

TEMA DE ANÁLISIS / N°14

# LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2014: EFECTOS EN RECAUDACIÓN



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

JULIO | 2018

Estamos ad portas de iniciar una nueva discusión tributaria, partiendo de un consenso bastante generalizado de que, como resultado de la reforma del año 2014, tenemos actualmente un sistema impositivo a la renta extremadamente complejo, con problemas de equidad horizontal, y con efectos no deseables en el ahorro y la inversión.

La discusión será probablemente muy compleja, considerando que pocas políticas públicas generan más controversia que los impuestos. No es de extrañar, ya que generan efectos económicos, jurídicos y redistributivos, no sólo por su origen, también por su destino, y en el caso particular de la próxima discusión legislativa, se tiene la complejidad adicional de que el fisco ha tenido y tendrá una situación deficitaria ya por varios años, junto con la necesidad de financiar costosas reformas ya aprobadas, y además con un programa adicional de propuestas, algunas muy necesarias, que tienen un elevado costo fiscal. El año 2017 el gobierno central tuvo un déficit de US\$ 7.600 millones, equivalente a un 2,8% del PIB ¿Cómo se explica que se tenga un déficit tan elevado, a pesar de la implementación de una reforma tributaria cuyo objetivo era recaudar tres puntos porcentuales del PIB?

El objetivo del presente documento es analizar la reforma tributaria del año 2014 desde el punto de vista de recaudación fiscal, y comparar esos resultados con lo que se esperaba recaudar cuando la reforma fue presentada. Se debe señalar, en todo caso, que dicha reforma entró en régimen recién en esta operación renta, por lo que sólo cuando se tengan los datos de recaudación de 2018 se podrá realizar una evaluación completa. Sin embargo, parte importante de la reforma se fue implementando en forma gradual, por lo que es posible comparar lo proyectado con lo efectivo, a partir del Informe Financiero del proyecto de Ley, elaborado por la DIPRES en agosto de 2014, luego del acuerdo alcanzado con la oposición. Este acuerdo estableció el sistema parcialmente integrado, junto con un aumento de la tasa de Primera Categoría, desde un 21% en 2014 a un 27% en 2018 para las empresas acogidas al sistema parcialmente integrado.

Por otra parte, la información de ingresos tributarios no cobre durante los cinco primeros meses del año en curso no muestra un escenario muy auspicioso para el fisco en esta materia, lo que mantiene una percepción negativa sobre los efectos en recaudación de la reforma. En el período enero-mayo los ingresos tributarios no cobre aumentaron sólo un 0,5% real respecto a igual período de 2017, bastante por debajo del crecimiento de la actividad económica en el período, de un 4,7% de acuerdo al IMACEC.

Tomando en consideración la información entregada por el Informe Financiero de la reforma, lo que se esperaba recaudar en términos del PIB, producto de los aspectos permanentes de la reforma, se muestra en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 1: Recaudación Proyectada de la Reforma Tributaria (cifras como % del PIB)

	2014	2015	2016	2017	en Régimen
Modificaciones Impuesto a la Renta	0,07	0,84	0,89	1,26	2,02
IVA a venta de activos fijos y bebidas	0,02	0,08	0,11	0,11	0,11
Otros impuestos	0,06	0,18	0,40	0,40	0,47
Reducción de evasión y elusión	0,17	0,34	0,51	0,51	0,52
Total reforma	0,32	1,44	1,91	2,29	3,12

Fuente: Informe Financiero N° 71 11/08/2014.

Es importante señalar las cifras se expresan en términos del PIB, de tal forma de simplificar las comparaciones, y corregir por el hecho de que finalmente el crecimiento efectivo del PIB estuvo por debajo de lo considerado en las estimaciones del Informe Financiero.

