



Andrés Sanfuentes

26/08/2009

Economía

La desigualdad y el debate tributario

24/08/2009

Sociedad

Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina. (Segunda Parte)

24/08/2009

Política

Capitalismo contra capitalismo de nuevo

17/08/2009

Sociedad

Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina

17/08/2009

Política

Los traumas del Constitucionalismo y de la Política de Mayorías en Chile: De los Resquicios Legales al New Deal (2)

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

El debate tributario

La discusión tributaria es difícil porque, naturalmente, a nadie le gusta pagar más impuestos. Por eso, se sostiene que es necesario plantear el tema en un ambiente de normalidad y no de crisis, aunque sea legítimo discutir una reforma meramente por justicia tributaria, es decir, manteniendo la carga tributaria total.

Por otra parte, en esta materia se deben dar algunas condiciones. Partir por la búsqueda de un consenso nacional, en un país donde las mayorías parlamentarias no son nítidas ni demasiado estables.

Como es una evidencia que algunas veces se olvida, los impuestos se justifican solamente si hay proyectos o actividades que imperiosamente tiene que realizar el Estado para mejorar el bienestar de la sociedad y requiere financiamiento. Esto es necesario porque implica trasladar recursos privados al dominio público, por lo cual la exigencia de eficiencia y equidad es importante. Significa que la discusión central es la conveniencia que alguna actividad sea realizada centralizadamente y fundada en el principio de subsidiaridad. Después viene el tema del financiamiento, de una actividad que ha sido considerada socialmente legítima e indispensable.

Muchas veces, se plantea el tema desde la perspectiva si la carga impositiva que tiene Chile es la adecuada o insuficiente, para lo cual se recurre a comparaciones internacionales. Si bien es un aspecto ilustrativo, adolecen de demasiadas dificultades para hacer equivalencias que ayuden, pues la organización de los sistemas económicos; el nivel de desarrollo económico y del ingreso por persona; los objetivos de igualdad social y el reparto de las responsabilidades entre los sectores públicos y privados, introducen dificultades difícilmente superables. Lo que sí parece bastante obvio es que a medida que los países progresan, los "bienes públicos" crecen con más rapidez que los privados, aquellos que ofrecen los mercados descentralizados, fenómeno que se ha observado en la trayectoria de los países hoy desarrollados.

Los programas presidenciales

Los efectos de la crisis internacional en la economía chilena, han oscurecido la necesidad de enfrentar los grandes problemas que Chile debe resolver en el futuro: la enorme desigualdad existente en la sociedad y el lento crecimiento productivo del último decenio. En ese diagnóstico hay un relativo consenso. Pero, donde surgen las diferencias de enfoque es en la "solucionática". La mejor demostración está en las propuestas programáticas de los principales candidatos a la Presidencia; Frei y Piñera. La tesis básica de Piñera es que mantendrá la política de protección social que ha caracterizado al Gobierno actual y que no se requiere un incremento del gasto fiscal, porque se mejoraría la eficiencia de la gestión estatal y, por lo tanto, no son necesarios recursos adicionales a los que genera el crecimiento económico.

Esa postura tiene algunos elementos que la hacen difícilmente factible. En efecto, el Presupuesto Fiscal de 2010 que se presentará próximamente al Parlamento se basaría en dos elementos centrales: mantener el Balance Estructural, uno de los grandes logros del Gobierno de Bachelet, y los programas sociales. Estos últimos implican desde ya un importante incremento del gasto fiscal, ya determinados por la reforma provisional; el AUGE; los programas educacionales y el acuerdo Gobierno-Oposición respecto al Transantiago, próximo a convertirse en ley, lo que traerá consigo un apreciable desembolso fiscal.

Por otra parte, el argumento que en un eventual gobierno de Piñera no ocurrirán "escándalos", como los casos del Transantiago; las pérdidas de la ENAP y el plan de inversiones de Ferrocarriles, tiene mucho de música y poco de realidad. Existe bastante consenso que en el Transantiago muchas cosas se hicieron pésimo y, por lo tanto, se generó un enorme déficit de costo del Fisco. Ese déficit se mantiene, a pesar de los avances que se han efectuado en el funcionamiento de la operación. Sin embargo, las principales causas del desequilibrio son dos: a) persiste una importante volumen de evasión, de pasajeros "colados", en los buses; y b) la tarifa no ha sido reajustada en la medida que han subido los costos; es decir, el sistema opera con un fuerte subsidio estatal a los pasajeros, aceptado tanto por el Gobierno como la Oposición. Este subsidio no tiene nada que ver con el ya aceptado para financiar el pasaje escolar. Reducir la mayor parte del déficit y obtener recursos fiscales adicionales requiere enfrentar ambos problemas.

