

Comentarios al Proyecto de Ley de Modernización (Reforma) Tributaria

Luis Felipe Céspedes

(UAI)

Octubre 2019

Agenda

- Primera parte: Comentarios a temas que han sido abordados de manera detallada por otros economistas y abogados en esta Comisión.
- Segunda parte: Nuevos elementos para la discusión: características que el sistema tributario debe tener para poder estimular el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal en la etapa de desarrollo en la que nos encontramos.

Comentarios generales

- Elementos positivos: modernización tecnológica, impuestos digitales y algunas materias asociadas a la tributación de pequeñas y medianas empresas.
- Norma anti-elusión: modificaciones van en la dirección incorrecta. Debilitan la capacidad de recaudar por parte del Fisco y generan una mayor inequidad en el pago de impuestos, restándole legitimidad al sistema tributario.

Equidad y reintegración

- El gobierno ha señalado que la reintegración favorece a un número significativo de contribuyentes de menores ingresos y por lo tanto la reintegración no es regresiva.
- Lo anterior no efectivo. Lo relevante en este caso, y así lo han dicho múltiples analistas, es si a los contribuyentes de mayores ingresos les corresponde un porcentaje mayor de la reducción en el pago de impuestos o uno menor.

Reintegración y equidad horizontal

- Respecto del argumento de que la reintegración restablecería la equidad horizontal, me parece que el argumento no se sostiene.
- Las rentas del trabajo pagan en base devengada mientras que capital paga en base a retiros (salvo aquellos que están en el régimen de renta atribuida o el 14ter). Las bases tributarias son distintas.

Reintegración y su impacto en el crecimiento económico

- El gobierno ha sobrestimado el impacto de esta reforma en el crecimiento económico.
- Y si lo comparamos con la evidencia empírica en la materia, dicha sobrestimación va más allá de cualquier rango plausible.

Carga tributaria y crecimiento económico (I)

- La evidencia empírica muestra claramente que los países que han alcanzado el desarrollo económico lo han hecho sobre la base de generar economías de mercado fuertes.
- La evidencia empírica también apunta de manera clara a que existe una relación simbiótica entre el desarrollo de economías de mercado fuertes y el desarrollo de capacidad del Estado.

Carga tributaria y crecimiento económico (II)

- La capacidad del Estado está asociada al poder que tiene éste para recaudar impuestos, para hacer cumplir los contratos, para generar una adecuada regulación económica y para proveer bienes públicos productivos (que estimulan la inversión privada) de manera efectiva.
- Los impuestos juegan un papel importante en el crecimiento económico.
 - En las primeras etapas de desarrollo, contar con una carga tributaria que estimule la inversión es clave. En otras palabras, impuestos relativamente altos pueden frenar el crecimiento económico en estas etapas de desarrollo.
 - Pero conforme los países van desarrollándose, van requiriendo de manera progresiva ir generando una mayor “capacidad del Estado” para proveer bienes públicos productivos que estimulen a la inversión privada.

Carga tributaria y crecimiento económico: desafío de productividad

- Un desafío clave en la actualidad para nuestra economía es la productividad.
- Dimensiones de este desafío: sofisticación productiva (nuevos sectores exportadores), fortalecimiento del emprendimiento y la innovación, un Estado más eficiente, y otros.
- Todo esto requiere una mayor inversión en bienes públicos tales como la educación, capacitación, infraestructura, modernización del Estado e investigación y desarrollo.
- Esto puede ser particularmente relevante en países con mala distribución del ingreso.

Carga tributaria y crecimiento económico (III)

- Clave: lograr generar un sistema tributario que permita ir financiando la provisión de bienes públicos productivos a lo largo del tiempo.

