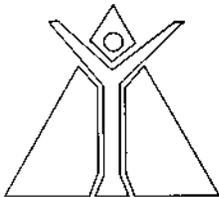


**LA MODERNIZACIÓN DE
NUESTRO SISTEMA
TRIBUTARIO**
por Cristian Larroulet

SERIE OPINIÓN
ECONÓMICA
Nº70



Diciembre 1995

LIBERTAD Y DESARROLLO

ISSN 0717-1536

LA MODERNIZACIÓN DE NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO

POR CRISTIAN LARROULET*

El trabajo que se presenta a continuación fue preparado por su autor para ser presentado en una conferencia en ICARE.

En él se hace un llamado de atención sobre la necesidad de que el país cuente con un sistema tributario eficiente que grave más el consumo y desgrave el ahorro, estimulando la creatividad y el esfuerzo de las personas, concepto que se ha ido deteriorando desde 1990, en virtud de reformas propuestas por los gobiernos de la Concertación.

Un sistema tributario como el descrito, pasando por una mayor moderación en materia de gasto público, hará posible un mayor crecimiento económico y mejores oportunidades de empleo con los cuales conseguir la anhelada igualdad de oportunidades y el derrotamiento de la pobreza.

Libertad y Desarrollo

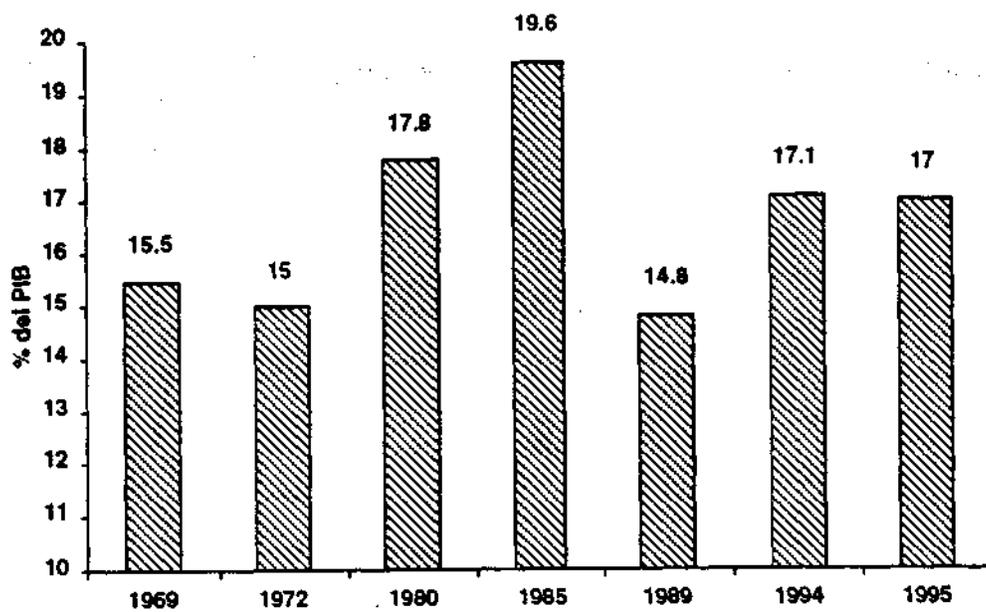
En este trabajo abordaré el tema tributario y lo que ha ocurrido en torno a él recientemente. Me refiero a la ley que busca limitar el uso de las sociedades de inversión, las sugerencias para eliminar el 57 bis y reformar el impuesto a las personas, etc.

Creo que para poder entender lo que está ocurriendo en materia tributaria hay que hacer un pequeño recorrido en lo que ha sido la política tributaria de las últimas décadas. A partir de la década del 70 y también en la década del 80, se hicieron profundas transformaciones a nuestro sistema tributario en tres grandes direcciones: se simplificó, aumentando la base de tributación y eliminando las exenciones; se mejoró la asignación de recursos, disminuyendo las distorsiones que un sistema tributario siempre produce; y se perfeccionó en la dirección de hacerlo más equitativo.

A través de ampliar la base, de eliminar franquicias, y medidas similares, se logra que el sistema tributario genere incentivos parejos hacia todos los sectores productivos. Esa reforma tributaria, iniciada en 1974, o esas sucesivas reformas tributarias, desde la perspectiva de una comparación internacional, pusieron a Chile en una posición de bastante liderazgo en materia de eficiencia tributaria y de establecimiento de un sistema impositivo promotor del desarrollo y crecimiento de una economía.

