

SOBRE LA LEY DE IMPUESTO A LA RENTA *

Bernardo Fontaine T.

Las auspiciosas perspectivas económicas y las necesidades electorales han renovado el debate en torno a la redistribución del ingreso y con ello el cuestionamiento del Sistema Tributario Vigente. Este trabajo analiza los efectos que tendría la derogación de la Reforma Tributaria de 1984, proposición planteada por algunos sectores opositores al actual gobierno.

El autor concluye que tal medida conduciría a una disminución del ahorro y, por ende, de la inversión, entorpeciendo el desarrollo económico y reduciendo los salarios reales. Aún más, perjudicaría la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa al desfavorecer la capitalización de las empresas pequeñas y nuevas.

Lo anterior no impide que la legislación pueda ser perfeccionada en algunos aspectos, ampliando sus incentivos al ahorro personal y simplificando sus disposiciones.

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial con mención en Economía. Universidad Católica de Chile.

* Agradezco los comentarios de Jorge Desormeaux, Juan Andrés Fontaine y Daniel Wisecarver. Por cierto que los juicios vertidos en el artículo son responsabilidad del autor.

Introducción

Como corolario de la campaña plebiscitaria, ha surgido con particular fuerza el anhelo legítimo de elevar los niveles de vida de los chilenos.

La discusión ha sido provocada no sólo por las urgencias electorales sino que también por el vigoroso crecimiento económico de los últimos 5 años, que hace posible redistribuir una torta más succulenta. El tema de la reactivación de la economía ha sido ampliamente superado y el análisis se centra más bien en la repartición de ese crecimiento.

Se ha hablado de mejores remuneraciones y mayores gastos públicos en las áreas sociales claves como salud, educación y extrema pobreza. La necesidad de financiar estos gastos, más la inclinación a distribuir de manera más igualitaria los beneficios del crecimiento económico han incorporado a la discusión los Impuestos a la Renta. Aunque no existe un planteamiento claro, algunos sectores vinculados al “No” han propuesto eliminar la Reforma Tributaria de 1984, de manera de retrotraer la carga tributaria a la existente en 1983. El presente artículo busca analizar qué significa la aplicación de esta proposición y señalar algunos aspectos en que la legislación actual puede ser perfeccionada.

Tradicionalmente, los impuestos a la renta chilenos gravaban los ingresos percibidos por los agentes económicos sin distinguir si éstos eran consumidos o ahorrados. La Reforma Tributaria promulgada en 1984 buscó establecer en Chile un impuesto progresivo a los ingresos consumidos y de esta manera fomentar la inversión. Simultáneamente se rebajó la carga tributaria y se otorgaron ciertos incentivos al ahorro personal directo.

La primera sección de este trabajo analiza el efecto de reimplantar un impuesto al ingreso sobre la eficiencia de la economía y la movilidad social. La segunda sección se aboca a las rebajas tributarias, y la tercera, a los incentivos al ahorro personal directo. Por último, la cuarta señala algunos aspectos en que la Legislación Tributaria vigente puede ser mejorada.

1. El impuesto a las rentas generadas por las empresas

El proyecto original de Reforma se proponía sustituir el impuesto al ingreso vigente entonces por un impuesto al consumo. La idea central era gravar una base imponible que excluyera el ahorro del ingreso. En forma más precisa, la Reforma implicaba:

- Eliminar todos los impuestos a las empresas, pues sólo las personas consumen. Los dueños sólo deben tributar por los retiros que realizan y no por las utilidades devengadas.
- Permitir que las personas puedan deducir de su renta imponible las inversiones netas que efectúen. Los distintos impuestos personales se fundirían en un solo impuesto al gasto.

Sin embargo, el proyecto sufrió diferentes cambios durante el proceso legislativo. El sistema expuesto significaba postergar la recaudación del impuesto a las sumas invertidas por empresas y personas hasta su consumo. El Fisco debía soportar estas menores recaudaciones en medio de una recesión. Además, existían dudas sobre la aceptación política de las modificaciones propuestas. Un impuesto al gasto podía ser interpretado como un beneficio para los sectores de más altos ingresos, más proclives al ahorro. Más adelante se plantea el verdadero impacto distributivo de la Reforma.

Por último, un impuesto al consumo plenamente aplicado exige valorar anualmente el patrimonio de cada persona. Si se conoce la riqueza de la persona al inicio del año, los ingresos recibidos y la riqueza al final del año, es posible determinar fácilmente el monto ahorrado y el monto consumido por el contribuyente. Sin embargo, esto representa importantes dificultades prácticas.

Lo cierto es que la Ley de 1984 mantuvo los incentivos al ahorro de las empresas propias de un impuesto al consumo, pero sólo introdujo cambios parciales en la tributación personal. El resultado fue un híbrido entre el impuesto al gasto y al ingreso. El Anexo N° 1 detalla las principales modificaciones introducidas por la Reforma de 1984.

Si se volviera a implantar el impuesto a la renta vigente hasta 1984 que gravaba el ingreso independiente de su destino, la estructura impositiva desincentivaría el ahorro y la inversión privada. Los montos ahorrados estarían afectos a impuesto al producirse y nuevamente al generar intereses o utilidades.

Supongamos que una persona una vez pagados sus impuestos ahorra \$100 en un banco que le da 10% de interés. Si no existieran impuestos a los intereses, él percibiría, al año siguiente, \$ 110 ($1+10\% \times 100$). El “premio” por ahorrar sería \$ 10. ¿Qué pasa si hay un impuesto al ingreso de, por ejemplo, un 50%? Esos \$ 10 de interés serían renta. La persona recibiría \$ 105 ($1.1 \times (100) - 0.5 \times (10)$) El premio por ahorrar ahora es sólo \$ 5. Si el premio es menor, es lógico esperar que el ahorro personal sea también menor¹.

¹ A este respecto, véase, por ejemplo, Hirshleifer (1970).

Los individuos ahorran con el objeto de distribuir su consumo a lo largo de la vida según sus preferencias². Un impuesto al ingreso castiga el ahorro al disminuirle su retribución. Eso fuerza a las personas a consumir más en el presente. No es raro, entonces, que Chile haya presentado escaso ahorro.

