

Principales Puntos de la Propuesta Tributaria de Michelle Bachelet

Lejos de asegurar estabilidad, como plantean sus autores, la propuesta realizada por Michelle Bachelet es una modificación profunda a los pilares del sistema tributario actual, que ha dado buenos resultados al país en términos de fomento al crecimiento, ahorro, inversión y empleo.

Como ya se anticipara¹ durante la compleja discusión de las últimas modificaciones tributarias, aprobadas en septiembre del año pasado en la Ley 20.630, éstas no lograron en ningún caso zanjar el debate respecto a la supuesta necesidad de cambios mayores al sistema impositivo actual. Incluso en este punto de la discusión, resulta razonable pensar estos cambios terminarán por abrir la puerta a reformas más radicales.

La reciente propuesta de la candidata Michelle Bachelet se enmarca precisamente en este contexto de reformas radicales que pretenden cambiar de manera rápida y profunda las bases de nuestro actual sistema tributario.

A partir de lo expuesto en el documento “Reforma Tributaria: Un País más Solidario, con Sustentabilidad Fiscal”² y algunos detalles trascendidos, se presenta un primer análisis de los principales elementos de la propuesta y algunas de las múltiples inquietudes que surgen ante una reforma de esta envergadura.

Primera propuesta

“Para alcanzar el desarrollo se requiere aumentar la carga tributaria en 3 puntos del PIB a través de una reforma tributaria, que además mejorará la distribución del ingreso”.

Resulta muy irresponsable plantear un aumento de la carga tributaria de tres puntos del

En esta edición:

Principales Puntos de la
Propuesta Tributaria de
Michelle Bachelet

Proyecto de Regulación del
Lobby del Ejecutivo:
Enfoque Correcto

producto, sin primero tener absolutamente definido el destino de esta mayor recaudación. Hasta el momento, sólo se conocen consignas -como "gratuidad total" en educación superior- y no parece haber preocupación porque la extracción de recursos de las personas y empresas sea realmente para financiar proyectos socialmente rentables. Además, apelando a la disciplina fiscal, se pretende usar parte de los recursos para eliminar el déficit fiscal estructural de 1% del PIB que dejaría el actual Gobierno. Es preciso recordar que cuando asumió la administración de Bachelet, las cifras fiscales registraban un superávit estructural de 1% que dicho Gobierno dejó el 2009 en un déficit de 3%. Es decir, se deterioró la posición fiscal en cuatro puntos. El actual Gobierno ha logrado reducirlo a 1% del PIB, mejorando las cuentas fiscales en dos puntos del producto. El retorno al balance fiscal puede hacerse gradualmente usando los recursos del mayor crecimiento económico.

Más aún, se sugiere que la reforma aplanaría la distribución del ingreso, cuando es bien sabido que *a priori* son muy poco claros los efectos redistributivos de los impuestos. En efecto, si se termina perjudicando el crecimiento y empleo, los salarios reales caerían sin cambios positivos en la distribución del ingreso. Lo que sí es evidente son sus efectos en eficiencia, por lo que a la hora de recaudar para financiar un gasto que sí puede contribuir y mucho a mejorar la equidad, se deben privilegiar los impuestos menos distorsionadores y evitarse aquellos que afectan negativamente el crecimiento. La reforma propuesta por la precandidata hace lo contrario. Se esperaría que una propuesta de reforma tributaria de envergadura fuese acompañada de un acabado estudio de sus efectos sobre crecimiento y bienestar para los individuos.

Con respecto a la magnitud del impacto en la actual carga tributaria de Chile, hay que aclarar que nuestra carga tributaria (neta) no está especialmente desalineada con la de los países OCDE cuando éstos presentaban un nivel de ingreso similar al nuestro (US\$ 20.000³). Más aún si se llegase a determinar que es necesario incrementar la carga, porque se cuenta con un proyecto concreto, esto debería hacerse de manera gradual, privilegiando los impuestos más eficientes y recordando que el crecimiento económico es la mejor forma de incrementar los ingresos fiscales, debido a que la elasticidad PIB de los ingresos tributarios (no mineros) es significativamente mayor a 1.

