

SOBRE LA LEY DE IMPUESTO A LA RENTA*

La sólida situación económica y las necesidades electorales han introducido con especial fuerza el tema de la redistribución del ingreso y con ello el cuestionamiento del Sistema Tributario vigente.

Volver a la estructura tributaria de 1983, significaría gravar dos veces los montos ahorrados, lo cual desincentivaría el ahorro, generando así un menor stock permanente de capital en la economía. Esto dificultaría el crecimiento económico y produciría menores salarios reales. Además, al hacerse más caro financiarse con capital propio, las empresas aumentarían su endeudamiento.

La ley ha sido criticada, fundamentalmente, por sus efectos supuestamente regresivos. Sin embargo, el alto nivel del monto mínimo de renta exenta, la ineficacia del impuesto a la renta para redistribuir ingresos y el hecho de que Chile sea una economía abierta a los mercados internacionales, debilitan la solidez de la crítica.

La ley puede ser mejorada. Una simplificación y racionalización de ésta, así como una revisión de los impuestos personales como método de redistribuir ingresos, la ampliación de los estímulos al ahorro individual y el logro de una igualdad en el tratamiento tributario de los distintos tipos de sociedades, son recomendables.

Lo más importante es que el sistema impositivo vigente favorece la creatividad y la iniciativa emprendedora al permitir una rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas, lo que es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa.

1 El crecimiento sostenido de nuestra economía en los últimos cinco años, las auspiciosas perspectivas futuras y las urgencias electorales, han renovado el debate en torno a la redistribución del ingreso, cuestionando el Sistema Tributario vigente. Algunos sectores políticos han planteado la necesidad de derogar la Ley de la Renta vigente desde 1984, lo que tendría severas consecuencias.

2 Tradicionalmente los impuestos a la renta chilenos gravaban los ingresos percibidos por las personas, sin distinguir si éstos eran consumidos o ahorrados. En síntesis, la Reforma Tributaria de 1984 buscó fomentar la inversión al eliminar la doble tributación que afectaba al ahorro. Los dueños de empresas quedaron gravados sólo por las utilidades retiradas y consumidas. Las utilidades retenidas o reinvertidas en otras empresas no quedaron gravadas mientras no se consumieran. Simultáneamente, la Reforma rebajó la carga tributaria y otorgó ciertos incentivos al ahorro personal directo.

3 Si se derogaran las disposiciones referidas a la reinversión de utilidades, las ganancias ahorradas en las empresas estarían afectas a impuesto al producirse y nuevamente al generar intereses o utilidades. Esta doble tributación provocaría un fuerte desaliento al ahorro, entorpeciendo las posibilidades de crecimiento económico. Hoy más que nunca el país requiere de inversión para impulsar un crecimiento sostenido que lo aleje del subdesarrollo.

4 Dicho de otro modo, la legislación promulgada en 1984 implicó un incremento en la rentabilidad de las inversiones en empresas afectas a declarar renta efectiva, constituyéndose en un poderoso incentivo para que los chilenos inviertan más. Esta mayor capitalización es indispensable para el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa, en donde cualquier espíritu empresarial pueda desenvolverse. Los grandes impuestos al ahorro privilegian a las grandes empresas ya capitalizadas, castigando las nuevas ideas y los negocios pequeños con escaso acceso al mercado de capitales.

