

## COMENTARIOS EN TORNO A LA REFORMA TRIBUTARIA

- Cualquier análisis sobre la reforma tributaria debe considerar que los cambios de impuestos siempre tienen una dimensión política y como tal son sancionados en los procesos electorarios con la decisión entre programas alternativos de gobierno. Como sabemos, el pasado 14 de diciembre la Concertación de Partidos por la Democracia venció tanto en la elección presidencial como en la parlamentaria.
- En general, la reforma tributaria recientemente planteada por el Ejecutivo, la que cuenta con el acuerdo de Renovación Nacional, no implica introducir modificaciones en la estructura tributaria que contemplen características no deseables desde el punto de vista de equidad o eficiencia en la recaudación. Tampoco contradice los postulados básicos de las economías capitalistas basadas en la propiedad privada y en los mercados libres.
- El cambio de la tributación de renta presunta a renta efectiva para la agricultura, minería y transporte es un cambio necesario para reestablecer la equidad entre los distintos sectores de la economía.
- Existe la convicción de que en un país con el nivel de desarrollo de Chile, el consumo debe gravarse fuertemente. Ello es compartido por amplios sectores de éste y del anterior gobierno. Por ello, no es de extrañarse que el gobierno y Renovación Nacional hayan considerado subir el IVA, como un modo de restringir el consumo en un país cuya prioridad debe ser el crecimiento.
- El alza y el cambio en la base del impuesto de primera categoría, ciertamente, tendrá un pequeño efecto negativo en la inversión privada. Sin embargo, la menor inversión privada en capital físico será reemplazada en parte por una mayor inversión pública en capital físico (viviendas) y en capital humano. Además es muy positivo que se reconozca que el impuesto pagado por las empresas debe ser considerado crédito para los impuestos personales.
- Concluyendo, creo que la reforma tributaria debe ser vista dentro del nuevo contexto político en que se encuentra el país y bajo esa perspectiva los cambios que se están proponiendo son apropiados.

1 En la discusión respecto de las características de la estructura tributaria del país hay que tener presente que los impuestos, aunque muchos parecen olvidarlo, no existen *per se*, no tienen vida propia. Los impuestos existen porque el Estado (cualquiera sea el gobierno) requiere de recursos para realizar un sinnúmero de tareas y proveer una serie de servicios que la comunidad le ha encomendado.

2 Los impuestos son, por lo tanto, un mal necesario. Lo que no lo es es el tipo de impuestos que se aplique o el nivel al que éstos se hacen efectivos.

3 Respecto del tipo de impuesto, y sin entrar en detalles, se puede plantear que a lo largo del tiempo se ha ido definiendo una serie de características deseables que éste debe tener, de modo de cumplir con su objetivo de allegar recursos para el Estado en forma eficiente e interfiriendo lo menos posible con la asignación de recursos que resulta de un sistema de precios determinado en un mercado competitivo, lo que se traduce en un mayor crecimiento económico. Adicionalmente, los impuestos deben cumplir con ciertos requisitos de equidad horizontal (afectar de igual forma a todos los que estén en una situación similar) y vertical (no exigir más a los que tienen menos).

4 El tipo de impuesto debería ser, por lo tanto, el resultado de estudios y discusiones técnicas que analicen y determinen las características específicas y deseables que tendrán las formas de recaudación y el impacto que tendrán sobre el resto de las variables de la economía.

5 No sucede lo mismo con el nivel de los impuestos. En este aspecto, la discusión se centra en el nivel del gasto fiscal, es decir, en el rol que el Estado tiene dentro de la sociedad, lo que es el resultado de la discusión política que se realiza en su seno y que en las sociedades capitalistas occidentales (para hablar del modelo exitoso) se decide mediante elecciones competitivas.

6 En definitiva, el nivel de los impuestos se decide en forma política y es sancionado en el proceso electoral con la decisión entre programas alternativos de gobierno.

7 Es en este contexto en el que me gustaría emitir una opinión respecto del proyecto de reforma tributaria que el Parlamento discutirá en las próximas semanas.

8 En primer lugar, y como es por todos sabido, el 14 de diciembre pasado la Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo una victoria tanto en la elección presidencial como en la parlamentaria. También es conocido que, el programa de gobierno de esa agrupación contemplaba una mayor participación del Estado en diversos ámbitos de la vida social y

económica del país la que, explícitamente, se financiaría con mayores impuestos. El mandato para subir los impuestos fue, en mi opinión, inequívoco.

