

En los últimos dos gobiernos se han realizado reformas tributarias. Y ahora viene una tercera bajo el mandato de Gabriel Boric. La idea original era presentar el proyecto el 30 de junio, pero se corrió un día, por lo que el texto se conocerá el viernes 1 de julio. No obstante, ya se ha informado de algunos ejes, entre ellos, que se buscará recaudar 4 puntos del PIB, con un foco especial en el impuesto a las personas y en reducir la evasión y elusión.

Claudio Agostini, académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, entrega una mirada previa sobre los temas que están presentes en la discusión. En primer lugar, se suma a las voces que advierten que lograr esa recaudación es complejo. Su análisis, además, se centra en el hecho de que el Ejecutivo quiere avanzar en la desintegración del sistema, pero no para todas las empresas, sino que solo para las grandes, manteniendo dos sistemas tributarios en paralelo, lo que hace compleja la administración tributaria.

Una de las principales dudas que estuvo presente en las audiencias tributarias y entre los expertos en general, es si se logrará recaudar los 4 puntos del PIB que se pretende, ¿cuál es su visión al respecto?

—Hasta que no veamos el proyecto es difícil tener alguna idea de recaudación, no obstante, la meta de 4 puntos del PIB es exigente, sobre todo en un período de crecimiento económico bajo. Es una meta ambiciosa. En la reforma anterior, el exministro Alberto Arenas dijo que se iba a recaudar 3 puntos del PIB, pero no se logró, y por eso cuesta creer que ahora serán 4 puntos con un escenario de bajo crecimiento o recesión.

Usted ha planteado en varias oportunidades que el sistema integrado es el más justo desde el punto de vista de la equidad tributaria, ¿qué le parece que nuevamente se quiera avanzar en la desintegración total del sistema?

—Aquí hay varios puntos que son relevantes. Uno, hay diversos académicos que plantearon en las audiencias la desintegración y al parecer el gobierno lo incluirá, pero lo que me parece contradictorio es que dicen que se quiere desintegrar, porque es más simple, pero llegado el momento de la propuesta no proponen desintegrar, sino que tener dos sistemas. Uno integrado para las pequeñas y medianas empresas, y otro desintegrado para las grandes. Eso no es desintegrar, sino que es tener dos sistemas. Y no es hacer más simple el sistema, sino que lo complica.

¿Esa es la contradicción?

—Si se cree que desintegrar es un mejor sistema, por qué no lo proponen para todas las empresas. Por consistencia, así debería ser. **Uno de los principios que surgieron de los diálogos tributarios y que el gobierno relevó es el de simplicidad, ¿no se avanza en ese sentido al tener dos sistemas?**

—Claro, acá nuevamente aparecen las dudas que estuvieron en el debate de 2014, que es

cómo conversan dos empresas cuando una está en el sistema integrado y otra empresa socia en el desintegrado. Eso es complejo de administrar y genera otros incentivos, porque los socios de las empresas que estén en el sistema desintegrado terminarán pagando más impuestos, entonces hay un incentivo para dividir las empresas y tener esas dos empresas en un sistema integrado. No logro entender a quienes dicen que es mejor tener un sistema desintegrado, pero en la práctica proponen dos sistemas.

¿Sigue manteniendo la opinión de que un sistema integrado es mucho más simple y además aplica el criterio de equidad tributaria?

—Absolutamente. Por ejemplo, una señora que tenga unas pocas acciones en una empresa grande, pero que cuando se desintegre el sistema esas personas tendrán que pagar un impuesto por las acciones del 25%, cuando lo que corresponde es que sea 0% o 5% por su posición en la tabla del global complementario. Puede ser muy inequitativo para muchas personas.

Se ha mencionado que los países que tienen sistemas desintegrados quieren pasar a uno

integrado, ¿qué tan cierto es esa esa visión?

—Sí, así es. En las discusiones tributarias académicas hay un consenso de que el sistema ideal es el integrado y quieren avanzar en esa dirección. Australia lo logró.

