

# Reforma Tributaria: Hay Mejores Opciones

2 Junio 2014

Juan Andrés Fontaine T  
Instituto Libertad y Desarrollo  
Fontaine Consultores  
*[jaf@fontaineconsultores.cl](mailto:jaf@fontaineconsultores.cl)*

# 1. Temario\*

- Objetivos de la reforma: dos preocupaciones
- Tributación sobre utilidades empresariales en el mundo
- Nuestro sistema tributario (FUT) y sus efectos
- Qué propone la reforma y sus posibles efectos
- Otras propuestas surgidas en el debate
- Propuesta alternativa: ni FUT ni Renta Atribuida

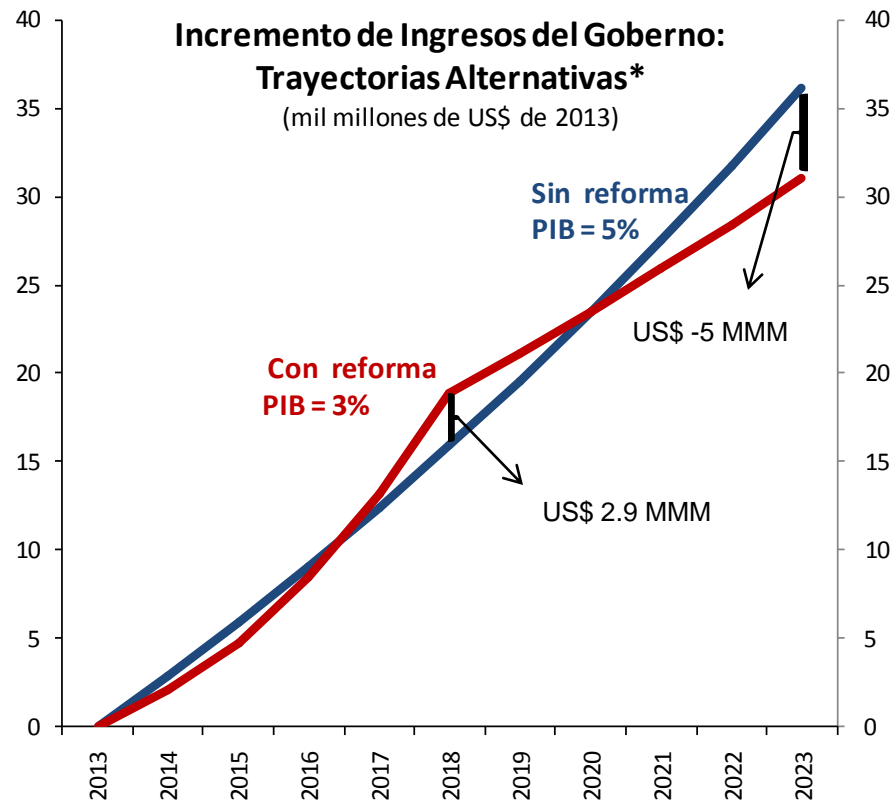
\* por razones de tiempo y espacio me referiré casi exclusivamente a la propuesta relativa al impuesto a las rentas provenientes de las empresas (alza de tasas, renta atribuida, fin del FUT).

## 2. Objetivos de la reforma

- Es válido allegar US\$ 8.200 millones al Fisco para financiar proyectos sociales prioritarios, pero si la forma o el fondo de la reforma hacen caer el crecimiento, a la larga se recaudará menos (preocupación 1)
- Es válido procurar una distribución de la renta menos desigual con impuestos progresivos, pero si ello causa menos inversión y empleo, la desigualdad, lejos de caer, terminarán subiendo (preocupación 2).
- No es posible separar el debate sobre la reforma de la actual coyuntura: PIB hoy crece menos de 3%. Esto no puede ser atribuido sólo a la reforma, pero ella no ayuda.
- La necesaria inversión en educación aumentará la productividad y el crecimiento. Pero busquemos el modo más eficiente de financiarla.