9 Conviene destacar que las candidaturas derrotadas el día 14 de diciembre, también ofrecían al país una mayor participación del Estado en ciertos ámbitos de la vida nacional. Se puede decir que en materia de salud, vivienda y educación existía un cierto consenso en el país de que la acción del Estado debería incrementarse. Existía discrepancia, eso sí, en cuanto a la forma como esto debería hacerse —es decir, si se contratan los factores productivos y se da el servicio en forma directa o si, por el contrario, se subcontrata globalmente el otorgamiento del servicio— y, por otra parte, en cuanto al financiamiento. En efecto, se argüía que existían financiamientos alternativos al alza de impuestos.

10 Queda claro que el debate en torno al nivel de los impuestos se dio, como tenía que ser, en el ámbito político con anterioridad al acto electoral del 14 de diciembre y se zanjó con el resultado de ese día. Pretender cuestionar el mandato que el actual gobierno recibió para subir los impuestos es poco razonable.

11 El mandato recibido se refleja en la clara mayoría que el gobierno tendrá en la Cámara de Diputados y en la probable que tendría en el Senado (pensar que todos los senadores designados se alineen contra el gobierno es, en mi opinión, un sueño) para aprobar su proyecto de reforma tributaria.

12 Para ser consistente en mi enfoque, antes de analizar el aumento propuesto en cada uno de los impuestos, es necesario explicitar qué tipo de gasto es el que el Estado desea incrementar con el aumento de impuestos.

13 Diversos personeros de gobierno han declarado que los principales rubros beneficiados con estos mayores ingresos serán la subvención a escuelas, la alimentación escolar; la educación pre-básica, la capacitación, la asignación familiar, las pensiones mínimas; el gasto de operación en salud (medicamentos y otros insumos de uso corriente); un programa de vivienda para allegados y un programa de descontaminación que debe, supongo, adscribirse a salud.

14 Como se puede apreciar, con la excepción de la asignación familiar y de las pensiones, todos los demás rubros constituyen inversión en capital humano. Cabe destacar que el desarrollo de la teoría del capital humano ha sido una de las grandes contribuciones para entender mejor temas tan importantes como el funcionamiento de los mercados de trabajo, el mejoramiento en la distribución de ingresos y, por último y mucho más importante, el crecimiento

económico. En efecto, la inversión en capital humano es un factor tan importante como la inversión en capital físico a la hora de explicar las causas del crecimiento económico.

15 Queda entonces por analizar el tipo de impuesto que se legislará o aumentará a la luz de consideraciones técnicas respecto de la estructura tributaria misma y su equidad, y su impacto sobre otras variables macroeconómicas como el ahorro e inversión agregados, la inflación, el crecimiento, etc.

16 En general, se puede decir que la reforma tributaria en cuestión no implica introducir modificaciones en la estructura tributaria que contemple características no deseables desde el punto de vista de la equidad o eficiencia en la recaudación. También se puede agregar que no contradice los postulados básicos de las economías capitalistas basada en la propiedad privada y en los mercados libres. Por último, se puede decir que en la práctica y para el período relevante, no altera la estructura tributaria que existía en el gobierno anterior.

17 Para ser justos, tampoco corrige algunas distorsiones que a dicha estructura le fueron introducidas en los años 1984 y 1987 respecto del tratamiento del ahorro de las personas naturales. Pero eso es materia de otro análisis.

18 Al referirme a cada una de las modificaciones partiré desde las que han despertado menos controversia hasta las que aparecen como las más conflictivas.

19 El cambio desde la tributación a base de renta presunta a aquella a base de renta efectiva para la agricultura, minería y transporte es ciertamente algo cuyo tiempo más que ha llegado. Obviamente constituían excepciones injustificadas y, como es por todos sabido, fácilmente se convertían en fuentes de evasión al recibir traspasos de ingresos desde sectores con tributación normal. Por la forma en que se ha planteado esta modificación da la impresión que no tendrá un impacto importante en la recaudación, en particular en la agricultura. Sin embargo, era un cambio necesario desde el punto de vista de la equidad.

20 También tengo la impresión de que el alza del IVA de 16 a 18 por ciento cuenta, en la práctica, con bastante apoyo. Como se sabe, el IVA se instituyó a partir de 1975 y desde esa fecha se fue generalizando hasta abarcar a casi todos los bienes y servicios con una tasa única del 20 por ciento (por lo demás, una de las grandes ventajas del sistema chileno es el IVA). La rebaja de esta tasa del 20 al 16 por ciento se efectuó recién a mediados de 1988 en vísperas de un acontecimiento político trascendental como lo fue el plebiscito de ese año. Es decir, se hizo por consideraciones políticas.

