

Reforma Tributaria: Análisis de tres Propuestas

Muchas veces los impuestos terminan siendo una forma oscura y poco transparente de lograr objetivos de política pública como la redistribución o el fomento de actividades y regiones. Todo análisis económico debe sopesar tanto los costos como los beneficios de las decisiones, especialmente de aquellas que afectan a todos los chilenos y que pueden terminar alejando al país del desarrollo.

La discusión de los últimos meses en torno a la posibilidad de una reforma tributaria ha incluido la difusión de un conjunto de propuestas provenientes de una variedad de sectores políticos y sociales. En las siguientes líneas se busca analizar tres de estos planteamientos, que en general buscan aumentar la carga tributaria actual, en aras de financiar un mayor gasto público e intentar disminuir la inequidad en Chile. Las tres propuestas elegidas, elaboradas por la Fundación Chile 21, el Senador Francisco Chahuán y el Senador Hernán Larraín, respectivamente, se analizan con el ánimo de discutir posibles efectos económicos indeseados y potenciales inconvenientes de algunas modificaciones ahí planteadas, apuntando exclusivamente a aportar al debate público y explorar elementos de análisis que indudablemente debiesen aplicarse a cualquier propuesta de reforma tributaria que se discuta.

En esta edición:

Reforma Tributaria:
Análisis de tres Propuestas

FONDENOR: La Discusión
de Fondo Después
de la Marcha en Calama

1. Reforma tributaria para Chile: Cirugía mayor contra la desigualdad (Fundación Chile 21)¹

Esta primera propuesta parte de la base que sería necesario recaudar US\$ 4.500 millones adicionales en el mediano plazo para llegar eventualmente a una mayor recaudación fiscal de US\$ 9.000, es decir 2 y 4 puntos del PIB actual, respectivamente. Esta necesidad de mayores ingresos fiscales nace de una serie de

“requerimientos inmediatos del país”, entre los que se incluyen una duplicación de la subvención escolar, la gratuidad de la educación superior y la ampliación de la cobertura preescolar al 100%.

Dejando de lado que estos requerimientos debiesen ser estudiados en detalle para determinar si son la política más eficiente y adecuada para enfrentar los problemas subyacentes², es indispensable tomar en cuenta los potenciales costos para el bienestar de la sociedad que aumentos a la carga tributaria de esta magnitud pueden generar, y así ser capaces de sopesarlos con los potenciales beneficios de los programas que se busca financiar. Un análisis así está ausente en la propuesta de Chile 21, que pareciese asumir que los costos asociados a una peor asignación de recursos, producto de mayores gravámenes, son irrelevantes. Y más aun que no son los más vulnerables los que terminan cargando con estos costos a través de menor creación de empleo y creación de riqueza.

Se propone una modificación al impuesto de primera categoría para que éste sea progresivo, con una tasa sobre la utilidades tributarias de 15% para las MIPYMES, de 20% para las empresas medianas y de 25% para las empresas grandes, utilizando la clasificación de la CORFO. Esta es una idea que en primera instancia puede parecer atractiva, si realmente se considera necesario elevar la carga de las empresas, pues toma en cuenta el hecho bastante documentado en la literatura empírica de que la inversión y el potencial de crecimiento de las empresas más pequeñas, grandes creadores de empleo, son más susceptibles a modificaciones de los impuestos que soportan, ya que dependen en mayor medida del financiamiento interno (utilidades retenidas) al enfrentar restricciones crediticias³. Sin embargo, esta medida, que agregaría bastante complejidad a la tributación y crearía incentivos a fragmentar empresas, significaría aumentar de manera muy sustancial la carga de las empresas medianas y grandes, las que aunque algo menos susceptibles, también verían menguada su capacidad de ahorro y tenderían a tomar posiciones más expuestas de deuda en busca de aprovechar los mayores beneficios que surgen de financiarse de este modo en un contexto de mayores tasas de impuesto. En general, se estaría creando una estructura que penaliza el crecimiento y éxito de las empresas, lo que como señal para el emprendimiento parece bastante cuestionable. Vale la pena recordar que la clasificación de la CORFO considera como mediana a aquella empresa con ventas entre 25.000 y 100.000 UF anuales, es decir, empresas con ventas mayores a los \$ 48 millones mensuales y que difícilmente no dependen de sus utilidades retenidas para crecer. Ellas indudablemente enfrentarían una severa restricción de fondos disponibles por el mayor gravamen, sumado a los mayores incentivos que se generan a en el margen aumentar los retiros, puesto que el “castigo” -pago adicional de impuesto personal por parte de los dueños- por retirar es disminuido, afectando el ahorro y la capitalización de las empresas.