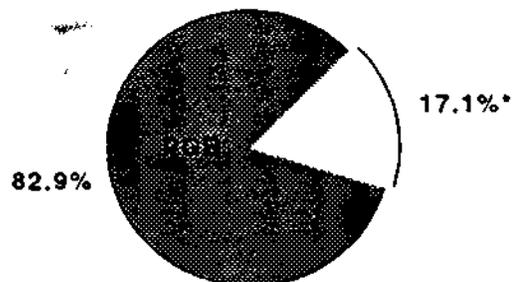
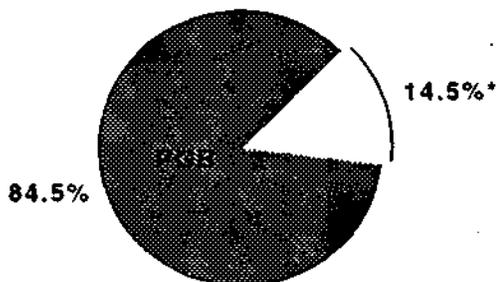
El segundo aspecto que hay que considerar es lo que ha sucedido en materia de ingresos tributarios a lo largo de estos últimos años. Como puede verse en el cuadro N° 1, que muestra los ingresos tributarios netos como porcentaje del producto, éstos aumentaron durante estas reformas que he mencionado: la recaudación subió como porcentaje del producto. Recordemos que a principios del año 1973 había una situación de déficit fiscal que hacía imposible cualquier política macroeconómica razonable, y que junto con una política de austeridad del gasto público, se alzó la carga tributaria para corregir ese déficit. Sin embargo, a partir de mediados de la década del 80, con la reforma correspondiente que se hizo en un proceso gradual, se comenzó a rebajar la carga tributaria y ello permitió que en el año 1989 los ingresos tributarios netos llegaran a ser solamente un 14,8% del producto. Posteriormente, con la reforma del año 1990, los tributos se alzaron y hoy día estamos con niveles de ingresos tributarios en torno al 17% del producto.

Cuadro N° 1
Ingresos Tributarios Netos



Cuadro N° 2
1990-1995 El Fisco dispone de un 68% real más de Recursos Tributarios

Mayores Recursos:
1.670 millones de dólares equivalentes
a 2,6 punto del PGB en dólares de 1995



** Corresponden a todos los ingresos del Fisco, sin considerar los aportes que recibe del cobre y del traspaso de empresas públicas. La expansión de los recursos tributarios es consecuencia de las sucesivas reformas tributarias y del crecimiento de la economía.

* RECURSOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO

Libertad y Desarrollo

El Cuadro N° 2 nos muestra un hecho que hay que tener muy presente y que muchas veces se olvida. Ahí se muestra la situación de mayor disponibilidad de recursos tributarios del fisco entre el año 1990, que corresponde al primer círculo, y el año 1995, que es el segundo.

Eso nos demuestra que mientras el peso tributario era de un 14,5% en el año 1990, este año sería de un 17,1% del producto, lo que está explicado no sólo por la reforma tributaria, sino fundamentalmente por el efecto que el crecimiento económico tiene en la recaudación de ingresos del fisco. Y ello porque, entre otras cosas, tenemos un sistema tributario extremadamente eficiente desde esta perspectiva. Mientras el producto crece a un cierto ritmo, la recaudación tributaria lo hace a un ritmo mayor porque la elasticidad correspondiente es mayor que 1.

Como anécdota cabe señalar que, en Estados Unidos, donde el tema tributario es objeto de una gran discusión desde hace mucho tiempo, los Republicanos, siempre liderando el proceso contra el alza de impuestos, no quieren por ningún motivo instaurar el IVA, siendo este impuesto uno de los más eficientes desde el punto de vista de la asignación de recursos. Y no quieren hacerlo porque, a su vez, es extremadamente eficiente desde la perspectiva de aportar recursos al fisco.

Otro aspecto importante lo muestra el cuadro N° 3, que representa el cambio en la composición que ha habido en la carga tributaria.

