

ECONOMÍA INTERNACIONAL

N° 442, 8 de Julio de 2008

AL INSTANTE

IMPUESTOS E INTEGRACIÓN FINANCIERA EN ALGUNAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN ASIA PACÍFICO (APEC)¹

Así como hay tributos que dificultan o impiden el comercio y la integración comercial y económica a nivel bilateral, regional o global, también, pueden existir impuestos que constituyen barreras o desincentivos para la integración financiera, en general, o en los diversos segmentos o mercados financieros.

Uno de estos mercados o segmentos es el de bonos o instrumentos de renta fija y otro el de acciones o instrumentos de renta variable. Además de estos dos mercados o segmentos, existen muchos otros en el área financiera, donde puede producirse una integración regional, a medida que aumenta la integración comercial y económica, si se minimizan los desincentivos tributarios, regulatorios o de otra índole y, de otro lado, se busca generar algunos incentivos que faciliten o que aceleren el proceso de integración.

Si deseamos desarrollar las bases para una integración financiera regional o subregional, no basta con enunciarlo de manera voluntarista, sino que se precisa

una tarea de investigación e información en cada una de las economías que se ha propuesto integrar, para detectar las trabas tributarias o regulatorias existentes, con una visión micro o, como lo llama el Fondo Monetario, en reciente informe, un enfoque de “laboratorio”.

No sólo es importante conocer cada uno de los impuestos, su naturaleza y magnitud, relacionados con el área financiera, sino también la tendencia de la política tributaria de cada una de las economías, porque podemos encontrar que, en algunos casos, sean opuestas o, en otras palabras, que las tendencias vayan en sentido contrario, de modo que ex post del análisis estático de la política tributaria, de dos o tres economías de una región, se concluye que van en sentido opuesto y que, si bien en un punto dado del tiempo, no hay obstáculos significativos, más adelante existe la expectativa de que los pueda haber, lo cual, para los agentes económicos, sería un riesgo y una barrera.

Existen varios tipos de barreras a la integración financiera y sólo hemos mencionado algunas, hasta ahora. Sin

embargo, creemos que es conveniente concentrarse en una sola categoría de barreras, con un enfoque subregional para ir procediendo, por partes, tal como se ha hecho, metodológicamente, en el caso del “*APEC Public - Private Sector Forum*” on Bond Market Development.

Después de efectuar un *survey* de los impuestos que afectarían el desarrollo financiero y la integración financiera subregional, se puede elaborar un paradigma, de cual sería la situación más favorable, en cuanto a estructura tributaria y la tendencia deseable.

A continuación, podría ser conveniente examinar la viabilidad del cambio y el tiempo que podría requerir, si éste fuera gradual y por supuesto, voluntario.

Hay que tener presente que los mercados de bonos nacionales, subregionales o regionales que se desea desarrollar, por ejemplo, compiten con mercados de bonos internacionales, radicados a veces en centros financieros, donde las condiciones tributarias o regulatorias son muy libres y la liquidez es substancial y creciente, de manera que los costos de transacción son bajos.

Un extenso informe, muy reciente, del Fondo Monetario sobre política y tendencias tributarias, recordaba que Benjamín Franklin sostenía, que “la muerte y los impuestos eran las únicas cosas ciertas en la vida”, pero el FMI agrega, que “esta certeza no se aplica a la forma como son cobrados los impuestos”, y agrega, luego, “que los sistemas tributarios están en la economía global en permanente cambio, en tanto las economías alinean sus sistemas tributarios con la evolución de

las condiciones económicas, políticas y administrativas”.

A continuación, el FMI se plantea “¿si hay factores o elementos operando que orienten los esfuerzos de reforma tributaria de diferentes países, regional o globalmente, en términos gruesos, en la misma dirección?”.

La respuesta del paper del FMI es que “si bien los desafíos específicos de política difieren entre países, los países en desarrollo se enfocan más en atraer inversión y captar ingresos, para promover el desarrollo económico, mientras los países desarrollados están predominantemente preocupados de defender sus bases tributarias para preservar los programas de *welfare state* y cumplir con el desafío de la población que va aumentando en edad.

