



Finanzas Públicas: ¿DE VUELTA AL EQUILIBRIO Y CON UNA REFORMA TRIBUTARIA?

José Yáñez Henríquez, Ingeniero Comercial
U de Chile. Master en Economía Universidad
de Minesota, EEUU.

Después de más de una década de finanzas públicas muy sólidas, con una tasa de ahorro del gobierno central que llegó en su máximo a un 5,8 por ciento del PIB y un superávit que alcanzó hasta un 2,6 por ciento del PIB, las cuentas públicas lograron en 1999 un ahorro de sólo 2,5 por ciento del PIB y un déficit de 1,5 por ciento del PIB.

¿Qué explica este evidente deterioro de las finanzas públicas? Hay dos razones que son independientes de las decisiones de política fiscal: un ciclo económico recesivo que redujo la recaudación de los impuestos en moneda nacional y una disminución del precio del cobre lo cual aportó menos recursos en moneda extranjera. Hay también un efecto de decisión de política fiscal que proviene de un aumento persistente del gasto fiscal con anterioridad a la crisis económica, combinado con una disminución de los ingresos tributarios.

Cuadro N°1
Gobierno Central, Empresas Públicas y Banco Central, 1995-1999
 (Porcentajes del PIB)

Gobierno Central	1995	1996	1997	1998	1999
I. Ingreso Total	22,9	24,0	23,9	23,6	23,1
1. Ingresos Corrientes	22,2	23,4	23,3	23,0	22,6
Tributarios Netos	17,0	18,4	18,0	17,8	16,9
Cobre Neto F.C.C.	1,0	0,8	1,0	0,6	0,7
2. Ingresos de Capital	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5
II. Gasto Total	20,3	21,7	21,9	23,2	24,5
1. Gastos Corrientes	16,7	17,6	17,7	18,9	20,0
Personal	3,9	4,1	4,2	4,4	4,8
Prestaciones Previsionales	5,7	6,0	6,0	6,4	7,1
2. Gastos de Capital	3,6	4,1	4,2	4,3	4,5
III. Ahorro	5,4	5,8	5,6	4,1	2,5
IV. Superávit (Déficit)	2,6	2,3	2,0	0,4	(1,5)
V. Partidas Informativas					
Depósitos devengados F.C.C.	1,1	0,3	0,1	(0,5)	(0,7)
Uso F.E.P.P.	0,0	0,1	0,1	(0,1)	0,2
VI. Gasto Social	13,3	14,3	14,4	15,3	16,6
Empresas Públicas					
Ahorro	1,4	1,4	0,9	0,9	1,2
Superávit (déficit)	(0,1)	(0,5)	(1,1)	(1,1)	(0,1)
Banco Central*					
Superávit (déficit)	(0,6)	(0,7)	(1,1)	(1,1)	(1,1)

Fuente: Construido a partir de información de "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999", Marzo 2000, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

*: F.M.I.

Durante el año 2000 y de acuerdo a lo estimado para el año 2001 esta situación deficitaria debería cambiar y comenzar a acercarse lentamente hacia el equilibrio presupuestario. La primera parte de este artículo se dedica a analizar este aspecto de las finanzas públicas. En la segunda parte se aborda el tema de las alternativas de reforma tributaria que se han propuesto para reformular el sistema tributario chileno, se examinan sus ventajas, limitaciones y efectos presupuestarios.

Finanzas Públicas durante la Crisis Asiática

El cuadro N°1 nos muestra la fuerte caída de los ingresos tributarios como fracción del PIB en 1999 (renta, IVA y comercio exterior), así como la pérdida

de importancia de los ingresos del cobre. En las partidas informativas se puede apreciar que tanto en 1998 y 1999 se sacaron importantes recursos del fondo del cobre para financiar el presupuesto, y también, en 1999 se usaron recursos del fondo de estabilización del precio del petróleo.