PIB per cápita y carga tributaria

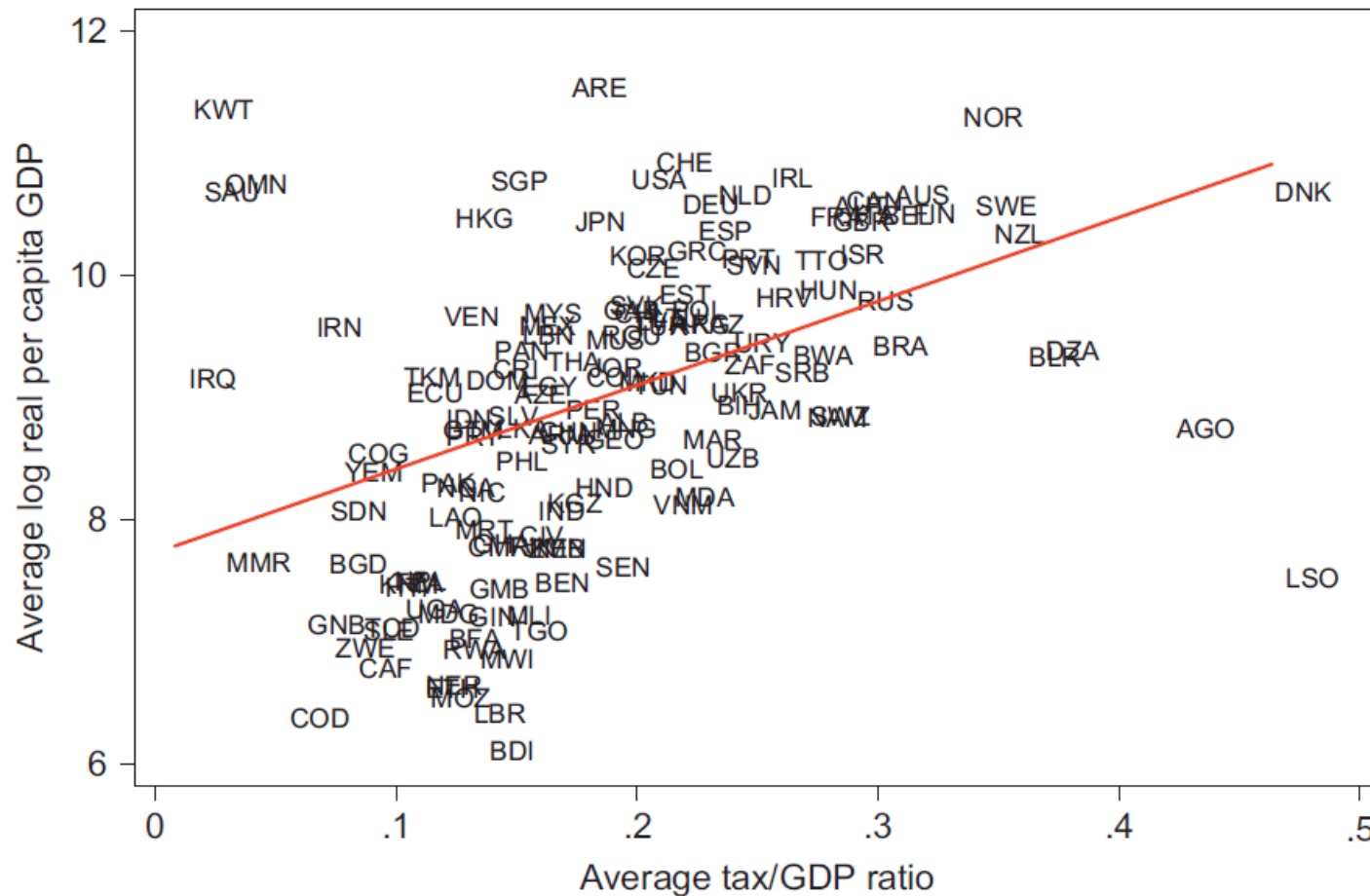
