

# Financiamiento de la Reconstrucción y Alzas Tributarias

El Gobierno presentó finalmente el proyecto de ley de financiamiento para la reconstrucción, incluyendo una serie de alzas de impuestos, así como algunas exenciones o franquicias que atenúan en parte el aumento de la carga tributaria.

**Es importante destacar que una mayor reasignación tiene importantes virtudes que la convierten en una opción más deseable que a las medidas propuestas. Entre ellas cabe señalar que: (i) permite generar más espacio para lograr el equilibrio macroeconómico; (ii) no genera distorsiones para la inversión (es decir, no tiene efectos colaterales); (iii) no enfrenta problemas asociados a la evasión (y, por tanto, es más eficiente); y (iv) acelera la esperada y comprometida revisión y mejora de gestión del gasto público.**

La mayor recaudación, del orden de US\$ 1.150 millones, prácticamente en su totalidad proviene del efecto neto en los ingresos fiscales que generan los cambios propuestos al impuesto a la renta, mientras que las demás modificaciones prácticamente compensan en su totalidad los menores ingresos fiscales que se generan a partir de la mantención de la tasa del impuesto de timbres y estampillas, medida esta última que estaba contemplada en el programa de gobierno de Sebastián Piñera.

### Cambios Tributarios

En términos generales los principales cambios implican un alza en la tasa del impuesto a la renta de primera categoría desde el actual 17% a un 20% para el año 2011 y a un 18,5% para el año 2012. En forma conjunta y de manera permanente se crea un régimen de tributación con una cuota exenta del pago del impuesto de

primera categoría para las utilidades reinvertidas con un tope de hasta unos \$50 millones al año para las PYME que lleven contabilidad completa, empresas con ingresos totales al año no superiores a los \$ 1.000 millones y un capital propio no superior a \$ 110 millones.

El cambio del llamado royalty a la minería implica un aumento de la tasa para las empresas mineras con ventas anuales superiores al valor equivalente a 50.000 toneladas métricas de cobre fino. El aumento de la tasa sería para los próximos dos años, esto es 2010 y 2011, volviendo a su nivel actual por el tiempo que dure la actual invariabilidad tributaria, esto es, hasta el año 2017, para luego acogerse a un régimen de invariabilidad tributaria por 8 años más sujeto a las nuevas normas que se vienen creando, esto es hasta el año 2025. Es decir, se aumenta por estos dos años el royalty a cambio de un nuevo régimen de invariabilidad tributaria entre los años 2017 y 2025 con las nuevas tasas que se proponen en este proyecto y que llegarían a un valor promedio máximo de 9%.

Hay también un aumento transitorio de las contribuciones. La nueva sobretasa que se viene creando en el impuesto a los bienes raíces es de un 0,275% durante los años 2011 y 2012. Esta sobretasa se aplica a todas las propiedades con un avalúo fiscal superior a los \$ 96 millones. Así, en el caso de los bienes raíces no agrícolas la tasa aumenta desde el actual 1,225% a 1,475%. Cabe hacer presente que las personas de la tercera edad de menores recursos no tendrán que pagar este nuevo tributo.

El proyecto propuesto aumenta además el impuesto al tabaco, coloca un tope de 900 UF anuales a los depósitos convenidos y limita los beneficios del DFL 2 a dos viviendas por persona natural y los elimina para las personas jurídicas. En cuanto a rebajas tributarias, mantiene en forma permanente la tasa del impuesto de timbres y estampillas en 0,6%; impuesto que tal como está la norma vigente, debiera subir a un 1,2% a partir de junio de este año.

Si bien en un momento se había planteado que se iba a incorporar la depreciación acelerada en este proyecto, finalmente no se hizo. El no incorporar la depreciación acelerada en este paquete tributario causa un perjuicio importante a la reactivación por cuanto el sector privado deberá aportar del orden de los US\$ 6.700 millones para la reconstrucción de su propia infraestructura dañada por el terremoto, y por consiguiente la depreciación acelerada habría contribuido a aliviar las necesidades de financiamiento para ello.

