

Confederación de la Producción y del Comercio

ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA

I.- Consideraciones básicas

La evidencia empírica demuestra que el crecimiento económico se traduce en un aumento natural de la recaudación tributaria de grandes proporciones, incremento que en Chile asciende a aproximadamente US\$1.000 millones anuales. Dicha variación se da a una razón superior al crecimiento total de la economía, lo que implica que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB se eleva inercialmente.

Una de las razones que explica este fenómeno es el mayor grado de formalización que adquiere la economía al alcanzar estadios superiores de desarrollo, en virtud de lo cual un mayor número de personas y empresas declaran sus transacciones y rentas.

A su vez, a medida que la economía crece, el volumen del comercio y la cantidad de transacciones crecen a una tasa superior, impactando fuertemente la recaudación por concepto de IVA y de impuestos al comercio exterior.

Finalmente, el crecimiento lleva a que la distribución de los contribuyentes se desplace, en general, de los tramos de menores ingresos a los de mayores ingresos, los cuales son gravados con tasas superiores.

En términos macroeconómicos, esta situación se traduce en que la recaudación tributaria como función del PIB tiene, en promedio, una elasticidad positiva superior a 1.0.

II.- Proyección de ingresos tributarios para el período 1997 -2010

Lo anterior, junto a otros supuestos macroeconómicos, permite elaborar una proyección de los ingresos tributarios del Estado chileno para el período comprendido hasta el año 2010. Además de las elasticidades de los tributos, en el anexo N°1 se presentan los principales supuestos de dicha proyección, entre los que pueden mencionarse un crecimiento anual del PIB de un 7.0%, un precio del

precio estable de US\$1.04/lb (US\$ de 1996), un crecimiento de la población de un 1,8% anual y un incremento de las remuneraciones reales de un 2,0% anual.

Estos supuestos llevan a la proyección de ingresos tributarios incluida en el anexo N°2. En ella se advierte el anteriormente mencionado incremento natural de la recaudación, que va creciendo hasta llegar hasta casi US\$2.500 millones anuales adicionales el año 2010.

En los años 1997 y 1998 el incremento de la recaudación es inferior -en incluso que levemente el porcentaje que ésta representa del PIB- por un factor puntual, que es la incorporación de Chile al MERCOSUR, el cual se traduce en menores ingresos arancelarios. No obstante, posteriormente se recupera la senda creciente y la recaudación crece desde un 17.2% del PIB en 1998 hasta un 18.7% el 2010.

III.- Primera conclusión: ausencia de necesidad de compensaciones tributarias para una rebaja arancelaria.

Una primera conclusión que puede obtenerse del análisis de estas proyecciones es que el fuerte incremento natural de la recaudación tributaria hace innecesaria la compensación, a través del alza de otros impuestos, a una rebaja de aranceles.

En el anexo N°3 se muestra la proyección de la recaudación total considerando la rebaja de éstos del actual 11% a un 8% a partir del segundo semestre de 1998 y una nueva reducción al 5% a partir del año 2004.

La estimación muestra que pese a la rebaja los ingresos tributarios del fisco crecen todos los años sin excepción, tal como lo muestra el gráfico de la izquierda. Por su parte, la recaudación como porcentaje del PIB disminuye los años en que se materializan las reducciones arancelarias, pero ésta vuelve a subir rápidamente, recuperando el nivel inicial, tal como lo muestra el gráfico de la derecha. Es más, debe tomarse en cuenta que esta proyección no considera el efecto positivo que la disminución de los aranceles provocaría sobre el volumen del comercio, hecho que incidiría en un incremento adicional de la recaudación por concepto de éstos y de IVA.

Por ende, es razonable utilizar como caso base para la determinación de los costos de una reforma tributaria una situación que ya considere dichas rebajas.

Adicionalmente, este supuesto es consistente con la afirmación de que los aranceles son esencialmente instrumentos de política económica exterior y sólo accidentalmente instrumentos de política tributaria o fiscal.

Por su parte, el considerar la reducción arancelaria como parte del escenario base y no como un componente de la reforma tributaria misma, persigue el propósito de separar ambos temas y dejar preestablecido que la primera no es un objetivo a ser negociado dentro de la segunda.

IV.- Margen para realizar una reforma tributaria

Tal como se ha explicado hasta ahora, el fuerte crecimiento natural de la recaudación tributaria proporciona un espacio para modificar, reducir o eliminar algunos impuestos, sin sacrificar el constante aumento del monto recaudado, objetivo consistente con el crecimiento de la población y, por ende, de ciertas obligaciones financieras del Estado.

Esto implica que el Estado podría sacrificar una determinada proporción del crecimiento natural de sus ingresos tributarios, aliviando así la carga tributaria pero quedándose con el resto del incremento.

Para los efectos de esta propuesta de reforma, se considerará que el Estado puede sacrificar una porción minoritaria del 30% del crecimiento natural de sus ingresos, manteniendo para sí el 70% restante.