A nuestro juicio, esta es una visión muy general y un poco idealizada del FMI, porque dentro de cada categoría de países: emergentes o desarrollados, hay muchas visiones diferentes y muchos impuestos anacrónicos e ineficientes y una variedad de estructuras tributarias complejísticas y costosas, que contemplan, por ejemplo, inalcanzables objetivos de igualitarismo o sólo de recaudación, y muy poco en materia de eficiencia y estímulo económico, o casi nada de facilitación para la integración económica o financiera.

¿Cuál es el más reciente juicio de un organismo internacional sobre el sistema tributario de Chile?

La OECD, en su informe económico 2007 de Chile dice: (pag.6) “El sistema tributario chileno es moderno y su administración eficiente. Pero el pago

de un impuesto de timbres y estampillas sobre transacciones de créditos y préstamos, así como también en la comisión de instrumentos de renta fija, es ineficiente.

El impuesto es especialmente oneroso para empresas pequeñas y familiares, cuyo acceso al crédito, normalmente, es más costoso que para las grandes empresas. En el pasado, el impuesto de timbres y estampillas desalentó la competencia en el sector bancario, debido a que las renegociaciones de préstamos estaban gravadas con este impuesto, tal como los nuevos contratos.

Las autoridades reconocen estos inconvenientes y es por esta razón que está prevista una reducción gradual de la tasa legal del impuesto (no está prevista actualmente una eliminación), la que varía de acuerdo al vencimiento de los contratos de aquí al 2009. Esta iniciativa es bienvenida y es el momento oportuno para hacer avances en este ámbito.

Las autoridades hacen lo correcto al implementarlo en forma gradual, debido a que la recaudación por impuesto de timbres y estampillas correspondió a cerca del 0,6% del PIB, en el 2006, y debido a que los ingresos que se dejan de percibir y los beneficios de la reforma en términos de aumento de eficiencia son difíciles de cuantificar. Las medidas adicionales, para mejorar la eficiencia del sistema tributario, se han centrado recientemente en simplificar los procedimientos y en crear incentivos para actividades innovadoras”.

Respecto a la eliminación del impuesto de timbres y estampillas y a su posibilidad de eliminación inmediata, el

Informe sobre la economía de Chile de la OECD señala que el superávit fiscal del 2008 es de 8% del PIB, parecido en magnitud al del 2007, lo que, indudablemente, permite ir a más velocidad en la corrección de la estructura tributaria.

Otras ideas sobre simplificación del sistema tributario que se han discutido en Chile a fines del 2007, a raíz de la visita del ex Primer Ministro de Estonia, Mart Laar, fue la idea de un flat tax, que sustituye a una multiplicidad de impuestos ineficientes, complejos o anacrónicos y permite simplificar y recaudar con menor costo y menor evasión o elusión las magnitudes necesarias para financiar los requerimientos de gasto fiscal.

Estas ideas tributarias se han extendido bastante en Europa Central y Rusia, con buenos resultados en materia de simplificación, eficiencia y recaudación. En Chile, la relación entre impuestos y PIB es de un 17% y la dependencia del IVA, 44% de los ingresos tributarios, según la OECD.

El otro aspecto que vale la pena mencionar del informe de la OECD, aunque no nos concierne directamente en esta oportunidad, en que nos preocupan, fundamentalmente, el tema tributario, es la “carga regulatoria”.

Dice al respecto el informe de Chile 2007 de la OECD, “Sin embargo, en base al indicador de regulaciones del mercado de productos de la OECD (Presentado en el Estudio 2003) la regulación administrativa es más restrictiva en Chile que en la OECD y los indicadores acerca de las barreras al emprendimiento y la carga regulatoria,

para empresas emergentes, están por debajo de los estándares de la OECD.

Esto es consistente con los indicadores del Banco Mundial, publicados en “Doing Business 2005”, según los cuales, el costo de obtención de permisos como una fracción del ingreso per cápita en Chile, es alto en comparación a la OECD. Lo mismo ocurre con el costo de crear una empresa. Se ha progresado, sin embargo, a nivel de Gobierno Central, en cuanto a simplificar los procedimientos necesarios para el registro y cierre de empresas.”

Los problemas de carga regulatoria están también presentes en Chile, en el sector financiero, donde existe un cierto nivel de sobre regulación administrativa, que por supuesto implica costos, demoras y afecta más a los agentes económicos de menor dimensión.

Breve enumeración de los impuestos más desincentivadores para la actividad financiera, el desarrollo y la integración financiera en Chile

Existen varios tributos en Chile que se consideran una y otra vez en los análisis de especialistas y economistas, como anacrónicos, distorsionadores y desincentivadores de la actividad económica y financiera, de la integración y del ahorro, pero permanecen vigentes a lo largo del tiempo, por una suerte de inercia, en que están presentes una especie de ideología añeja y un temor no exento de codicia, de perder recaudación, aún cuando sean magnitudes pequeñas, que pudieran recuperarse por la propia dinámica de la facilitación de la actividad económica, que generaría su eliminación.

Consultando a los operadores financieros, los principales impuestos que identifican en la categoría definida en el párrafo anterior, son:

- 1) Impuesto de Timbres y Estampillas, hoy con una tasa de 1,2% y anteriormente con tasa de 1,65%. Representa 0,6% del PIB, anualmente.
- 2) Impuesto Adicional, que grava la remesa de utilidades de empresas extranjeras con una tasa de 35%. La renta variable estaría exenta, mientras se grava a la renta fija.
- 3) Impuesto a los intereses, Withholding Tax, se aplica a la remesa de intereses y su tasa es de 4%.
- 4) Impuesto a los créditos del exterior de plazos menores de un año (llamado encaje, porque se deposita en el Banco Central). Su tasa es de 3,6%. Poca importancia como % del PIB.

Este impuesto, de carácter legal, resta flexibilidad al sector financiero para ajustarse en tiempos de turbulencia financiera o crisis, cuando los plazos de los créditos disminuyen y la disponibilidad es menor y el costo más alto.

- 5) Impuesto sobre los dividendos de acciones y después impuesto a los ingresos recibidos de las Administradoras de Fondos de Pensiones, constituye una duplicación en la tributación, que desincentiva el ahorro.
- 6) Otro caso tributario clásico, de duplicación impositiva, es el impuesto a la herencia, que es masivamente evadido por los

grupos de más alto ingreso de la sociedad chilena y sólo afecta a grupos de ingreso medio y bajo.

Su tasa máxima es de 7%. Su recaudación es 0,1% de PIB.

Probablemente, estos impuestos anacrónicos y distorsionadores existen en otras economías de la subregión de Asia Pacífico y el segmento de América Latina de APEC.

El planteamiento que se hace respecto a los impuestos antes señalados no es que simplemente se eliminen, sino que se sustituyan por otros de un carácter más neutro, que afectan preferentemente el consumo.

La economía de Chile está en el mejor momento para hacer un cambio tributario, que elimine impuestos ineficientes y poder afrontar alguna pérdida de ingresos en un período corto de transición y ajuste.

La situación fiscal es extraordinariamente favorable, con un superávit fiscal de 8% del PIB, en el 2008, y un fondo soberano de US\$ 20 mil millones, acumulados a fines del 2007, que llegará a más de US\$ 30 mil millones durante el año 2008.

En el plano internacional o de APEC, por ejemplo, debía llegarse a acuerdos para reducir esos impuestos ineficientes y anacrónicos, gradualmente, tal como ocurre con los aranceles, en el caso del comercio de bienes, y remover las barreras a los servicios financieros, para permitir la integración financiera, en el marco de la globalización.

Anexo 1: Sistema Tributario de Perú: Barreras al desarrollo financiero e integración internacional

1) Impuesto a Transacciones Financieras: 0,07% (Está siendo reducido en 0,01% cada año).

2) Impuesto a los Activos: 05% (Usado como crédito tributario a los ingresos corporativos).

3) Tasa de Impuesto a las Ganancias del Capital: 5% (Será aplicado desde Enero de 2009).

4) Retención Fiscal sobre Dividendos: 4,1%.

5) Retención Fiscal sobre Intereses de préstamos bancarios extranjeros.

a) Para préstamos no relacionados (préstamos garantizados con depósitos, etc) y cuando la tasa es inferior a Libor o Prima + 3%: 4,99%.

b) Si está relacionado o sobre Libor o Prima + 3%: 30%.

6) Sobre intereses a préstamos interbancarios extranjeros: 1%.

7) No hay impuestos a la herencia.

Anexo 2: Sistema Tributario de México: Barreras al desarrollo financiero e integración internacional

1) Entidades Mexicanas e Individuos

Retención fiscal al ingreso, intereses aplicables a individuos y entidades, residentes mexicanos 0,85%. No hay impuesto a timbres y estampillas y no hay impuesto a la herencia.

2) Residentes Extranjeros.

- a) 4,9% sobre intereses pagados a residentes en el exterior, de instrumentos colocados para el público inversionista general.
- b) 4,9% sobre intereses pagados a entidades financieras residentes en el exterior en el stock de capital en el cual el Gobierno Federal participa, ya sea a través del Ministerio de Finanzas y Crédito Público o a través del Banco Central.
- c) 10% sobre intereses pagados a las siguientes personas, a condición de que estén registrados en los registros de los bancos, entidades financieras, Fondos de Pensiones y Retiros y Fondos de Inversión residentes en el exterior, que proveen intereses recaudados y son usufructuarios de los intereses. Sin embargo, vía disposición transitoria la retención podría ser reducida a 4,9% cuando el usufructuario es residente en un país que tiene un Tratado de Doble Tributación.
- d) 15% de intereses pagados por reaseguración.
- e) 21% sobre intereses pagados por instituciones financieras que no están registradas en el Servicio de Administración Tributaria y no corresponden a países con tratado de doble tributación.
- f) Exentos: Intereses derivados de créditos garantizados por el Gobierno Federal o por el Banco de México, e intereses sobre bonos emitidos por cualquiera de los precedentes y adquiridos y pagados por el exterior. Aquellos derivados de créditos por períodos de tres o más años,

concedidos o garantizados por entidades financieras extranjeras comprometidas en la promoción de exportaciones a través del otorgamiento de créditos o garantías bajo condiciones preferenciales, siempre que dichas entidades estén registradas para esos propósitos en el Registro de Bancos Extranjeros, Entidades Financieras, Pensiones y Fondos de Retiros y Fondos de Inversión (cuyo registro es renovado anualmente).

Intereses derivados de créditos concedidos por el Gobierno Federal o por el Banco de México y aquellos procedentes de instrumentos negociables emitidos por el primero o el último y objeto de colocación pública en México, siempre que los actuales beneficiarios sean residentes extranjeros.

Bibliografía

- 1.- Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges. John Nooregard and Tehmina S. Khan.
FMI, WP/07/274
- 2.- OECD: Estudios Económicos de Chile 2007 – Policy Brief
- 3.- Hacia una Nueva Reforma del Mercado de Capitales. 75 propuestas de modernización.
Grupo de Mercado de Capitales
20 de Septiembre, 2007
mk@icare.cl
- 4.- Keen, Michael and Alejandro Simone 2004. "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990's and Some Challenges Ahead" in Helping Countries Develop: The role of the fiscal Policy ed by Sanjeev Gupta, Ben Clements and Gabriela Inchauste (Washington International Monetary Fund).

¹ Es un informe reciente presentado al Grupo de Economía y Finanzas de ABAC en Moscú en mayo del 2008.