21 Creo que la convicción de que en un país con el nivel de desarrollo actual de Chile el consumo debe gravarse fuertemente, es compartida por amplios sectores de éste y del anterior gobierno.

22 Lo expuesto no quiere decir que se desconozca que el alza del IVA no tenga importantes consecuencias sobre, por ejemplo, la distribución del ingreso. Sólo significa que amplios sectores del gobierno y la oposición han estimado que constituye un costo que hay que pagar para restringir el consumo en un país cuya primera prioridad es crecer. Por lo demás, se plantea también, en casi todos los sectores que el efecto distributivo más importante viene por el lado de cómo se gastan los impuestos más que la forma como se cobran.

23 También es un hecho que el alza del IVA tendrá algún impacto sobre la inflación, lo que no es bienvenido en este momento en que la autoridad monetaria está empeñada en controlarla. Sin embargo, es posible que el impacto sea menor de lo esperado por cuanto las altas tasas de interés de los últimos dos meses parecen finalmente haber afectado la demanda privada, con lo cual al momento de entrar a regir el nuevo IVA es posible que estemos en presencia de una importante caída en las ventas, lo que dificultará el traspaso del mayor impuesto a precios.

24 En cuanto al alza de impuestos para las personas naturales por la vía de acortar los tramos del impuesto único al trabajo y global complementario, es claro que sólo se trata de un cambio de tasas, que no afecta la estructura del impuesto. Hay que destacar que el mínimo exento de 10 UTM se mantiene y que no se ha cuestionado la tasa máxima de 50 por ciento. Hay que tener presente que este nivel de impuestos personales es bastante elevado y que, por la vía de acortar los tramos, lo será aún más. En la medida en que el país vaya resolviendo sus problemas, éste es, en mi opinión, el impuesto que debería ir reduciéndose.

25 El impuesto progresivo a las personas en el Chile de hoy afecta a un número relativamente bajo de personas. El alto nivel de exención y la baja progresividad lo convierten en preocupación para no más del 30 por ciento de la fuerza de trabajo. Dado que la reforma plantea gravar los sueldos sobre \$300.000 mensuales, ello no afectará a más del 5 por ciento de perceptores de ingreso.

26 Con frecuencia se ha atacado el impuesto progresivo a la renta de las personas como un impuesto injusto que grava precisamente a los que tienen más iniciativa y talento y que, a su vez, son los que más ahorran. Es posible que lo anterior sea efectivo, pero en mi opinión este tipo de impuesto es uno de los grandes inventos de las sociedades capitalistas (en Cuba no existe; en Hungría se acaba de instaurar y la URSS tenía, hasta hace poco, una tasa única del 13 por ciento y hasta donde sé no se ha cambiado) para lograr que aquellos que tienen más

contribuyan en mayor medida a mantener el Estado, sin tener que recurrir a fijaciones de precios, redistribución de activos, u otros mecanismos mucho menos eficientes.

27 Es evidente que las personas que se vean afectadas por un alza en este impuesto reducirán su ahorro. Sin embargo, a nivel agregado, en Chile, el ahorro de las personas es muy bajo y está constituido en gran parte por contribuciones al sistema de seguridad social.

28 El cambio que, sin duda, ha despertado la mayor controversia es el alza de la tasa del impuesto de primera categoría a las sociedades de un 10 a un 15 por ciento y, más aún, el cambio de su base de cálculo desde utilidades distribuidas a utilidades devengadas. Esto último implica volver al sistema de pagos provisionales mensuales, probablemente como porcentaje de la venta, la que se traduce en un préstamo en unidades tributarias (igual que la UF con un desfase mayor) al gobierno. Cabe hacer notar que la suspensión de los pagos provisionales mensuales sólo se hizo efectiva a partir de enero de 1989, lo que podría hacer pensar que se hizo por consideraciones más bien políticas que técnicas.

29 Hay que destacar que el impuesto de primera categoría pagado por las empresas constituye íntegramente un crédito para el socio o accionista al momento de recibir sus dividendos. Con esto se ha mantenido el principio de un sistema tributario integrado, en el cual no existe doble tributación, probablemente el logro más importante de la reforma de 1984.