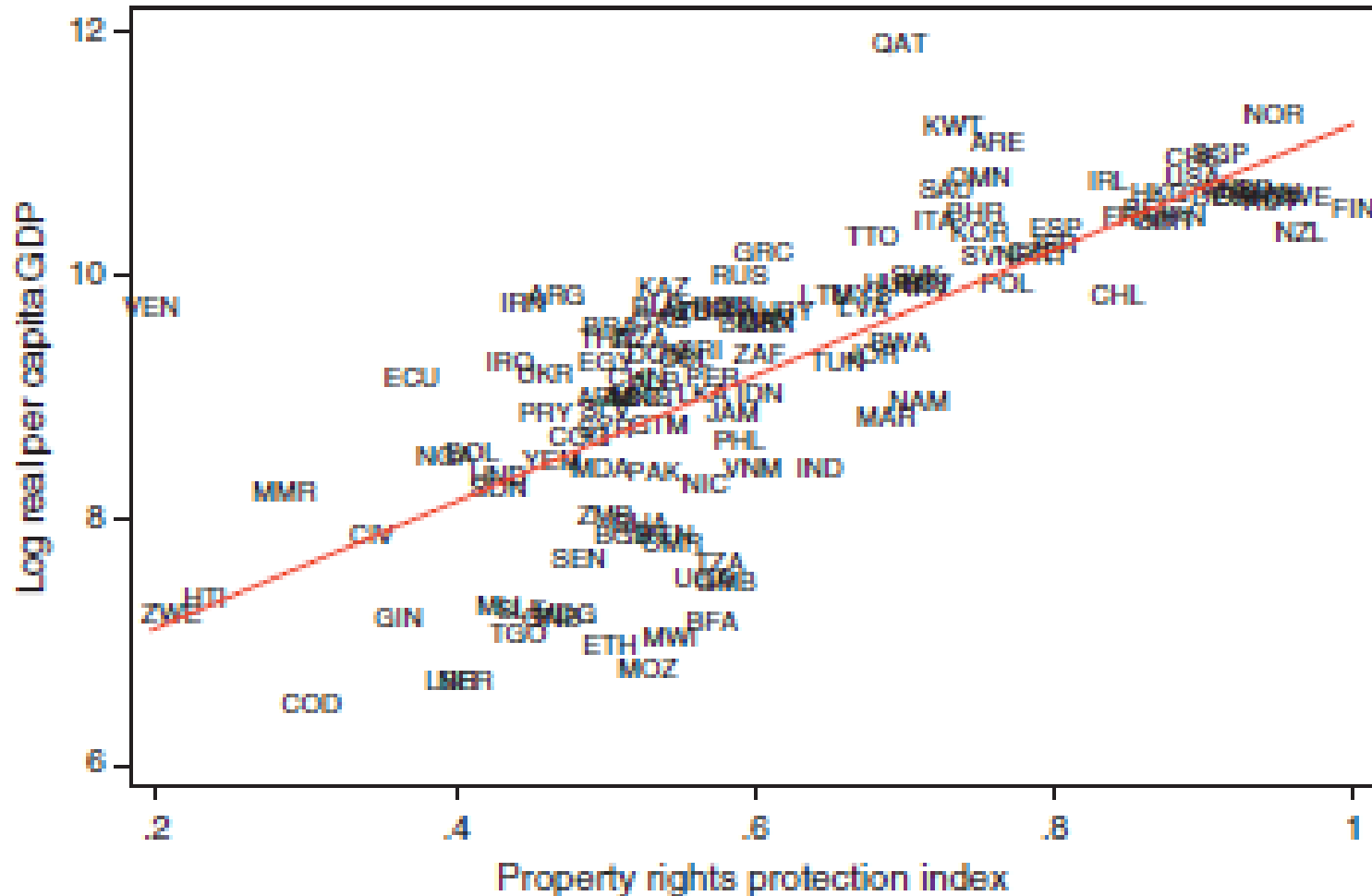
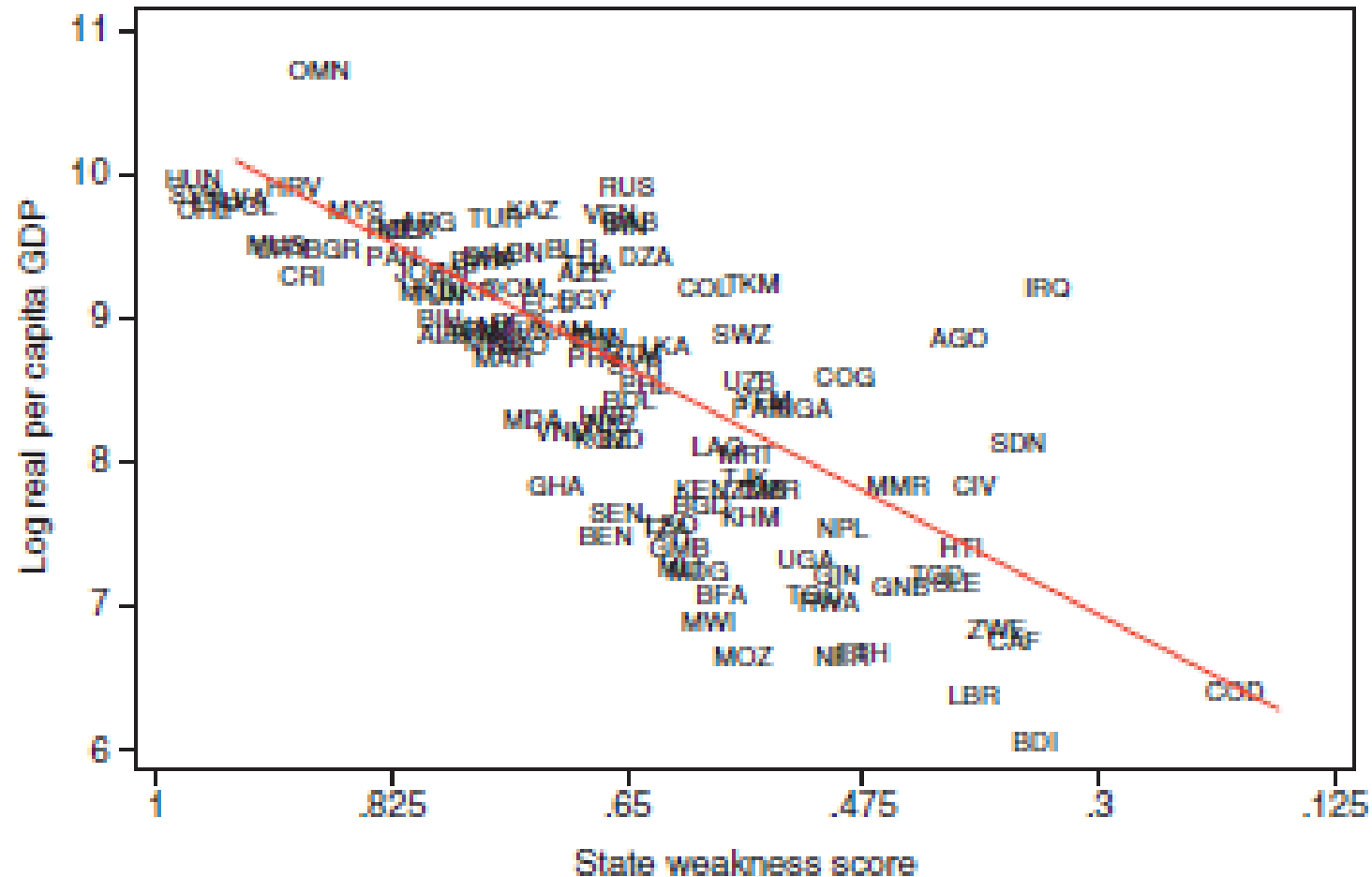