## **¿Era Necesario Subir los Impuestos?**

Las modificaciones tributarias propuestas han generado diversas reacciones, tanto conceptuales (en cuanto a las necesidades reales de elevar los tributos), como respecto de las medidas escogidas.

En relación con lo primero, el gobierno había planteado que el alza de impuestos era necesaria para financiar el plan de reconstrucción; sin embargo, al poco andar, reconoció que la razón que justificaría el alza

sería la necesidad de mantener un equilibrio macroeconómico en los próximos años. En particular, el gobierno estaría intentando con el mix de medidas propuesto evitar que se genere un efecto mayor en el tipo de cambio (ante una entrada masiva de divisas) y en las tasas de interés (frente a una economía que podría verse sobrecalentada en un futuro cercano como consecuencia de una mayor actividad económica que traerá la reconstrucción ejecutada tanto por el sector público como el privado).

Sin embargo, los impuestos que se han planteado igualmente podrían generar un efecto macro similar. Esto, porque las empresas, ante una caída transitoria en los ingresos después de impuestos, recurrirían al endeudamiento para amortiguar la caída en sus ingresos transitorios, lo que finalmente llevaría a tener el mismo impacto sobre el tipo de cambio y/o las tasas de interés. Por su parte, diversos estudios –entre ellos, algunos realizados por los economistas Rodrigo Cerda y Felipe Larraín– han demostrado que un factor gravitante en el tipo de cambio es el tamaño

del Estado en la economía, medido a través del gasto fiscal en relación al PIB. Hoy en día éste es del orden del 25%, muy superior al 18% del primer año de la administración Bachelet, lo que tendría un efecto cambiario importante.

**Las medidas anunciadas no evitan, en lo general, que se produzca un desequilibrio macroeconómico y son, en lo particular, decisiones cuestionables desde el punto de vista de la eficiencia económica.**

En consecuencia, las medidas anunciadas no evitan, en lo general, que se produzca un desequilibrio macroeconómico y son, en lo particular, decisiones cuestionables desde el punto de vista de la eficiencia económica. Tal afirmación amerita revisar brevemente las consecuencias esperables de cada una de estas medidas, para luego concluir lo que consideramos sería una medida más prudente en término de respetar los equilibrios de mediano y largo plazo.

## **Efectos de los Cambios Tributarios**

Respecto al alza transitoria del **Impuesto de Primera Categoría**, cabe señalar que serán las empresas de menor tamaño las que percibirán con mayor fuerza el impacto de esta medida. En efecto, a las empresas más grandes les es más fácil minimizar el efecto de las mayores tasas de impuesto, puesto que pueden acceder al endeudamiento para financiar sus decisiones de inversión (reduciendo de esta forma su base imponible), mientras que a las medianas empresas les resultará más difícil esta tarea ya que producto de los mayores inconvenientes para conseguir financiamiento vía deuda deberán financiarse con caja o aumentos de capital.

En consecuencia, el problema no es solo el impacto del aumento de impuestos sobre la inversión sino, además, quién realmente paga este perjuicio. La respuesta se encuentra en el estudio del hoy Ministro de Hacienda<sup>1</sup>, donde basado en información microeconómica, provee evidencia acerca del impacto de la tributación corporativa sobre la inversión. Utilizando datos para Chile, demuestra que un aumento de 10% en la tasa de impuesto corporativo reduce la inversión como fracción del stock de capital entre 0,2% y 1% bajo diferentes especificaciones econométricas. El trabajo demuestra además que este impacto difiere dependiendo del tamaño de la compañía: en pequeñas y medianas empresas el efecto es mucho mayor y altamente significativo, pues la inversión como fracción del stock de capital declina entre 0,5% y 1,6%. En las empresas grandes, en cambio, el impacto resulta ser poco significativo. La propuesta, por tanto, resulta regresiva en términos del tamaño de las empresas.

Si bien se ha intentado palear este efecto con la nueva exención tributaria que se está entregando a las PYME que llevan contabilidad completa, la formulación de detalle de esta propuesta deja serias dudas acerca de su aplicabilidad. Pareciera más simple extender los beneficios del artículo 14 bis de la ley de la renta a empresas de un tamaño algo mayor, sin acotar el diferimiento tributario a un monto determinado.