El impuesto al consumo, por el contrario, no afecta las decisiones de ahorro de las personas. Siguiendo con el ejemplo anterior, si la tasa de impuesto al gasto es 50%, esa persona dispondría de \$ 200 para ahorrar o de \$ 100 para consumir. Esto porque si decide consumir debe pagar el impuesto ($0.5 \times \$ 200 = \$ 100$), si ahorra posterga el impuesto. Ahorrar \$ 200 significa recibir \$ 220 al año siguiente. Si entonces estima adecuado consumir ese dinero tributará \$ 100 ($\$ 220 \times 0.5$). En definitiva, si esta persona no ahorra, consume \$ 100. Si ahorra consumirá al año siguiente \$ 110. El premio por ahorrar es \$ 10, exactamente el mismo, en términos proporcionales, que si no existiera impuesto. El impuesto al gasto no altera la asignación del consumo en el tiempo y, por ende, no perjudica el ahorro.

En definitiva, en el caso de las empresas, los dueños de sociedades anónimas o no anónimas están gravados sólo por las utilidades que retiran y consumen. Las utilidades retenidas o las reinvertidas en otras empresas no están gravadas mientras no se consuman.

Los accionistas exigen para invertir en una empresa una determinada tasa de rentabilidad después de impuestos. Volver al impuesto al ingreso implicaría aumentar significativamente los impuestos, por ende el costo de financiarse con capital propio. Esto genera dos efectos: la deuda sustituye capital propio al disminuir su costo relativo y, además, disminuye la inversión.

Dicho de otro modo, la Reforma de 1984 tendió a demoler los desalientes que el impuesto al ingreso generaba sobre el ahorro.

Por otra parte, el efecto sobre el nivel de endeudamiento sería también importante. El hecho de que los intereses pagados fueran deducibles de la base imponible, sumado al escaso control en el pago de los impuestos por los intereses percibidos, llevaba a rebajar el costo de financiarse con deuda en vez de hacerlo con capital propio. Dadas las altas tasas de impuestos vigentes, este efecto era muy importante. Ciertamente ésta era una de las causas del alto endeudamiento de las empresas chilenas³.

² El ejemplo más claro es el ahorro que realiza una persona en actividad para el período de la vejez.

³ Un análisis detallado de este punto puede encontrarse en F. Pérez (1983) y C. Acle (1985).

Como se muestra en el Cuadro N° 1, el dividendo neto de impuestos percibidos por un accionista de una sociedad anónima aumentó significativamente gracias a la Reforma. Esto significa que es más rentable invertir en una sociedad anónima. Es interesante observar que ese aumento es mayor mientras más baja es la tasa de Global Complementario. Por ejemplo, para un contribuyente afecto al 50%, su dividendo crece en \$ 5.4 por cada \$ 100 de utilidad. Para quien está afecto a un 10%, su dividendo neto de impuesto crece \$ 19.8. Es decir, la estructura tributaria aplicada a la sociedad anónima beneficia a los contribuyentes con menores ingresos favoreciendo el “Capitalismo Popular”.

CUADRO N° 1: SOCIEDADES ANÓNIMAS

Supongamos que una sociedad gana y reparte \$ 100 de utilidad imponible y sigamos su curso hasta el bolsillo del accionista, según los sistemas tributarios vigentes antes y después de 1984.

	Pre-Reforma (1983)	Post-Reforma (1988)
1. Utilidad	100	100
2. Imp. Primera Cat. (10% de 1)	-10	-10
3. Tasa Adicional (40% de (1-2))	-36	0
4. Dividendo percibidos (1-2-3)	54	90
5. Global Complementario (4*tg)	-54 tg	-90 tg
6. Crédito al global	21,6	9
7. Dividendo después de impuestos (4-5 + 6)	75,6-54 tg	99-90 tg
Tasa de global 50%	48.6	54
Tasa de global 25%	62.1	76.5
Tasa de global 10%	70.2	90
Tasa de global 0%	75.6	99

El Cuadro N° 2 demuestra que el mismo resultado se observa para las sociedades de personas.

Si el socio retira toda la utilidad después de impuestos (\$ 90), su retiro neto es mayor puesto que cuenta con un crédito a su favor por la Primera Categoría. Ahora, si retira un porcentaje de la utilidad, la diferencia es todavía más grande puesto que además del crédito, la Reforma grava sólo el retiro y no la totalidad de la utilidad devengada. Más aún, la última

modificación a la Ley de la Renta⁴ especifica que la Primera Categoría afecta sólo a las rentas retiradas. Las utilidades retenidas en la empresa no están afectas a ningún impuesto mientras no se distribuyan. Así, en el ejemplo propuesto, la legislación actual permite reinvertir \$ 50 en vez de los \$ 45 que permitía el sistema antiguo.

Aunque los detalles de esta innovación son todavía imprecisos es posible afirmar que en el fondo la norma ha constituido la Primera Categoría en un impuesto de retención a los retiros de utilidades, semejante a la retención que sufren los sueldos y salarios⁵.

CUADRO N° 2: SOCIEDADES DE PERSONAS*

Supongamos que una sociedad genera \$ 100 de utilidad imponible y sigamos su curso hasta el bolsillo de su propietario aplicando ambos sistemas tributarios.

	Pre-Reforma Retiro 100% UT	Post-Reforma Retiro 100% UT	Pre-Reforma Retiro 50% UT	Post-Reforma Retiro 50% UT
1. Utilidad	100	100	100	100
2. Imp. Primera Cat. (10% del retiro)	-10	-10	-10	-5
3. Retiro (1-2)	90	90	45	45
Reinversión de Utilidades	0	0	45	50
4. Global Complementario (3*tg)	-90tg	-90tg	-90tg	-45tg
5. Crédito al Global	0	10	0	4.5
6. Retiro Neto de Impuestos	90 (1-tg)	99-90 tg	45-90 tg	49.5-45 tg
Tasa global 50%	45	54	0	27
Tasa global 25%	67.5	76.5	22.5	38.25

* La Ley de la renta distingue dos tipos de sociedades: las anónimas y comanditas por acciones y el resto de las sociedades, a las cuales llamaré sociedades de personas.
UT: Utilidad.