Con las pérdidas de ENAP ha quedado establecido que las causas fueron dos: a) la especulación financiera con el precio del petróleo, de manera que la brusca reducción del precio internacional "pilló" a la empresa con contratos que le impidieron aprovechar la baja y la ENAP no traspasó el efecto a los compradores; nuevamente un subsidio a los consumidores de derivados de petróleo, lo cual ocurrió cuando las presiones inflacionarias eran intensas y b) operaciones financieras con el Fondo de Estabilización del Petróleo y uso de la caja de la empresa para impedir que subiera el precio interno(1).

Los casos anteriores muestran que muchas acusaciones, como las mencionadas, no tienen una "mejor gestión" sencilla y reducir las pérdidas pasa por traspasar el costo de los subsidios a los consumidores, tal como subir el pasaje de buses y Metro.

Por otra parte, Piñera ha ofrecido varias reducciones de tributos: gravar a las empresas sobre las utilidades repartidas y no las devengadas; beneficios a las PYMES; depreciación acelerada; derogar el impuesto de timbres y estampillas; etc.

La fórmula no cuadra: mayores gastos fiscales, reducción de tributos y ausencia de “escándalos”, con disciplina fiscal, no es un esquema que tenga consistencia.

La propuesta de Enríquez Ominami es difícil de analizar; su filosofía post modernista lo hace acudir a otras galaxias, alejada de la lógica tradicional, las inconsecuencias están permitidas. ¡Viva el principio de contradicción!

En el caso de Frei, para avanzar en el logro de ambos objetivos (crecimiento y reducir la desigualdad) se requiere realizar un incremento del gasto fiscal, en especial en los programas sociales. Si se desea mantener la disciplina fiscal, el balance estructural, se hace necesario incrementar los ingresos del sector público. En este caso, el candidato ha establecido como prioridad la recuperación de la producción y el empleo, salir de la crisis, y para ese objetivo los cambios tributarios no serían prioritarios; sin embargo, también ha sostenido la necesidad de reducir la evasión y la elusión tributaria.

Políticas para reducir la desigualdad

El mejor instrumento para lograr una mayor equidad en el país se obtiene por la vía de las políticas sociales, tal como lo han mostrado los estudios internacionales comparativos y la experiencia chilena reflejada en las encuestas CASEN, que han medido sistemáticamente la evolución de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, esos avances son aún insuficientes, como lo reflejan los indicadores de educación; salud; previsión social y vivienda.

Sin embargo, el sistema tributario no es neutral en los efectos que tiene sobre la distribución del ingreso, especialmente en Chile, donde ha sido calificado en muchos aspectos como regresivo (2). También puede contribuir a mejorar la distribución o, al menos, atenuar la desigualdad. Dicho en otros términos, **aún si no se requiriera financiar un mayor gasto público y se pretendiera mantener la carga tributaria en relación al PIB, es deseable cambiar la composición de los impuestos para efectos de avanzar hacia un mayor justicia distributiva.**

Es claro que la magnitud de la reducción de la desigualdad que se desee estará determinada por las necesidades de un mayor gasto social. Por ejemplo, continuar con rapidez la cobertura de la educación pre escolar, mediante la ampliación de los jardines infantiles, o mejorar significativamente la calidad de la educación subvencionada, requiere de magnitudes considerables de recursos humanos y financieros.

Adicionalmente, es necesario contribuir al crecimiento económico, donde resulta indispensable incrementar las inversiones en infraestructura, transferencia tecnológica y capital humano.

Para mejorar la justicia tributaria

Naturalmente, hay que partir por reducir la evasión tributaria; es un delito. En los últimos lustros, ha existido un gran avance en este campo, especialmente gracias a la introducción de la computación en el proceso de control. Así lo reflejan los indicadores de recaudación, tanto del IVA como del impuesto a la renta. Se puede y se debe seguir avanzando, pero teniendo presente que los rendimientos son decrecientes.

Otra fuente de injusticia es la elusión tributaria (3), es decir, el aprovechamiento de la legislación para pagar menos impuestos que los que corresponderían al contribuyente, si se aplicara la equidad horizontal y vertical que debe tener todo sistema tributario. En el caso chileno, el problema se centra en la inequidad horizontal, o sea, contribuyentes de características similares pagan un monto diferente de tributos.