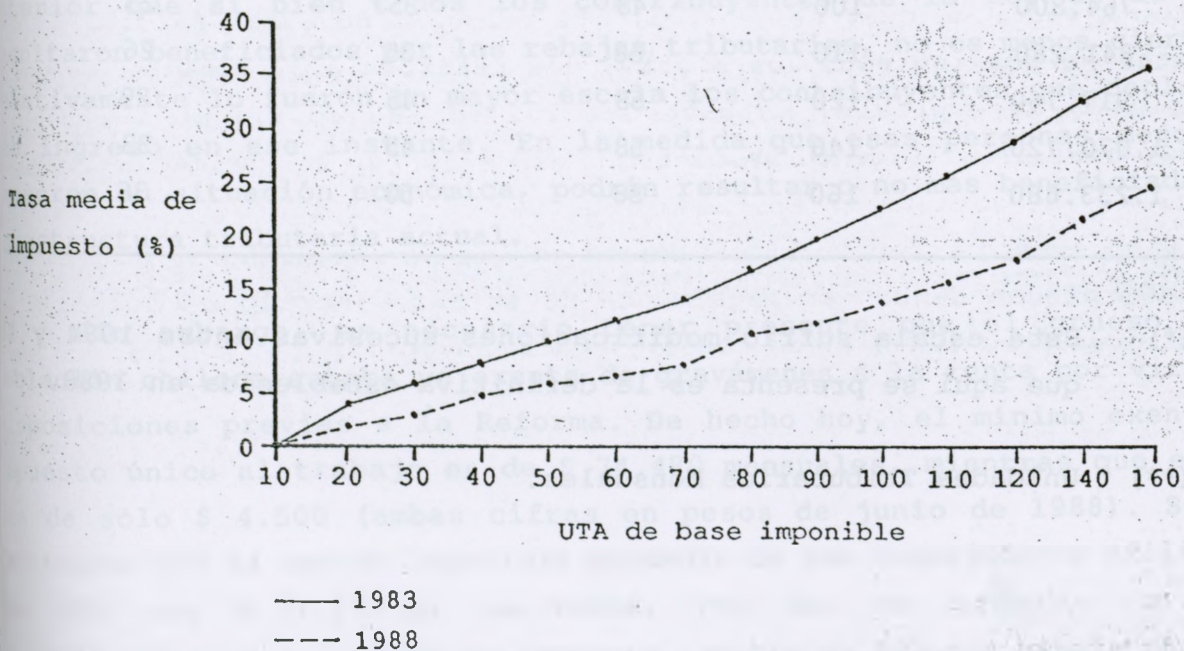
5 Por otra parte, el alza en el retorno generado por los fondos propios hace más atractivo financiar las empresas con capital propio en vez de deuda. Esta es tal vez la causa más importante del descenso en el nivel de

de endeudamiento de éstas observado en los últimos años. Evidentemente, una economía más independiente de la deuda tiende a ser más estable.

6 Junto con modificar la estructura de la Ley de la Renta, las disposiciones de 1984 ampliaron los tramos de las escalas de los impuestos personales (Impuestos al Trabajo y Global Complementario) y disminuyeron las tasas respectivas. El Gráfico N° 1 muestra la disminución de los impuestos pagados (tasas medias) según distintas bases imponibles. La curva superior representa las tasas medias prerreforma; la inferior, las tasas actuales. El Cuadro N° 1 compara tasas medias y marginales de impuesto para distintas bases imponibles.

GRAFICO N° 1

Tasas Medias de Global Complementario Comparadas



CUADRO N° 1

Escalas de Global Complementario Comparadas

Tramo (*) \$ Junio 88/Mes	UTM (**)	Tasa Marginales (%)		Tasa Medias
		1983	1988	1983
74.480	10	0	0	0
152.960	20	8	5	4
229.440	30	13	10	6
305.960	40	18	10	8
382.400	50	18	15	10
458.880	60	28	15	12
535.360	70	28	15	14
611.840	80	38	25	17
688.320	90	48	25	20
764.800	100	48	35	23
841.280	110	58	35	26
917.760	120	58	45	29
1.070.720	140	58	45	33
1.233.680	160	58	50	36

(*) Esta escala sufrió modificaciones sucesivas entre 1984 y 1988 que aquí se presenta es la definitiva establecida en 1988.

(**) Unidades Tributarias Mensuales.

7 El grueso de las críticas al Sistema Tributario actual ha apuntado a sus probables efectos negativos sobre la distribución de ingresos, a que favorezca la movilidad social al facilitar el desarrollo de pequeñas empresas. Este cargo pesa sobre el tratamiento de las rentas generadas por las empresas y sobre las rebajas en la carga tributaria. El punto a ser analizado desde una perspectiva teórica y práctica.