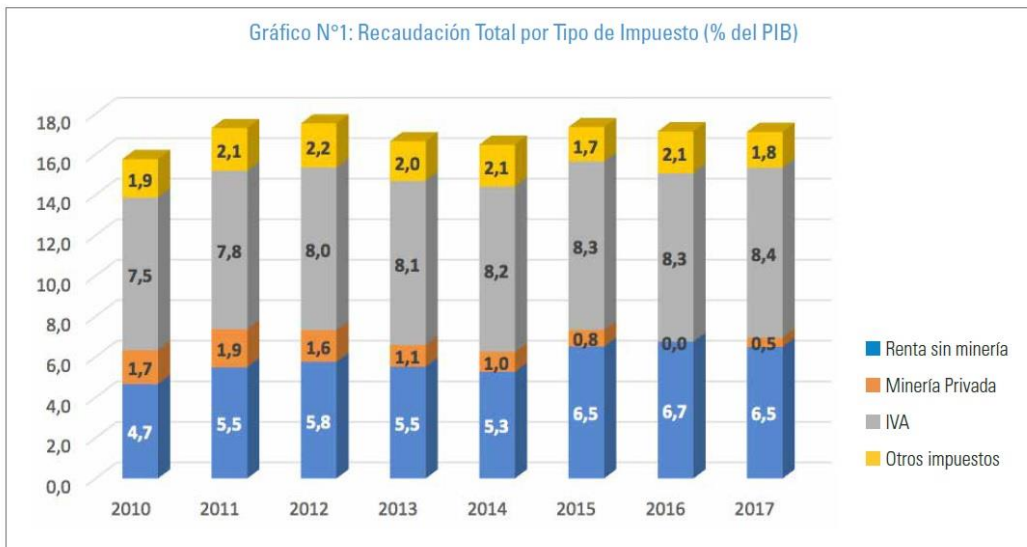
Además de los números anteriores, en materia de impuesto a la renta se incluyeron modificaciones que generaban aumentos de recaudación transitorios, como fueron la declaración de rentas de capitales en el exterior, que en millones de pesos del 2014 se estimaba en \$64.006 durante el año 2016, y los impuestos sustitutos del FUT, que recaudarían \$ 80.278 millones en 2016 y 2017.

Resulta de interés entonces contrastar las estimaciones con los resultados efectivos, de acuerdo a las cifras de recaudación que publica la DIPRES y el Servicio de Impuestos Internos. Evidentemente, a partir de las cifras efectivas no hay forma de separar los aumentos de recaudación que provienen de los cambios en las tasas, de aquellos que provienen de las reducciones de elusión. Del cuadro anterior podemos ver que se esperaba en 2017 un aumento de recaudación total de 2,3% del PIB.

Sin embargo, las cifras efectivas, además de la dificultad de separar lo que se recauda por menor elusión y evasión, presentan dos problemas adicionales. El primero es la disminución del precio del cobre, que afecta la recaudación de impuesto a la renta de las empresas mineras, la cual cayó en forma muy significativa entre 2012 y 2016, lo que hace necesario corregir por ese factor, que obviamente no tiene nada que ver con la reforma misma. El otro elemento por el que es necesario corregir las cifras es por los elementos transitorios de la reforma, que sólo generarían aumentos de recaudación entre 2015 y 2017, pero no en los años posteriores. Esta corrección es tan importante como la del precio del cobre, por cuanto las medidas transitorias recaudaron varias veces más de lo esperado, mejorando transitoriamente las cifras fiscales del período. Es así como la repatriación de capitales generó 16 veces más recaudación de la esperada, y los elementos transitorios de la eliminación del FUT recaudaron casi 11 veces más de lo estimado.

Este es un punto muy importante, ya que cuando se miran las cifras tributarias efectivas del impuesto a la renta del período, los aumentos en recaudación se deben en parte importante a elementos transitorios, y no a los efectos permanentes de la reforma. Tampoco se ve un

aumento en la recaudación de otros impuestos, siendo el IVA el único tributo cuya recaudación ha aumentado en el período, pero no precisamente explicado por el IVA a la construcción, sino por el IVA general, lo que muy probablemente se debe a la introducción de la factura electrónica en 2013.



Fuente: DIPRES.

El siguiente gráfico muestra la recaudación total en términos del PIB de los distintos tributos. Es importante expresar las cifras como porcentaje del PIB, de tal forma de poder comparar respecto a las metas de recaudación que se habían establecido. Los datos muestran en forma separada la recaudación de impuesto a la renta de la Gran Minería Privada, para aislar el efecto de la caída del precio del cobre.

Podemos ver que, dejando fuera la recaudación de impuestos de la Gran Minería del cobre, entre 2013 y 2017 la recaudación tributaria aumentó de 15,6% del PIB a 16,7%, es decir algo más de un punto, contra una meta de 2,3 puntos de aumento para ese año. Evidentemente, la recaudación estuvo muy por debajo de lo que se proyectaba, incluso dejando fuera la caída del precio del cobre.