⁴ Publicada en el Diario Oficial, el 14 de enero de 1989.
⁵ También las modificaciones corrigieron ciertos detalles de la ley y establecieron un sistema simplificado de tributación para los pequeños contribuyentes.

La nueva legislación implica un incremento en la rentabilidad antes de impuestos personales de las inversiones de todos los tipos de sociedades, pero este efecto es particularmente fuerte para las sociedades no anónimas.

Esta mayor rentabilidad se debe a la eliminación de la doble tributación que afectaba al ahorro en la legislación anterior y es un poderoso incentivo a que los chilenos inviertan más a través de las empresas. Simultáneamente el alza en el retorno de los fondos propios hace más atractivo financiarse con capital propio en vez de deuda. Además los menores impuestos a las empresas disminuyen la ventaja tributaria del crédito, originada porque los intereses son considerados gastos tributarios mientras que los dividendos no.

El aumento en la inversión privada será financiado por ahorro privado nacional, inversión extranjera o ajustes de portafolio. Esto último se refiere al caso de inversionistas chilenos que mantienen en sus portafolios activos externos como parte de sus estrategias de diversificación. La Reforma de 1984 alivia la carga tributaria de las rentas nacionales elevando su retorno neto esperado relativo al resto de las inversiones. Será necesario aumentar la proporción de la riqueza invertida dentro de nuestras fronteras para preservar el equilibrio del portafolio. Tanto el stock de ahorros nacionales como el flujo destinado a incrementarlos, se verán reducidos ante las mejores perspectivas de la inversión interna.

Esta mayor capitalización es indispensable para desarrollo de una economía de mercado sólida y competitiva, en donde cualquier espíritu empresarial pueda desenvolverse. Los altos impuestos al ahorro privilegian a las grandes empresas ya capitalizadas castigando las ideas nuevas y los negocios pequeños y medianos.

Sin embargo, la Reforma podría aumentar, disminuir o mantener el ahorro nacional total. Es claro que el sector privado, esto es, las personas, ahorrarán más, pero a la vez el sector público sufrirá una reducción en los ingresos por la postergación de impuestos. Si el Fisco hubiera mantenido sus gastos corrientes disminuyendo su ahorro en una magnitud tal que el sector privado no hubiera podido compensarlo, ciertamente el ahorro nacional habría disminuido. Sin embargo el Cuadro N° 3 muestra cómo el gobierno ha elevado su esfuerzo de ahorro.

Por otra parte es un hecho que el ahorro nacional ha aumentado bruscamente durante los últimos años (ver Cuadro N° 4). Entre 1985 y 1987 el esfuerzo de ahorro nacional creció 230%. El sector público aportó un 26% y el restante 204% los particulares. Evidentemente existen muchas razones que podrían justificar estos aumentos al margen de la Reforma Tributaria. Pero no es menos cierto que la evidencia no contradice la hipótesis de que ella sea una causa importante.

CUADRO N° 3: AHORRO PÚBLICO
(% PGB)

1982	1983	1984	1985	1986	1987
-0.8%	0.2%	0.5%	3.9%	4.4%	5.3%

CUADRO N° 4: AHORRO E INVERSIÓN EN CHILE 1960-1988
(Porcentajes del Producto Geográfico Bruto a Precios Corrientes)

	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-87
Inversión Bruta	14.1	15.8	14.4	15.2	15.1	15.1
Ahorro Externo	3.9	1.4	2.0	3.5	9.5	6.4
Ahorro Nacional	10.2	14.4	12.4	11.7	5.6	8.7

	1985	1986	1987	1988
Inversión Bruta	13.7	14.6	16.9	17
Ahorro Externo	8.3	6.7	4.3	1.0
Ahorro Nacional	5.4	7.9	12.6	16.0

Fuente: Cuentas Nacionales y estimaciones (1988).

1. El Aspecto redistributivo

El grueso de las críticas contra la Reforma ha apuntado a sus probables efectos negativos en la distribución del ingreso. Particularmente se ha sostenido que el impuesto al consumo es regresivo puesto que los pobres consumen una proporción mayor de su ingreso que los ricos⁶. Luego están más severamente gravados.

El punto merece ser analizado desde una perspectiva teórica y práctica. En primer lugar un impuesto al gasto no significa perdonar los im-

⁶ Marfán (1984, 1985) y Edwards (1986).

puestos personales de los montos ahorrados sino que sólo postergarlos hasta su consumo. En esa ocasión tanto el ahorro original como el retorno obtenido estarán afectos al Impuesto a la Renta. La posibilidad de posponer impuestos sólo permite asignar en el tiempo el consumo libremente. La Teoría del Ingreso Permanente⁷, que mereció un Premio Nobel, sostiene que el consumo total de las personas a lo largo de sus vidas es un porcentaje estable de su riqueza e independiente del monto de la misma. Entonces, analizando el problema dentro de un marco conceptual intertemporal, un impuesto al consumo implica gravar el mismo porcentaje de riqueza de cada persona. El efecto redistributivo del impuesto puede ser neutro o progresivo según sus tasas⁸.

Por otra parte, el sistema impositivo vigente favorece la creatividad y la iniciativa emprendedora al permitir la rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas con escaso acceso al mercado de capitales. Esto es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa.

En segundo lugar, lo que realmente interesa es la distribución final del ingreso. Es decir, la distribución resultante de los ingresos asignados por el mercado, los impuestos y la asignación del gasto público. El efecto neto de una política impositiva no progresiva y de una política fiscal progresiva puede, en definitiva, mejorar la distribución del ingreso.

Por último, en una economía abierta las posibilidades de redistribuir ingresos vía impuestos se ven bastante limitadas. Los impuestos al capital son pagados por los dueños de éste sólo si la rentabilidad que perciben es reducida por el impuesto. Sin embargo, el capital es móvil internacionalmente. Esto pone un piso a la reducción en los retornos netos al capital. Bajo ese piso el capital emigrará a otro lugar del mundo.

