio:**
  - Impuesto a la herencia
  - Patente municipal para la actividad comercial
  - Contribuciones
  - Permiso de circulación
  - Impuesto a bienes de lujo
  - Sobretasa de los impuestos territoriales
  - Contribución de 1% regional

## Impuesto al Patrimonio (continuación)

- Algunas observaciones sobre los impuestos al patrimonio:
  - **Afecta a la inversión, ya que los grandes patrimonios en Chile están en empresas.**
  - Es una **doble tributación sobre ingresos que ya cumplieron tributación** sobre rentas, herencia y/o donaciones, o es una tributación con efecto retroactivo.
  - **Suelen recaudar poco** en términos del PIB.
  - **Inducen salidas de capitales, lo que repercute en la inversión y capacidad productiva** de la economía.
  - Es **difícil de recaudar**, tiene un **alto costo administrativo** y conlleva **altos costos de eficiencia** para el Estado.
  - Puede **disminuir el precio de los activos gravados**, lo que no solo afectaría a los contribuyentes de alto patrimonio, sino que a todos los hogares y empresas que cuenten con tales activos.
- La mayoría de los **países desarrollados que lo han impuesto, luego lo han eliminado** (Alemania (1997), Austria (1994), Dinamarca (1997), Finlandia (2006), Francia (2017), Holanda (2001), Irlanda (1978), Islandia (2006), Luxemburgo (2006), Suecia (2007)). De los 13 países de la OCDE que han aplicado impuestos al patrimonio, sólo en 3 continúa vigente: España, Noruega y Suiza. (Codero, A. y Vergara, R., 2020).



## Consideraciones al Impuesto al Patrimonio

---

- De acuerdo a la OCDE (2018), tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, existen pocos argumentos a favor de los impuestos al patrimonio si ya se cuenta con impuestos a los ingresos del capital y a la herencia y donaciones. En caso de aplicarse, la OCDE recomienda tener en cuenta las siguientes consideraciones:
  - El impuesto al patrimonio debe afectar **solo a los muy ricos**.
  - **La tasa debe ser baja** y tomar en cuenta la tasa del impuesto al retorno del capital, para evitar imponer cargas demasiado altas al capital y prevenir la salida de capitales.
  - **Eximir los activos empresariales** y los efectos personales y domésticos hasta un determinado valor.
  - Alinear la base imponible con los valores de mercado de los activos.
  - Mantener constante el valor de los activos difíciles de valorar o el valor del patrimonio neto total de los contribuyentes durante unos años para evitar las reevaluaciones anuales.
  - Permitir la deducción de deudas si es que estas fueron contraídas para comprar activos imponibles
  - Permitir los pagos en cuotas para los contribuyentes con problemas de liquidez.
  - Garantizar la transparencia en el tratamiento de los activos mantenidos en fideicomisos y los activos que los residentes poseen en otras jurisdicciones.

Otros

## Desintegración Sistema Tributario

---

- Programa de gobierno contempla la implementación de un sistema desintegrado de tributación a la renta para las grandes empresas, mientras que para pymes se propone mantener el sistema integrado.
- Algunas observaciones sobre el sistema desintegrado:

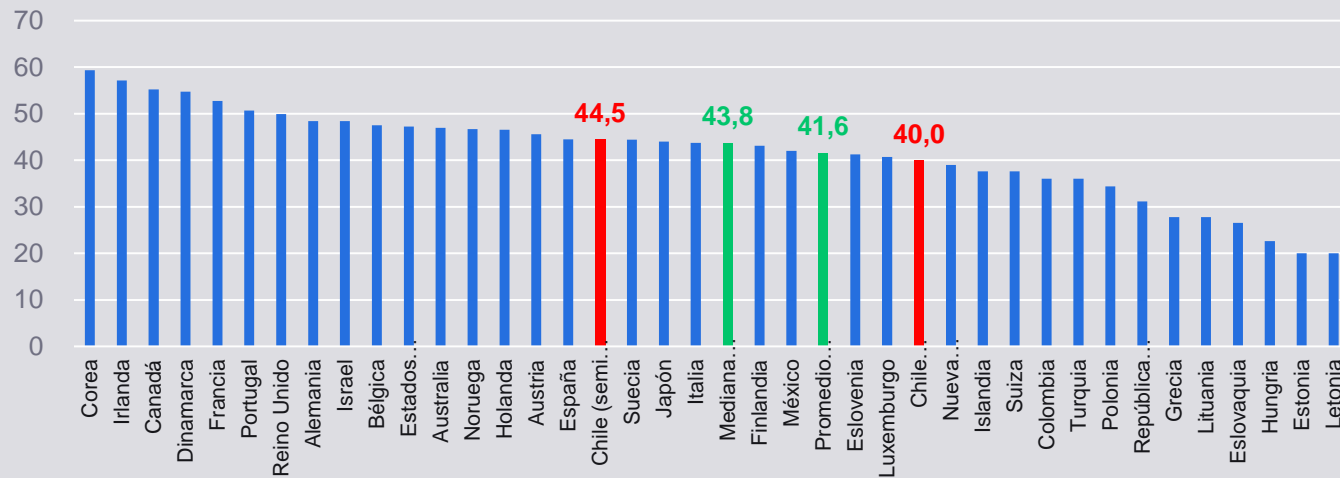
**1. Doble tributación:** en un sistema desintegrado se puede gravar doblemente la inversión, con un efecto negativo sobre ésta. Esto se puede corregir parcialmente gravando con una menor tasa los dividendos.