También se puede ver en el cuadro que los ingresos totales y los corrientes alcanzaron su punto máximo en 1996 y luego, comenzaron a descender. A su vez, los gastos totales y los corrientes llegaron a sus niveles mínimos (como fracción del PIB) en el año 1995, y de allí en adelante comenzaron a crecer persistentemente. Ambas trayectorias comentadas tuvieron su origen antes de las crisis asiática, por lo tanto, las decisiones discrecionales de la

autoridad también contribuyeron al empeoramiento del resultado presupuestario efectivo. Dos rubros de gastos corrientes que tuvieron una tendencia creciente son el gasto en personal (remuneraciones) y prestaciones previsionales (particularmente los bonos de reconocimiento). El programa de gasto social es sin duda el principal causante del aumento del gasto total y del gasto corriente. Este gasto social se incrementó desde 13,3 por ciento del PIB en 1995 a 16,6 por ciento en 1999. Los aumentos de recursos más significativos fueron asignados a la previsión, la educación y la salud. Es sabido que destinar más fondos al gasto social no es positivo ni negativo, a menos que se tenga la certeza de que los recursos fueron administrados eficiente o ineficientemente. Al dar más recursos se espera más cantidad y más calidad de los servicios, lamentablemente no se tiene la percepción de que ello haya ocurrido en proporción a los fondos canalizados. También se observa un aumento en el gasto de capital, el cual se explica totalmente por un aumento de las transferencias de capital, con una disminución de la inversión real del gobierno central, de CODELCO y de las restantes empresas públicas por un monto de 0,9 por ciento del PIB.

Para tener una visión lo más completa posible de las finanzas públicas, es necesario agregar al gobierno central, los resultados de las empresas públicas y del Banco Central. Las empresas públicas, incluyendo CODELCO, aportaron al ahorro público en promedio año en la década de los años noventa, 1,5 puntos porcentuales del PIB. A su vez, experimentaron un déficit en promedio año, en el lapso considerado de 0,15 por ciento del PIB. Por su parte el Banco Central ha contribuido al déficit en los últimos años en alrededor de 1 punto porcentual del PIB. Por lo

Cuadro N°2
Resultado Presupuestario Gobierno Central, Primer Semestre 2000

(Consolidado en miles de millones de pesos del primer semestre del 2000 y porcentajes)

Primer	Semestre \$	Variación 2000/1999
I. Ingreso Total	4.750	20,0
1. Ingresos Corrientes	4.676	21,4
De Operaciones	492	92,0
i) Por privatizaciones*	243	—
Tributarios Netos	3.466	19,3
2. Ingresos de Capital	74	(32,2)
II. Gasto Total	4.306	5,2
1. Gastos Corrientes	3.586	5,0
2. Gastos de Capital	720	6,1
III. Ahorro	1.090	149,8
IV. Superávit (Déficit)	443	—
V. Gasto con Efecto Macroeconómico	4.040	5,0

Fuente: Construido a partir de información publicada por la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, en su página Web.

*: Estimación.

60

tanto, el déficit en el año 1999 fue de 1,2 puntos porcentuales del PIB, adicionales al déficit del gobierno central.

Año 2000: Comienza la reducción del déficit del Gobierno Central

Las proyecciones para el año 2000 indican que las empresas públicas podrían alcanzar un déficit de 0,3 por ciento del PIB y el Banco Central uno de 0,8 por ciento del PIB, es decir, en el agregado se llegaría al mismo 1,1 por ciento del año anterior. Esto significa que la reversión en la importancia del déficit se explicaría por una apreciable mejoría en el resultado presupuestario del gobierno central.

La información de la ejecución presupuestaria disponible para el primer semestre del año 2000 muestra una saludable mejoría en el resultado presupuestario, un superávit equivalente a un 1,2 por ciento del PIB. El origen de este resultado se puede ver en el Cuadro 2.

De la comparación de los primeros semestres de 1999 y 2000 se infiere que se pasó de un déficit de alrededor de 135 mil millones de pesos a un superávit de 443 mil millones de pesos del año 2000. Además, también se deduce una significativa recuperación del nivel de ahorro, el cual se incrementó en casi 2,5 veces.