En definitiva altos impuestos al capital conducirán a un menor stock permanente en la economía, una menor productividad del trabajo y luego menores salarios reales. Los trabajadores pagarán parte del gravamen. Si la Ley Tributaria permite traer recursos externos propios o ajenos, también podrán beneficiarse los sectores de menores ingresos a través de mejores sueldos.

Chile no es una economía perfectamente abierta a los mercados internacionales de capitales, pero no es menos cierto que existen fuertes nexos con el exterior. A pesar de los controles y restricciones cambiarios

⁷ Friedman, M. (1957), Modigliani y Ando (1957).

⁸ Para un análisis más profundo de este punto ver Wisecarver (1980, 1982) y Boskin (1980).

hay flujos de capitales tanto extranjeros como nacionales que entran y salen del país.

Lo anterior se confirma con los trabajos que han abordado la incidencia de los impuestos al capital en economías en crecimiento. La conclusión general de estos trabajos⁹ es que el capital traspasa gran parte de su carga impositiva a la mano de obra a través de menores salarios. En particular se ha demostrado¹⁰ que mientras mayor sea la propensión a ahorrar de los capitalistas respecto de la de los trabajadores y más participación tenga el capital en el producto, más ganarán los trabajadores con una disminución de los impuestos al capital. Esas condiciones pueden ser fácilmente cumplidas por Chile.

Finalmente, como se ve en la siguiente sección, en la práctica los impuestos a la renta no parecen ser muy eficaces para redistribuir el ingreso en el caso de Chile.

2. Menores impuestos

Junto con modificar la estructura de la Ley de la Renta, las disposiciones de 1984 rebajaron la carga tributaria de los contribuyentes a través de ampliar los tramos de las escalas impositivas y disminuir las tasas respectivas. En esto se siguió la tendencia actual en el mundo a disminuir la carga tributaria para crear espacio para la creatividad y el desarrollo de los esfuerzos personales.

El Cuadro N° 5 compara las escalas de Global Complementario e Impuesto único al trabajo vigente antes de la Nueva Ley de la Renta (1983) con las vigentes actualmente (1988).

La ampliación de los tramos y las menores tasas marginales han significado importantes disminuciones en los pagos de impuestos para todos los contribuyentes del Impuesto Único al Trabajo y Global Complementario.

Por ejemplo, quien ganaba \$ 229.440 (30 UTM) en junio de 1988 pagaba una tasa media de impuestos de 6% (\$ 13.766) antes de la Reforma y paga 3% (\$ 6.883) con la escala vigente en 1988. Sus impuestos se redujeron en un 50%. Desde otro punto de vista su ingreso líquido neto de impuesto subió en 3.2%.

Para una remuneración de \$ 535.360 (70 UTM) su tasa media de impuestos se redujo de 14% (\$ 74.950) a 8.0% (\$ 42.828). Sus desembolsos

⁹ Diamond (1970), Feldstein (1974), Ballentine (1978).

¹⁰ Grieson (1975).

CUADRO N° 5: ESCALAS DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS

Tramo** \$ Junio 88/Mes	UTM*	Tasas Marginales (%)		Tasas Medias (%)	
		1983	1988	1983	1988
74.480	10	0	0	0	0
152.960	20	8	5	4	2
229.440	30	13	10	6	3
305.960	40	18	10	8	5
382.400	50	18	15	10	6
458.880	60	28	15	12	7
535.360	70	28	15	14	8
611.840	80	38	25	17	11
688.320	90	48	25	20	12
764.800	100	48	35	23	14
841.280	110	58	35	26	16
917.760	120	58	45	29	18
1.070.720	140	58	45	33	22
1.233.680	160	58	50	36	25

* Unidades Tributarias Mensuales.

** Esta escala sufrió modificaciones sucesivas entre 1984 y 1987. La que aquí se presenta es la definitiva establecida en 1988.

impositivos disminuyeron en un 43% o lo que es lo mismo su ingreso líquido se elevó en 7.0%.

La comparación entre las tasas que gravan los distintos tramos (tasas marginales de impuestos) se ve más clara en el Gráfico N° 1 donde las barras más oscuras representan las tasas vigentes antes de la Reforma.

El Gráfico N° 2 muestra la disminución en los impuestos totales pagados (tasas medias) según los distintos tramos de renta. La distancia entre la curva superior —las tasas de impuestos antes de la Reforma— y la inferior —las tasas actuales— refleja las rebajas en la carga tributaria.

Es fácil ver en el gráfico que si bien todos los contribuyentes de la Ley de la Renta fueron beneficiados por las rebajas tributarias, es cierto que relativamente lo fueron en más los contribuyentes que declararon más ingreso en ese instante. En la medida que esas personas mejoren o empeoren su situación económica podrán resultar o no relativamente más beneficiados por la estructura tributaria actual.

Sin embargo, es necesario tener presente que el grueso de la población chilena estaba ya exenta de gravámenes a la renta por virtud de disposiciones previas a la Reforma¹¹. De hecho, hoy el mínimo exento del im-

¹¹ Para una revisión histórica y analítica de las numerosas reformas tributarias llevadas a cabo entre 1973-1983, véase H. Cheyre (1986).

GRÁFICO N° 1: TASAS MARGINALES DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS

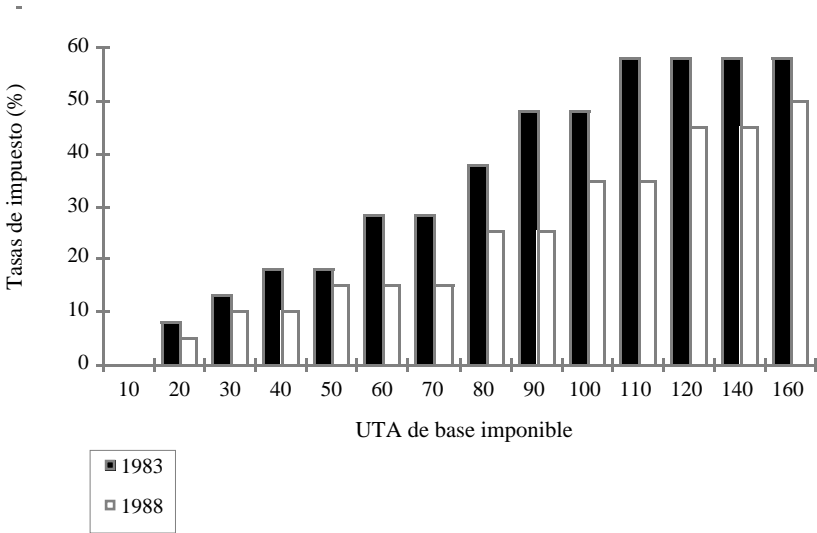
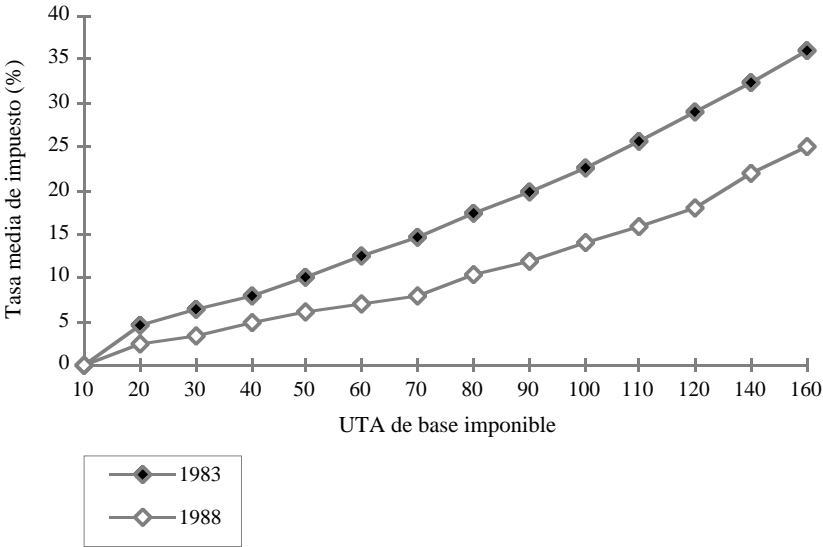


GRÁFICO N° 2: TASAS MEDIAS DE GLOBAL COMPLEMENTARIO COMPARADAS



puesto único al trabajo es de \$ 74.480 mensuales mientras que en 1973 era de sólo \$ 4.500 (ambas cifras en pesos de 1988). Por dar un ejemplo, un sueldo de \$ 100.000 paga hoy un 1% de impuestos contra un 14% que habría pagado si estuviera vigente la escala de 1973.

Por otra parte, los que pagan más impuestos no son necesariamente los más ricos sino que un grupo de los más asalariados, puesto que los remunerados por planilla tienen, en la práctica, menos posibilidades de evadir el impuesto que el resto de los asalariados. El Cuadro N° 6 muestra cómo el impuesto a la renta no ha resultado eficaz para corregir la distribución de la renta.

CUADRO N° 6: DISTRIBUCIÓN POR TRAMO DE LOS CONTRIBUYENTES DE GLOBAL COMPLEMENTARIO (1986)

Tramo de Renta (\$ Junio 1988) (millones)	Número de Contribuyentes	
	Año 1984	Año 1985
13- (+)	406	831
9.1 - 13	607	1.089
3.9 - 9.1	8.582	15.165
1.3 - 3.9	50.173	65.261
menos de 1.3	297.010	328.719
	356.774	411.066

Fuente: S.I.I.

Sólo 831 personas declararon haber ganado más de 13 millones anuales en 1985, y 17.035, rentas superiores a los 3.9 millones. Las cifras hablan por sí solas. Obviamente hay más de 831 personas que ganaron \$ 1.083.333 mensuales o más en ese año.

Concentrar entonces las rebajas tributarias preferentemente en los tramos más altos no parece ser muy significativo para reasignar ingreso.

Adicionalmente este cuadro demuestra que los esfuerzos por aumentar significativamente la recaudación fiscal a través de impuestos personales pasan por perjudicar severamente a las personas del primer tramo o por aumentar el número de contribuyentes. Esto es, reducir la exención que hoy

alcanza a \$ 74.480 mensuales. Por cierto que esto empeoraría la condición de los sectores medios y pobres. Para precisar las cifras es bueno tener presente que el sueldo imponible promedio de los trabajadores afiliados a las AFP en junio de 1988 era \$ 47.873.

La debilidad del Impuesto a la Renta para redistribuir el ingreso hace pensar que el gasto público parece ser la herramienta más eficiente. Entonces, es indispensable tener un sistema tributario que minimice las distorsiones y maximice la producción de bienes y servicios. El crecimiento económico permitirá mejorar la distribución directamente vía pago a los factores y podrá financiar mayor gasto social.

Las rebajas en los impuestos personales pueden ser consideradas regresivas a primera vista, pero el alto nivel del monto mínimo de renta exenta y la ineficacia del Impuesto a la Renta para redistribuir ingresos debilitan la solidez del argumento. De hecho sólo el 20% de las familias chilenas está afecto a Impuesto a la Renta según los datos de la encuesta CASEN realizada por la Universidad de Chile en 1985. Cualquier modificación en las escalas de los impuestos personales tendría efectos redistributivos sólo dentro del 20% más rico de Chile.

3. Los incentivos al ahorro personal directo

La Ley vigente contempla dos mecanismos para fomentar el ahorro y la inversión privados: El impuesto al consumo sobre las rentas generadas por empresas, discutido en el punto anterior, y algunos incentivos al ahorro personal directo.

Las personas no están facultadas para descontar de sus ingresos los ahorros que realicen a su nombre; es decir, no a través de empresas. En este sentido se les aplica un impuesto al ingreso, similar al vigente hasta 1983. Sin embargo, algunos ahorros pueden descontarse de la base imponible. En concreto, los primeros titulares de acciones de sociedades anónimas abiertas o instrumentos financieros de deuda y quienes coticen voluntariamente en las Administradoras de Fondos de Pensiones, pueden descontar anualmente de su base imponible el 20% de los montos invertidos¹².