Por otro lado, se debe recordar que nuestra Constitución no permite determinar *a priori* el destino de los recursos recaudados vía impuestos, de manera que nada asegura que tales fondos no terminen por financiar otros déficits, como el originado por el Transantiago. Resulta sorprendente también que no existan primero propuestas que propicien mecanismos que velen por la eficiencia y pertinencia del gasto público.

Segunda propuesta

“Aumentar el impuesto de Primera Categoría a 25% y llevar la tributación de los dueños y participantes de empresa de la actual base percibida a base devengada”.

Esta propuesta perjudicará la inversión y el crecimiento. La literatura distingue al menos dos canales a través de los cuales se producen estas distorsiones: aumento del costo de capital y disponibilidad de fondos internos.

Al financiar un proyecto, los inversionistas exigen una rentabilidad acorde al mercado y al riesgo que asumen, pero en un mundo con impuestos a las utilidades, el retorno relevante es aquel neto de todas estas obligaciones, es decir, el que realmente “termina en sus bolsillos”. Mientras mayor sea el impuesto, mayor será el rendimiento antes de impuesto exigido por el mercado a los proyectos, precisamente para que después de ser gravados cubran los retornos originalmente exigidos. De lo anterior se puede esperar que ante un alza de estos impuestos, aumente el costo de capital de las empresas y se genere una disminución de la inversión.

Tomando en cuenta lo anterior, y dado que además se cambia el sistema de tributación de los socios o dueños del capital de base percibida a devengada, el aumento de la tasa para el inversionista, en un proyecto cuyas utilidades no se retirarán de inmediato, no es de 20% a 25%, sino de 20% hasta 35%, dependiendo del monto de la utilidad tributable. Ello pues el cambio a base devengada que considera la propuesta llevaría a que los inversionistas tributen cuando se genera el derecho sobre una ganancia, independientemente si eventualmente es percibida (efectivamente distribuida) o no. Desde un punto de vista práctico, ello puede llevar a que los accionistas o socios deban incluso endeudarse para pagar los impuestos correspondientes, lo que naturalmente también podría significar una presión a repartir utilidades en las sociedades con el consecuente efecto negativo en términos de la inversión o reinversión de esos recursos.

Por otra parte, la disponibilidad de fondos internos se refiere a las utilidades que la empresa obtiene y que puede usar para financiar sus proyectos de inversión. Las empresas pequeñas y emergentes son más dependientes de este tipo de financiamiento interno, ya que son más riesgosas y enfrentan restricciones al financiamiento externo, sea este bancario o vía emisión de deuda o acciones. En este contexto, un impuesto a las utilidades retenidas disminuye los fondos disponibles para la reinversión, perjudicando en mayor medida a las PYME. Para intentar compensar esto, de manera imperfecta y parcial, se introduce el mecanismo de “depreciación instantánea” que permite rebajar de la base imponible de la empresa, y por lo tanto no tributar, por ciertos activos fijos en los que la empresa invierte. El problema es que no toda la utilidad que se retiene en la empresa pasa a financiar capital fijo, también está el

capital de trabajo, el pago de deudas y los inventarios que las empresas (especialmente aquellas que están creciendo) deben financiar y que quedarían fuera de esta medida. La “depreciación instantánea” es una medida que discrimina respecto de las diferentes reinversiones que realiza una empresa y tiende a favorecer a las empresas intensivas en capital físico, que podrá ser depreciado de manera instantánea. Comúnmente se trata además de empresas de mayor tamaño.

Nos parece que lo que subyace a esta medida es una visión muy anticuada de la empresa, que supone que ésta sólo compra “máquinas y galpones” que va poder depreciar instantáneamente y que otras formas de ahorro en la empresa son irrelevantes, incluyendo financiar a terceras empresas a través del mercado financiero.