Figure 1 Total Taxation and GDP Today

Capacidad del Estado y Desarrollo Económico

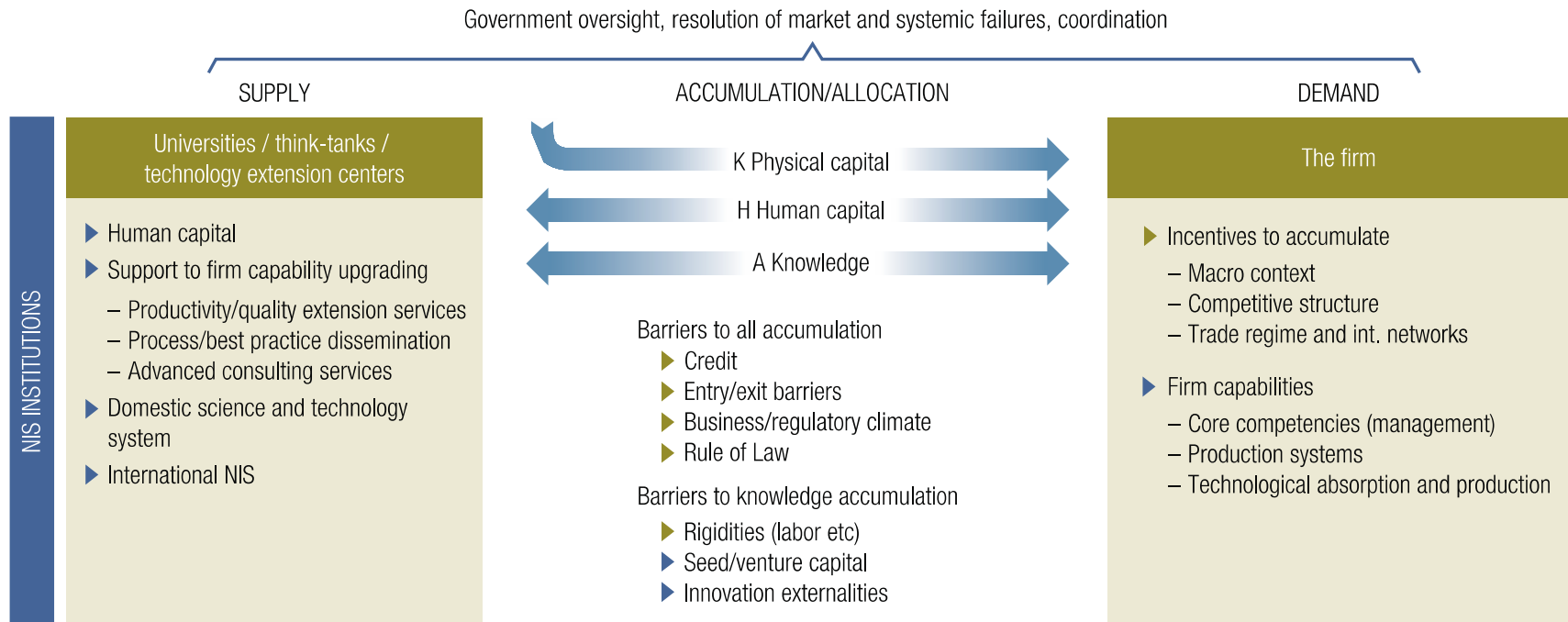


Capacidad del Estado y Desarrollo Económico



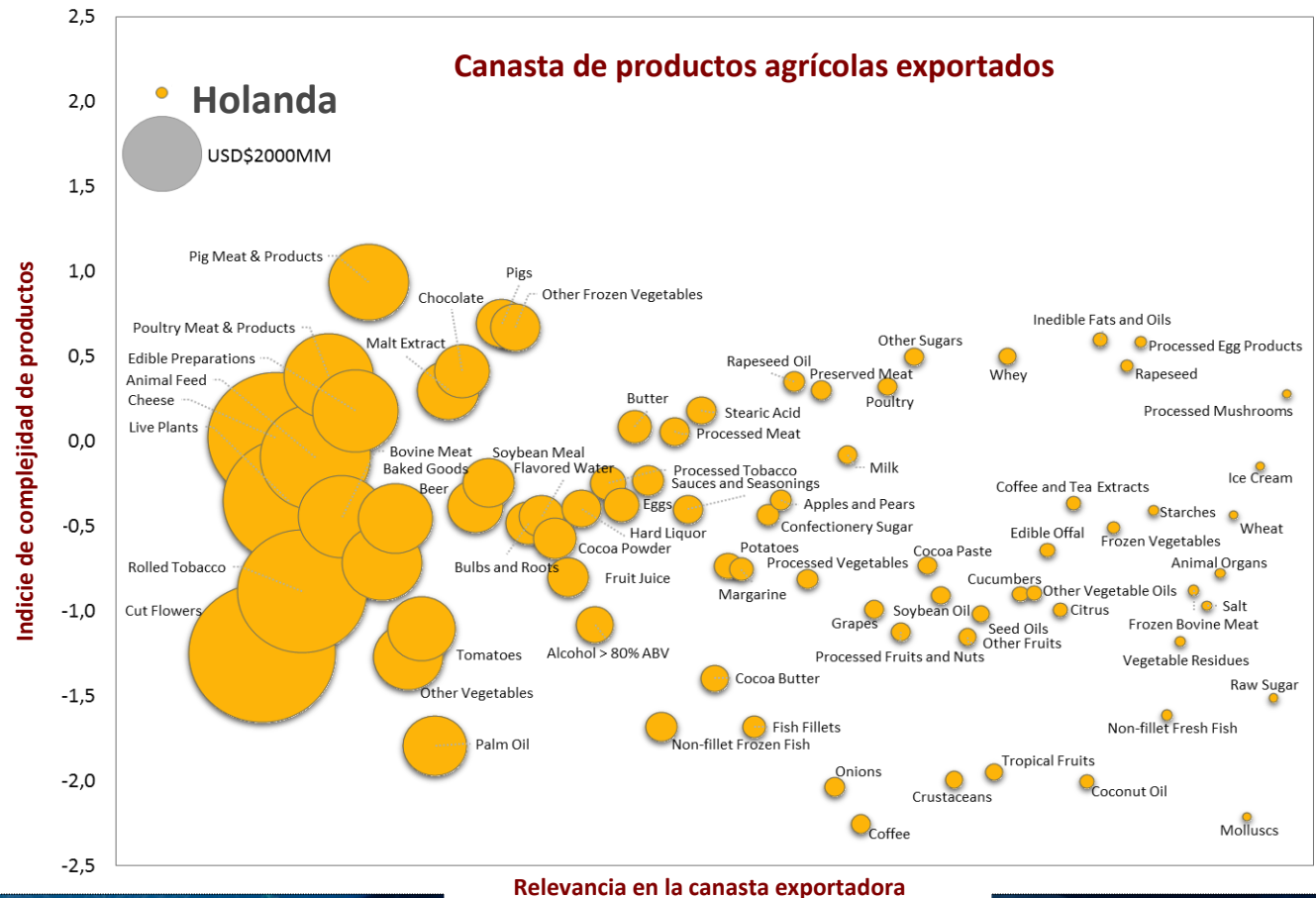
Innovación y bienes públicos complejos

FIGURE 3.4 The Expanded National Innovation System (NIS)



Source: Maloney 2017.

DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA



Fuente: Wageningen UR
 Chile, en base a datos
 obtenidos de COMTRADE y
 Observatory of Economic
 Complexity del MIT

DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA

Chile

Canasta de productos agrícolas exportados

USD\$2000MM

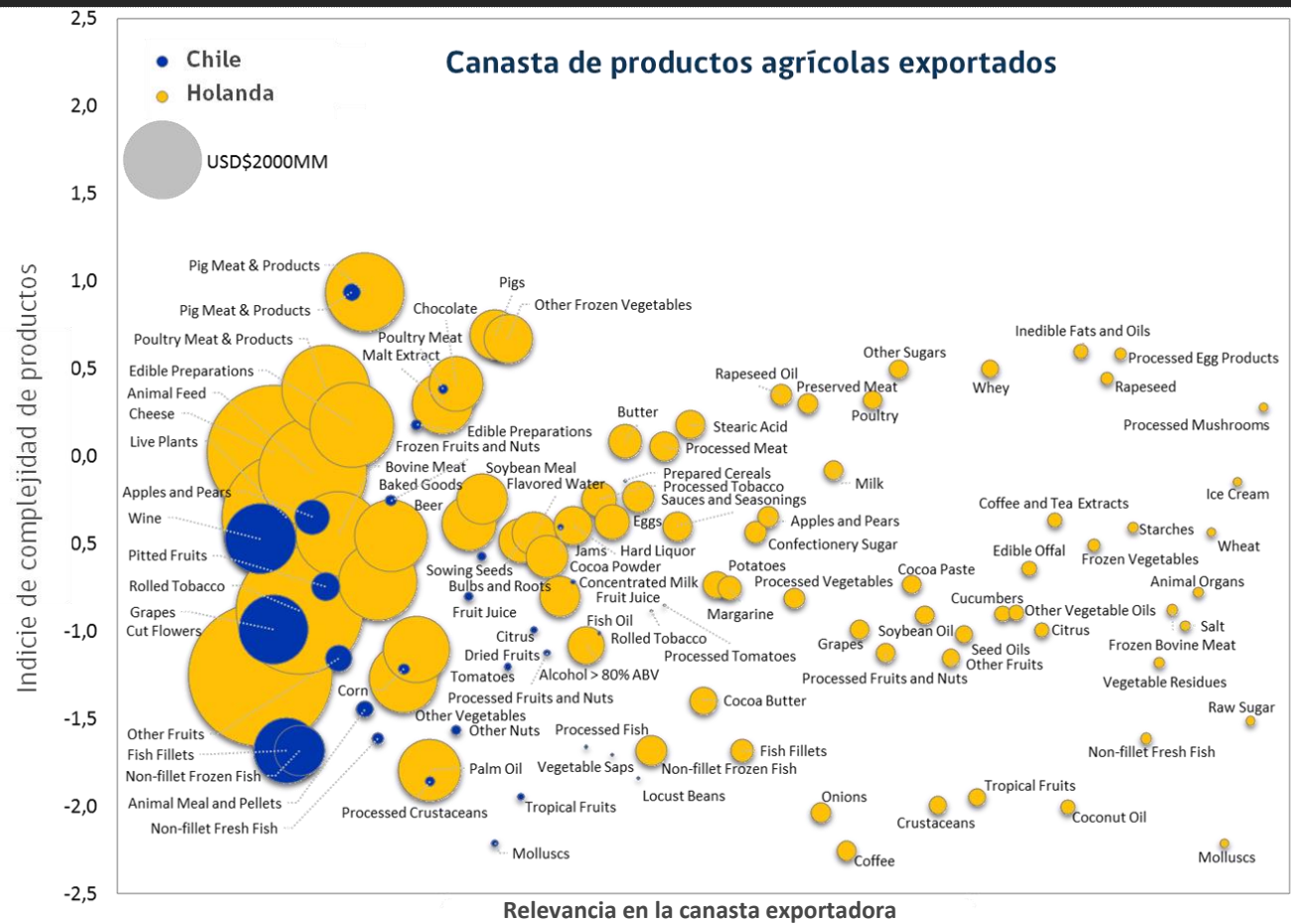
Indice de complejidad de productos



Relevancia en la canasta exportadora

Fuente: Wageningen UR
Chile, en base a datos
obtenidos de COMTRADE y
Observatory of Economic
Complexity del MIT

DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA



Fuente: Wageningen UR
Chile, en base a datos
obtenidos de COMTRADE y
Observatory of Economic
Complexity del MIT

Mining Sector: Science and Technology (2010)

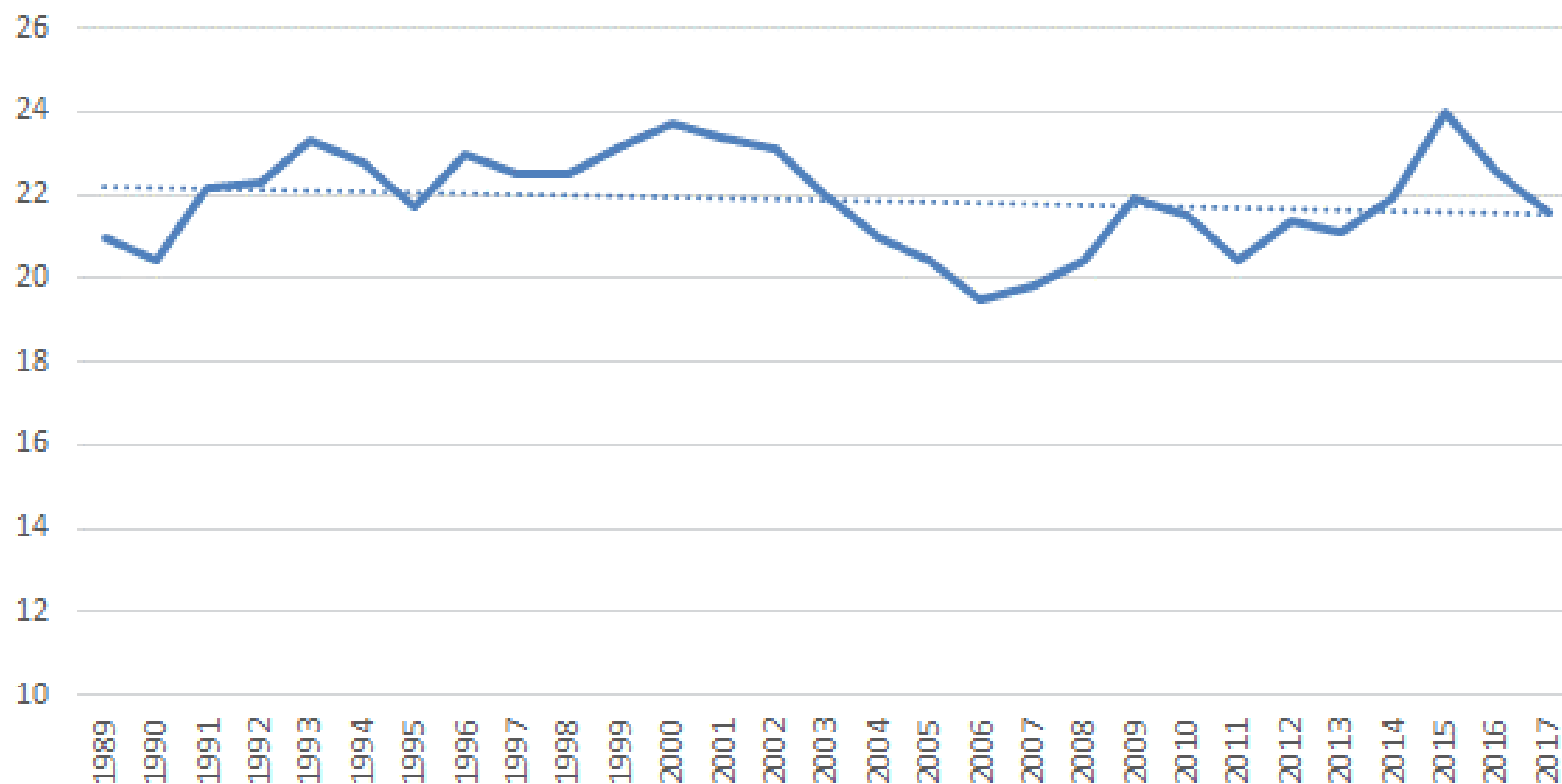
	Australia	Chile
R&D investment (% GDP)	2.2%	0.3%
Private R&D investment (% total R&D)	61.1%	29.6%
R&D investment per worker (US\$ PPP)	1,039	39
Number of researchers	92,649	5,440
Number of researches in private sector	36,309	1,298
Number of researches in public sector	8,283	292
Number of researches in universities	53,588	3,274
Mining Equipment, Technology and Services exports (millions US\$)	15,000	503
Mining sector (% GDP)	8.0%	14.3%
Mining exports (millions US\$)	150,000	44,500

Source: Productivity Commission Chile and own computations.