	1987	1989	1990	1994	1995
Renta Neta	2,6	2,5	2,5	4,0	4,5
Imp. al Gasto	14,9	11,7	11,7	12,4	12,5
IVA Neto	8,2	6,6	6,9	7,9	8,2
Com. Exterior	2,6	2,9	2,3	2,1	1,9
Específicos	4,1	2,2	2,4	2,4	2,4
Otros	0,5	0,5	0,3	0,6	0,1
TOTAL	18,0	14,8	14,5	17,0	17,1

El equívoco de la distribución del ingreso

El tema de la distribución del ingreso está muy activo desde hace aproximadamente unos seis meses y creo que puede llevar a sucesivas alzas de tributos en el futuro. Y quiero entregar dos antecedentes, que muestran empíricamente lo que de verdad está ocurriendo en materia de distribución del ingreso.

	Mujeres	Hombres
1987	10,64	14,93
1990	9,00	12,05
1992	7,81	8,77
1994	6,82	8,44

El cuadro N° 4 que corresponde a una investigación recién publicada por el Centro de Estudios Públicos¹, nos muestra qué ocurre con la diferencial de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre, o sea, el 20% de mayor riqueza y el 20% más pobre, a nivel individual -no a nivel familiar- entre hombres y mujeres en estos años.

¿Qué ha ocurrido entre el año 1987 y el año 1994, años en que hemos tenido un proceso de crecimiento económico de aproximadamente un 7% en promedio? ¿Se ha empeorado, se han alejado los extremos de la brecha? La tabla es categórica: nos muestra cómo la brecha se ha ido reduciendo, las mujeres de 10,64 a 6,82; los hombres de 14,93 a 8,44; es decir, no es efectivo que la distribución del ingreso en el país se haya empeorado.

Muchos se preguntarán por qué en la información del Banco Mundial, que apareció hace algunos meses y que el Ministro del Trabajo y otras autoridades de gobierno han citado con frecuencia en la prensa, se dice que la distribución del ingreso ha empeorado. Eso es porque se ha utilizado una comparación de la encuesta CASEN, que mide la situación de ingreso familiar en hogares, entre el año 1994 y el año 1992. Esa encuesta demuestra un muy leve deterioro, estadísticamente no representativo, y por lo tanto, no corresponde seriamente con-

1. H. Bcyrc e I. Irrázaval, Puntos de Referencia N° 159 CEP

cluid de ella que la distribución del ingreso ha empeorado. Lo que sí ha ocurrido entre 1994 y 1992, y que es preocupante, es el hecho de que el número de perceptores de ingreso en una familia del decil más pobre, ha disminuido entre 1994 y 1992. En otras palabras, el número de personas que a través de un trabajo contribuyen al ingreso familiar también cayó. Ello ha ocurrido porque entre esos dos años, la economía crecía en un 10% y en 1994, al 4,5%. Es decir, habíamos reducido a la mitad el crecimiento económico, y en los deciles de menor ingreso, cuando crece menos la economía, es más difícil incorporarse y encontrar buenas oportunidades de empleo.

Hay una segunda explicación, y es que en esto influyen decisivamente las políticas de salarios y leyes laborales que establece la autoridad. Mientras la fijación del salario mínimo más se aleja de la productividad del trabajador, mientras más exagerados son los acuerdos de remuneraciones por sobre la productividad con los trabajadores del sector público, se está dando a las personas que conforman el decil más pobre, una señal de que cada vez será más difícil para ellos incorporarse a la fuerza de trabajo y tener un trabajo estable. Y por eso es que en ese grupo familiar del 10% o del 20% más pobre de la población, cada vez hay menos personas que generan ingreso.

El siguiente cuadro muestra algo dramático: la tasa de desempleo según decil de ingresos.

Cuadro N° 5
TASA DE DESEMPLEO SEGUN DECIL DE INGRESO
(CASEN)

DECIL DE INGRESO	1992	1994
I	18,2	22,0
II	9,6	11,4
III	7,8	8,7
IV	8,7	7,5
V	5,1	8,5
VI	4,1	4,9
VII	3,3	4,3
VIII	2,7	3,2
IX	2,2	2,3
X	1,1	1,7

En este cuadro es posible observar cómo crece la tasa de desempleo entre el año 1992 y el año 1994. La tasa de desempleo en el primer decil, en el 10% más pobre de la población, es un 22%. Queda demostrado con ello cómo el desempleo afecta más significativamente a los más pobres y ello se acentuó en el período analizado por políticas laborales seguidas por el Gobierno, que son inadecuadas, y por un descenso en el ritmo de crecimiento.

Libertad y Desarrollo

En consecuencia, creo que los argumentos oficiales en el sentido de que la distribución del ingreso se ha empeorado son incorrectos, y que la demostración empírica es clarísima. Hay que enfatizar nuevamente el tema del crecimiento para abordar el tema de la pobreza y el tema de la distribución del ingreso y, obviamente, también hay que tratar el tema de la educación en el mismo sentido.

