

PUNTOS DE REFERENCIA

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS Monseñor Sótero Sanz 175 - Fono 231 5324 - Santiago de Chile

Número 112

Abril 1993

LA HORA DE REFORMAR LOS IMPUESTOS PERSONALES

- Actualmente se discute en el debate público el futuro de la reforma tributaria que elevó los impuestos a empresas, personas y el IVA en 1990. El Gobierno ha propuesto reducir los impuestos personales (Global Complementario e Impuesto Unico) manteniendo las alzas del resto de la reforma.
- Los impuestos personales en Chile son elevados. Si comparamos nuestras escalas tributarias con las vigentes en 11 países desarrollados, vemos que nuestras tasas de impuestos están entre las más altas y que los tramos entre las distintas tasas son extraordinariamente cortos.
- Argentina estableció impuestos personales con tramos más amplios y tasas marginales de impuestos menores que las chilenas. La tasa más alta es 30%. Es posible que esa diferencia tributaria tiende a ejecutar chilenos a emigrar hacia las empresas argentinas, las que necesitan profesionales modernos con experiencia en mercados competitivos e internacionales.
- Parece ser, pues, ésta la oportunidad de establecer una escala de impuestos moderada y estimulante, que permita la movilidad social y la creatividad.
- También es necesario reforzar los estímulos al ahorro de los empleados chilenos, los más afectados por los impuestos personales. Eso permitirá incrementar el ahorro privado, tan necesario para seguir creciendo rápidamente.
- Nuestra proposición es añadir la posibilidad de rebajar de la base imponible de los impuestos personales el 100% de los montos invertidos en cuotas de fondos mutuos o fondos de inversión y congelar así el pago del impuesto hasta el momento que el contribuyente venda sus participaciones en dichos fondos. Este sistema ofrece a las personas toda la variedad disponible de inversiones, y además es fácil de controlar, aumenta la competencia en el mercado de capitales y permite masificar el ahorro a través del esfuerzo de venta de los administradores de los fondos mutuos o de inversión.

1 En 1990 el Gobierno acordó con la oposición una reforma tributaria que elevó la tasa del IVA y los impuestos a la renta, tanto para las personas como para las empresas. En esa oportunidad se acordó también derogar esa reforma a partir de 1994.

2 En el transcurso de los últimos meses, las autoridades han insistido en la necesidad de mantener el alza de impuestos promulgada en 1990, sobre todo respecto de los impuestos a las empresas que, según la ley vigente, deberían bajar automáticamente en 1994. Dentro de ese debate, el Gobierno ha manifestado su disposición a estudiar una reducción de los impuestos a la renta que afectan directamente a las personas. Este Punto de Referencia tiene como objetivo aportar antecedentes que permitan reducir el nivel y mejorar la estructura del Global Complementario y del Impuesto Unico al Trabajo.

El nivel de los impuestos personales en Chile

3 Tanto el Global Complementario como el Impuesto Unico al Trabajo (en adelante los denominaremos "impuestos personales") son altos, particularmente desde su fuerte incremento en 1990. En efecto, en esa oportunidad no sólo se elevaron las tasas marginales sino que también se acortaron significativamente los tramos afectos a cada tasa de impuestos. Ello significó alzas tributarias desde un 11 hasta un 53%, dependiendo del nivel de sueldos e ingresos del contribuyente.

4 Para establecer cuán altos son los impuestos personales chilenos, los hemos comparado con los vigentes en 11 países desarrollados. Los resultados se muestran en los Cuadros N°s 1, 2 y 3.

5 En el Cuadro N° 1 hemos ordenado a los países en la primera columna según la tasa marginal de impuestos que afecta en cada uno de ellos a un contribuyente que gana \$ 1.000.000 mensual (el nivel de sueldo de un subgerente de área). El primer país es aquel con menor tasa marginal de impuestos para ese sueldo. En la segunda columna hemos ordenado los países según la tasa media o tasa promedio de impuestos que paga cada contribuyente que gana \$ 1.000.000. Esta última tasa expresa el porcentaje del sueldo que es capturado por el Gobierno. Nuevamente el primer país es aquél de menores impuestos.