# 3. Preocupación #1: crecimiento y recaudación.

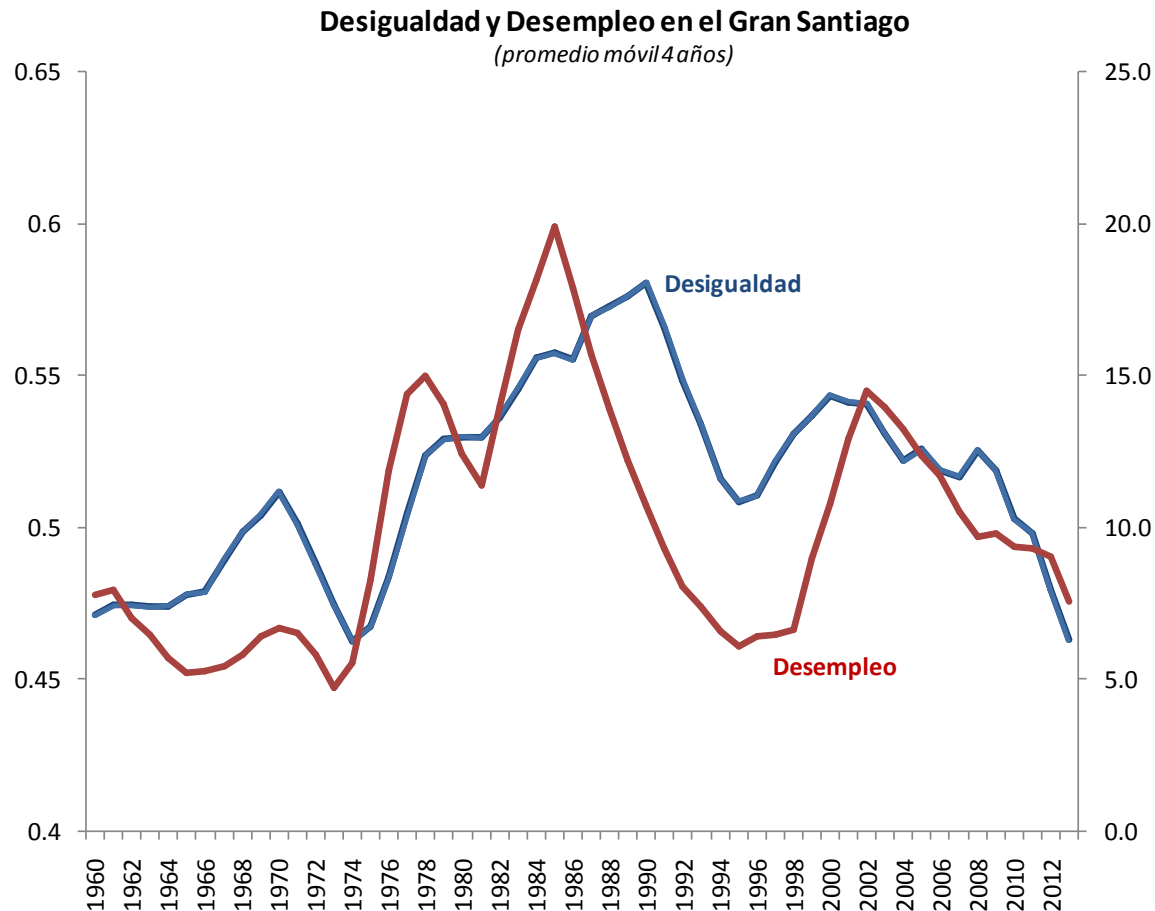
- Crecimiento es crucial no sólo para mejorar bienestar sino también para recaudar más.
- Con reforma y crecimiento del 3%, al 2018 recaudación sería algo superior que bajo un escenario sin reforma pero con un crecimiento de 5%. En el quinquenio siguiente, esa ventaja se pierde.
- Moraleja: para recaudar más hay que cuidar el crecimiento.



\*Proyecciones en base a Informe Financiero de proyecto de reforma tributaria.