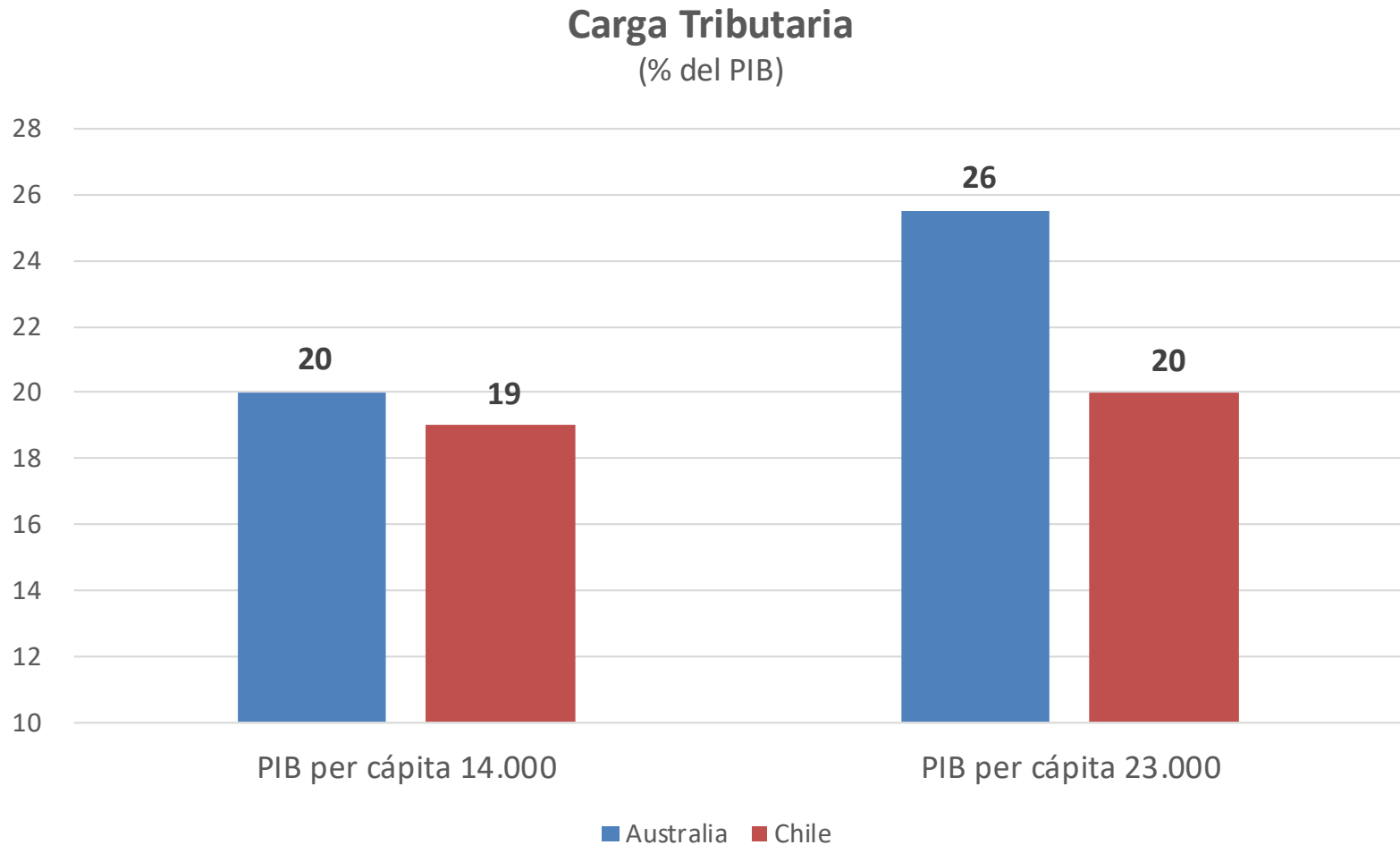
Carga tributaria, capacidad del Estado y crecimiento económico

- Desafío: establecer una estructura tributaria que genere una carga tributaria que permita ir generando bienes públicos que fortalezcan la inversión, y que lo haga de manera progresiva en materia de recaudación.
- A diferencia de los países que han logrado desarrollarse (sobre la base de economías de mercado fuerte y estados con la capacidad para generar bienes públicos productivos), nuestra carga tributaria no ha cambiado en el tiempo.