Este resultado tiene su origen en un importante crecimiento de los ingresos totales, 20 por ciento, y un incremento más moderado de los gastos totales de 5,2 por ciento. El aumento de los ingresos totales se debe a su vez al incremento en los ingresos corrientes, lo cual obedece principalmente a dos razones. Primero, un fuerte incremento de los ingresos de operación debido a los recursos provenientes de la privatización de las empresas Sanitarias Emos y Essel, por alrededor de 470 millones de dólares. Desde el punto de vista técnico es discutible que estos recursos se hayan registrado como ingresos corrientes, al ser ingresos por una sola vez debieron anotarse bajo la línea, es decir, ni como ingreso corriente

ni como ingreso de capital. Al procederse de esta forma se reduciría el nivel de ahorro y del superávit indicado en el Cuadro N°2. Sin embargo, otro punto de vista plantea que se debería registrar en estos ingresos corrientes las ganancias de capital que se produjeron en la venta de estas empresas. En todo caso existe un problema práctico no menor, que es precisamente determinar rigurosamente el monto de estas ganancias de capital. Segundo, un apreciable aumento en la recaudación tributaria de 19,3 por ciento, el cual a primera vista puede parecer sorprendente, pues se viene saliendo de un período recesivo y la recuperación del nivel de actividad económica es bastante menor al 19,3 por ciento. No obstante, la información oficial indica por una parte que se produjo un gran aumento de la recaudación por concepto de impuesto a las ganancias de capital y debido a que parte de la recaudación tributaria del año 1999 se registró en el año 2000, ambos fenómenos son atípicos.

En cuanto al gasto, se produjo un incremento del gasto con efecto macroeconómico (gasto total menos intereses de la deuda, bonos de reconocimiento y compra de títulos) de 5 por ciento, algo menor al crecimiento del PIB. Las proyecciones para el año y los anuncios oficiales llevan a pensar que el crecimiento del gasto se mantendrá en una cota superior de 3,3 por ciento, tal como se había comprometido en la Ley de Presupuestos para este año 2000.

Un análisis más detallado del incremento de la recaudación tributaria muestra que entre el primer semestre del año 2000 y de 1998, esta aumentó un 5,5 por ciento real. Es decir, al comparar la información del primer semestre 2000 con un año con una actividad económica más normal, se pierde la sorpresa de esta evolución, esta

refleja la recuperación del ciclo.

Las estimaciones para el segundo semestre, así como lo señalado por las autoridades del Ministerio de Hacienda, dicen que el segundo semestre habrá una situación menos favorable, generándose un déficit, tal que el año 2000 terminaría aproximadamente equilibrado. No obstante, si se excluyera de los ingresos los recursos provenientes de la privatización, claramente habría un déficit y este podría llegar a ser de 1 por ciento del PIB.

Proyecto Ley Presupuestos 2001: Continúa la reducción del déficit

Antes de iniciar la presentación y análisis del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2001 es conveniente revisar los supuestos básicos sobre los cuales se construyó el presupuesto, lo cual permite apreciar la solidez y realidad de las cifras contenidas en la proyección presupuestaria.

En primer lugar, se utilizó un precio del cobre de 88 centavos la libra, el cual resulta superior al valor promedio de los años 1998, 1999 y lo que va transcurrido del año 2000. Sin embargo, las proyecciones de los expertos en la materia para el próximo año tienden a situar el precio hasta en 100 centavos la libra. De acuerdo con esto, el precio estimado para elaborar el presupuesto parece una cifra alcanzable.

En segundo lugar, se empleó una tasa de inflación del 3 por ciento, que corresponde al valor del punto medio del intervalo de lo que es la meta inflacionaria de la economía chilena. La meta parece factible de lograrse sobre todo si se considera que no se espera grandes variaciones en el gasto interno, y que las fuentes de presiones

inflacionarias se localizarían en los incrementos del precio del petróleo y del tipo de cambio.

En tercer lugar, se usó una tasa de crecimiento real del PIB del 6,2 por ciento. Este supuesto es el más discutible en la medida que se considera optimista, puesto que el mismo Banco Central, otra autoridad económica del país, junto con proyecciones de analistas privados estima que el crecimiento será de 5,7 por ciento real. Este antecedente es fundamental para la estimación de los ingresos tributarios efectivos, el ahorro efectivo y el resultado presupuestario efectivo, que es lo que finalmente importa.

En cuarto lugar, se incorporó en la confección del presupuesto para el año 2001 una regla de política económica, alcanzar un superávit estructural del 1 por ciento del PIB. Esto significa que si en el año 2001 el país lograra producir

el PIB de pleno empleo o potencial y el cobre alcanzara un precio igual a su valor de largo plazo, la ejecución presupuestaria terminaría en un superávit de la magnitud indicada. Dada esta meta, se introdujo una limitación al crecimiento real del gasto del gobierno central con efecto macroeconómico de 5 por ciento. Esta regla se explicará en la siguiente sección de este trabajo.