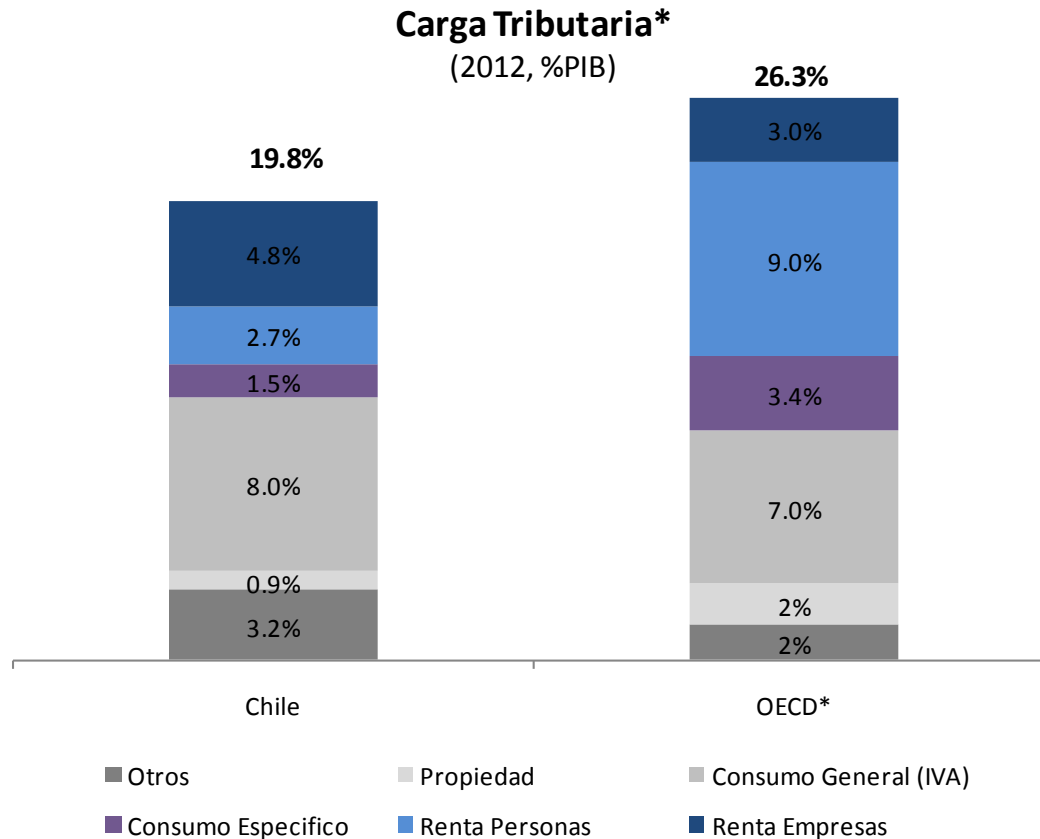
## 4. Preocupación #2: desempleo y desigualdad

- Desempleo y Gini van de la mano. Por ejemplo, fuerte caída del desempleo en el último quinquenio ayudó a reducir la desigualdad.
- .Moraleja: cuidado con que el alza de impuestos terminen pagándola la clase media y sectores vulnerables vía más desempleo y menores ingresos.



## 5. Sobre la carga tributaria en Chile y otros países

- Se dice que la reforma nos "pone al día" con los países OCDE, pero gran diferencia con ellos está en la tributación a las rentas personales, no en las rentas empresariales.
- Su "contrato social" es así: clases medias pagan altos impuestos y reciben buenos bienes públicos. Chile puede propender a ello sólo muy paulatinamente, porque nuestra clase media es débil.
- Opción de gravar mas a las empresas es equivocada: " los impuestos a las rentas corporativas son los más dañinos para el crecimiento" (OCDE, 2010).