6 Respecto de las tasas marginales, vemos que la chilena (25% para un sueldo de \$1.000.000) es la sexta más alta entre los doce países, levemente inferior al promedio de los once países restantes (26%). En cuanto a las tasas promedio de impuestos, en Chile un contribuyente que gana \$1.000.000 entrega un 11% de sus ingresos al Gobierno, esto es,

\$110.000 mensuales. Esta cifra también es la sexta más alta de la muestra y no difiere del promedio de los 11 países.

CUADRO N° 1

Impuestos a la Renta para Ingresos Mensuales Brutos de \$ 1.000.000

Tasa marginal	%	Tasa promedio	%
Suiza	7	Japón	0
Holanda	13	Suiza	3
Japón	15	Francia	3
Alemania	20	Alemania	7
Estados Unidos	23	Holanda	9
Gran Bretaña	25	Estados Unidos	11
Chile	25	Chile	11
España	27	España	13
Italia	34	Bélgica	15
Francia	38	Gran Bretaña	18
Canadá	40	Italia	19
Bélgica	45	Canadá	20
Promedio, excluyendo Chile	26		11

CUADRO N° 2

Impuestos a la Renta para Ingresos Mensuales Brutos de \$ 2.000.000

Tasa marginal	%	Tasa promedio	%
Suiza	21	Japón	7
Japón	20	Francia	8
Alemania	28	Alemania	16
Estados Unidos	38	Suiza	17
España	38	Estados Unidos	18
Gran Bretaña	40	Holanda	19
Italia	41	España	22
Francia	43	Chile	25
Canadá	45	Gran Bretaña	26
Holanda	50	Bélgica	27
Bélgica	50	Italia	27
Chile	50	Canadá	33
Promedio, excluyendo Chile			
Chile	38		20

7 En el Cuadro N° 2 repetimos el ejercicio anterior, pero ahora considerando un sueldo (o ingresos totales brutos) de \$ 2.000.000 mensuales, nivel equivalente en Chile al de un gerente de área. En este caso el impuesto marginal que paga el chileno es 50%, el más alto del grupo junto con el de Bélgica y Holanda, sobre el promedio de 38%. Si observamos las tasas medias, el Gobierno chileno recauda un 25% de los \$ 2.000.000 mensuales, cantidad muy por sobre el 20% promedio que recaudan los gobiernos de esos 11 países. Chile es el quinto país en que el gobierno obtiene más impuestos de un contribuyente con ese nivel de renta.

CUADRO N° 3

Impuestos a la Renta para Ingresos Mensuales Brutos de \$ 5.000.000

Tasa marginal	%	Tasa promedio	%
Suiza	30	Francia	19
Estados Unidos	39	Japón	28
Gran Bretaña	40	Alemania	30
Canadá	45	Estados Unidos	30
Italia	46	Suiza	33
Alemania	49	Gran Bretaña	34
Chile	50	Italia	36
Bélgica	55	Bélgica	39
Japón	55	España	40
España	56	Chile	40
Francia	57	Holanda	43
Holanda	60	Canadá	44
Promedio, excluyendo Chile	48		34

8 El Cuadro N° 3 detalla las tasa marginales y medias vigentes en cada país para el caso de una persona que gana \$ 5.000.000 mensuales, esto es, un gerente general de una empresa importante. En este caso la tasa marginal de impuestos en Chile es 50%, levemente superior al promedio (48%) y la sexta más alta. Pero la mayor diferencia se observa respecto de los impuestos medios. En Chile, ese contribuyente debe pagar al Gobierno un 40% de sus ingresos, cifra bastante mayor en promedio a la de los contribuyentes en esos 11 países (34%) y sólo superada por Holanda y Canadá.

9 En conclusión, las tasas marginales de impuestos chilenas para estos niveles de ingresos siempre están entre las seis más altas de los doce países. En particular, eso se acentúa en el nivel de remuneraciones de \$ 2.000.000 mensuales, donde la tasa chilena (50%) es la más alta de todas. En segundo lugar, los tramos de los impuestos chilenos son extraordinariamente cortos. Ya con \$ 2.000.000 hemos llegado a la tasa máxima. Por esa razón la tasa marginal de ese nivel es tan alta y por tal causa los chilenos también pagamos tasas medias más altas que la mayoría de los contribuyentes de los países desarrollados. Esto significa que en Chile se pagan impuestos personales superiores.

10 Efectivamente esa diferencia de las tasas es todavía mayor porque en muchos de esos países las bases imponibles de los impuestos personales son menores a la base chilena. Mientras que en Chile prácticamente todos los ingresos son gravados, con excepción de algunos incentivos al ahorro como los del artículo 57 bis, en esos países es común deducir los intereses pagados por los créditos hipotecarios, los gastos de salud, los de educación, etc.

11 También es necesario tener presente que estamos comparando a Chile con países desarrollados en los cuales abunda tanto el capital humano como el físico y financiero. No son los países en vías de desarrollo como Chile los que deben poner trabas al capital, tan vital para el crecimiento. En ese sentido no se debe imitar la estructura tributaria del promedio de esos países, sino seguir a quienes han sido más innovadores en el tema tributario y en su desarrollo económico. Tal es el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, países que aparecen en los cuadros siempre con impuestos más moderados que Chile.

12 Por último, es necesario considerar que en el análisis comparativo realizado no se consideran eventuales diferencias de poder de compra de un mismo sueldo en países distintos ni el hecho de que los nombrados tienen otra distribución del ingreso respecto de la chilena.

13 Por otra parte, recientemente Argentina redujo las tasas de sus impuestos personales progresivos a una escala cuya tasa inferior es 6% y la mayor 30%. La escala trasandina incluye tramos más amplios y tasas marginales de impuestos menores que las chilenas. Quien gana \$1.000.000 en Argentina casi no paga impuestos; quien percibe \$2.000.000 mensuales sólo tributa el 5% de esos ingresos y, por último, quien acumula ingresos mensuales de \$ 5.000.000 debe pagar 14% en impuestos. Estas tasas impositivas promedios son significativamente inferiores a las respectivas chilenas (11, 25 y 40%).

14 Es sabido que la modernización de los ejecutivos y de la administración de las empresas es y fue un ingrediente importante de la exitosa reforma económica chilena. Es razonable esperar que las empresas argentinas busquen adelantar camino contratando a

ejecutivos chilenos, quienes ya han vivido la experiencia de competir en los mercados nacionales e internacionales.

15 El hecho de que las empresas chilenas tengan que elevar el costo que les representa retener a sus ejecutivos para evitar la emigración a Argentina puede ser particularmente grave en un momento en que a los chilenos les resulta cada vez más difícil competir en los mercados internacionales. El desafío de las empresas chilenas está en bajar costos para ganar eficiencia.

16 Las escalas tributarias chilenas consideraban tramos bastante más amplios hasta la reforma de 1990. En esa oportunidad la tradicional escala tributaria se transformó más bien en un tobogán que, inexorablemente, conduce al contribuyente a pagar la tasa máxima de 50%

17 Es conocido el efecto desincentivador de los impuestos personales extremadamente progresivos, pues castigan los ingresos de quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. En general, los empresarios y trabajadores independientes tienen posibilidades de evitar los impuestos personales, al menos parcialmente. De este modo, estos impuestos son, de verdad, gravámenes a los empleados, pues ellos son castigados si se superan económicamente.

18 Parece ser, pues, ésta la oportunidad de establecer una escala de impuestos menos distorsionadora de los esfuerzos personales. Una escala simple y estimulante que permita la movilidad social y la creatividad. Esa escala podría ser la siguiente:

Escala Tributaria Actual			Escala Propuesta		
Ingreso bruto		tasa	Ingreso bruto		tasa
mensual (pesos)		%	mensual (pesos)		%
0 - 150.000		0	0 - 150.000		0
150.000 - 500.000		5	150.000 - 500.000		5
500.000 - 800.000		15	500.000 - 1.250.000		15
800.000 - 1.150.000		25	1.250.000 - 2.500.000		25
1.150.000 - 1.600.000		35	2.500.000 - 3.750.000		35
1.600.000 (+)		50	3.750.000 (+)		45

19 La escala propuesta busca establecer aumentos de la tasa marginal de impuesto sólo cuando el contribuyente sea beneficiado con un alza importante de sus ingresos. Así la persona debe recibir 3,33 veces más ingresos para pasar de tramo del 5% al de 15% ($500.000/150.000=3,33$). En el tramo siguiente necesita ingresos 2,5 veces superiores para pasar al 25%, y luego 2 veces y 1,5 veces para pasar de los dos tramos siguientes. La escala actual exige aumentos de ingresos mucho menores para pasar de un tramo de impuestos a otro (aumentos de entre 40 y 133%). Por supuesto que esta escala reduciría significativamente la recaudación, efecto que podría ser más que compensado con la mantención de la tasa del IVA en 18%.

Impuestos personales y ahorro

20 Existe consenso respecto de que el crecimiento chileno será rápido y estable en la medida en que el país incremente significativamente su ahorro. Efectivamente, el crecimiento del ingreso nacional ha elevado el ahorro privado, pero su aumento no ha sido todo lo rápido que sería deseable. Quienes criticamos la reforma de 1990, sostuvimos que uno de sus defectos era provocar una desaceleración en el crecimiento del ahorro privado. En efecto, en 1992 el PGB creció sobre un 10% en el año, pero el ahorro privado lo hizo sólo en un 5%.

21 La Ley de la Renta actual, si bien no estimula tanto el ahorro de las empresas como la ley vigente antes de la reforma de 1990, contiene todavía disposiciones como el mecanismo de la reinversión, que permite a los empresarios mucha flexibilidad para no tributar por los ingresos que destinan a ahorro. Los empleados, en tanto, normalmente deben tributar tanto por lo que ahorran como por lo que consumen. No es de extrañar, entonces, que el ahorro de los hogares chilenos sea bajo.

22 La única disposición que favorece el ahorro de las personas es el artículo 57 bis que le permite a cada contribuyente deducir de su base imponible el 20% de las inversiones que realicen en ciertos instrumentos financieros (acciones de sociedades anónimas abiertas de primera emisión y depósitos bancarios a más de un año plazo, etc).

23 Nuestra proposición es añadir la posibilidad de rebajar de la base imponible de cada contribuyente de Global Complementario o del Impuesto Unico al Trabajo el 100% de los montos invertidos en cuotas de fondos mutuos o fondos de inversión. Ello permitiría a los contribuyentes postergar el impuesto de los ingresos que ahorren en estos instrumentos hasta que vendan sus participaciones. Al venderlas, los contribuyentes deberían adicionar a su respectiva base imponible el producto de esa venta o retiro del fondo, tanto su inversión

inicial como las ganancias obtenidas al descontar el efecto de la inflación sobre el monto ahorrado inicialmente.

24 El mecanismo propuesto ofrece a los contribuyentes la posibilidad de ahorrar en una gama muy amplia de instrumentos: en acciones y renta fija a través de los fondos mutuos accionarios y de renta fija, en bienes raíces a través de los fondos de inversión inmobiliaria y en empresas familiares o cerradas, así como en proyectos de inversión a través de los fondos de capital de riesgo.

25 Además, el control de estas inversiones es sencillo. Basta con que el respectivo fondo envíe al Servicio de Impuestos Internos y a sus partícipes un estado de cuenta anual que consigne los montos ahorrados y retirados durante ese período, información que al menos los fondos mutuos ya entregan.

26 El aumento del ahorro de las personas en fondos mutuos o de inversión traería también beneficios para el mercado de capitales al ampliar el número de proveedores de fondos, incrementando así la competencia. Estos fondos mutuos o de inversión podrían ser un buen contrapeso al poder de las compañías de seguros y fondos de pensiones.

27 Por último, este mecanismo permitirá masificar el ahorro porque las fuerzas de venta de los fondos visitarán a los contribuyentes, como sucede en el caso de las Isapres, los seguros y los fondos de pensiones, ofreciéndoles diversos y atractivos planes de inversión.

28 Naturalmente este mecanismo es perfectible, por ejemplo incorporando las cuentas de ahorro de las AFP y de los bancos, así como las observaciones del SII acerca del mejor mecanismo de control. Puede ser aconsejable exigir una permanencia mínima de los montos ahorrados en un fondo para efectuar la deducción propuesta. Ello evitaría algunos posibles abusos del mecanismo.

Bernardo Fontaine Talavera*

* Ingeniero Comercial, mención en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Se agradecen los valiosos comentarios de Cristián Celis, Juan Andrés Fontaine y José Manuel Silva. Naturalmente que todos los errores que pueda contener este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.