La forma más simple de apreciar los negativos efectos de la propuesta sobre ahorro e inversión es usando la identidad macroeconómica del PIB. El año 2012, la inversión -respecto del PIB- alcanzó un 25%, el ahorro nacional un 21,5% y el ahorro externo 3,5%. Si se propone incrementar el gasto de gobierno en 3% del PIB, entonces si no cae el consumo (aumenta el ahorro privado), el ahorro externo debería llegar a 6,5%, lo cual es imposible, particularmente en una situación financiera mundial altamente volátil. Por lo tanto, la inversión terminará contrayéndose.

Ante un cambio tan radical surgen varias interrogantes respecto al funcionamiento del nuevo sistema. Por ejemplo, sobre el uso del mecanismo de depreciación instantánea cuando la empresa tenga pérdidas, la propuesta no es clara, pero se podría suponer que se permitirá arrastrar el gasto por un número determinado de ejercicios para que realmente tenga efectos e incentive la inversión. Mientras menor sea este límite de ejercicios, menos atractivo resulta el mecanismo como remplazo del FUT.

Relacionado con lo anterior: ¿Cómo se relacionará la depreciación instantánea con el global complementario o adicional de los dueños, sobre todo considerando que tales impuestos personales se pagarían además sobre base devengada? Actualmente la Ley de la Renta, tras una modificación del año 2001, establece que cuando se aplique el régimen de depreciación acelerada, la diferencia que resulte en el ejercicio respectivo entre la depreciación acelerada y la depreciación normal, sólo podrá deducirse como gasto para los efectos de primera categoría, de manera que para los efectos del impuesto global complementario o adicional sólo se deduce como gasto la depreciación normal. Lo anterior implicó alterar negativamente una de las bases del sistema de tributación por las rentas retiradas y la neutralidad del sistema tributario, toda vez que las rentas de las empresas y las rentas de sus socios y dueños se determinarán conforme a bases distintas para efectos de aplicar los respectivos impuestos.

En caso de concretarse estas propuestas a futuro, en particular esta fórmula de depreciación instantánea, como “reemplazo” (por cierto muy imperfecto) del FUT, existe incertidumbre sobre la viabilidad de la misma en el Congreso. No debemos olvidar que en la propia administración de Michelle Bachelet el entonces ministro de Hacienda Andrés Velasco presentó una propuesta en esta línea, que en su oportunidad se conoció como el paquete de medidas “Chile Invierte”. Esta propuesta, que perseguía de manera transitoria el reconocimiento instantáneo como gasto del 50% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado, susceptibles de acogerse a depreciación acelerada, si bien fue aprobada en la Cámara de Diputados, fue desechada en general por el Senado, y finalmente el Ejecutivo desistió de continuar tramitándola debido al rechazo del mismo sector que dice representar la candidata.

Por otro lado, también surge una importante duda respecto a cómo se relacionaría este sistema tributario con los fondos de las AFP, ya que a través de éstos prácticamente todos los chilenos son dueños de alguna fracción de las grandes empresas del país y, por lo tanto, en estricto rigor, deberían tributar por la fracción que les corresponda inmediatamente en el mismo ejercicio en que se generen estas utilidades en las empresas en las que indirectamente participan. Aunque se solucionara este problema, un aumento del impuesto de primera categoría de 20 a 25% perjudica a los aportantes a los fondos de las AFP, pues éstos no pueden aprovechar los créditos por el impuesto de primera categoría que les corresponderían asociados a los dividendos que estas empresas regularmente pagan y que son reinvertidos.

Tercera propuesta

“Reducir la tasa máxima marginal de los impuestos personales del actual 40% a 35%”.

Este es un elemento positivo, que va en la línea que han seguido muchos de los países, incluido Chile, que históricamente presentaban tasas extremadamente altas de impuestos a las personas (Gráfico N° 1). Sin embargo, sumado a la depreciación instantánea, no logra compensar el desincentivo a la inversión, en el contexto de la nueva base devengada para las personas.

En el caso de Chile, en general las tasas marginales de impuesto a las personas han ido cayendo de manera constante, mientras los tramos sobre los cuales se aplican estas tasas se han ido alargando. Así, mientras en la segunda mitad de los ‘70 los ingresos mayores a 80 UTM debían soportar una carga marginal de 60%, ya en 2001 la tasa marginal máxima alcanzaba el 40% y sólo se aplicaba para rentas superiores a 150 UTM (Gráfico N° 2).

