

Evaluación del proyecto de modernización tributaria

• Evaluación de políticas públicas y reformas en Chile

La evaluación sistemática y seria de los efectos presupuestarios, económicos, sociales y ambientales de los programas del Estado, las políticas públicas y las reformas aún está en pañales en Chile. Los programas del Estado son evaluados por los ministerios a su cargo y por la Dirección de Presupuesto, con metodologías simples. En general, las comisiones presidenciales o ministeriales, nombradas en forma *ad hoc* por períodos breves, carecen de tiempo y de recursos para encarar estudios sobre las materias de su incumbencia. La excepción fue la Comisión Bravo de reforma de pensiones, convocada bajo Bachelet II, que encargó siete estudios poco útiles. Además, el entonces subsecretario de Seguridad Social (del PC) encargó al PC (Senda, 2015), con fondos del Estado, un estudio que proponía la nacionalización de los fondos de pensiones —tan malo, que incluso fue rechazado por la Comisión Bravo—. El ejemplo contrario, en calidad y relevancia, fue el estudio sobre los efectos macroeconómicos del proyecto de ley de reforma de pensiones de Bachelet II, solicitado al Banco Central (Banco Central, 2017). Este trabajo técnico, basado en un modelo dinámico de equilibrio general para Chile, muestra que el componente de reparto de la reforma propuesta por Valdés-Krauss al Congreso, de aprobarse, hubiese tenido efectos negativos sobre el ahorro, la inversión, el empleo formal y el PIB de Chile.

Los proyectos de ley son acompañados por informes financieros (con estimaciones del impacto presupuestario) e informes de productividad (con estimaciones del impacto sobre variables macroeconómicas, incluido el PIB), preparados por el Ministerio de Hacienda. Las metodologías subyacentes a dichas estimaciones son generalmente simples: se basan en aplicaciones de la regla de tres, en modelos de equilibrio parcial sectorial y/o en modelos simples de crecimiento. Sin duda, estas metodologías son mejores que nada. Pero Chile necesita realizar estudios más completos de los efectos de corto y largo plazo de políticas y reformas importantes, basados en modelos estocásticos dinámicos, como el del Banco Central, citado arriba. En Chile hay cientos de economistas con posgrado que serían capaces de realizarlos, pero su experticia no es demandada ni por el Gobierno ni por el Congreso, ni tampoco por *think tanks* o universidades.

• Sistema tributario actual

Las características deseables de un buen sistema tributario son: (i) simpleza y precisión en su normativa (para evitar complicaciones innecesarias, costos excesivos en las declaraciones de impuestos por los privados, y dificultades y arbitrariedades en su administración); (ii) eficiencia económica (minimizar los efectos negativos de los impuestos sobre la acumulación y asignación de recursos); (iii) equidad horizontal (para que personas con los mismos ingresos paguen iguales impuestos), y (iv) equidad vertical (para que personas de mayores ingresos paguen proporcionalmente mayores impuestos).

Nuestro sistema tributario ya no cumplía bien con estas características en 2013. Pero fue empeorado significativamente por las reformas tributarias de Arenas (2014) y de Valdés (2016). La primera fue tan extraordinariamente mala (no habría sido posible recaudar impuestos de empresas complejas bajo renta presunta, que tuvo que ser corregida en este aspecto por Valdés. Sin embargo, ambas reformas elevaron las tasas corporativas a valores muy elevados, desintegraron la tributación a empresas y personas, redujeron la tasa marginal más alta a las personas y complicaron severamente el sistema tributario. Ambas reformas contribuyeron significativamente al pobre desem-

peño macroeconómico bajo Bachelet II, con efectos adversos que perduran hasta hoy.

• Modernización tributaria y sus efectos

El proyecto de Modernización Tributaria (MT), aprobado por la Cámara de Diputados y en actual discusión en el Senado, corrige muchas distorsiones e inequidades de nuestro sistema tributario y agrega nuevos impuestos a actividades actualmente no gravadas. No ahondaré en sus componentes, que analicé en mi columna de mayo.

En cuanto a sus efectos generales, la MT simplifica el sistema tributario, despeja incertidumbres, fortalece los derechos del contribuyente y las capacidades de fiscalización del SII, mejora la eficiencia y el crecimiento económico, provee incentivos a las pymes y reestablece la equidad horizontal.

El Ministerio de Hacienda, usando un modelo simple de crecimiento, estima que la integración aumentaría las tasas de crecimiento (promedios anuales en 12 años) de la inversión en 2%, de la productividad en 0,1% y del PIB en 0,5%, creándose además unos 50.000 empleos formales al año. Hacienda también estima que, en régimen, esta reforma aumentará la recaudación tributaria en 0,2% del PIB.