En cuanto a la posibilidad planteada de aumentar el impuesto adicional de 35% a 40%, parece olvidarse que los países compiten por la inversión extranjera y que los inversionistas están interesados en el retorno después de impuestos que puedan obtener. Luego, en un mundo competitivo y globalizado, la inversión extranjera en Chile tenderá a disminuir, empleando menor cantidad de personas hasta el punto donde el retorno antes de impuesto aumente lo suficiente como para compensar las alzas en los gravámenes y mantenga el retorno realmente percibido por el inversionista constante. De lo anterior se infiere que un aumento de este tributo terminaría siendo pagado por los trabajadores a través de menores fuentes de trabajo y salarios inferiores, mientras los dueños del capital extranjero siguen recibiendo una rentabilidad de mercado al reubicar su propiedad.

Merece especial atención la diferenciación propuesta del IVA, con una tasa del 15% para alimentos, medicinas y cultura y un aumento del 20% para el resto de los bienes. Esta es una medida que aunque aparentemente intenta alivianar la carga de la clase media y los más pobres, agregando de algún modo mayor progresividad al IVA, termina teniendo un efecto al menos dudoso. Esto por cuanto, aunque es efectivo que los deciles de ingreso más bajo dedican una proporción mayor de su ingreso a comprar alimentos y por lo tanto una reducción de este impuesto directamente alivianaría su carga, el IVA que pagan los deciles de mayor ingreso asociado a alimentos es muchísimo más grande en términos absolutos y permite financiar transferencias que se estiman cuatro veces mayores al gasto adicional que las familias vulnerables soportan por la existencia de IVA a los alimentos. Sucede además que al introducir exenciones arbitrarias, aunque probablemente bien intencionadas, se termina erosionando una de las grandes virtudes del IVA chileno, que es precisamente su alta eficiencia a la hora de recaudar y el acotado margen que deja para la evasión en la actualidad, atributos especialmente sobresalientes al compararnos con países vecinos que han optado por estructuras de IVA más complejas.

Por último, se menciona que por cada punto de incremento al impuesto de primera categoría debiesen percibirse unos US \$ 550 millones adicionales, lo que parece una sobre estimación del potencial recaudatorio de la medida tomando en cuenta estudios del Ministerio de Hacienda⁴ y cálculos de LyD, que sitúan la recaudación adicional neta por el aumento de 3 puntos porcentuales transitorio bajo los US\$ 1.000 millones.

Aumentos en la tasa tienden a reducir la base imponible a través de la disminución en la actividad gravada, mayor aprovechamiento de beneficios tributarios y elusión, un hecho reconocido ampliamente en la literatura al que se suele referir como la existencia de una elasticidad de la base imponible con respecto a la tasa de impuesto distinta de cero.

2. Reforma tributaria para la equidad: Visión, alternativas y propuestas tributarias (Senador Francisco Chahuán)⁵

Con un nivel de detalle menor, la propuesta del Senador Francisco Chahuán contiene al menos dos elementos claves: aumentar el impuesto de primera categoría de 17% a 20% de manera transversal y la disminución del IVA desde un 19% a un 18%. Estas modificaciones aparentemente neutrales en cuanto a recaudación, parecen apuntar en la dirección de favorecer a las familias de menor ingreso, pero al igual que en la propuesta de Chile 21 se olvida revisar los efectos “secundarios” que estas medidas pueden tener sobre el bienestar de las personas que en primer lugar se buscaba favorecer.

Los argumentos presentados acerca de los efectos indeseados de un aumento al impuesto de primera categoría, pese a que fuese escalonado, se aplican con mayor razón a la subida transversal propuesta por el senador, la que terminaría desnivelando la cancha todavía más para las PYMES por las consideraciones de acceso crediticio antes expuestas.

De manera similar, la propuesta de rebajar el IVA transversalmente en un punto porcentual sufre del mismo problema que la rebaja al IVA de los alimentos, en cuanto aunque pueda parecer que se ayuda a los más pobres en última instancia si se toma en cuenta las transferencias focalizadas que el IVA financia, la ganancia es dudosa. Pero más importante es recordar que un mejor análisis del IVA (y de todos los impuestos en general) ha de basarse en considerar el efecto a lo largo de la vida de las personas y no solamente su efecto durante el año tributario, lo que lleva a concluir que el IVA es un impuesto neutral, no regresivo. Esto debido a que el ahorro hoy es consumo mañana. Por lo tanto, una rebaja del IVA vista desde esta perspectiva más dinámica resulta regresiva en cuanto favorece más a aquellos que pudieron ahorrar en el pasado para consumir más en el futuro con una tasa más baja.

3. Una reforma tributaria para el desarrollo y la igualdad social: Una señal de compromiso con Chile (Senador Hernán Larraín)⁶

Este documento de mayor extensión y profundidad, incluye un conjunto amplio de medidas. Entre los elementos que más llaman la atención está la incorporación de una estructura de tasas progresiva para el impuesto de primera categoría para las empresas con una tasa marginal máxima de 28%. Esta medida, similar en su fondo a la sugerida por la Fundación Chile 21, tiene los mismos problemas y plantea las mismas dificultades discutidas con anterioridad. Más aún, la mayor progresividad y el mayor número de tramos aumentan la complejidad, la posibilidad de elusión y el esfuerzo regulatorio que esta medida implicaría.