En el anexo N°3 se muestra el margen anual para reducir impuestos que se obtiene al aplicar el supuesto anterior. Éste permitiría una reducción de sólo US\$169 millones en 1998, pero haría posible reducciones sustancialmente mayores a partir del año siguiente, sobre US\$300 desde 1999 y sobre US\$500 millones desde el año 2007.

V.- Las reformas propuestas y sus costos

Se propone reducir impuestos en 4 áreas básicas: impuestos a las personas, impuestos especiales, impuestos a las empresas e impuestos a los actos jurídicos.

1.- Impuestos a las personas:

Se propone la reducción de las tasas marginales máximas del impuesto global complementario y del impuesto de 2^{da} categoría, en aras de la simplicidad (hoy existen muchos tramos), con el fin de incentivar el ahorro (son dichos contribuyentes son los que tienen el mayor potencial para ahorrar parte de su ingreso disponible), para evitar la evasión (las tasas demasiado altas la estimulan), y para corregir la excesiva progresividad de las tasas actuales (consideradas expropiatorias).

Para este fin se consideran 2 alternativas:

a) eliminar el séptimo (y último) tramo en 1998 y el sexto en 1999, reduciendo la tasa del quinto tramo (que pasaría ahora a ser el último) a un 20%.

b) eliminar los dos tramos superiores de la misma forma, pero manteniendo la tasa del quinto tramo en 25% y elevando los límites superiores de los primeros cinco tramos en la forma descrita en el anexo N°9. El objetivo de esta alternativa es hacer extensivo el beneficio tributario a los contribuyentes de menores ingresos.

Como complemento de cada una de estas alternativas, se propone la eliminación del beneficio fiscal del artículo 57 bis. Éste, que tiene el propósito de incentivar el ahorro de las personas de mayores ingresos, sería reemplazado en tal fin por las reformas propuestas.

Se reitera que la eliminación del 57 bis no se propone como una medida individual, sino sólo como una medida complementaria a la reducción de los impuestos personales.

2.- Impuestos especiales

Considera los impuestos a las bebidas alcohólicas, al lujo, a los bienes de lujo y a las herencias.

Se propone su eliminación de los tres primeros ya que éstos gravan actividades que no generan externalidades negativas y porque producen una distorsión en la asignación de los recursos.

En el caso del impuesto a las herencias, se propone su eliminación ya que su objetividad es discutible (el ingreso que la constituyó ya fue gravado cuando se produjo) y debido a que es un impuesto de muy escaso rendimiento, vale decir, en aras de la simplicidad.

3.- Impuestos a las empresas (1^{ra} categoría)

Se propone la gradual reducción, hasta su eliminación, del impuesto a las utilidades devengadas de las empresas, manteniendo la tributación de las utilidades retiradas. El calendario considera la rebaja del impuesto a un 10% el año 2000, a un 5% el 2002 y su eliminación el 2005, manteniéndose constante el actual 15% sobre los retiros.

El objetivo de esta reforma es incentivar la reinversión de las utilidades de las empresas y, por lo tanto, su ahorro.

4.- Impuestos a los actos jurídicos

Se propone la eliminación de los impuestos a los créditos y a los cheques, ya que éstos gravan actividades que no generan externalidades negativas y que no constituyen renta, sino un mero medio para obtenerla.

Costo de cada reforma

En el anexo N°4 se muestra el costo que tendrían, cada año, las distintas reformas propuestas anteriormente, en aquellos casos en que éste puede determinarse (cifras en millones de USS).

En la sección N°1, correspondiente a los impuestos a las personas, se advierte que la alternativa de elevar el tramo exento y alargar los topes de cada tramo es sustancialmente más cara que la alternativa de eliminar exclusivamente los tramos superiores, pese a que la primera alternativa considera una reducción de la tasa marginal máxima sólo a un 25% y no a un 20%. Esto se debe a que la modificación de los tramos beneficiaría no sólo a quienes se encuentran en ellos, sino también a todos los contribuyentes de tramos superiores. Por ejemplo, al elevar el tramo exento no sólo dejarían de tributar las personas que se hallan en la

parte inferior del segundo tramo, sino que también tributaría menos la porción inicial de la renta obtenida por todos los contribuyentes de los tramos superiores.

En cuanto a los impuestos a las empresas, se advierte que el costo de la reforma es más caro el primer año en que se introduce cada rebaja (2000, 2002 y 2005). Esto se debe a que en dichos años la recaudación baja mucho por la superposición de (a) una menor tasa impositiva con un alto nivel de pagos provisionales mensuales acumulados el año anterior (ya que éstos se determinaron con una tasa más alta) y (b) un menor pago de PPM en el año de la rebaja, los que ahora se determinan con la nueva tasa.

VI.- Combinaciones de reformas

Para introducir las reformas planteadas cifiéndose *grosso modo* al margen para reducir impuestos señalado en el punto IV, es posible elaborar diversas combinaciones, las que consideran la ejecución de éstas en distintos calendarios y hacen uso de las diferentes alternativas en el caso de los impuestos personales.