Son inciertos los efectos de la reforma sobre la equidad vertical. Sin embargo, los 568.000 contribuyentes de menores ingresos con ingresos de capital se beneficiarán con la integración total, a través de la recuperación plena del 9,45% de impuesto que pagan sus empresas o cooperativas. A eso se agrega que la incidencia del impuesto al capital en una economía muy abierta, como la chilena, también recae significativamente sobre los salarios (Mirrlees 2011, Harberger 1995). Por tanto, un análisis de equilibrio general podría revelar que la distribución del ingreso factorial y personal en Chile mejora con la reforma propuesta.

• Evaluación de los organismos internacionales

La propuesta del Gobierno ha recibido fuertes apoyos de las dos principales instituciones internacionales de las cuales Chile es miembro: la OCDE (2 enero 2019) y el FMI (noviembre 2018). La OCDE estima que la reforma aumentará la inversión, el empleo y el crecimiento, y

contribuirá a la simplificación, la neutralidad y la certeza jurídica del sistema tributario. El FMI avala que la reforma hará el sistema tributario más simple y eficiente, y contribuirá a una mayor inversión y un mayor crecimiento de Chile.

• Evaluación de exministros de Bachelet y cercanos

Contradiendo las evaluaciones de los organismos internacionales y sin presentar ninguna estimación basada en modelos alternativos, los exministros de Hacienda de Bachelet han criticado distintos aspectos de la reforma y sus efectos. Primero pusieron en duda las estimaciones de los beneficios de la integración tributaria para los dueños de empresas con ingresos bajos y la estimación de recaudación por boleta electrónica. Fueron corregidos por F. Barraza, el director del SII, en su reciente presentación al Senado.

Respecto de los efectos distributivos, N. Eyzaguirre declaró: "Yo creo, y no me equivoco, si afirmo que este proyecto es el más regresivo que haya sido aprobado, salvo durante la dictadura de Pinochet, durante los últimos 100 años". Notable afirmación, pronunciada por el ministro que es el padre o padrino de las dos reformas más inambiguamente e indiscutiblemente regresivas desde el año 2000: la reducción de la tasa de impuesto marginal más alta a las personas (beneficiando a los más ricos) desde 45% a 40% (en 2001) y nuevamente desde 40% a 35% (en 2016). Con eso, redujo el impuesto a la renta de las personas que ganan \$10 millones mensuales en \$410.000. Y a las pocas personas con un ingreso de \$50 millones mensuales, el ministro Eyzaguirre redujo sus impuestos en \$4.409.000.

Pero aunque Eyzaguirre logró pasar las dos reformas tributarias más regresivas en la historia reciente de Chile, es muy probable que ellas contribuyeran al crecimiento de Chile. Espero ver un buen estudio del exministro que avale que sus dos reformas, aunque costosas en regresividad, hayan aportado al crecimiento.

• Conclusión

El proyecto de MT es muy bueno para Chile. Que lo apruebe el Senado.



DE
PUÑO
Y
LETRA

KLAUS
SCHMIDT-HEBBEL

Profesor Universidad del
Desarrollo

Contenidos del proyecto de modernización tributaria y efectos sobre la recaudación fiscal de largo plazo

Recaudación de largo plazo (Millones de US\$ de 2023)									
I. Simplificación del régimen tributario de empresas y personas		II. Medidas compensatorias		III. Beneficios especiales proinversión		IV. Modernización cuerpos legales y mejoras al SII		V. Neutralidad tributaria	
Integración completa de los impuestos de primera y segunda categoría, reemplazando los dos regímenes actuales.	-833	Limitación de operaciones de estructura <i>back to back</i> .	172	Depreciación general y en La Araucanía.	0	Fortalecimiento tecnológico del SII.	-10	Economía digital y comercio transfronterizo.	253
		Limitar uso del <i>market maker</i> .	45	Reducción plazo para recuperar IVA de 6 a 2 meses.	0	Digitalización.	-2	Modificación impuesto verde.	35
		Norma especial antielusión por retiros desproporcionados.	135	Aumento crédito especial construcción viviendas.	-98	Defensoría de los contribuyentes.	5	Impuesto sustitutivo al FUT.	0
		Impuesto inversiones en regiones.	108	Boleta electrónica obligatoria.	970	Proceso de declaración de activos en el extranjero.	0	Avenimiento extrajudicial transitorio	0
		Limitar exención de impuesto adicional a universidades.	1			Modificación normas de gasto.	-39	Fondo de contribución regional.	-215
		Eliminación exención de contribuciones de predios forestales. (excepto bosque nativo).	3			Normas de tributación internacional.	-7		
		Rebaja impuestos territoriales para adultos mayores.	-3						
	-833		461		-137		953		34
Total recaudación (millones de US\$)									478
Total recaudación (% del PIB)									0,1

Fuente: Informe financiero del proyecto de ley de modernización tributaria, agosto 2018 y julio 2019.