Si tenemos un sistema tributario eficiente, que grava más el consumo y desgrava el ahorro, si tenemos un sistema tributario que estimula la creatividad y el esfuerzo personal, vamos a ver un mayor crecimiento económico y mejores oportunidades de empleo, y ésta es la principal vía para arreglar el problema que nos preocupa a todos, que es mejorar la igualdad de oportunidades en todo el país, derrotando la pobreza.

Competitividad tributaria

También me preocupa que, así como durante la década del 80 teníamos una situación muy avanzada en materia tributaria, ahora estamos perdiendo competitividad.

	Empresas	Personas (máxima)	Aranceles	IVA
Argentina	30	30	10,8	
Bolivia	0	13 parejo	5 - 9	13
Brasil	30	35	14,3	7 - 25
México	35	35	9,4	10

El cuadro N° 6 muestra una comparación de tasas de impuestos a empresas, a personas, al comercio exterior y el IVA en algunos países latinoamericanos. Se puede apreciar que en materia de tasas de impuestos a las empresas estamos bastante bien; pero en materia de impuestos a las personas, nuestra tasa máxima de 45% supera a la de Argentina (30), Bolivia (13 parejo), Brasil (35) y México (35).

Y respecto de aranceles, donde éramos uno de los países más abiertos, Argentina, Bolivia, Brasil y México se han acercado substancialmente. Los datos que muestra el cuadro son del año 1992 -93, por lo que no refleja los avances que en materia de apertura han realizado en el intertanto esos países.

Si comparamos con algunos países del sudeste asiático, vemos que Hong Kong tiene 17,5%

para las empresas, 15% parejo para el impuesto al ingreso, aranceles O e IVAO. Singapur y Taiwan tienen cargas tributarias más importantes para las empresas, pero mucho más bajas que Chile para las personas respecto a su tasa máxima, y también ocurre lo mismo con los aranceles. En el caso neozelandés, país que también ha hecho reformas económicas profundas durante los últimos siete u ocho años, de una tasa máxima de impuesto a la renta a las personas de 66%, la han bajado a 33%, con sólo dos tramos: una tasa de 25%, y otra de 33%.

Nuestro país se está quedando atrás, especialmente en materia de impuestos a la personas, respecto del concierto internacional; y especialmente atrás en relación a los países que compiten con nosotros. Y hay que ser muy claro en señalar que esto es delicado, porque si estamos gravando más el ingreso, gravando doblemente el ahorro en comparación a otros países, en un mundo globalizado, podemos sufrir consecuencias muy graves.

Hoy día el capital es un factor extremadamente móvil, que se traslada con facilidad - lo que no era tan importante hace treinta, cuarenta o cincuenta años atrás-; por lo tanto, si efectivamente en Argentina hay una situación tributaria mejor, los capitales, ya sean chilenos o extranjeros, se van a ir a Argentina; y si seguimos en una situación desmedrada, menos capitales vendrán hacia Chile. Lo mismo ocurre con el capital humano más calificado, integrado por profesionales y empresarios jóvenes. Si el sistema tributario castiga su espíritu emprendedor, se van a ir a crear empresas a otros países.

Este es, entonces, un elemento central de la competitividad de una economía; no solamente como pensábamos antes, desde el punto de vista de la tributación de la inversión extranjera, ya que hoy día el capital empresarial también se puede mover, como lo está demostrando espectacularmente el empresariado nacional en los últimos años.

Llamo la atención sobre nuestra comparación dinámica con nuestros competidores latinoamericanos, que me parece muy relevante. El cuadro siguiente es un resumen de cómo han bajado las tasas máximas en Argentina, en Bolivia, en Brasil, Chile y México, y ustedes ven como estos países, que son nuestros competidores, son los que han avanzado mucho más decididamente.

	1979	1993
Argentina	45%	30%
Bolivia	48%	13%
Brasil	55%	35%
Chile	60%	50%
México	55%	35%

Libertad y Desarrollo

Pero no solamente es un problema de nivel de tasas el que tiene nuestro sistema de impuesto a la renta. También es especialmente grave el problema de la escala de progresividad. Nuestro sistema tributario tiene una pendiente gigantesca en materia de tramos, donde muy rápidamente se llega al tramo del 45%. Con esto, se está afectando especialmente a profesionales jóvenes, y a empresarios medianos y pequeños. En el fondo, se está limitando la movilidad social. Hoy, cuando además se habla y empieza a aparecer nuevamente el tema de los conglomerados y del poder económico, con este sistema tributario estamos impidiendo que otros grupos o empresas de menor tamaño puedan también formar conglomerados y competir. Es decir, no sólo estamos afectando el desarrollo, sino que también estamos perjudicando la igualdad de oportunidades en nuestra economía en todo sentido.