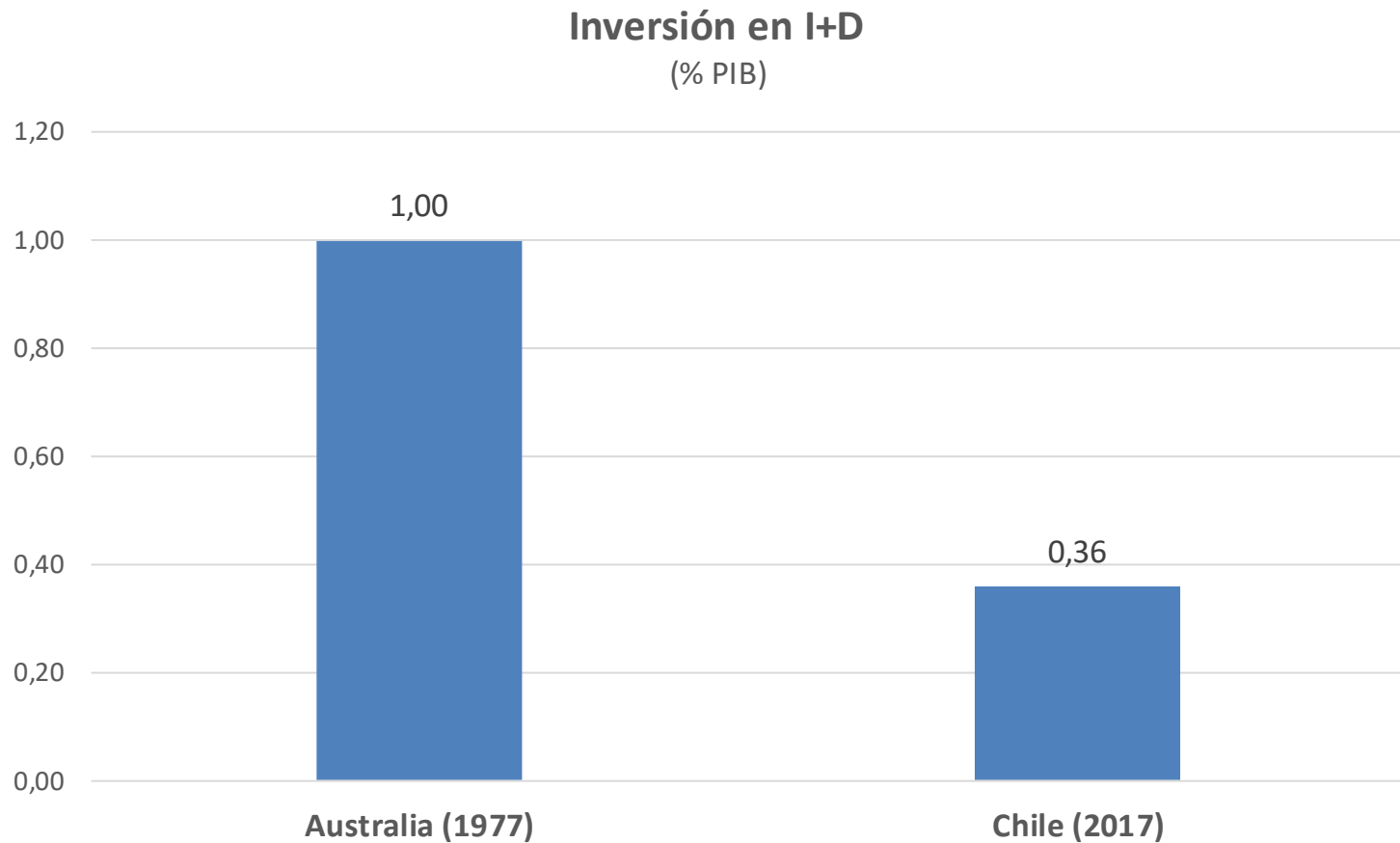
Ingresos Estructurales del Fisco (% PIB)



Mirada en perspectiva internacional (I)



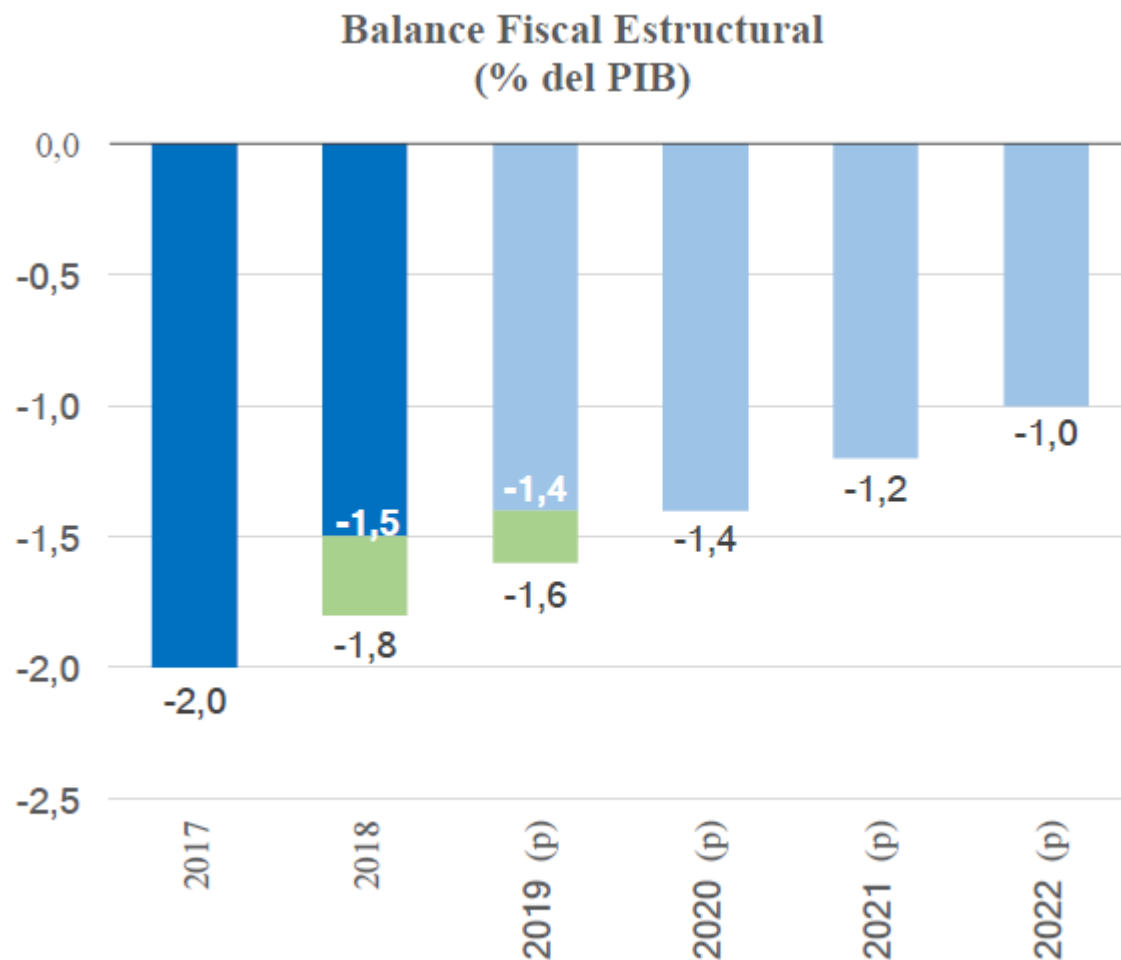
Mirada en perspectiva internacional (II)