En el anexo N°5 se presentan 3 posibles combinaciones, cada una de las cuales privilegia el objetivo de introducir anticipadamente alguna de las reformas.

La Combinación I considera, en el caso de los impuestos personales, la eliminación de los tramos superiores, y privilegia la eliminación inmediata, a partir de 1998, de los impuestos especiales. El impuesto a los créditos se elimina el año 1999 y el de cheques el 2002. Los impuestos a las empresas se modifican, en las tres combinaciones, según lo propuesto.

La combinación II considera, en el caso de los impuestos personales, la modificación de todos los tramos. Dado que esta alternativa es más cara que la anterior, ella obliga a postergar la eliminación del impuesto a los créditos hasta el año 2003 y la del impuesto a los cheques hasta el 2006.

La combinación III vuelve a considerar la eliminación de los tramos superiores de los impuestos personales, pero privilegia la eliminación inmediata, el año 1998, del impuesto a los créditos. Ello hace necesario postergar hasta 1999 la eliminación de los impuestos especiales y permite eliminar el impuesto a los cheques el 2002.

VII.- Análisis de las combinaciones

En las tres combinaciones de reforma planteadas, se cumple el objetivo de permitir que la recaudación tributaria total crezca ininterrumpidamente y que el costo total de éstas se ciña, en general, al margen acordado previamente, salvo entre los años 1999 y 2002, en que lo excede un tanto. Sin embargo, después del 2000 el costo de las reformas es sustancialmente inferior al margen disponible, lo que permitiría profundizar alguna de éstas o introducir una rebaja en el IVA.

En los tres casos, la recaudación como porcentaje del PIB se sitúa en una cifra en torno al 15%. El anexo N°6 incluye dos gráficos, los cuales permiten apreciar visualmente el incremento de la recaudación y la recaudación como proporción del PIB.

Para una adecuada evaluación de la factibilidad o conveniencia de aplicar las reformas planteadas, es necesario considerar también la dinámica demográfica del país.

Dado que en Chile la población crece a una tasa inferior al PIB (1.13% v/s 7%) y a la recaudación tributaria (anexo N°5), pese a la rebaja de impuestos la recaudación por habitante crecerá a una tasa explosiva, duplicándose entre 1997 y el año 2010, según se aprecia en el anexo N°7.

Yendo más lejos aún, se debe considerar también la evolución positiva que en el futuro se espera que tenga el problema de la pobreza.

Si suponemos una reducción lineal de ésta hasta un 10% el año 2010 (ver anexo 7), se concluye que la recaudación por habitante pobre crece más explosivamente aún, cuadruplicándose entre 1997 y el 2010. Esta conclusión es extremadamente relevante si se considera que son fundamentalmente los pobres los que reciben las prestaciones del Estado y que este último tenderá a centrarse cada vez más en el papel de proveer éstas en la medida que rango mayor de la actividad económica es transferido al sector privado (obras públicas, puertos, etc.), disponiendo de una mayor proporción de sus recursos para este fin.

VI.- Conclusiones

El crecimiento económico permite que la recaudación tributaria se incremente fuertemente en forma natural. Esta circunstancia hace posible la reducción de la carga tributaria sin sacrificar el objetivo de un constante crecimiento de los ingresos fiscales.

En ese contexto, es factible reducir los impuestos personales, aminorando su excesiva progresividad y favoreciendo así el ahorro; eliminar ciertos impuestos específicos, suprimiendo su efecto distorsionador en la asignación de los recursos; eliminar los impuestos a los actos jurídicos, los cuales gravan injustamente actividades que no constituyen renta sino que son un mero medio para obtenerla; y finalmente eliminar el impuesto a las utilidades devengadas de las empresas, incentivando así la reinversión y estimulando el ahorro de éstas.

La ejecución gradual de estas reformas es posible en diversas combinaciones, en un calendario que garantice el crecimiento constante de la recaudación y a un costo que no exceda, en general, una porción minoritaria del incremento inercial de los ingresos tributarios.

Adicionalmente, el aumento de la recaudación después de introducidas las reformas representa para el Fisco un fuerte crecimiento de los ingresos por habitante, los cuales se duplicarían en el período 1997-2010, y un explosivo crecimiento de los ingresos por habitante pobre, los cuales se cuadruplicarían en dicho lapso.

Debe destacar que el costo de estas reformas está calculado sobre la base de considerar una reducción previa de aranceles, la que no requiere de ningún tipo de compensación tributaria. A su vez, las proyecciones no consideran el efecto creador de comercio de dicha rebaja.

En consecuencia, la ejecución de las reformas propuestas es un objetivo plenamente factible y altamente deseable, que debe ser promovido por el Ejecutivo a la brevedad.

07922

336.205
C748e
ca



Conf. de la Producción y...

AUTOR

Estimación de los costos...

TITULO

FECHA	NOMBRE	FIRMA

336.205
C748e
ca



AUTOR Conf. de la Prod...

TITULO Estimación de los...

N° TOP 07922