Desde el punto de vista teórico no existen argumentos definidos que aseguren que la postergación de los impuestos a las utilidades reinvertidas beneficie a los sectores más ricos por ser los que más ahorran. Por el contrario, en el caso de una economía parcialmente abierta a los mercados internacionales de capitales, como la chilena, las posibilidades de redistribuir ingresos vía impuestos al capital se ven bastante limitadas. Los impuestos al capital son pagados por los dueños de éste sólo si la rentabilidad que perciben es reducida por el impuesto. Cuando el capital es móvil, internacionalmente existe un piso a la reducción en los retornos netos al capital. Si las inversiones en Chile rentan, gracias a los impuestos, menos que ese piso internacional, el capital emigrará hacia otros lugares. Esto reducirá el stock permanente de capital en la economía, entorpecerá el crecimiento, disminuirá la productividad del trabajo y, por ende, los salarios. Los capitalistas traspasarán parte del gravamen a los trabajadores.

Desde el punto de vista práctico es fácil observar en el gráfico anterior que si bien todos los contribuyentes de la Ley de la Renta resultaron beneficiados por las rebajas tributarias, no es menos cierto que relativamente lo fueron en mayor escala los contribuyentes que declararon más ingreso en ese instante. En la medida que esas personas mejoren o empeoren su situación económica, podrán resultar o no más beneficiadas por la estructura tributaria actual.

0 Sin embargo, es necesario tener presente que el grueso de la población chilena estaba ya exenta de gravámenes a la renta por virtud de disposiciones previas a la Reforma. De hecho hoy, el mínimo exento del impuesto único al trabajo es de \$ 74.480 mensuales, mientras que en 1973 era de sólo \$ 4.500 (ambas cifras en pesos de junio de 1988). Se debe considerar que el sueldo imponible promedio de los trabajadores afiliados a las AFP era \$ 47.873 en esa fecha. Por dar un ejemplo, un sueldo de \$ 100.000 paga hoy un 1% de impuesto, contra un 14% que habría pagado si estuviera vigente la escala de 1973.

11 Por otra parte, los que pagan más impuestos no son necesariamente los más ricos, sino que un grupo de los más asalariados, ya que los remunerados por planilla tienen, en la práctica, menos posibilidades de evadir el impuesto que el resto de los trabajadores. Si tomamos los datos

publicitados por el SII, en 1986, sólo 831 personas declararon haber ganado más de \$-1.083.333 mensuales. Como es obvio, esta cifra subestima fuertemente las rentas de los chilenos.

12 Las rebajas en los impuestos personales pueden ser consideradas regresivas a primera vista, pero el alto nivel del monto mínimo de exención y la ineficacia del impuesto a la renta para redistribuir ingresos disminuyen la solidez del argumento.

13 La debilidad del impuesto a la renta para redistribuir el ingreso hace pensar que el gasto público parece ser la herramienta más eficiente. Entonces, es indispensable tener un sistema tributario que minimice distorsiones y maximice la producción de bienes y servicios. El crecimiento económico permitirá mejorar la distribución directamente vía pago de factores y podrá financiar mayor gasto social.

14 La ley también contempla algunos incentivos al ahorro personal directo, a pesar de que, en general, las personas no están facultadas para descontar de sus ingresos los ahorros que realicen a su nombre, excepto no a través de empresas. En este sentido se les aplica un impuesto sobre el ingreso, similar al vigente hasta 1983. Sin embargo, los primeros títulos de acciones de sociedades anónimas abiertas o instrumentos financieros de deuda y quienes coticen voluntariamente en las Administradoras de Fondos de Pensiones pueden descontar anualmente de su base imponible el 20% de los montos invertidos con ciertos topes y condiciones.