La carga tributaria y el PIB per cápita en Chile

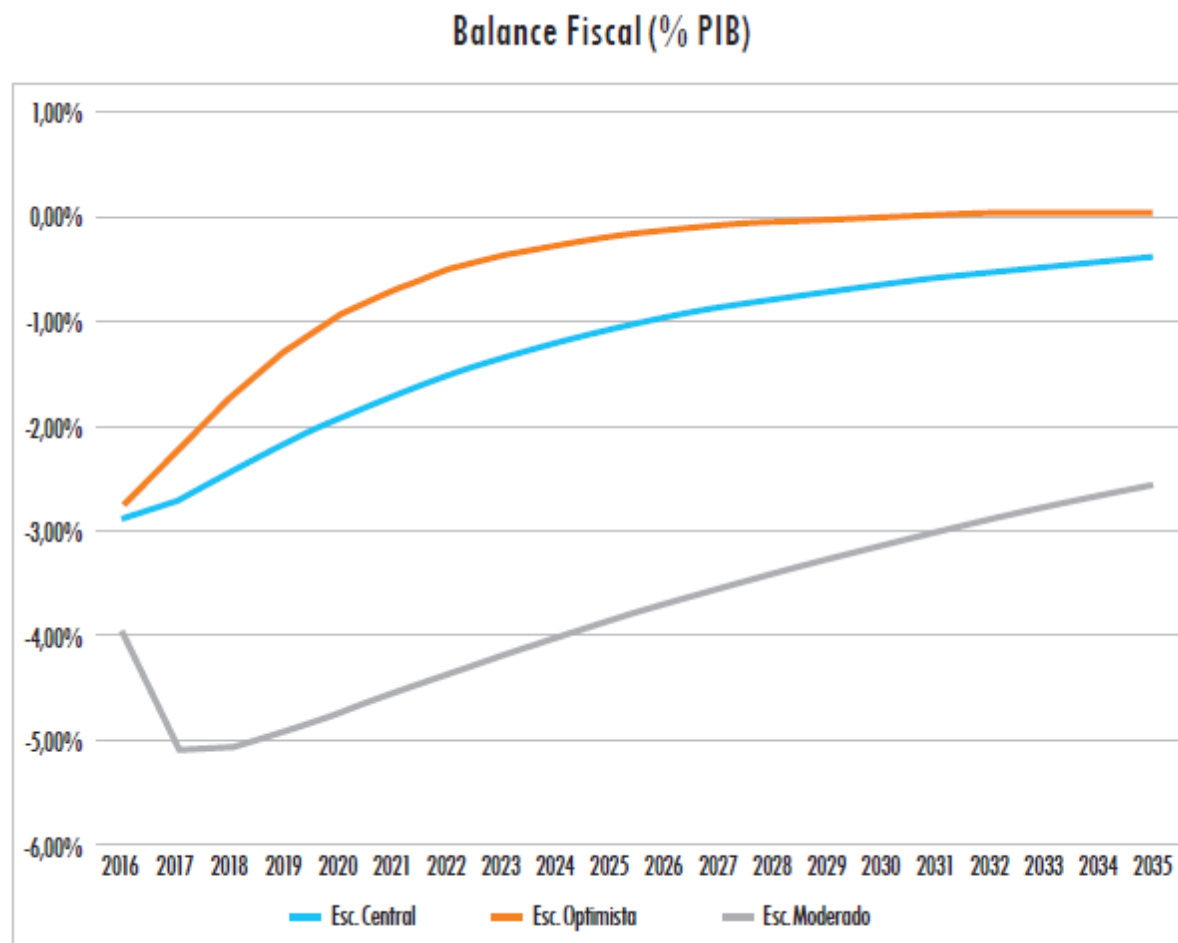
- La carga tributaria en Chile no ha aumentado en el tiempo pese a que se han aumentado las tasas del IVA y del impuesto corporativo.
- Potencial explicación: la base tributaria tiende a subir más que proporcionalmente en los países desarrollados, en Chile no.
Razones potenciales: regímenes especiales, tributación del capital en base retiros, exenciones tributarias...
- No es bueno para el país que cada cuatro años estemos reabriendo el tema tributario de manera estructural.
- ¿Evitará la actual reforma que en unos pocos años reabramos el debate tributario? No.

Necesidades presentes y futuras de gasto público (I)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Escenarios de riesgo en lo fiscal



Fuente: Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones, 2016.

Necesidades presentes y futuras de gasto público (II)

- Reforma de Pensiones.
 - Clase media protegida
 - Gasto en salud
-
- La trayectoria de gasto como porcentaje del PIB parece ser creciente hacia adelante y la carga tributaria permanecería constante en el escenario más probable.

Necesidades presentes y futuras de gasto público: ¿Cómo enfrentar estas necesidades?

- Crecimiento. Pero para fortalecer crecimiento se requiere mejorar productividad, y eso requiere capacidad del Estado, bienes públicos productivos que potencien el funcionamiento de nuestra economía de mercado...
- Eliminando ineficiencias en el sector público. De acuerdo, pero es altamente probable que no sea en absoluto suficiente para enfrentar los desafíos que enfrentamos en materia de crecimiento económico.
- Se requiere un acuerdo en materia de estrategia de desarrollo...

Sistema tributario

- Se requiere un sistema tributario que permita ir generando los recursos necesarios para generar bienes públicos productivos que estimule la inversión y la creación de empleos.
- ¿Cómo? Necesitamos generar una estructura tributaria que permita que la carga tributaria transite en el tiempo al nivel de equilibrio de largo plazo que como sociedad nos definamos.
- Riesgos: Apurarse. Si queremos llegar de una vez a una carga tributaria mayor vamos a afectar negativamente el crecimiento. Se requiere gradualidad condicionada al crecimiento.
- Pero si no somos capaces de aumentar la carga tributaria para proveer bienes públicos claves para la sofisticación y diversificación de nuestro país, no vamos a crecer a un mayor ritmo.

Una propuesta (I)

- Principios básicos: que la base tributaria vaya aumentando en el tiempo hasta su equilibrio de largo plazo (el que determina la sociedad) de manera gradual, que el sistema tributario potencie la inversión, que seamos capaces de generar un gasto público efectivo en materia de provisión de bienes públicos para el crecimiento.

Una propuesta (II)

- Potenciales instrumentos para aumentar la base tributaria: monto del tramo exento del global complementario (esperar que el aumento en salarios reales en el contexto de un crecimiento inclusivo logre aumentar la base de este impuesto); fijar límites a las exenciones a las que cada persona puede hacer uso, otros han propuesto eliminar exenciones y regímenes especiales. Establecer un impuesto al retiro de utilidades de los dueños sean éstos personas jurídicas o personas naturales (impuesto al dividendo).
- Y ciertamente un instrumento clave es la norma anti elusión. Por lo que lo importante es no debilitarla.

Comentarios al Proyecto de Ley de Modernización (Reforma) Tributaria

Luis Felipe Céspedes

(UAI)

Octubre 2019