Para graficar y demostrar lo anterior, el cuadro N° 8 muestra una comparación de cómo una renta mensual es gravada por el impuesto a la renta en Argentina y Chile. En el caso de una renta de \$2 millones, se aplica una tasa media de 5% en Argentina y en Chile, de 12,6%; si es una renta de \$5 millones, la tasa media en Argentina es de 14%, y en Chile, de 30,8%. Es decir, efectivamente nosotros estamos en una situación de pérdida de competitividad grave, a raíz de la inusual progresividad de los tramos en el impuesto a la renta.

	Argentina	Chile
Renta mensual		
1.000.000	0,0	5,4
2.000.000	5,0	12,6
5.000.000	14,0	30,8

La solución de fondo para esto es no seguir tratando de tapar el huracán con la mano, como es el caso de la ley comentada o de otros ajustes tributarios que se han propuesto y que buscan desincentivar el uso de las sociedades de inversión y de eliminar incentivos al ahorro. El problema de fondo está en el altísimo gravamen a la renta de las personas en la segunda categoría y en el global complementario. El tema esencial es que tenemos que adecuarnos a una situación de grave retraso en materia de modernización del impuesto a la renta.

Eso pasa, entre otras cosas, por la política fiscal: por mayor austeridad en el gasto público. A este respecto, desde nuestra perspectiva, ha habido una política de excesivo gasto público, creciendo éste más que el producto, generando esta mayor demanda de recursos para financiar una serie de gastos sociales que no han redundado en mejoras en la situación social.

Quiero recordar aquí que hay dos trabajos que establecen que la disminución de la pobreza se debe en un 80% al crecimiento económico. Otro estudio realizado en Libertad y Desarrollo, establece que de la reforma tributaria del año 1990 solamente un 26% de lo recaudado llegó al 20% más pobre de la población; es decir, desde el punto de vista de la mejoría de la distribución del ingreso, lo que esa reforma significó fue mínimo, porque el 20% más rico de la población recibió un 21% del gasto adicional. Queda claro, entonces, que no es el alza de tributos el mecanismo adecuado y que la clave está en una mayor austeridad del sector público. Afortunadamente, existe en el país una creciente conciencia de este aspecto. Ello lo demuestra la reducción de gasto público aprobada por el Congreso en la discusión del presupuesto 1996.

Es un gran activo para un país el que el sistema político y el Congreso, en vez de estar discutiendo incrementos del gasto público, discuta y apruebe su reducción. Le asigno a esto una importancia y una señal realmente muy significativa, especialmente a la luz de lo que nos preocupa, porque la única manera de hacer la reforma tributaria que el país necesita -y que es urgente en materia de reducción del impuesto al ingreso- es a través de una política de mayor moderación del gasto público.

Si el país crece al 6% - aunque creo que puede hacerlo perfectamente al 7% o más en promedio- y si el gasto de inversión lo hacemos crecer también al 6% anual y moderamos el gasto corriente creciendo en términos reales a una tasa de 3,5%, al cabo de cinco años se podría acumular un excedente de aproximadamente un punto y medio del producto. Ello nos permitiría llevar adelante una profunda modernización del impuesto al ingreso y continuar rebajando los gravámenes al comercio exterior. Ahora bien, no hay que esperar cinco años; si hay un compromiso en esta materia, uno podría iniciar un proceso gradual para actualizar nuestro sistema tributario, así como se hizo en la reforma del año 1984, que terminó de concretarse en 1989. Eso permitiría ponerse al día en materia de ingreso de las personas y mantener el sistema de tributación a las empresas; mantener los incentivos al ahorro y el sesgo hacia desgravar el ahorro a través de mecanismos como el 57 bis y otros, que hoy día tiene nuestro sistema tributario².

2. Propuestas en la dirección correcta ver: a) R. Costa "Hacia un estado que favorezca la competitividad en "Las Tareas de Hoy", Libertad y Desarrollo, y b) B Fontaine "Un Impuesto para fortalecer el crecimiento" en "Chile hacia el 2000" Centro de Estudios Públicos.