Un problema adicional ocurre con muchas franquicias tributarias, en que los objetivos perseguidos por la autoridad se cumplen en escasa medida o provocan efectos nefastos en la equidad del sistema. Los ejemplos son numerosos, empezando con la depreciación acelerada y continuando con las franquicias regionales.

Finalmente, hay varios tributos específicos que merecen comentarios, tanto para eventuales incrementos como en el caso de reducciones.

Otras fuentes de ingresos

Los impuestos no son la única fuente de ingresos para el Fisco. También se puede recurrir a otras alternativas: el endeudamiento y el uso de los recursos acumulados en períodos anteriores.

El endeudamiento externo es plenamente factible, pues el margen disponible es muy amplio, especialmente para el Sector Público, ya que en el último decenio los compromisos oficiales han sido reducidos a un mínimo y el costo de obtenerlo sería muy pequeño. Sin embargo, tiene el problema que la liquidación de los eventuales préstamos en el mercado cambiario, introduciría presiones indebidas sobre el dólar. En ese sentido es preferible recurrir a la deuda interna, donde el nivel de compromisos fiscales es relativamente bajo; sin embargo, la variable que se vería afectada es la tasa de interés, lo cual actuaría como un elemento desfavorable para la reactivación. Por otra parte, tiene el beneficio de incorporar al Fisco como actor en el mercado de capitales, tal como ocurre en los países desarrollados. Además de ampliar esta actividad financiera, permitiría que el Gobierno dispusiera de otra herramienta de política fiscal para actuar en las políticas macroeconómicas, en un ámbito que en la actualidad está reservado solamente al Banco Central. El escaso tamaño de la deuda interna del Fisco, hace que la presencia fiscal llevaría tiempo; sería un instrumento para usar en el largo plazo.

El uso de los fondos ahorrados en la época de superávit fiscal es otra alternativa. Si bien son cuantiosos, parte de ellos están siendo utilizados para cubrir el déficit corriente de 2009, tal como fue considerado en su diseño original, como elemento contra cíclico. Si la política de Balance Estructural para 2010 permite tener otro déficit corriente, nuevamente será utilizado el Fondo de Estabilización Económico Social (FEES) para financiarlo. La regla fiscal impone límites a la aplicación de estos recursos.

Elusión tributaria

Desde hace algunos años se publican las estimaciones que realiza la Dirección de Presupuestos del denominado "Gasto Tributario" (4), es decir, los recursos que deja de percibir anualmente el Fisco a causa de la elusión y las franquicias que se otorgan a los contribuyentes. Equivale a los ingresos que el Estado recibiría si se aplicaran los impuestos "normales" a estas personas y empresas. Para 2009 se estimó en \$ 4.287.774 millones (del orden de US\$ 9.500 millones), equivalentes al 3,96% del PIB. La composición es ilustrativa, ya que 3,23% corresponde al impuesto a la renta y el 0,74% restante al IVA.

Hay varios componentes que conviene resaltar en los tributos a la renta. 2,38% del PIB favorece a las personas, mientras 0,84% a las empresas. Por lo tanto, la mayor parte de los beneficios se deben a tributos no cobrados a quienes pagarían el principal impuesto progresivo del sistema, el Global Complementario; o sea, personas de altos ingresos que utilizan fórmulas que les permite evitar la carga.

La herramienta favorita para no pagar estos impuestos a la renta es el llamado "diferimiento del impuesto", que alcanza al 2,48% del PIB, es decir mecanismos que permiten postergar los cobros, principalmente en la forma de "rentas empresariales retenidas" (1,31% del PIB). En definitiva, mientras las empresas realizan contribuciones más directas a la Tesorería, las personas "filtran", mediante diversos canales permitidos, la incorporación de sus ingresos en la base tributaria. Otro componente similar es el tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones, el ahorro previsional voluntario (APV), que alcanza al 0,36% del PIB. En estos casos, se argumenta que se trata de estímulos al ahorro de las personas de altos ingresos (si no fuera así no tendrían el beneficio). Si bien se trata efectivamente de operaciones de ese tipo, existen dudas sobre hasta dónde se está reemplazando una fuente de ahorro, por esta otra que ofrece mayores beneficios pecuniarios; en definitiva, el ahorro neto o adicional podría ser muy pequeño, o insignificante, y financiado por el Estado, a través de beneficios específicos, a lo que se agrega que no ha existido un interés decidido en evaluar los resultados logrados.