¿Y porque entonces en Chile se quiere avanzar en la otra dirección?

—Los economistas hemos sido incapaces de explicar y convencer de que los impuestos no los pagan las empresas, sino que las personas, ya sea a través de los socios o el dueño de la empresa, otro porcentaje los consumidores a los que se les traspaesa el alza y los trabajadores vía menores remuneraciones. Esa es la evidencia que hay. Se puede querer que las empresas paguen impuestos, pero eso no sucederá. Políticamente se ve bien. Le subimos el impuesto a las empresas, pero los impuestos los pagan las personas.

¿Con un sistema desintegrado se debería aplicar una tasa distinta a los dividendos y no la misma del global complementario que en su máximo llega a 40%?

—Esa es la pregunta, cómo lo van a hacer. En los países que tienen sistema desintegrado hay un impuesto a las utilidades de las empresas que es plano y más bajo que el del global com-

CLAUDIO AGOSTINI

“Si se cree que desintegrar es un mejor sistema, por qué no lo proponen para todas las empresas”

El académico de la Universidad Adolfo Ibáñez afirma que la recaudación proyectada para la reforma impositiva es una “meta ambiciosa, sobre todo en un período de bajo crecimiento económico”. Califica como contradictorio el hecho de que se quiera desintegrar el sistema tributario y no se clarifique que eso será solo para las grandes empresas, mientras que las pequeñas y medianas tendrán un sistema integrado. “Eso no es hacer más simple el sistema, sino que lo complica”, advierte.

Además, plantea que se deberían subir todas las tasas del global complementario y en algún momento bajar el tramo exento. “Yo sé que eso es muy impopular, pero se debe hacer”, dice.

CARLOS ALONSO M.

plementario.

A través de esta fórmula de desintegración del sistema la autoridad ha señalado que espera recaudar 1% del PIB, y otro 0,5% por el impuesto a la riqueza. ¿Son factibles de alcanzar esos montos?

–Dependerá de lo que se haga en el impuesto a las personas. Pero una primera duda es por qué el gobierno solo está mirando el tramo más alto del 40%. Me parece que si se quiere que las personas contribuyan más, tienen que mirar todos los tramos anteriores, porque los ingresos de las personas más ricas no pagan solo el 40%, sino que todas las tasas anteriores por ese tramo de ingresos, y ahí es mucha más recaudación. Hoy 70 mil personas están sobre el 40% y si se sube, por ejemplo, a 45%, esas 70 mil personas pagarán más impuestos, pero por los tramos anteriores seguirán pagando poco. Se deberían subir todas las tasas del global complementario, no solo las más altas, y lo segundo es que en algún momento se debe bajar el tramo exento. Yo sé que eso es muy impopular, pero se debe hacer.

¿Desde qué monto de ingresos comenzaría a subir las tasas del impuesto las personas?

–Desde el tramo que comienza a pagar impuestos. Se puede subir levemente, pero comenzar de a poco. Partir subiendo las tasas a quienes ganan \$8 millones hacia arriba no es aplicar un mayor impuesto a los tramos medios, sino que ya es alto, estaría afectando al 0,5% de mayores ingresos y recaudar lo que se propone es muy difícil. Todos lo que pagan impuestos están en el 25% de mayores ingresos.

Sobre ampliar la base tributaria en el impuesto a las personas, el gobierno dijo que no es el momento de hacerlo, ¿está de acuerdo con esa decisión?

–Deberíamos ir gradualmente incorporando a más personas que paguen impuestos por sus ingresos. Hoy día hay 75% exento y esto se puede hacer gradual hasta llegar al menos al 50% de las personas paguen impuestos.

Como argumento para no avanzar en ampliar la base, el gobierno ha dicho que no se puede mientras las personas no sientan alguna retribución en cuanto a los servicios que provee el Estado.