Como es obvio, esta disposición fomenta las nuevas emisiones de acciones y de instrumentos de deuda de largo plazo pues sólo son elegibles

¹² Siempre que cumplan con los requisitos y no superen los topes mencionados en el Anexo N° 1.

documentos a más de un año plazo no prepagables. Asimismo, es requisito para poder efectuar la rebaja mantener al menos un año las acciones y seis meses los instrumentos de deuda. De esta forma, el artículo 57 no sólo incentiva el ahorro personal directo sino que además fomenta el desarrollo de un mercado de capitales de más largo plazo.

Esta norma no afecta la decisión de ahorrar en instrumentos de deuda o acciones, aunque sí privilegia estas últimas respecto de las participaciones en sociedades no anónimas o anónimas cerradas.

Por otra parte, habría sido preferible que los contribuyentes dedujeran la totalidad de los montos ahorrados por una sola vez en lugar de un 20% anual. De ser así el incentivo sería menor, pero por otra parte se premiarían los aumentos en el ahorro y no la mantención de un mismo stock. Una rebaja como la propuesta exigiría un control sobre el patrimonio de las personas para evitar evasiones legales. Esto es, que con un mismo monto de recursos ahorrados la persona pueda todos los años comprar instrumentos deducibles de la base imponible, sin, de verdad, haber aumentado su ahorro. Mientras la evaluación del patrimonio personal no sea posible, la rebaja del 20% proporcionada por la Ley actual parece una fórmula práctica. En, digamos, 6 años¹³ el contribuyente descuenta el total de su ahorro. Requiere, por tanto, mantener 6 años esos recursos inmovilizados para acceder a deducir de su base imponible la totalidad del monto ahorrado. A partir de ahí, cada año adicional que mantiene su ahorro le reporta un subsidio.

Un segundo mecanismo de incentivo al ahorro personal se refiere al tratamiento impositivo de las rentas generadas por las sociedades anónimas abiertas y fue establecido en diciembre de 1987¹⁴. La norma permite rebajar el 50% de los dividendos y ganancias de capital netas generadas en la enajenación de acciones o cuotas de fondos mutuos accionarios, siempre que el monto no supere 50 UTA (\$ 4.464.000). Por el monto en que dichas rentas excedan 50 UTA es posible rebajar el 20%.

Esta franquicia parece tener por objetivo incentivar la formación de sociedades anónimas abiertas compensando en parte los costos que genera

¹³ Depende de la tasa de descuento del contribuyente. En el ejemplo presentado, el valor presente del descuento de 20% durante 6 años, descontando al 5% anual, es igual a descontar el 100% en el año inicial.

¹⁴ En esta misma fecha se introdujeron otras modificaciones. Tal vez la más relevante fue, como se menciona en el Anexo N°1, permitir que las personas naturales pudieran deducir las pérdidas de capital de las ganancias de capital. Con esto se corrigió la discriminación que existía entre empresas y personas.

abrir una empresa al público. En efecto, la existencia de sociedades anónimas es deseable tanto porque permite una mayor difusión de la propiedad y agiliza el traspaso de la riqueza entre los agentes económicos como porque es más fácil fiscalizarlas. Como veremos en la sección siguiente la deducción mencionada ayuda a corregir la distorsión que contiene la Ley en favor de las sociedades no anónimas.

Simultáneamente la medida favoreció a los casi 100.000 accionistas incorporados a través de los distintos procesos de capitalismo popular a las 20 empresas cuya propiedad ha sido repartida masivamente.

Sin embargo, en el fondo, ésta es una rebaja general a las rentas generadas por el capital en las sociedades anónimas. Es claro que es un incentivo a la inversión, pero se produce un desequilibrio entre la carga tributaria de los trabajadores no propietarios y la que sufren los accionistas de sociedades. La medida no resulta así equitativa, a pesar de que la mayor inversión que provoque pueda incrementar los salarios futuros y profundizar el mercado de capital. La autoridad se propuso fomentar expresamente este tipo de organización de la producción, pero estas exenciones parciales a los dividendos parecen tender a transformar el Impuesto a la Renta en un impuesto al trabajo.

4. Mejoras a la legislación vigente

Los impuestos a la Renta podrían ser perfeccionados en diversos aspectos. El análisis detallado de estas modificaciones escapa al objetivo de este trabajo, pero, al menos, señalaré los aspectos principales.

En primer lugar, un sistema impositivo simple y claro favorece la recaudación al eliminar subterfugios legales y disminuye el esfuerzo que debe desplegar el contribuyente para cumplir con su deber cívico. Desgraciadamente la actual Ley de la Renta no es simple. Por el contrario, es un bosque de deducciones, topes y franquicias. Se mantuvieron los nombres de los impuestos vigentes antes de 1984 a pesar de que su contenido varió sustancialmente. Tal vez sería mejor establecer un único impuesto personal que gravara a los individuos¹⁵ y un impuesto de retención a empresas e individuos de 10%.¹⁶

¹⁵ Reemplazando al Impuesto al Trabajo y Global Complementario.

¹⁶ Reemplazando la 1ra. Categoría y la retención a las rentas del trabajo.

Por otro lado es necesario sintetizar y consolidar los topes que afectan las distintas exenciones y deducciones de las bases imponibles. Si bien la legislación promulgada en 1984 restringió las posibilidades de obtener ganancias de capital en general no gravadas, el tratamiento a las ganancias de capital por ventas de acciones es un ejemplo de la complejidad de la Ley.

Se entiende por ganancia de capital toda diferencia real entre el precio de compra y el de venta de un activo.

Los contribuyentes que realizan habitualmente estas ganancias están gravados por la Primera Categoría y/o Global Complementario como cualquier otra renta.

Son contribuyentes habituales los que

- realizan más de tres operaciones en el año.
- cuando está en el giro de la empresa o persona.
- cuando entre la compra y la venta de la acción media menos de un año. Esta condición es una innovación de la Reforma de 1984.

El mayor valor en la enajenación no habitual de acciones está en general afecto a un 10% de impuesto único de primera categoría. No hay otros impuestos que graven esta renta ni en su generación ni en su distribución.