Respecto del **Royalty**, la medida podría tener acogida en la industria minera por cuanto entrega un premio a quienes se acojan a este cambio tributario a través de extenderles la invariabilidad por ocho años adicionales, pero a una tasa superior a la actual. Es decir, el acogerse a un nuevo trato de invariabilidad tributaria, ahora hasta el año 2025, dependerá de las expectativas que se tengan respecto de alzas futuras de los impuestos a este sector. Como una suerte de profecía autocumplida, las constantes amenazas de alzas de impuestos a este sector productivo terminan por alentar sucesivos regímenes de invariabilidad tributaria que en definitiva no son tales.

En relación con el **alza de las contribuciones**, ya se ha señalado el hecho que son un impuesto al patrimonio, sin miramiento a la real situación de liquidez de los afectados. No es real que los propietarios de bienes raíces más valiosos dispongan de mayores ingresos, especialmente cuando se trata de adultos mayores y jubilados. Es por ello que se ha contemplado que el alza de Contribuciones no sea aplicable para los de mayor edad (mujeres de más de 60 años y hombres mayores a 65 años) que cuenten con una situación económica precaria; pero tal como está planteado en el proyecto deberá ser el contribuyente que demuestre ante el Servicio de Impuesto Internos SII su situación económica, siendo lo razonable que sea el SII el que deba demostrar que se debe pagar.

Entre los cambios tributarios planteados, resulta importante referirse al caso de los **depósitos convenidos**. Los depósitos convenidos consisten en un aporte extra de dineros que el trabajador hace de común acuerdo con su empleador. Hasta la fecha, estos depósitos no tienen tope en cuanto a su monto y representan una alternativa de ahorro que difiere o posterga, en ningún caso elimina, el pago de impuestos hasta el retiro de los ahorros durante la jubilación.

Los depósitos convenidos han sido diseñados pensando en permitir que las personas puedan “promediar” el ingreso obtenido a lo largo de la vida laboral, generando así una mejor planificación previsional y una tributación más equilibrada a lo largo de su vida. Estos depósitos son, por definición, esporádicos -típicamente asociados a bonos de productividad-, situación que los diferencia sustancialmente del ahorro voluntario que representa un esfuerzo sistemático de ahorro. En el primer caso, se trata de un capital no

disponible hasta la jubilación, cuando se hace uso de éste de manera diferida en la forma de una pensión. Por otra parte, y contrario a lo que mucha gente piensa, los depósitos convenidos no pueden ser retirados como excedente de libre disposición exentos de impuesto, como sí se puede hacer con las Cotizaciones Voluntarias<sup>ii</sup>.

**Es bien sabido que cualquier alza de los impuestos necesariamente entorpece la reactivación económica, puesto que afecta las decisiones de inversión, incluso cuando se plantean como transitorias.**

La medida, por tanto, parece olvidar que con ella: (i) se afecta el ahorro, pues eliminan, en parte, las virtudes de una herramienta que permite diferir impuestos a cambio de asumir

una mayor iliquidez; (ii) se frena una alternativa de ahorro que le asegura al fisco el pago de impuestos, ya que la AFP retiene un porcentaje al producirse el retiro (no hay evasión); (iii) se fomenta el uso de otras alternativas de ahorro que buscan aminorar los impuestos a pagar, como es el uso de sociedades de inversión; (iv) se afecta a los empleados dependientes directamente, generando una asimetría respecto del trabajador independiente; y (v) se logra una baja recaudación.

En relación con esto último, cabe mencionar que de aprobarse esta medida se afectará un universo acotado de personas (quienes realizan depósitos en el año por más de UF 900), las que de acuerdo a estimaciones del mercado no superan las 1.700 personas en toda la industria. La baja cobertura y las posibilidades de buscar mecanismos alternativos de ahorro imponen una seria duda respecto de la real eficacia que tendría el fisco en lograr recaudar montos significativos por esta vía, situación que necesariamente lleva a cuestionar la justificación de esta medida.