El cuadro 3 contiene una comparación de las proyecciones presupuestarias para los años 2000 y 2001. Para el lado de los ingresos del presupuesto se cuenta en el año 2000 con las cifras del presupuesto y una proyección corregida, que permite efectuar una estimación más apropiada para la variación de los ingresos.

La información permite mirar con optimismo la evolución de las finanzas públicas en el próximo año, en la

Cuadro N°3
Proyecto Ley de Presupuestos 2001 y Ley de Presupuestos 2000
(Miles de millones de pesos del 2001 y porcentajes)

	Ley Presupuesto 2000	Proyección 2000	Proyecto Ley Ppto. 2001	Variación 2001/2000	Porcentual Real 2001/2000
I. Ingresos Totales	9.221,2	9.405,9	9.782,1	6,1	4,0
1. Ingresos Corrientes	9.031,4	9.248,7	9.593,2	6,2	3,7
De Operación	845,5	940,8	622,4	(26,4)	(33,8)
i) Por privatizaciones	276,1	368,3	58,8	(78,7)	(84,0)
Tributarios Netos	6.779,4	6.834,0	7.578,8	11,8	10,9
2. Ingresos de Capital	189,8	157,2	189,2	(0,3)	20,3)
II. Gastos de Capital	9.339,3	---	9.827,5	5,2	---
1. Gastos Corrientes	7.732,9	---	8.093,0	4,7	---
2. Gastos de Capital	1.606,5	---	1.734,5	8,0	---
III. Ahorro	1.198,5	---	1.500,2	15,5	---
IV. Superávit (Déficit)	(118,1)	---	(45,1)	(61,8)	---
V. Gasto con efecto macroeconómico	8.796,3	---	9.240,1	5,0	---

Fuente: Construido a partir de información publicada por el Ministerio de Hacienda en "Proyecto Ley de Presupuesto 2001", octubre 2000.

medida que se proyecta un aumento del ahorro superior al incremento del PIB, con lo cual habría una recuperación en el nivel de la tasa de ahorro del gobierno central (como fracción del PIB). También se estima una importantísima reducción en el nivel del déficit efectivo. Sin embargo, al considerar los ingresos corregidos del año 2000 esta conclusión variaría ligeramente, pues se pasaría de un pequeño superávit a un pequeño déficit. En todo caso, a esta posibilidad no se le debería dar una probabilidad muy grande, pues también debería considerarse algún tipo de corrección a los gastos del año 2000.

La variación de los ingresos totales del año 2001 con respecto a los del año 2000, es un crecimiento real que varía entre 6,1 y 4,0 dependiendo con respecto a cual de las dos cifras del año

déficit del gobierno central. Por ello se propone que estos recursos se registren bajo la línea. La pérdida de ingresos por privatizaciones sería compensada totalmente por una mayor recaudación tributaria, la cual tiene que ver con la recuperación del ciclo económico y muy particularmente del gasto interno. Ahora, si esta recuperación fuese demorada por los vaivenes de la economía mundial y la situación interna del país, la estimación resultaría demasiado optimista. La estimación de la recaudación tributaria en el proyecto de Ley de Presupuestos para su cumplimiento requiere que la demanda interna crezca alrededor de 8 por ciento real.

La conclusión es que durante el 2001 las finanzas públicas mostrarían una mejoría en el ahorro del gobierno

una mirada al sistema tributario chileno.