El impuesto progresivo a la renta es finalmente un impuesto al capital humano, que es un factor aún no muy abundante en nuestro país, y cuya oferta, por lo tanto, es más bien elástica. Deberíamos avanzar hacia un sistema de tasas más planas, que incentive el trabajo y la inversión en capital humano en vez de buscar que aquellos de mayor renta disminuyan su ingreso disponible e incentivar que más personas lleguen a tenerla.

Nuevamente cabe aquí hacer presente la inquietud sobre la viabilidad de esta medida en el Congreso. Tal como ocurrió con una propuesta similar del Presidente Sebastián Piñera el año 2012, que no vio la luz debido a la férrea oposición de los propios partidarios de la candidata Bachelet, manteniéndose finalmente la tasa marginal para el tramo superior de rentas en 40%. Si se produjera a futuro en el Congreso un rechazo similar a la propuesta que en este sentido plantea la pre-candidata en el contexto de un sistema que pretende transitar a que los impuestos personales se paguen en base devengada, las consecuencias serían muy lamentables para la economía.

Gráfico Nº 1

TASA MÁXIMA MARGINAL DE LOS IMPUESTOS PERSONALES

País	Tasa	País	Tasa	País	Tasa
Suecia	56,6%	Tailandia	37,0%	Armenia	20,0%
Dinamarca	55,4%	Argentina	35,0%	Egipto	20,0%
Holanda	52,0%	Ecuador	35,0%	Guernsey	20,0%
Austria	50,0%	Jamaica	35,0%	Isle Of Man	20,0%
Bélgica	50,0%	Corea del Sur	35,0%	Jersey	20,0%
Japón	50,0%	Malta	35,0%	Pakistan	20,0%
Reino Unido	50,0%	Sri Lanka	35,0%	Singapur	20,0%
Finlandia	49,6%	Turquia	35,0%	Eslovaquia	19,0%
Noruega	47,8%	EE.UU	35,0%	Rumania	16,0%
Irlandia	47,0%	Vietnam	35,0%	Costa Rica	15,0%
Islandia	46,3%	Venezuela	34,0%	Republica Checa	15,0%
Portugal	45,9%	Colombia	33,0%	Hong Kong	15,0%
Australia	45,0%	Nueva Zelandia	33,0%	Lituania	15,0%
China	45,0%	Hungría	32,0%	Serbia	15,0%
Alemania	45,0%	Filipinas	32,0%	Ucrania	15,0%
Grecia	45,0%	Polonia	32,0%	Rusia	13,0%
Israel	45,0%	Guatemala	31,0%	Bulgaria	10,0%
Italia	43,0%	Chipre	30,0%	Kazakhstan	10,0%
España	43,0%	India	30,0%	Paraguay	10,0%
Papua Nueva Guinea	42,0%	Indonesia	30,0%	Bahamas	0,0%
Francia	41,0%	México	30,0%	Bahrain	0,0%
Eslovenia	41,0%	Perú	30,0%	Bermuda	0,0%
Chile	40,0%	Canadá	29,0%	Islas Caimán	0,0%
Croacia	40,0%	Brazil	27,5%	Kuwait	0,0%
Gibraltar	40,0%	Latvia	26,0%	Oman	0,0%
Sudáfrica	40,0%	Malasia	26,0%	Qatar	0,0%
Suiza	40,0%	Panamá	25,0%	Arabia Saudita	0,0%
Taiwan	40,0%	Uruguay	25,0%	Emiratos Arabes Unidos	0,0%
Luxemburgo	39,0%	Estonia	21,0%	Promedio Simple	29,4%

Fuente: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010.