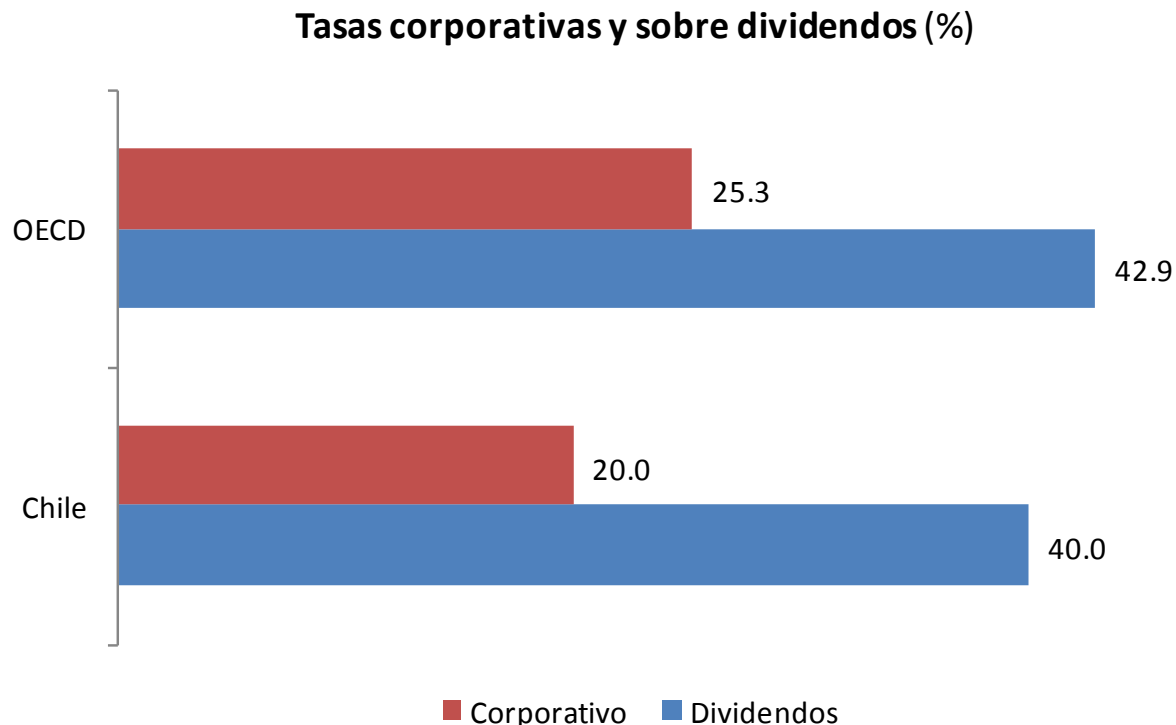


\*Excluye Seguridad Social: 9,1% en OECD y 1,1% Chile. *Personas* se refiere a la recaudación fiscal ingreso por impuesto a la renta a las personales; por *empresas*, los impuestos a la renta de las empresas y específico minero; por *consumo general*, el IVA y otros; por consumo productos específicos, tabaco, alcoholes, combustibles y otros; por *propiedad*, los impuestos a propiedad.

Fuente: Revenue Statistics 1965-2012, OECD y SII.

## 6. Carga tributaria sobre las empresas: evidencia internacional

- Los países OCDE gravan con 43% a las utilidades distribuidas (impuestos corporativos + impuestos a los dividendos) y 25% a las utilidades no distribuidas.
- Tendencia reciente es a reducir tasas corporativas: desde 2000, 31 países la bajaron y 3 la subieron.
- Economías más dinámicas mantienen impuestos corporativos moderados: Irlanda (12,5%), Singapur (17%), Polonia (19%).



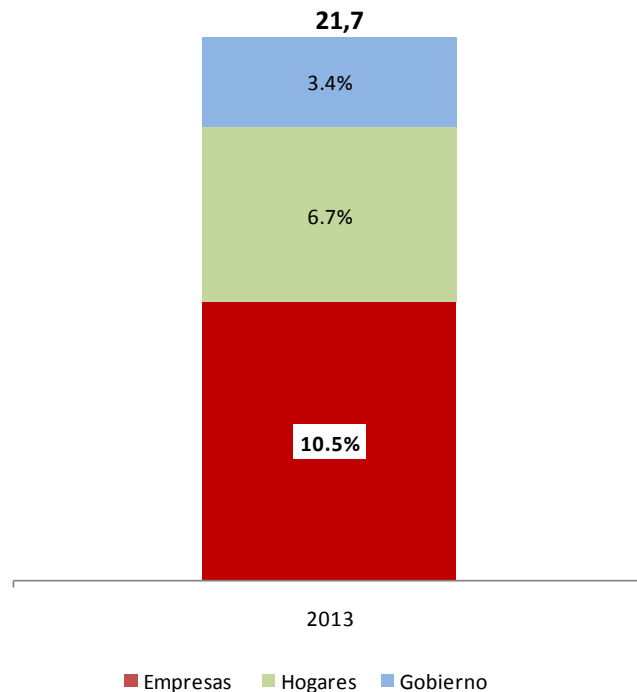
## 7. Sobre el actual sistema tributario chileno