–Pero hoy día pagan IVA y es mucho más que eso. Supongamos que dijéramos que las personas que ganan sobre \$500 mil paguen im-

puestos, entonces los primeros \$500 mil están exentos. Supongamos que una persona gana \$600 mil, tiene que pagar impuestos por la diferencia que son \$100 mil, y que la tasa sea de 4%. Lo que debe pagar son \$4 mil. Lo importante es que las personas sepan que lo que se cobra es sobre la diferencia entre tramos, no por su ingreso total.

También se plantea si es correcto hacer la comparación con países de la Oede, porque si bien en esos países hay una menor proporción de exentos, los bienes públicos son para todos y de mejor calidad.

–La razón por la que el gobierno quiere recaudar más es para generar esas prestaciones sociales, entonces la pregunta es qué se hace primero: se entregan las prestaciones sociales, pero no sé con qué plata, o se suben los impuestos primero para financiar esas prestaciones sociales. Con la situación fiscal actual es recomendable subir primer los impuestos y luego entregar las prestaciones sociales.

El impuesto a la riqueza es otro que no genera consenso entre los expertos, pero el gobierno lo impulsará de todas maneras, ¿en qué posición se ubica?

–Sigo creyendo que es un impuesto muy di-

ficil de fiscalizar y por lo mismo puede recaudar muy poco. ¿El SII tiene la capacidad de conocer cuántos cuadros hay en una casa en La Dehesa? ¿Cómo irá a fiscalizar? No tiene cómo saberlo.

Sobre ese punto, el director del SII, Hernán Frigolett, dijo que hay más probabilidades de tener buena información de cuál es el patrimonio financiero que está fuera del país por el intercambio de información con el resto de las administraciones tributarias del mundo y que tienen que ser capaces de corregir las bases tributarias que sean débilmente declaradas. ¿Ve que hay una mayor capacidad del servicio?

–Para algunos activos sí; los activos financieros por supuesto, pero en este caso, un cuadro, no tiene cómo saberlo. Eso puede complicar la fiscalización y la recaudación estimada. Este impuesto tiene una buena venta política, una buena intención, pero es un mal instrumento. El costo administrativo de fiscalización es muy caro, entonces, en el neto, la recaudación es baja. La estimación que se hace es muy optimista.

La reducción de la evasión y elusión es también uno de los ítems más importantes en cuanto a recaudación. Según las estimaciones del gobierno se pretende recaudar del orden 1,6% del PIB en cuatro años. ¿Es una meta optimista o realista?

–Me gustaría ver los detalles. Hay margen para reducir evasión y elusión. Uno de ellos es el IVA. Tenemos tasas de evasión del 20% y en el mejor momento hubo tasas de evasión de 14%. Otro instrumento, pero es más difícil de cuantificar, es que gran parte de la evasión y elusión ocurre a través de las exenciones y regímenes especiales que hay. Si el gobierno de verdad logra eliminar las exenciones y los regímenes especiales, puede recaudar una parte importante. Por ejemplo, la recaudación directa de la renta presunta no es tan alta, del orden de US\$300 millones, pero se debe considerar toda la evasión y elusión asociada a ella.

En otro tema, el director del SII dijo que bajo su administración la querrela pasará a ser un instrumento que tendrá un aumento en su uso, alejándose de la política que aplicó Fernando Barraza. ¿Qué le parece este giro?

–La evidencia que existe, que es casi toda de Estados Unidos, es que el rol que tiene la querrela y el llevar a la cárcel a quienes cometen delitos tributarios tiene impacto en la recaudación y en reducir la evasión en forma bastante importante. Pero se debe tener un equilibrio, tampoco se pueden presentar miles de querrelas y tratar de llevar a la cárcel a todo el mundo cuando es difícil de probar. Se necesita un equilibrio de aplicar multas, que no son bajas en Chile, pero presentar querrelas en los casos de fraude tributario que son importantes en magnitud. Eso tiene un efecto disuasivo grande. En todo caso, me parecería un problema y una mala señal que un director diga, a priori, que no se ocupará nunca esa herramienta y que lo único que importa son las multas. Ese es un llamado a aumentar la evasión y elusión tributarias. ●