Ahora bien, de perseverar en esta idea, resultaría más razonable pensar en un sistema que imponga un tope de ahorro sujeto a los beneficios del depósito convenido que fuese de mayor monto y por un plazo más extenso. En particular, el tope de UF 900 resulta muy restrictivo si se considera que UF 200 de cotización generan aproximadamente UF 1 adicional de pensión; vale decir, es un tope que acota la capacidad de aumentar la pensión a UF 3 adicionales. Por otra parte, considerando que las posibilidades de generar ahorros adicionales son esporádicas y no necesariamente se repiten año a año, sería conveniente pensar en un tope que considere un monto total establecido como promedio móvil de, por ejemplo, cinco años. Mejor aún sería si este tope pudiera contemplar un máximo sujeto al beneficio tributario a lo largo del transcurso de la vida laboral del cotizante, lo cual generaría más incentivos para elevar la tasa de reemplazo en el período de jubilación de cada cotizante.

En síntesis, las medidas anunciadas no resultan muy auspiciosas, en tanto generan distorsiones y perjudican el crecimiento económico. En efecto, es bien sabido que cualquier alza de los impuestos necesariamente entorpece la reactivación económica, puesto que afecta las decisiones de inversión, incluso cuando se plantean como transitorias. No hay que olvidar que a comienzos de los años 90 se hizo un alza transitoria del impuesto a la renta, pero que luego del año 1993 se dejó como permanente.

Esta alza de impuestos es particularmente relevante en la coyuntura actual donde se tuvo una caída de la productividad total de factores de -1,6% promedio anual durante los últimos cuatro años. Si se frena la inversión (lo que afecta el stock de capital) se perjudica aún más la productividad de factores. A su vez, el alza de impuestos afecta directamente a las personas, por cuanto son éstas las que finalmente pagan los tributos y, además, se ven directamente golpeados por las menores oportunidades de empleo y estabilidad que conlleva la ralentización del crecimiento económico.

## **Alternativas para Preservar los Equilibrios Macroeconómicos**

Por de pronto, es comprensible que el fisco se haya visto preocupado de los equilibrios macroeconómicos. Esto, por cuanto se espera un aumento importante del gasto tanto del sector público como privado en respuesta a la reconstrucción que requiere el país tras el terremoto y maremoto de febrero último. Sin embargo, la necesidad de acotar ese exceso de gasto puede gestarse de distintas formas, siendo una de ellas el alza de impuesto, que ya se ha manifestado como poco acertada.

Lo que parece la mejor opción en el escenario nacional actual sigue siendo la reasignación del gasto. Tal como ya se planteó con anterioridad, el gasto fiscal se elevó durante la última administración desde cerca de 18% del

PIB a 25%. Resulta, por tanto, inevitable que el actual gobierno considere la posibilidad de rebajar este gasto a niveles más acotados y acordes con un tamaño del estado que no interfiera en el emprendimiento privado. Para ello será necesario identificar los gastos comprometidos en forma permanente (sobre los cuales hay poco que hacer) versus los gastos transitorios que son sujetos de revisión. El fisco ya comprometió reasignaciones de gasto por US\$ 730 millones anuales (lo que representa apenas un 1,6% del presupuesto total del gobierno para este año), monto que resulta bajo para el primer año de su administración, pero definitivamente insuficiente en relación con lo que debiera esperarse para los años próximos.

Es importante destacar que una mayor reasignación tiene importantes virtudes que la convierten en una opción más deseable que a las medidas propuestas. Entre ellas cabe señalar que: (i) permite generar más espacio para lograr el equilibrio macroeconómico; (ii) no genera distorsiones para la inversión (es decir, no tiene efectos colaterales); (iii) no enfrenta problemas asociados a la evasión (y, por tanto, es más eficiente); y (iv) acelera la esperada y comprometida revisión y mejora de gestión del gasto público.

---

<sup>i</sup> Rodrigo Cerda & Felipe Larraín, 2005. "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile," Cuadernos de Economía (Latin American Journal of Economics), Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile., vol. 42(126), pags. 257-281.

<sup>ii</sup> Éstas sí pueden retirarse exentas de impuesto por un máximo de 800 UTM si se retiran de una sola vez o 1200 UTM si se retiran en al menos 6 años.