- **Es integrado:** escala conjunta para rentas del trabajo y el capital. Ventaja: equidad horizontal. Otros 4 países OCDE tienen sistema similar.
- **Es diferenciado:** tasa menor para utilidades reinvertidas (20%) que para utilidades distribuidas (hasta 40% marginal para residentes; 35% para extranjeros). Ventaja: estimula ahorro e inversión. FUT registra utilidades reinvertidas. Diferenciación es habitual en OCDE.
- **Flexible:** utilidades reinvertidas conservan su beneficio si financian proyectos de socios de la empresa o de terceros vía mercado de capitales. Ventajas: desconcentra, financia a emprendedores y desarrolla mercado de capitales. Desventaja: fallas normativas o de fiscalización permiten elusión abusiva.
- Principales problemas del FUT están bien tratados en la reforma, por ejemplo: (i) retiros de relacionados con baja tasa; (ii) inversiones en el exterior en destinos incontrolables (paraísos). En cambio: NO es problema del FUT - sino de todo impuesto a las rentas empresariales- abultamiento de gastos.
- No hay nada anormal ni incorrecto en que: (i) FUT equivalga a una vez el PIB (en régimen puede ser 2-3 veces); (ii) no esté invertido en activo fijo de la empresa sino en otros activos (iii) se utilice para internacionalizar nuestras empresas.

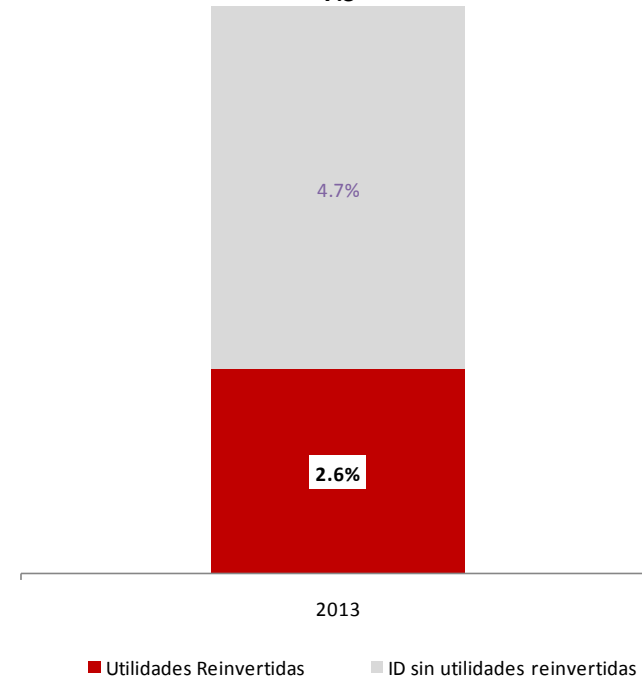
## 8. Sistema tributario y ahorro empresarial

- Ahorro de las empresas nacionales representó un 10,5% del PIB en 2013, esto es, la mitad del ahorro nacional.
- Ahorro de las empresas extranjeras instaladas en Chile (sus utilidades reinvertidas) representó un 2,6% del PIB en 2013, esto es, un tercio de la inversión extranjera directa.
- Los ahorros de las empresas nacionales y extranjeras se registran en el FUT y contribuyen a financiar la inversión, que es la creación de fuentes de trabajo.