Un segundo elemento de este documento es la posibilidad de que las personas del decil más pobre reciban 1 UF por concepto de devolución de IVA, medida que sería una transferencia directa del Estado a los más vulnerables y cuya supuesta asociación con el hecho de que este grupo destine una mayor proporción de su ingreso al IVA parece completamente arbitraria y un intento de encubrir un gasto. Difícilmente es esta la manera más eficiente de combatir, especialmente con un costo para el Estado de US\$ 400 millones y un aumento de la complejidad del sistema tributario, los problemas de fondo del primer decil.

Una modificación propuesta es la creación de tributación diferenciada para aquellas empresas que se radican en alguna de las 50 comunas más pobres del país y cumplan con normas adicionales como que el 50% de sus trabajadores tengan domicilio en esta comuna y que la inversión a materializar en bienes físicos sea mayor a 1.000 UTA. Aunque pretende ayudar a estas localidades atrayendo inversión y puestos de trabajo, este tipo de medidas han sido introducidas en otros países del mundo con dudosos resultados, sería de exclusivo beneficio para empresas con capacidad de desplazar sus operaciones, incurriendo en costos de transporte si su mercado preferentemente se ubica en otra región y podría tener impactos recaudatorios no menores a través de abusos, como engaño respecto de la dirección del empleado, y relocalización de plantas no intensivas en mano de obra a comunas pobres.

Adicionalmente, se incluye la demanda de reducir el impuesto específico a los combustibles, desconociéndose la realidad de los datos, pues al bajar este impuesto en UTM 2 por metro cúbico, unos \$ 80 por litro, no sólo se dejarían de recaudar US\$ 500 millones y se bajaría un impuesto que intenta desincentivar el consumo de combustible para limitar el daño producto de la contaminación, el tráfico y los accidentes, sino que se terminaría favoreciendo a los más ricos. Las últimas cifras disponibles de la encuesta de presupuestos familiares 2007 revelan que son los sectores más ricos los que destinan mayor parte de su ingreso a la compra de gasolina con un 4,2% y 4,1% del gasto familiar para los deciles IX y X versus un 0,25% y 0,93% para los deciles I y II, respectivamente.

Conclusión

Revisar tres de las numerosas propuestas que se han realizado en los últimos meses permite identificar algunos vicios a la hora de plantear posibles modificaciones a la tributación actual. En general no se sopesan los costos de las decisiones, ya sea en términos de los desincentivos a la inversión y el empleo o las distorsiones y disminuciones de bienestar que generan. Se suele también sobreestimar la capacidad redistributiva en el contexto actual y parece olvidarse que puede ser muy costoso alcanzar

cierta redistribución, habiendo otros medios disponibles como por ejemplo el gasto focalizado. En este ámbito, no se puede olvidar que muchas veces resulta que los impuestos terminan siendo una forma oscura y poco transparente de lograr objetivos de política pública como la redistribución o el fomento de actividades y regiones. Indudablemente, el sistema impositivo puede ser perfeccionado, pero es clave considerar que todo análisis económico debe sopesar tanto los costos como los beneficios de las decisiones, especialmente de aquellas que afectan a todos los chilenos y que pueden terminar alejando al país del desarrollo, como indudablemente lo son las reformas tributarias.

En breve...

TRES PROPUESTAS SOBRE REFORMA TRIBUTARIA:

- **Chile 21:** Modificación al impuesto de primera categoría para que éste sea progresivo, con una tasa de 15% para las MIPYMES, de 20% para las empresas medianas y de 25% para las empresas grandes, utilizando la clasificación de la CORFO.
- **Senador Chahuán:** Aumentar el impuesto de primera categoría de 17% a 20% de manera transversal y la disminución del IVA desde un 19% a un 18%.
- **Senador Larraín:** Incorporación de una estructura de tasas progresiva para el impuesto de primera categoría para las empresas con una tasa marginal máxima de 28%. Se incluye la demanda de reducir el impuesto específico a los combustibles.

¹ Comentarios referidos a las propuestas encontradas en los documentos "Propuesta de Reforma Tributaria de la Fundación Chile 21" y "Reforma Tributaria para Chile: Cirugía mayor contra la desigualdad" disponibles en www.chile21.cl.

² "Gratuidad de la educación superior: una política regresiva", Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia: N° 337, octubre 2011.

³ "Reforma Tributaria: Aportes para el Debate". LyD. Temas Públicos N°1.029.

⁴ "Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile", Estudios de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda, octubre 2011.

⁵ Comentarios referidos a las propuestas encontradas en la presentación del mismo nombre del 8 de noviembre de 2011 disponible en www.senado.cl y otras declaraciones de prensa como en La Segunda del 13 de marzo pasado.

⁶ Comentarios referidos al documento del mismo nombre disponible en www.hernanlarrain.cl