Gráfico Nº 2

TASA MÁXIMA MARGINALES DE IMPUESTOS PERSONALES Y TRAMOS

	Artículo 43 original DL 824 1974			Ley 18.985 de 1990			Ley 19.247 de 1993 transitorio hasta 31/12/94		
	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal
tramo 1	0	2	3,5%	0	10	0%	0	10	0%
tramo 2	2	5	10%	10	30	5%	10	30	5%
tramo 3	5	10	15%	30	50	15%	30	50	13%
tramo 4	10	15	20%	50	70	25%	50	70	23%
tramo 5	15	20	30%	70	100	35%	70	90	33%
tramo 6	20	40	40%	100	-	50%	90	100	35%
tramo 7	40	80	50%				100	120	45%
tramo 8	80	-	60%				120	-	48%

	Ley 19247 de 1993			Ley 19753 de 2001			Ley 20.630 de 2012		
	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal
tramo 1	0	10	0%	0	13,5	0%	0	13,5	0%
tramo 2	10	30	5%	13,5	30	5%	13,5	30	4%
tramo 3	30	50	10%	30	50	10%	30	50	8%
tramo 4	50	70	15%	50	70	15%	50	70	14%
tramo 5	70	90	25%	70	90	25%	70	90	23%
tramo 6	90	120	35%	90	120	32%	90	120	30%
tramo 7	120	-	45%	120	150	37%	120	150	36%
tramo 8				150	-	40%	150	-	40%

Fuente: LyD sobre la base de las leyes correspondientes.

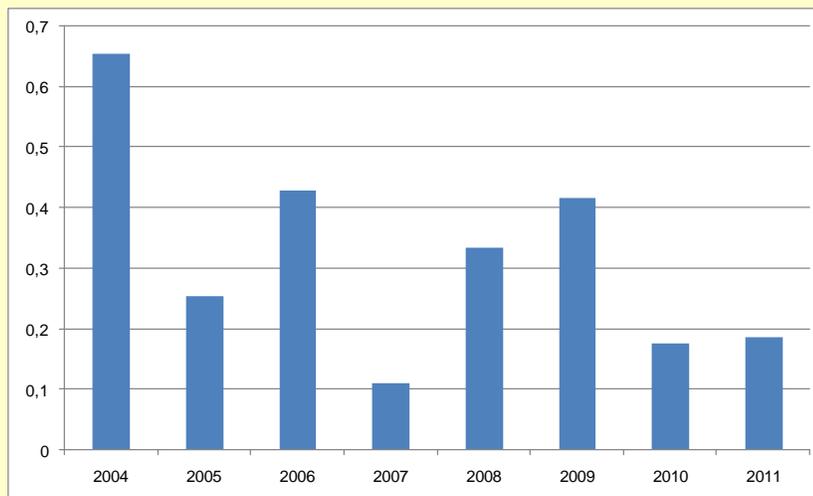
Cuarta propuesta

“Derogar, para los nuevos proyectos de inversión, el Estatuto de la Inversión Extranjera D.L. 600”.

El D.L. 600 es un instrumento que continúa siendo atractivo para los inversionistas, de manera que no se ve razón para eliminarlo⁴, menos en un contexto en que precisamente se propone alterar en sus fundamentos el régimen tributario chileno. En el documento de la precandidata se señala que eliminarlo (el D.L. 600) “significa ratificar la estabilidad institucional de Chile para las inversiones extranjeras”. Lo anterior, en el marco de la profunda reforma tributaria que ella misma está proponiendo, es un contrasentido y se termina por enviar una señal de inestabilidad que naturalmente no es deseable. Entre 1974 y 2011, se han materializado más de US\$ 80 mil millones a través del D.L. 600, lo que representa un 56,5% del total de ingresos brutos de capitales a Chile, tan solo en el periodo 2008-2011 ingresaron más de US\$ 17 mil millones bajo esta modalidad, por lo que cuestionar su vigencia parece muy poco razonable.

Gráfico N° 3

INVERSIÓN ACOGIDA AL D.L.600 COMO EFECTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (%)



Fuente: LyD sobre la base de Banco Central y Comité de Inversión Extranjera.

Esta inversión resulta fundamental para el crecimiento económico del país, de ahí que una buena política pública debiera enfocarse en incentivar la inversión extranjera en Chile, especialmente considerando que el nivel de ahorro nacional dista de ser suficiente para llevar a cabo todos los proyectos que el país requiere. La legislación comparada de otros países especialmente aquellos pertenecientes a la OCDE, da cuenta de la existencia de instrumentos jurídicos semejantes al contrato de inversión extranjera que establece el D.L.600, de hecho Corea del Sur, Hungría y Portugal que cuentan con regímenes contractuales similares al hoy existente en Chile.

Consideraciones finales

El año 2012, la inversión respecto del PIB alcanzó un 25%, el ahorro nacional un 21,5%, y el ahorro externo 3,5%. Una reforma tan contraria al ahorro y la inversión, cuando aún estamos lejos de alcanzar la meta de invertir el 28% PIB, cifra necesaria para sostener un mayor crecimiento de largo plazo que no resulta factible de financiar con ahorro externo -déficit de cuenta corriente-, puede ser un grave error.

Se debe destacar que esta propuesta efectivamente perjudica a las PYME, pues, contrario a como se ha argumentado, aunque en algunos casos la tasa marginal de alguno de los dueños puede ser menor al impuesto de primera categoría –reiteradas veces aumentado-, por lo que el socio recibiría un cheque por la diferencia en su devolución de impuestos personal, que eventualmente podría reinvertir en la empresa, esto es equivalente a pensar que hoy se retire una fracción de la utilidad para

utilizar el crédito al impuesto personal, recibir la misma devolución y luego reinvertirla, no se está haciendo más que disminuir los flujos disponibles, siempre necesarios como capital de trabajo en la pequeña empresa, y que valga la aclaración, la depreciación instantánea, moneda de cambio ofrecida, en ningún caso considera.

Lejos de “comprar paz social” y asegurar estabilidad, como plantean sus autores, esta propuesta es simplemente disruptiva respecto del sistema tributario actual. Se trata de una modificación profunda a las bases o pilares de éste que, dicho sea de paso, ha dado muy buenos resultados al país en términos de fomento al crecimiento, ahorro, inversión, y empleo; y que muchos años ha tomado robustecer, siendo hoy naturalmente perfectible. La implementación de un nuevo sistema como éste, por muy gradual que se plantee, será una cuestión de la mayor complejidad y que tendrá que hacerse cargo de una serie de situaciones que a la larga terminarán en un listado de excepciones contrarios a la simplificación de nuestro régimen.

En breve...

- La propuesta del comando de Michelle Bachelet, constituye un cambio radical, peligroso e improvisado al sistema impositivo chileno.
- Aumentar la carga tributaria en 3% del producto resulta irresponsable si no se conocen los proyectos públicos que serán financiados.
- El cambio de la actual tributación en base percibida hacia base devengada, por parte de los dueños o socios de empresas, tiene implicancias muy negativas sobre el ahorro y la inversión.
- La eliminación del DL 600 en ningún caso ratifica la estabilidad institucional de Chile, lo contrario, especialmente cuando se plantean estos otros cambios al sistema.

¹ Situación Fiscal de Mediano Plazo: ¿Para qué una Reforma Tributaria? Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.057, 13 de abril de 2013.

² <http://michellebachelet.cl/>

³ Evidencia Internacional sobre Ingresos Tributarios y Análisis de Propuestas. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.112, 31 de mayo de 2013.

⁴ Cabe recordar que en mayo de 2011 la Comisión Modernizadora del D.L. 600 entregó al Ministro de Economía, Fomento y Turismo de la época el informe final preparado por la comisión de expertos convocados por el Gobierno para estudiar eventuales modificaciones al D.L. 600. La mayoría de quienes suscribieron ese documento mostraron la convicción de la utilidad y necesidad de la existencia de un Estatuto de la Inversión Extranjera en nuestro país, pues constituye una clara señal del compromiso del país con la inversión extranjera y constituye un mecanismo que proporciona seguridad y certeza a este tipo de inversiones. Lo anterior sin perjuicio que requiera de perfeccionamientos y cambios, para hacer el estatuto concordante con la realidad económica actual, los que fueron detallados en el informe de la comisión.