**Ahorro Nacional Bruto por sector**  
(% del PIB)



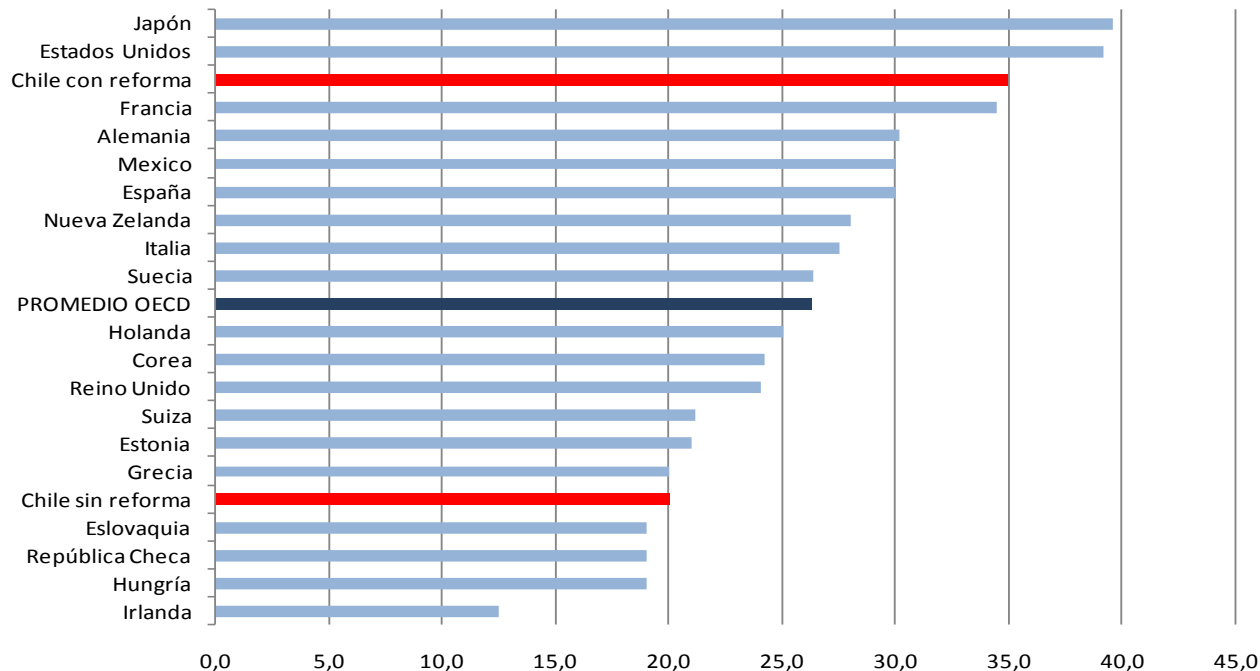
**Composicion de inversion extranjera**  
(% del PIB)



## 9. Qué propone la reforma

- Tributación personal de rentas provenientes de las empresas en base a "utilidad atribuida", en lugar de renta percibida. Concepto no se usa así en ninguna parte del mundo.
- Igualar la tasa aplicable a las utilidades reinvertidas con aquella sobre utilidades distribuidas. Elimina así un incentivo al ahorro y la inversión empleado en la generalidad de la OCDE.
- Aplica a la utilidad atribuible tasa de hasta 35% para residentes (nueva tasa global complementario) y no residentes (adicional). Equivale a elevar desde 20 a 35% la tasa del impuesto de primera categoría.

**Tasas Corporativas en países OCDE**



## 10. Efectos de la reforma

- **Incertidumbre hasta 2018+:** nuevo régimen, de dudosa viabilidad operativa, está ocasionando parálisis en decisiones de inversión y empleo. Dudas no se despejarán sino hasta que opere bien.
- **Inversión:** cae rentabilidad neta de los proyectos al pasar a evaluarse con un impuesto de 35%. Se estima en 2-4% del PIB reducción de la inversión en régimen.
- **Ahorro nacional:** fin del incentivo para reinvertir en empresas y sociedades estimula retiros de utilidades para destinarse a gastos (suntuarios). Se estima en 1-2% del PIB la reducción del ahorro nacional.
- **Inversión extranjera:** impuesto a utilidades retenidas por inversionistas extranjeros sube de 20 a 35%, desalentando tanto la inversión extranjera directa como la inversión bursátil.
- **Endeudamiento:** para suplir falta de caja empresas recurrirán a más deuda interna y externa. Elevar el endeudamiento no es inocuo: cuesta, exige garantías, causa fragilidad financiera.
- **Emprendimiento:** empresas emergentes crecen financiadas con su FUT o acceden a fondos del mercado, por ejemplo, de FIPs. Reforma grava con 35% sus ganancias de capital y en la práctica los elimina.
- **Pymes:** fórmula del 14 TER es sólo para mipes. Medianas empresas pierden 14 bis y quater. Reciben a cambio depreciación más acelerada del activo fijo: no sirve.