30 Además de la equidad que significa desde el punto de vista tributario la no presencia de doble tributación, existe, en mi opinión, un importante logro de carácter, si se puede decir, filosófico en el hecho de que haya existido un amplio consenso para no volver atrás en este tema. En efecto, este es el reconocimiento explícito de que los que, en último término, tienen la responsabilidad de financiar las actividades del gobierno son los individuos, a través de sus impuestos personales, y no entes remotos, llamados empresas o sociedades con diversos apellidos, que sólo son formas legales bajo las cuales los individuos se organizan para desarrollar su quehacer económico. Esto conlleva, a la larga, una mayor responsabilidad en las demandas para incrementar la acción del Estado, pues se sabe que su financiamiento provendrá sólo de nosotros mismos.

31 El efecto práctico de las modificaciones introducidas en la primera categoría será, indudablemente, encarecer el financiamiento de la inversión a las empresas, lo que probablemente se traducirá en un menor nivel de inversión.

32 Que lo anterior conduzca a una pequeña caída en la inversión agregada, a una disminución modesta en el crecimiento económico y a una leve caída en el empleo, es posible;

pero en ningún caso sería algo de magnitud preocupante. (Mucho más preocupante en relación a las variables mencionadas es lo que está sucediendo hoy día con la tasa de interés.)

33 La reducción de la inversión privada en capital físico será compensada en una proporción importante, como se dijo antes, por mayor inversión pública, tanto en capital físico (vivienda) como en capital humano. Su impacto sobre el crecimiento y el empleo puede ser tan bueno o mejor que el logrado con inversión privada, bajo la forma de utilidades no distribuidas.

34 No olvidemos que no todas las utilidades no distribuidas de las empresas van a inversión productiva. El hecho de que la ley de la renta actual defina el no reparto de utilidades como inversión no significa que lo sean en la práctica. De hecho, abunda la evidencia casual de que una parte importante del consumo de las personas, sobre todo de bienes durables (automóviles, etc.), se ha desplazado a las empresas en donde es, obviamente, más barata.

35 Creo que el Estado debería deshacerse de todos los activos que posee en las áreas productivas de la economía, puesto que no es su rol el proveer servicios de transporte, electricidad o producir cobre, puesto que ciudadanos privados están perfectamente capacitados para realizarlo. Sin embargo, pretender resolver problemas más o menos permanentes, como el de medicamentos del servicio estatal de salud, que atiende a más del 70 por ciento de la población, mediante la venta de activos, implica desconocer la diferencia económica entre flujos y *stocks*.

36 Me cuento entre los que creen que el paso de una fiscalización coercitiva, como la que se efectuó entre 1977 y 1983, a una de tipo disuasivo que se aplicó cabalmente a partir de 1984 trae como consecuencia necesaria una reducción de la recaudación. Por tanto, un cambio en la política de control rendiría mayores ingresos. La fiscalización estricta es algo que debe hacerse en forma permanente, independiente de los impuestos que existan, ya que es lo que asegura que todos contribuyan de acuerdo a lo que legalmente les corresponde. La evasión de impuestos no es la manera de cambiar o combatir una legislación tributaria con la que no se está de acuerdo.

37 No obstante, el cambio en las políticas de control impositivo no es algo que modifique, en el corto plazo, los niveles de recaudación, puesto que toma, por un lado, algún tiempo planificar y ejecutar la política y, por otro, cambiar el grado de cumplimiento de los contribuyentes.

38 En cuanto a que esta reforma tendrá como efecto hacer crecer al Estado, cabe hacer notar que en la medida en que se usen los mismos mecanismos de transferencias (las mismas

funciones de producción) que se utilizaron en el gobierno anterior para entregar los distintos subsidios que se desea incrementar, sólo se estará aumentando el gasto, sin que necesariamente lo esté haciendo la contratación de factores productivos (trabajo o capital físico).

39 En resumen, creo que esta reforma tributaria, dada la realidad política y económica que enfrenta el país es moderada en sus tasas, responde a necesidades que todos, unánimemente, han calificado de urgentes, mantiene la coherencia del sistema tributario al no introducirle distorsiones, y es probable que sólo afecte en algo la inversión agregada y el crecimiento. Por último, ya se ha anunciado que será transitoria en lo que respecta a la ley de la renta y es probable que también lo sea, después de la discusión parlamentaria, respecto del IVA.

40 Afortunadamente esta transitoriedad coincidirá con la próxima elección presidencial y parlamentaria. Esa será una excelente oportunidad para discutir a nivel político el rol del Estado y la forma de financiarlo. Como siempre, la discusión se zanjará el día de la elección.

Cristián Eyzaguirre J.\*

\* Economista.