Están exentos de ese 10% las personas no obligadas a declarar por renta efectiva para la primera categoría siempre que la suma de estas rentas no supere las 10 UTM (\$ 74.400). Posteriormente se elevó el monto a 20 UTM (\$ 148.800).

Además la suma de las ganancias obtenidas en el mercado de capitales debe superar 20 UTM (\$ 148.000) para estar gravadas, con excepción de las ventas de cuotas de Fondos Mutuos que tienen un tope de 30 UTM (\$ 223.200). Finalmente, sólo si la suma de las rentas de todas las fuentes excede 10 UTA (\$ 892.800) estará gravada por el Global Complementario.

En segundo lugar está la decisión sobre la escala progresiva de impuesto socialmente óptima. Una escala de muchos tramos y altas tasas impositivas favorece la evasión y castiga a los individuos que superan sus niveles económicos. Particularmente perjudicados se ven los trabajadores dependientes que tienen menos posibilidades de evadir que los independientes. ¿Cuál es la escala más eficiente y equitativa? Es un problema discutible. Mis preferencias van por una escala de dos o tres tramos con tasas de, por ejemplo, 10%, 25% y 40%.

Las altas tasas impositivas tienen un fuerte impacto negativo sobre los esfuerzos personales y creativos de trabajadores y empresarios. Especialmente se ven afectadas las pequeñas empresas y las iniciativas empresariales nuevas. Ambas tienen escaso capital, poco acceso al mercado financiero y pocas posibilidades de surgir, al estar ahogadas por impuestos que les impiden capitalizarse. Esta situación es más bien regresiva y perjudicial tanto para la movilidad social como para el desarrollo de una economía de mercado extendida.

Se debe considerar que en Latinoamérica, México y Perú tienen impuestos progresivos al ingreso con tasas máximas de 50%. Sin embargo en Argentina la tasa máxima es 33%. Bolivia y Uruguay sustituyeron el impuesto al ingreso por un impuesto al patrimonio, cuyas tasas implican para los ingresos tasas marginales menores de 50%. Por otra parte la tendencia mundial es reducir los impuestos. Estados Unidos, por ejemplo, estableció en 1986 una escala impositiva de tres tramos 15, 28 y 33%.

En tercer lugar una ley tributaria no debe afectar las decisiones de los individuos respecto de si deben organizarse o no como sociedad anónima para desarrollar sus actividades comerciales.

La derogación de la Tasa Adicional y la posposición de los impuestos a las utilidades retenidas de las sociedades no anónimas tendió a igualar el tratamiento tributario de los tipos de sociedades en cuanto a impuestos, tasas y bases imponibles¹⁷.

Pero en la práctica, el sistema de reinversión de utilidades conlleva una nueva discriminación. El accionista de sociedad de personas posterga los impuestos de las utilidades reinvertidas en la propia sociedad o en cualquier otra, sea anónima o de personas. Un accionista de una S.A., en cambio, tributa sobre el dividendo percibido aunque lo reinvierta. Sólo si lo invierte en acciones de nueva emisión de una sociedad anónima abierta puede rebajar el 20% de lo invertido en su Global Complementario. (Art. 57 bis). Todavía más, las nuevas disposiciones establecidas en diciembre de 1987 permiten excluir de las rentas un porcentaje de los dividendos de las Sociedades Anónimas Abiertas. Los accionistas de sociedades que no son anónimas abiertas, no gozan de ese beneficio. De esta forma la Ley no ha logrado ser plenamente neutral al respecto; hay disposiciones que favo-

¹⁷ La base imponible para el Global Complementario de los socios de una sociedad de personas antes de la Reforma de 1984 era toda la utilidad devengada. Para los accionistas de una Sociedad Anónima, sólo los dividendos quedaban gravados. Además éstas estaban afectas a la tasa adicional (40%), impuesto de retención del Global Complementario. Ambos factores implicaban una discriminación entre ambos tipos de sociedades, violando el principio de neutralidad que debe tener toda legislación tributaria.

recen a las sociedades anónimas, y otras que favorecen a las no anónimas. Sería conveniente igualar el tratamiento para los distintos tipos de sociedades. Por cierto que el problema no es fácil, puesto que se debe cautelar el control de la recaudación.

Por último sería conveniente extender el impuesto al consumo a los sectores que no son propietarios de empresas. Es decir, es necesario ampliar y corregir los incentivos al ahorro personal directo. En este campo existe un enorme espacio para crear fórmulas eficaces; por ejemplo se podría deducir el ahorro destinado a adquirir viviendas o el depositado en cuentas de ahorro con giros programables. La escasez de capital en Chile hace que éste merezca un tratamiento preferencial, pero también la equidad debe ser cautelada.

En definitiva la ley es susceptible de ser mejorada corrigiendo los detalles aquí presentados, así como otros aspectos. Con todo, la normativa actual representa un significativo paso en la dirección de eliminar distorsiones y crear los incentivos necesarios para proveer el ahorro y la inversión que el país necesita.

Conclusiones

La Ley de la Renta actual grava las rentas generadas por las empresas sólo cuando ellas son retiradas, es decir, las utilidades reinvertidas postergan su impuesto hasta que sean consumidas. Volver a la estructura tributaria vigente en 1983 significaría gravar tanto las utilidades consumidas como las invertidas. Entonces los montos ahorrados estarían afectos a impuesto al producirse y al generar utilidades. Esta doble tributación desincentivaría el ahorro generando un menor stock permanente de capital en la economía. Lo anterior trabaría las posibilidades de crecimiento económico y produciría menores salarios reales. Por otra parte, al hacerse más caro financiarse con capital propio, las empresas aumentarían su endeudamiento.

La Ley ha sido criticada básicamente por sus efectos supuestamente regresivos. Sin embargo, es claro que en una economía abierta al comercio internacional y en crecimiento, las posibilidades de redistribuir riqueza vía impuestos se limitan bastante. Aún más, en muchos casos estos esfuerzos redistributivos fracasan provocando traspasos de la carga tributaria a los trabajadores mediante menores salarios. En todo caso, la mayor parte de la fuerza laboral chilena está exenta de impuestos a la renta, y el Global

Complementario se ha mostrado, en la práctica, bastante ineficaz para reasignar ingresos.

El sistema impositivo vigente favorece la creatividad y la iniciativa emprendedora al permitir la rápida capitalización de empresas pequeñas o nuevas. Esto es fundamental para la movilidad social y el desarrollo de una economía de mercado competitiva y participativa.

Es posible afirmar que la Ley de la Renta de 1984 crea los incentivos necesarios para proveer el ahorro y la inversión que el país necesita. Sin embargo, la forma definitiva que tomó la nueva legislación no es simple; por el contrario, proliferan en ella las exenciones, rebajas, topes y múltiplos. Una simplificación y racionalización de la Ley y la revisión de los impuestos personales como método de distribuir ingresos serían bienvenidos. Particularmente importante es igualar el tratamiento tributario para los distintos tipos de sociedades. Con todo, la normativa actual representa un significativo paso en la dirección de eliminar distorsiones. Pero más importante aún, el esquema vigente incentivará la creatividad y capacidad de emprender de los chilenos. Los efectos económicos y sociales de esto pueden ser enormes.

ANEXO N° 1

La Reforma de 1984

Los principales cambios a la Ley de la Renta introducidos por la Reforma de 1984 se detallan a continuación:

1. Derogación a partir de 1986 del impuesto Tasa Adicional. La Primera Categoría pasó a generar un crédito contra el Global Complementario de 10% sobre el dividendo o retiro percibidos. A partir de 1989, las utilidades retenidas en las empresas no están afectas a Primera Categoría. Es decir, este impuesto se transformó en un impuesto de retención a los retiros de las empresas.
2. Los dividendos y ganancias de capital habituales percibidos por personas naturales están gravados por el Global Complementario, según la tasa que corresponda en la escala con derecho a un crédito por el 10% de la suma percibida.
Si el accionista es persona jurídica, no tributa por esas rentas hasta que las reparta a sus respectivos accionistas.

3. Los dividendos y retiros reinvertidos en sociedades que tributen según renta efectiva postergan sus impuestos personales hasta que sean consumidos. Esta postergación afecta en el caso de las sociedades no anónimas las reinversiones en la misma empresa o en cualquier otra. Para el caso de las anónimas sólo las retenciones de utilidades en la misma compañía.

Para evitar que las empresas efectúen retiros asimilados a gastos, se incorporó el Impuesto Unico de 40% que afecta todos los desembolsos rechazados por el S.I.I. como gastos tributarios. Por ejemplo sueldos a familiares de los socios.

4. El artículo 57 de la Ley de la Renta autoriza a las personas a rebajar de la renta imponible el 20% de los montos invertidos en acciones de pago, una serie de activos financieros representativos de deuda y las cotizaciones adicionales en los Fondos de Pensiones, siempre y cuando:

- Los mantenga al menos un año para las acciones y 6 meses para los bonos.
- Los instrumentos sean de un plazo mayor que un año y nominativos.
- El inversionista sea primer titular.
- El cobro o rescate anticipado implique la pérdida de los intereses devengados.

Estas rebajas tienen dos topes alternativos:

- Las rebajas por las inversiones en acciones y bonos no puede exceder el 20% de la base imponible.
- Las rebajas en activos financieros más las cotizaciones adicionales en las AFP no pueden superar las 50 UTA (Unidades Tributarias Anuales).

5. En un principio persistió la discriminación entre las personas naturales y las empresas en el caso de las pérdidas de capital. Las segundas podían deducirlas de su base imponible, en tanto que las primeras no. Una reciente modificación a la ley corrigió esta situación. (Ley N° 18.682 publicada el 31/12/87).

ANEXO N° 2

Escalas de Global Complementario Comparadas

Tramo (en UTM)* (%)	Pre-reforma (1983) **(%)	Post-reforma (1988)
0-10	0	0
10-25	8	5
25-30	13	5
30-40	13	10
40-50	18	10
50-55	18	15
55-70	28	15
70-85	38	25
85-90	48	25
90-100	48	35
100-120	58	35
120-150	58	45
150-(+)	58	50

*Unidades Tributarias Mensuales.
**Esta escala sufrió modificaciones sucesivas entre 1984 y 1987. La que aquí se presenta es la definitiva establecida en 1988.

Referencias Bibliográficas

Acle, Cristina. “El Sistema Económico y el Desarrollo” Tesis para optar al título de ingeniero Comercial y grado de Magister UC. (1985).

Ballentin. “The Incidence of Corporation Income Tax in a Growing Economy” *Political Economy*, 51 (1978).

Boskin. “Problemas en la elección entre tributación a la renta y al gasto” U. de Chile (1980).

Cheyre, H. “Reformas Tributarias 1974-83” *Estudios Públicos*, 21 (Verano 1986).

Diamond, P. A. “Incidence of an interest Income Tax” *Economic Theory*, 2 (1970).

Edwards, E. “Reforma Tributaria, análisis y perspectivas” publicado en *Ahorro, Inversión y Desarrollo Nacional*, CED (1986).

Feldstein. “Incidence of capital income tax in a growing economy with variable saving rates” *Review of Economic Studies* (1974).

Friedman. “A Theory of the consumption function” (1957).

Grieson. “The incidence of profit taxes in a neoclassical growth model” *Public Economics* (1975).

Hirshleifer. “Investment interest and capital” (1970).

Marfán, M. “Una evaluación de la Reforma Tributaria”, *Estudios CIEPLAN*, 13 (1984).

“Recaudación e Inversión Privada”, *Estudios CIEPLAN*, 18 (1985).

- Modigliani y Ando "The life cycle hipotesis of saving" *American Economic Review* (1957).
- Pérez, F. "El Impuesto a la Renta: Problemas de Neutralidad Financiera" Boletín Económico, 8, de la Facultad de Economía y Administración U.C.
- Wisecarver, D. "Sobre la regresividad de los impuestos al consumo" *Cuadernos de Economía*, 52 (1980). □