**En suma: menor PIB, ingreso, empleo: indirectamente la reforma la pagan la clase media y sectores vulnerables. Se estima que reforma causaría reducción de hasta 6% del PIB o US\$ 16.000 millones menos de ingreso nacional por año.**

**Valor actual de esa pérdida de ingresos: ¡90% del PIB o US\$ 240.000 millones!**

## 11. Otras alternativas

**Alternativa 1:** Llevar impuesto de primera categoría a 35%: provocaría igual daño a incentivos al ahorro y a inversión, pero sin complejidades operativas ni legales. Carga tributaria tan alta es muy nociva para el crecimiento.

**Alternativa 2:** FUT corregido: Corregir fallas, filtraciones y forados, como hace la reforma. Objetivo de recaudación obligaría a elevar impuesto de primera categoría, por ejemplo a 25%.

**Alternativa 3:** Sistema Desintegrado: tasa diferenciada, por ejemplo de 25% sobre utilidades retenidas y 10% sobre retiros o dividendos, lo que incentiva el ahorro sin necesidad de un FUT. Pero, requiere régimen especial para preservar equidad horizontal y no perjudicar a pequeños accionistas y socios de pymes.

**Alternativa 4:** Sistema con Integración Parcial: preserva esencia de un sistema integrado y con diferenciación de tasas, no requiere ni FUT ni utilidad atribuida.

## 12. Sistema de Integración Parcial: una opción conveniente

- Mantiene **tributación sobre renta devengada para las empresas y sobre renta percibida para sus socios** o accionistas (al igual que hoy).
- Mantiene **diferenciación de tasas aplicables a utilidad retenida o reinvertida** en empresas y sociedades (25%) respecto de la aplicable a utilidades distribuidas (35%).
- Establece **integración simplificada**: retiros y dividendos entran al global complementario o adicional con un crédito estimativo o nocional, equivalente a tasa promedio del impuesto de 1era categoría de los últimos 20 años (o menos si la empresa tiene menos años), hoy de 16,5%.
- **Termina con el FUT**: fórmula señalada hace innecesario el FUT, tanto para futuras utilidades como para las utilidades ya retenidas (FUT histórico).
- **Tratamiento especial para pymes**: como para ellas tasa de primera categoría de 25% es muy gravosa, mantener régimen especial para Mipes (14 TER mejorado) y para Mediana empresa (tipo 14 quater; establecer tramo exento en primera categoría de, por ejemplo, UF 10.000)

## 13. Estimación del impacto fiscal

### Recaudación adicional comparada (% PIB)

	<u>Proyecto Actual</u>	<u>Fórmula Alternativa</u>
1. Modificaciones a Impuestos a la Renta	1,39	0,90
-Alza tasa Primera Categoría de 20 a 25%	0,59	1,00*
-Gravar rentas atribuidas	0,90	0,00
-Reducción toda 6c a 35%	-0,10	-0,10
2. Otros Modificaciones de Impuestos	1,16	1,16
3. Disminución de Evasión y Elusión	0,52	0,52
4. Total (1+2+3)	3,07	2,58
5. Equivalente para PIB de 2014 (US\$ mil. mill.)	8289	6966
6. Equivalente para PIB de 2018 (US\$ mil. mill.)	9329	8467

\*Supone no alterar actual formula uso de crédito contra global complementario por distribución de utilidades.

\*\*Supone crecimiento del PIB de 3% para proyecto actual y de 5% para fórmula alternativa

Fuente Proyecto Actual, Informe Financiero, DIPRES.

## 14. Concluyendo

- Diseño de régimen tributario es una de las materias más trascendentes en políticas públicas.
- Su configuración determina estímulos para desarrollarse o estancarse, emprender o marcar el paso, ahorrar o derrochar; para crear una sociedad más equitativa y al servicio del interés general.
- Reforma propuesta por el gobierno persigue objetivos válidos pero utiliza medios técnicamente inapropiados.
- Incertidumbre, desaliento empresarial, postergación de inversiones y contrataciones: ¿es eso – responsablemente – lo que queremos para Chile?
- Debate parlamentario debe introducir a la reforma las modificaciones necesarias para compatibilizar sus objetivos con la preservación de una economía dinámica que progresa y crea oportunidades para todos.