15 La norma no sólo incentiva al ahorro personal directo, sino que también fomenta el desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo a través de las características que se les exigen a los instrumentos. Haber un impuesto preferible que los contribuyentes dedujeran la totalidad de los ahorros por una sola vez, en lugar de un 20% anual. De ser un incentivo sería menor, pero al mismo tiempo se premiarían los aumentos en el ahorro y no la mantención de un mismo stock. Una rebaja así requiere evaluar anualmente el patrimonio de las personas para evitar que dedujeran de sus bases imponibles un mismo ahorro todos los años. Si la contabilidad patrimonial no sea posible, el sistema actual puede ser una fórmula práctica. Todavía más, las necesidades de ahorro que

¿cómo hacen conveniente ampliar el tipo de instrumentos e incentivos al ahorro personal contemplado en la ley.

6 Un segundo mecanismo de incentivo al ahorro personal se refiere al tratamiento impositivo de las rentas generadas por las sociedades anónimas abiertas, el que fue establecido en diciembre de 1987. Esta disposición permite rebajar el 50% de los dividendos y ganancias de capital generados en la enajenación de acciones o cuotas de fondos mutuos accionarios, siempre que el monto no supere 50 UTA (\$4.464.000). Por el monto en que dichas rentas excedan 50 UTA, es posible rebajar el 20%.

7 Dicha franquicia parece tener como objetivo incentivar la formación de sociedades anónimas. En efecto, su existencia es deseable, tanto porque es más fácil fiscalizarlas como porque permite una mayor difusión de la propiedad y agiliza el traspaso de la riqueza entre los agentes económicos. Simultáneamente, la medida favoreció a los casi 100.000 accionistas incorporados a través de los distintos procesos de capitalismo popular a las 20 empresas cuya propiedad ha sido repartida masivamente.

8 En el fondo, ésta es una rebaja general a las rentas generadas por el capital en las sociedades anónimas abiertas. Es claro que se trata de un incentivo a la inversión, pero se produce un desequilibrio entre la carga tributaria de los trabajadores no propietarios y la que sufren los accionistas de sociedades. La medida no resulta así equitativa, a pesar de que la mayor inversión que provoque pueda incrementar los salarios futuros y profundizar el mercado de capital. La autoridad se propuso fomentar expresamente este tipo de organización de la producción, pero estas exenciones parciales a los dividendos parecen tender a transformar el impuesto a la renta en uno al trabajo.

9 La ley actual podría ser perfeccionada en diversos aspectos. En primer lugar, las normas deberían simplificarse, sintetizando y consolidando los topes y deducciones que afectan las distintas exenciones y deducciones de las bases imponibles. Sería más lógico establecer un impuesto personal único que reemplazara el Impuesto al Trabajo y Global Complementario y un impuesto de retención a las personas de un 10%.

20 En la práctica, el sistema de reinversión de utilidades y incentivos al ahorro generan un tratamiento distinto a las rentas generadas por sociedades anónimas o de otro tipo. Por ejemplo el socio de una sociedad limitada puede postergar los impuestos de las utilidades reinvertidas en la propia sociedad o en cualquiera, sea anónima o personas. Un accionista de una S.A., en cambio, tributa sobre el dividendo percibido, aunque lo reinvierta.

21 Sería conveniente igualar el tratamiento para distintos tipos de sociedades; de este modo la ley tributaria no afectaría las decisiones de las personas respecto del modo como deben organizar sus actividades comerciales.

22 En definitiva, la ley es susceptible de ser mejorada corrigiendo algunos detalles aquí presentados, así como otros aspectos. Con todo, la norma actual representa un paso significativo en la dirección de eliminar distorsiones y crear los incentivos necesarios para proveer el ahorro e inversión que el país necesita. Pero, más importante aún, el espíritu de la ley vigente desatará la creatividad y capacidad de emprender de los chilenos. Los efectos económicos y sociales de esto pueden ser enormes.

Bernardo Fontaine

* Basado en el artículo del mismo autor, "Sobre la Ley de Impuesto de la Renta", *Estudios Públicos*, 34 (Otoño 1989).

** Ingeniero comercial, con mención en Economía, Universidad Católica de Chile