Con ellas, ocurre el fenómeno tan resaltado en la literatura sobre políticas públicas, la intensidad de las preferencias. Hay beneficios que son muy importantes para algunos agentes económicos precisos, mientras los costos están dispersos entre toda la sociedad, es decir, afecta a cada individuo en un monto insignificante, por lo cual su oposición a soportar el costo personal es débil. A modo de ejemplo, se puede pensar en las franquicias regionales, en las cuales se puede descontar de los tributos a las utilidades de las empresas algunos pagos laborales; el objetivo declarado es obvio: fomentar el empleo en las zonas extremas. Sin embargo, son utilizados fundamentalmente por algunas grandes empresas pesqueras; pero es un estímulo redundante, en el sentido que reciben un beneficio que aumenta sus utilidades mientras el mayor empleo es nulo o insignificante, pues ocuparía la misma mano de obra que sin la franquicia. Cuando se ha intentado eliminar este beneficio innecesario, las "fuerzas vivas" de las regiones han protestado con energía con argumentos vendedores: el centralismo está atacando las regiones; se trata de "lugares estratégicos" en que hay que defender la soberanía e incluso aparecen los crespones negros.

Otros candidatos

Si se requieren otras fuentes de ingresos tributarios que atenúen las desigualdades y no afecten el crecimiento económico hay que considerar algunos de los siguientes:

- a) aumento del "royalty" a la minería. El debate, cuando se implementó este tributo, debiera ser recordado y los pronósticos catastrofistas fueron un notable ejemplo del poder del "lobby", cuando se pretende limitar los privilegios de algunas grandes empresas: que se interrumpirían los proyectos mineros; que no acudiría más la inversión extranjera al país; que Chile dejaría de ser considerado como un país "serio" y otras yerbas similares. Nada de eso ocurrió porque esta obligación, que es habitual en el resto de los países mineros, significó una carga muy limitada en un sistema tributario muy liviano para empresas que extraen recursos nacionales no renovables. Las enormes rentas económicas que siguen obteniendo las mineras hacen necesario incrementar esta carga.
- b) Impuestos "verdes". En Chile casi no se aplica el principio que "el que contamina paga". El calentamiento global está colocando crecientes obstáculos internacionales en este campo y el país debe prepararse para enfrentar trabas a nuestro comercio exterior, además de mejorar la calidad

- de vida de sus habitantes a través de un medio ambiente limpio, en especial en los derivados del carbono y el petróleo.
- c) Eliminación del gravamen del 10% a las ventas de CODELCO en beneficio de las Fuerzas Armadas. Es económicamente ineficiente gravar a las ventas, independientemente de las utilidades de la empresa. Los proyectos de armamento militar deben ser sometidos a evaluaciones de proyectos al igual que las demás inversiones estatales.
 - d) Aumentar el impuesto a la renta de Primera Categoría que grava las utilidades de las empresas. Además de la contribución a la equidad que representa en una sociedad con tan alto grado de concentración productiva, permitiría una reducción de la evasión y la elusión tributaria al aproximar la distancia que hoy tiene con el Global Complementario. Usualmente se argumenta a nivel empresarial, especialmente por quienes se rinden a la ideología neo liberal, que los impuestos a las empresas reducen los incentivos a la inversión. En Chile la evidencia al respecto no existe, aún más, se puede sostener con propiedad que entre los factores que deciden una inversión de largo plazo, el nivel de la tributación tiene una importancia menor, no es el factor determinante. Solamente puede ser importante en los proyectos marginales, de incierta rentabilidad o donde es factible obtener ventajas a través de la elusión. ¿Interesan realmente estos proyectos al país, cuando su rentabilidad social es dudosa?

En el trabajo ya citado de Jorrat, hace referencia a un estudio de Engel y otros (5) en que "la conclusión es que la demanda agregada de capital no es sensible a la tasa de impuesto a las utilidades retenidas", aparte que "en un plano más empírico, el impuesto a la renta ofrece a los empresarios variadas formas de retirar utilidades eludiendo el pago del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Adicional".

-
- (1) La mejor demostración es que la ENAP obtuvo utilidades de US\$ 78 millones en el primer semestre de 2009.
 - (2) Ver Michael Jorratt De Luis, "La tributación directa en Chile: equidad y desafíos", Santiago, noviembre 2008.
 - (3) Un análisis detallado puede leerse en Nicolás Eyzaguirre, "Estado de la Hacienda Pública 2005", septiembre 2005, págs. 74 a 96 y en "Suprimir franquicias tributarias para mejorar la equidad", Informe N° 532, , 10/4/2006.
 - (4) Dirección de Presupuestos, "Informe de Finanzas Públicas", octubre 2008.
 - (5) Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998), "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile".