

## UN PASO EN LA DIRECCION INCORRECTA: UN ANALISIS CRITICO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

- El gobierno se propone recaudar entre 500 y 625 millones de dólares a través de una reforma tributaria de proporciones. Esas cifras comprenden el cambio en la tributación de las empresas, un aumento de las tasas del Global Complementario y del impuesto a los sueldos y salarios y, por último, el alza del IVA en dos puntos porcentuales.
- Es evidente que los programas sociales del gobierno necesitan de financiamiento. El problema es a qué costo, en términos de crecimiento económico, bienestar de los chilenos y movilidad social, se consigue ese financiamiento.
- Alrededor de un 85% de la recaudación del nuevo impuesto a las empresas provendrá de menor inversión. De este modo, la reforma tenderá a desincentivar el ahorro privado. Ello podría trabar las posibilidades de desarrollo y la generación de empleos.
- Pero más importante aún, el impuesto propuesto entorpecerá la capitalización y, por ende, el desarrollo de las empresas nuevas y pequeñas que tienen escaso acceso al crédito. Esto perjudica la movilidad social y el desarrollo de una economía competitiva.
- El aumento en la progresividad del Global Complementario y el Impuesto al Trabajo afecta básicamente a los empleados, puesto que los trabajadores independientes tienen siempre posibilidades de evitar los impuestos personales. Las escalas progresivas son una herramienta pasada de moda por su impacto negativo sobre los esfuerzos creativos y el talento de trabajadores y empresarios.
- El alza del IVA significará reducir el nivel de vida de todos los chilenos a través de menores remuneraciones reales. Sin embargo, esa alza no afectará severamente la inversión, por lo que resulta mejor que el nuevo impuesto a las empresas.
- La reforma escogió un menú tributario de elevado costo para el país. Existían alternativas más eficientes para financiar al menos 400 millones de dólares de gastos adicionales por sobre los 260 millones que aporta el crecimiento económico. El debate sobre la reforma debiera encontrar el modo de reunir recursos sin frenar el desarrollo ni perjudicar a quienes todos queremos beneficiar.

1 El gobierno se dispone a efectuar una reforma tributaria de proporciones. El Ejecutivo se propone recaudar US\$ 500 millones adicionales en 1990 y US\$ 625 millones a partir de 1991.

2 Producto del cambio en la base imponible de las empresas, desde un sistema que grava las utilidades retiradas a uno que grava las utilidades devengadas (reinvertidas y retiradas), se pretende recaudar US\$ 220 millones; con el cambio de la tasa que grava a las empresas de 10 a 15%, en 1991, el Fisco recaudaría US\$ 125 millones de dólares más. Se supone que en 1994 la tasa volvería a un 10%, hecho que debería ser confirmado por el gobierno próximo.

Por otra parte, un aumento del IVA de 16 a 18% añadiría recursos por US\$ 200 millones, y el alza de la escala del Global Complementario, US\$ 80 millones.

3 Las autoridades económicas han justificado estas alzas en la necesidad de mejorar las políticas sociales del gobierno, lo que parece indispensable. Sin embargo, resta por verificar, que ello así ocurra. Sería triste que el sacrificio de los chilenos fuera destinado a financiar mayores gastos corrientes del Estado, gastos útiles pero que no benefician necesariamente a los más necesitados.

4 En lo básico, la reforma es igual a las proposiciones que contiene el Programa de Gobierno del Presidente Aylwin, añadiendo, eso sí, el alza del IVA.

5 Los personeros del gobierno han sostenido que esta reforma es "moderada", dado que la carga tributaria chilena actual es menor que los promedios históricos y que además es baja comparada con parámetros internacionales.

6 Durante 1988, el Estado recaudó casi 25 de cada 100 pesos que los chilenos produjeron. Esa cifra es la más alta en la historia económica chilena, muy por sobre, por ejemplo, el 18,5% de 1969 o el 15,5% de 1972. La conclusión es la misma si se excluyen los ingresos del cobre. La carga tributaria de 1989 debió ser menor que la de 1988 debido a las últimas modificaciones tributarias, pero en todo caso debió ser algo así como 21% del PGB, si no consideramos la recaudación adicional producto del mejor precio del cobre.

7 Cuando el gobierno pretende recaudar US\$ 625 millones adicionales, está pensando en obtener un 10% más que en 1989. Está pidiéndoles a los chilenos que le entreguen un 2,7% adicional del PGB. Si se aprueba la reforma, el gobierno recibirá en 1990, casi 24 de cada 100 pesos que produce el esfuerzo de los chilenos. La reforma parece menos "moderada" cuando esos son los montos involucrados y cuando los cambios propuestos —como veremos más adelante— provocan efectos negativos sobre la economía.

8 Pero la carga tributaria chilena es alta internacionalmente. Chile tiene la tercera tasa tributaria de Latinoamérica. Su 21% está por sobre el promedio de los países latinoamericanos y el de los países del sudeste asiático.

#### A El Castigo a la Creatividad y el Ahorro

9 Según la la Ley de la Renta actual, desde 1989, las utilidades de las empresas reinvertidas postergan su impuesto hasta que sean retiradas y consumidas. El gobierno se propone volver a gravar por igual tanto las utilidades consumidas como las reinvertidas. Esto desincentivará el ahorro generando en forma permanente un menor *stock* de capital en la economía. Lo anterior podría trabar las posibilidades de crecimiento económico y la generación de empleos.<sup>1</sup> Este efecto, es más grave mientras más alta sea la tasa de impuestos. En este sentido es positivo que la tasa propuesta en la reforma sea 10% en 1990 y 15% en 1991-1993, para volver a 10% en 1994.

10 Hoy, si un empresario gana 100 mil pesos y decide reinvertirlos en más máquinas para su industria, puede comprarlas por 100 mil pesos. Cuando se aplique la reforma propuesta por el gobierno, con una tasa de 15%, el empresario podrá comprar máquinas sólo por el valor de 85 mil pesos. Esto entorpecerá la expansión de su industria y fomentará el consumo del empresario.

11 La reforma tiende a perjudicar la inversión, aunque los impuestos a las empresas sean crédito contra los impuestos personales de sus propietarios. Los dueños de una empresa percibirán el crédito de Primera Categoría sólo por la parte retirada de la utilidad. Las utilidades reinvertidas estarán gravadas de acuerdo a la reforma, pero su crédito sólo podrá ser recuperado por el propietario cuando éste retire esa utilidad. Mientras tanto, tendrá una deuda fiscal a su favor sin intereses. Este efecto será más grave como freno a la inversión en la medida que la diferencia entre las tasas de rentabilidad de la economía y la tasa de rentabilidad de cada proyecto de inversión sea mayor y mientras más largos sean los períodos de maduración de esos proyectos.

12 Lo probable es que los recursos recaudados se empleen en mayor gasto gubernamental y en financiar el aumento del capital humano de la población. Esto último es vital para una sociedad en desarrollo como Chile, pero existen maneras más eficaces de enfocar la inversión privada destinada a proyectos de educación, culturización, pobreza, etc.

---

<sup>1</sup>Para un mayor análisis véase Bernardo Fontaine T., *Estudios Públicos*, 34 (Otoño 1989).

13 En efecto, los países que han unido los incentivos tributarios a las donaciones con el esfuerzo y la creatividad de los particulares han tenido avances significativos no sólo en la promoción de los más pobres, sino que en el desarrollo de la cultura, las artes, la educación y la salud.

Es de temer que las personas pudientes y los empresarios sean disuadidos de continuar con sus donaciones, por la carga tributaria que se les viene encima. Eso sería penoso porque los tímidos incentivos que contenían las leyes vigentes ya habían generado una tendencia creciente a donar recursos.

14 En concreto, al menos el 85% de la recaudación que se obtenga del cambio en la tributación de las empresas provendrá de un menor ahorro y, por ende, menor inversión. Todavía más, la reforma bien puede revertir la tendencia al incremento que ha mantenido la inversión desde 1984.

15 Las autoridades económicas han buscado paliar ese efecto sobre la inversión mediante la instauración de un crédito tributario por el equivalente a un 2% de los montos invertidos en bienes de capital fijo, nuevos, con un tope de \$ 5.000.000. El incentivo es, por cierto, muy reducido; además tiende a dimensionar en exceso la inversión en capital físico en perjuicio de la mano de obra. Del mismo modo, si el incentivo tuviera efecto, privilegiaría las industrias intensivas en capital en perjuicio de las industrias livianas y de servicios. Finalmente, el hecho de que sean bienes "nuevos" no tiene mayor sentido económico. En la práctica los incentivos directos a la inversión distorsionan la evaluación de los proyectos de inversión. Así, proyectos de baja rentabilidad se vuelven muy rentables en virtud de franquicias tributarias, muy rentables para sus dueños pero no para la sociedad.

16 Por otra parte, la existencia de impuestos a las utilidades reinvertidas encarece el financiamiento con capital propio y hace más atractivo financiar los activos de una empresa con deuda. Una economía más endeudada es más débil frente a una crisis. El sostenido éxito económico de estos últimos años no nos debiera hacer olvidar la crisis de 1982, donde el endeudamiento profundizó la recesión y su costo social.

17 A primera vista, elevar los impuestos que pagan los empresarios parece tender a disminuir las desigualdades sociales, pero la verdad es que en una economía en crecimiento y medianamente abierta al mundo —como la chilena— las posibilidades de redistribuir ingresos vía impuestos se limitan bastante.

18 Si las utilidades reinvertidas en el país pagan impuestos altos, resulta cada vez más atractivo invertir en el exterior. El castigo al ahorro interno se puede transformar en un drenaje de recursos fuera de Chile. Por otra parte, en un país en crecimiento y con escaso capital, es más posible que los empresarios traspasen la carga tributaria del capital a los trabajadores mediante menores salarios.

En efecto, en buena parte fue el auge de la inversión en estos años lo que hizo posible que Chile lograra el mayor crecimiento del empleo en los últimos veinte años.

19 También es importante tener presente que el sistema impositivo vigente favorece la iniciativa emprendedora de los chilenos y permite la rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas. Son esas numerosas empresas chicas, con escaso acceso al crédito, las que dan más vigor a la economía y generan intensamente empleos. Esto es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva.

20 La reforma tributaria del gobierno tiende a ser regresiva porque restringe la creatividad de los chilenos, dificulta la generación de empleos, perjudica los salarios y el desarrollo, y tiende a favorecer a las grandes empresas ya capitalizadas en desmedro de las empresas pequeñas con escaso acceso al crédito.

21 Afortunadamente la reforma que comentamos mantuvo las disposiciones que consideran el impuesto de Primera Categoría, crédito para efecto de los impuestos personales. Lo contrario habría sido gravar dos veces la renta de una misma persona. Sin embargo, las nuevas normas aumentan el impuesto a los dividendos porque incorporan a la base imponible del Global Complementario los impuestos pagados por las empresas. En otras palabras, las personas estarán gravadas por los dividendos o retiros brutos, y luego tendrán derecho a un crédito por los impuestos pagados por sus empresas. Esto busca igualar el tratamiento de este crédito con la retención que afecta a los honorarios.

## **B El Castigo al Esfuerzo**

22 El equipo económico ha propuesto también aumentar la progresividad de la escala del Global Complementario y del impuesto a los sueldos y salarios, afectando básicamente a todos quienes ganen más de 300 mil pesos. (Véase la escala propuesta y la vigente comparadas al final del texto.) Esto merece dos comentarios.

23 En primer lugar, la verdad es que subir los impuestos personales de quienes ganan sobre 300 mil pesos, es elevar la tributación de los empleados que ganan sobre esa suma. Los

empresarios y trabajadores independientes tienen siempre posibilidades de evitar el Global Complementario. Esto conlleva una inequidad inevitable. Si tomamos los datos del SII, en 1986, sólo 831 personas declararon haber ganado más de 1.100.000 pesos. Como es obvio, esta cifra subestima fuertemente las rentas de los chilenos.

24 En segundo lugar, el gobierno escogió elevar los impuestos personales a través de volver más progresiva su escala. Esto favorece la evasión y castiga a los individuos que mejoren su situación económica. Las escalas progresivas son una herramienta tributaria pasada de moda, precisamente por su impacto negativo sobre los esfuerzos creativos y el talento de trabajadores y empresarios.

25 En todo caso, la reforma da un paso positivo al contener una escala de 6 tramos versus los 8 existentes. Ello permitiría que el esfuerzo personal no fuera castigado tanto cada vez que una persona mejora sus ingresos.

### **C El Castigo al Consumo**

26 La Concertación ha denunciado sin descanso la estrechez económica de los sectores populares y trabajadores, hecho que contrastaría con el vigor de nuestro crecimiento económico. Por eso llama la atención que el tercer elemento del menú tributario propuesto por el gobierno sea el alza del IVA.

27 El efecto del IVA sobre la distribución del ingreso ha sido un punto de debate entre los economistas. La posición más razonable parece ser que el IVA es un impuesto que grava proporcionalmente el consumo de todos los bienes y servicios, o lo que es lo mismo grava proporcionalmente los ingresos de todas las personas que intervienen en la producción de esos bienes y servicios. Luego, el IVA reduce en igual proporción los ingresos de todos los chilenos, sin afectar la distribución del ingreso.

28 De cualquier modo, elevar el IVA significa reducir el nivel de vida de todos los chilenos a través de menores salarios reales. Sin embargo, esa alza no afecta severamente la inversión ni el desarrollo del país. En ese sentido resulta mejor que gravar las utilidades devengadas de las empresas.

## D Un Camino Alternativo

29 Nadie niega que los programas sociales del gobierno requieran de financiamiento. El problema es a qué costo, en términos de desarrollo económico y movilidad social, se consigue ese financiamiento.

30 Por lo pronto, un crecimiento económico moderado (5% anual) permite recaudar sin esos costos US\$ 260 millones adicionales en 1990, US\$ 290 millones en 1991, US\$ 300 millones en 1992 y US\$ 320 millones en 1993. Total US\$ 1.170 millones.

31 Si esa recaudación resulta insuficiente es posible reforzarla con una adecuada fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos. Hoy, el Servicio cuenta con alrededor de 740 inspectores, la mitad de los cuales está enfrascada en tareas de escritorio. De esta forma, aproximadamente sólo 370 inspectores se enfrentan casi a 900.000 declaraciones de contribuyentes. Es obvio que el SII, por sobre la abnegación de sus funcionarios, está sobrepasado por los acontecimientos.

32 Es cierto que Chile es eficiente a nivel internacional en el tema de la fiscalización, pero es probable que eso, en parte, se deba más a la existencia del IVA que a la estructura del SII. La tarea de modernizar el SII, mejorar la preparación de su personal y sus remuneraciones, aumentar su cobertura y capacidad operativa y agilizar los cobros de la Tesorería General de la República, parece una buena forma de recaudar más sin afectar la economía ni el bienestar de los chilenos.

33 No es fácil estimar cuánta recaudación permitiría una fiscalización y cobro oportuno y eficiente, pero si pensamos que ello mejore la eficiencia impositiva de los tributos a la renta y el IVA en un 5%, recaudaríamos US\$ 250 millones más.

34 Desgraciadamente, en las negociaciones que antecedieron a la publicación del proyecto de reforma, se restringió el número de los afectados por la modificación en el sistema de tributación de agricultores, mineros y transportistas desde un sistema de una renta presunta a un sistema basado en la renta efectiva. Hacerlo masivamente era uno de los puntos más favorables de la reforma, al igualar el tratamiento tributario de todas las actividades económicas y adicionalmente recaudar mayores impuestos. Esto último es así puesto que de lo contrario nadie se explica por qué los agricultores han preferido masivamente regirse por la renta presunta antes que acogerse a la renta efectiva.

En todo caso, la reforma avanza bastante en cuanto a impedir que los contribuyentes traspasen utilidades de sociedades con renta efectiva a sociedades con renta presunta, y evitar así pagar los impuestos debidos.

35 Es posible, también, recaudar unos 50 millones de dólares más en lugar de los 80 propuestos por el gobierno mediante un alza moderada de los impuestos personales sin generar tantos efectos perversos.

36 Del mismo modo, nadie podría objetar que el gobierno aumentara el estímulo a la reinversión de utilidades mediante el expediente de elevar el impuesto a las utilidades retiradas a 15, 20 ó 25%. Esto permitiría recaudar US\$ 200 a 450 millones más, si bien esa suma sería compensada por los menores impuestos personales. Al menos el Fisco percibiría en 1990 el interés derivado del descalce de plazos (US\$ 60 millones), con los cuales podría comprar un pagaré del Banco Central y percibir US\$ 10 millones adicionales durante 10 años.

37 Asimismo, sería preferible subir el impuesto a los combustibles para recaudar 30 millones de dólares, en lugar de elevar el IVA. Eso significaría incrementar en un 10% el rendimiento del actual impuesto y el precio del petróleo en un 3%.

38 Simultáneamente, se podría aprovechar la Reforma Tributaria para simplificar la Ley de la Renta, corregir algunas distorsiones que todavía mantiene (como el tratamiento distinto entre sociedades anónimas y limitadas) y corregir algunos incentivos al ahorro mal diseñados, como el hecho de que la mitad de los dividendos de las sociedades anónimas esté exenta del Global Complementario. Por este concepto es posible recaudar US\$ 30 millones más. Esa cifra estima que un 40% de los dividendos repartidos por las sociedades anónimas llega a manos de personas naturales, cuyas tasas promedio del Global Complementario alcanzan a 15%.

39 Por último, la venta de Colbún y algunos otros activos prescindibles puede generar al Estado un flujo de recursos de 35 millones de dólares anuales durante diez años, si consideramos que el producto de la operación se emplea en adquirir pagarés del Banco Central.

40 Las ideas aquí bosquejadas serán capaces de recaudar aproximadamente 400 millones de dólares, más otros 275 millones en promedio, producto del crecimiento económico, sin apartar a los chilenos de la senda del desarrollo y del mejoramiento progresivo de su bienestar. La suma de 400 millones incluye 250 millones por mejor fiscalización y eliminación de la renta presunta; 50 millones por mayores impuestos personales; 30 por el Global Complementario al 100% de los dividendos; 30 por el alza del impuesto a los combustibles y 45 millones anuales por 10 años debido a la venta de activos y el alza de impuesto vigente de Primera Categoría.

41 En definitiva, es evidente que existen problemas sociales que es urgente solucionar, pero también hay que cuidar que los esfuerzos para lograrlo no frenen el desarrollo y terminen perjudicando a quienes todos queremos beneficiar.

**Variación de los Impuestos Personales**  
(Global Complementario e Impuesto al Trabajo)

Sueldo bruto mensual (\$)	Impuesto Actual (*)	Impuesto Reforma	Diferencia	Disminución Porcentual Sueldo Líquido (%)
100.000	- 1,006	- 5	1,001	1,0
200.000	3,994	4,995	1,001	0,5
300.000	8,994	9,965	971	0,3
400.000	18,979	24,965	5,986	1,6
500.000	28,979	39,915	10,936	2,3
600.000	43,954	64,915	20,961	3,8
700.000	58,954	89,845	30,891	4,8
800.000	83,884	124,845	40,961	5,7
900.000	108,884	159,845	50,961	6,4
1.000.000	143,794	194,845	51,051	6,0
1.200.000	213,794	294,695	80,901	8,2
1.500.000	349,074	444,695	95,621	8,3
2.000.000	598,599	694,695	96,096	6,9

(\*) Si la cifra es negativa, el Fisco debe devolver esa cantidad al contribuyente.

Bernardo Fontaine Talavera\*

\* Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor del Instituto de Economía.