**2. Desincentivo a invertir en Chile:** En el sistema semi-integrado las personas naturales que reciben dividendos o retiros de sociedades quedan afectas en todos los tramos del global complementario a un aumento de 9,45%, en comparación con las rentas del trabajo, lo que impacta más a los empresarios pymes, ya que tienden a retirar proporcionalmente una parte superior de las utilidades.

Esto es un incentivo a que empresarios chilenos prefieran desarrollar nuevos emprendimientos fuera del país, pudiendo pagar impuesto global complementario sobre base percibida y con tributación máxima de 35%.

## Aumento de la tasa máxima sobre utilidades retenidas

Tasas impositivas máximas sobre utilidades distribuidas, (% , año 2021)



Fuente: OCDE 2021.

El programa de gobierno establece además que en el sistema desintegrado la carga tributaria máxima sobre utilidades distribuidas, esto es, considerando impuestos corporativos y personales conjuntamente, se ubicará en torno a la mediana de la OCDE (43,8%).

## Limitación de las pérdidas tributarias de arrastre

---

- El programa de gobierno establece que se **limitará la utilización de pérdidas tributarias de arrastre**.
- En la experiencia internacional se han utilizado dos mecanismos como modo de amortización de las pérdidas: el “Carryback”, que permite la recuperación del impuesto pagado en ejercicios anteriores, y el “Carryforward”, el cual establece la posibilidad de arrastrar las pérdidas obtenidas por el contribuyente, rebajándolas de la base imponible en los ejercicios futuros.
- **Todos los países de la OCDE permiten arrastrar las pérdidas a los ejercicios futuros**, algunos ilimitadamente y otros por un número máximo de años. Por su parte, 11 países permiten recuperar el impuesto pagado en ejercicios anteriores.
- En 20 de los 37 países de la OCDE, las empresas pueden arrastrar las pérdidas a los ejercicios futuros ilimitadamente, aunque 11 de estos países limitan el monto de la utilidad que puede ser contrarrestada con las pérdidas. Por su parte, de los 17 países que limitan el número de años en los cuales se pueden arrastrar las pérdidas, en promedio es por un periodo de 9,4 años.

## Pérdidas tributarias de arrastre en la OCDE

País	Carryback (N° de años)	Carryforward (N° de años)
Australia	0	Ilimitado
Austria	0	Ilimitado, tope 75% ingreso imponible
Bélgica	0	Ilimitado, tope 70% ingreso imponible excediendo DKK 8,7 MM
Canadá	3	20
Chile	0	Ilimitado
Colombia	0	12
República checa	2, limitado a CZK 300 MM	5
Dinamarca	0	Ilimitado, tope 60% ingreso imponible excediendo € 1 MM
Estonia	Ilimitado (flujo de caja)	Ilimitado (flujo de caja)
Finlandia	0	10
Francia	1, limitado a 1 MM de euros	Ilimitado, tope 50% ingreso imponible excediendo € 1 MM
Alemania	1, limitado a 100 MM de euros	Ilimitado, tope 60% ingreso imponible excediendo € 1 MM
Grecia	0	5
Hungría	0	5, tope 50% del ingreso imponible
Islandia	0	10
Irlanda	1	Ilimitado
Israel	0	Ilimitado
Italia	0	Ilimitado, tope 80% del ingreso imponible
Japón	0	10, tope 80% del ingreso imponible

País	Carryback (N° de años)	Carryforward (N° de años)
Corea	1, limitado para pymes	15, tope 60% ingreso imponible para grandes empresas
Letonia	Ilimitado (flujo de caja)	Ilimitado (flujo de caja)
Lituania	0	Ilimitado, tope 70% ingreso imponible
Luxemburgo	0	17
México	0	10
Holanda	1	6
Nueva Zelanda	0	Ilimitado
Noruega	0	Ilimitado
Polonia	0	5, tope 50% pérdida anual
Portugal	0	12, tope 80% ingreso imponible
Eslovaquia	0	5, tope 50% ingreso imponible
Eslovenia	0	Ilimitado, tope 63% ingreso imponible
España	0	Ilimitado, tope 70% ingreso imponible excediendo € 1 MM
Suecia	1,5	Ilimitado
Suiza	0	7
Turquía	0	5
Reino Unido	1	Ilimitado, tope 50% ingreso imponible excediendo 5 MM libras
Estados Unidos	0	Ilimitado, tope 80% ingreso imponible

## Impuesto a las utilidades retenidas

---

- Respecto de la propuesta del establecimiento de un **impuesto a las utilidades retenidas en las empresas cuya tributación se encuentra pendiente.**
- La postergación del pago de impuestos a las utilidades retenidas es un incentivo al ahorro de las empresas aplicado en todos los sistemas de impuesto corporativo, lo que permite financiar la inversión.
- De acuerdo al estudio de Hsieh y Parker (2007) la disminución del impuesto a las utilidades retenidas en Chile en 1984, desde cerca de un 50% a un 10%, fue la mayor causa del boom de inversión y crecimiento en Chile, a llevando al país a crecer en promedio un 4,5% anual en la década que siguió a la reforma tributaria.

## Conclusiones

---

- El **crecimiento económico es la principal fuente de recursos** para que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales.
- Necesitamos un sistema tributario que entregue **certeza y estabilidad permitiendo a las empresas invertir y crecer.**
- Es indispensable equilibrar **las necesidades de recaudación con medidas pro-crecimiento e incentivos a la inversión**, y que respete principios básicos como la **equidad, neutralidad, progresividad y simplicidad**, además de que sea **gradual.**



# Principios de una reforma tributaria

S U F U F A<sup>®</sup>



Diálogos sociales para la reforma tributaria

04 de mayo 2022