Si analizamos ahora por tipo de impuesto, la recaudación de impuesto a la renta, sin minería, pero incluyendo lo que se debería haber obtenido por reducción de evasión y elusión, subió de un 5,5% a un 6,5% del PIB, también por debajo de lo esperado. Pero más importante aún, esta mayor recaudación incluye los elementos transitorios de la reforma, que, como dijimos, recaudaron mucho más de lo esperado. Más adelante analizaremos la recaudación del impuesto a la renta corregida por estos factores.

La recaudación de IVA aumentó de un 8% a un 8,4% del PIB, aunque esto no es explicado principalmente por la reforma, sino por la introducción de la factura electrónica. Los datos de recaudación del SII muestran que el aumento en recaudación se explica por el IVA general.

En el caso de los impuestos específicos (otros impuestos en el gráfico) la recaudación cae levemente en términos del PIB entre 2013 y 2017, de un 2% a un 1,8% del PIB, por lo que tampoco en este caso la reforma tuvo los efectos esperados.

En definitiva, el aumento en recaudación se explica por renta e IVA general. Sin embargo, si miramos en detalle la recaudación del impuesto a la renta,



Fuente: DIPRES, SII.

excluida la minería, veremos que el aumento se debe en parte importante a los elementos transitorios de la reforma. En el gráfico a continuación se separan estos elementos, para ver con más claridad el efecto permanente en recaudación:

Los elementos transitorios de la reforma al impuesto a la renta son dos: el impuesto a la repatriación de capitales (k), que recaudó un 0,7% del PIB en 2015, y el impuesto sustitutivo del FUT, que recaudó un 0,1% del PIB en 2015, un 0,4% en 2016 y un 0,5% en 2017. Ninguno de estos elementos de la reforma estarán presentes de 2018 en adelante, y de hecho, dado que el impuesto sustitutivo del FUT adelanta recaudación futura, tiene un leve efecto negativo en la recaudación posterior.

Si limpiamos la recaudación de renta de estos elementos, vemos que sólo aumentó un 0,5% entre 2013 y 2017, y de hecho, si comparamos con 2012, el último año de un dinamismo económico importante, el aumento de recaudación es solamente de un 0,2% del PIB. Es

inevitable preguntarse entonces ¿todos los costos que se pagaron por esa reforma sólo para recaudar un 0,2% del PIB? Parece un beneficio fiscal muy bajo.

¿Por qué se habría dado esta situación? La respuesta es que el aumento de la tasa de Primera Categoría terminó teniendo un efecto tan significativo en la base del impuesto (las utilidades corporativas) que finalmente la recaudación resultó muy inferior a lo que se esperaba.

Pero además de eso, tampoco tendría gran validez el argumento de que no se pueden bajar los impuestos, por el gran impacto en recaudación que tendría. Podría perfectamente revertirse el efecto negativo que generó la reforma, de tal forma que la disminución en recaudación fuera muy moderada, y se terminara por compensar en el mediano plazo producto de mayor dinamismo de la actividad.

### Conclusiones

- El análisis anterior muestra en forma bastante clara que la Reforma Tributaria de 2014 ha tenido hasta ahora resultados sumamente modestos en términos de recaudación. Por lo tanto, el argumento de que no se puede revertir la reforma debido al daño fiscal que eso podría generar, no tiene mucha validez.
- El aumento de recaudación que ha mostrado en estos años el impuesto a la renta se debe en un grado significativo a los elementos transitorios de la reforma, cuyos efectos se registraron entre 2015 y 2017.
- Será muy interesante entonces analizar los datos de la Operación Renta de abril pasado, para ver si la entrada en régimen generará efectos algo más significativos que los vistos hasta ahora, que son muy modestos. Las cifras de recaudación tributaria no minera hasta el mes de mayo pasado muestran un aumento muy modesto, de sólo 0,5% real, en comparación con un aumento del IMACEC de 4,7%.
- Por otro lado, como explicábamos en el Informe CEF del pasado mes de junio, tampoco es buen argumento plantear que bajar los impuestos a las empresas es favorecer a los ricos, ya que se puede mostrar que la incidencia de este impuesto se reparte entre los dueños de las empresas, los trabajadores y los consumidores. En un contexto de mercados competitivos, y con apertura de la cuenta de capitales, son los trabajadores los que terminan pagando en mayor proporción el impuesto a las empresas.