El Cuadro N°4 muestra que el impuesto al valor agregado es el tributo más recaudador, con una importancia superior al 8 por ciento del PIB y aportando casi la mitad de la recaudación total. Luego, viene el impuesto a la renta que es el candidato número uno para ser transformado por las reformas tributarias en discusión. Proporciona aproximadamente 4,1 por ciento del PIB y 23 por ciento de la recaudación total. Es decir, no se trata de una fuente de recursos menor para el Fisco. Por ello, su eventual reducción o eliminación tendrá que ser acompañada con una fuente sustituta de recursos para el Fisco, a menos claro, que se desee reducir el gasto fiscal o incurrir en un déficit o ambas. Sigue en importancia el impuesto a productos específicos, el cual aporta alrededor de 2,1 por ciento del PIB o casi un 12 por ciento de la recaudación total. El impuesto a los combustibles aporta más de los dos tercios de esta recaudación y el impuesto a los tabacos, cigarros y cigarrillos significa algo menos de un tercio. A continuación se ubica el impuesto al comercio exterior (aranceles) los cuales entregaron recursos por casi 2 por ciento del PIB. La recaudación proporcionada por este tributo tiene una clara tendencia decreciente en el tiempo debido a la disminución en la tasa de los aranceles y a los acuerdos de libre comercio suscritos por nuestro país que también reducen los aranceles con ciertos países.

Enseguida se ubican los impuestos a los actos jurídicos, es decir, impuestos a los cheques, letras, crédito, etc., los que significan 0,7 por ciento del PIB, con una tendencia muy estable en el tiempo. Finalmente los otros impuestos, como impuestos a las herencias y donaciones, juegos de azar, patentes mineras y varios, su importancia es menor y alcanzó a 0,3 por ciento del PIB.

Al dar más recursos se espera más cantidad y más calidad de los servicios, lamentablemente no se tiene la percepción de que ello haya ocurrido en proporción a los fondos canalizados.

2000 se haga la medición. Obsérvese que la tasa de variación real del gasto total, es un incremento de 5,2 por ciento que se ubica peligrosamente justo en el medio de las estimaciones del crecimiento de los ingresos. También es muy importante considerar en el presupuesto el impacto de poner en los ingresos corrientes la recaudación proveniente de las privatizaciones. Al ser estos ingresos por una sola vez y al no poderse mantener ventas de empresas por montos semejantes a través del tiempo, los ingresos corrientes tienen una profunda disminución en los períodos siguientes, ayudando a deteriorar el ahorro y el

central y una constancia en materia del resultado presupuestario. Sin embargo, si se excluyera de los ingresos totales los recursos de las privatizaciones, habría una clara disminución en el déficit. Por último, se estima que el déficit de las empresas públicas y del Banco Central estaría en torno al 1 por ciento del PIB. Por ello, el déficit del sector público consolidado se considera que podría llegar a 1,2 por ciento del PIB.

La Recaudación Tributaria 1995-1999

Antes de comenzar con el análisis de las reformas tributarias es conveniente dar

Cuadro N°4
Recaudación Tributaria Anual
 (Miles de millones de pesos de 1999 y porcentajes del PIB)

Impuestos	1995		1996		1997		1998		1999	
1. Renta	1.235,4	3,9	1.415,0	4,3	1.414,5	4,1	1.479,1	4,3	1.312,2	3,8
Primera Categoría	670,9	2,1	782,8	2,4	781,4	2,3	852,1	2,5	755,2	2,2
Segunda Categoría	300,0	0,9	338,6	1,0	381,3	1,1	431,1	1,2	430,7	1,3
Global Complementario	157,3	0,5	154,4	0,5	180,6	0,5	200,5	0,6	210,6	0,6
Adicional	200,9	0,6	226,6	0,7	194,2	0,6	213,3	0,6	222,7	0,7
Tasa 40%, D.L. 2398	42,4	0,1	54,4	0,2	53,3	0,2	46,3	0,1	29,4	0,1
Artículo 21	15,2	0,1	14,8	0,1	11,6	0,0	13,7	0,0	12,6	0,0
Término de Giro	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0
Sistemas de Pago	(1.117,2)	(3,5)	(1.200,8)	(3,7)	(1.290,9)	(3,8)	(1.355,0)	(3,9)	(1.370,6)	(4,0)
Reajuste Declaración Anual	5,1	0,0	5,5	0,0	6,2	0,0	5,5	0,0	1,2	0,0
Pagos Provisionales Año	960,6	3,0	1.038,5	3,2	1.096,7	3,2	1.071,3	3,1	1.020,2	3,0
2. Valor Agregado	2.633,9	8,2	2.872,8	8,8	2.961,6	8,6	2.940,2	8,5	2.811,6	8,2
3. Productos Específicos	589,9	1,8	662,0	2,0	726,6	2,1	764,8	2,2	817,8	2,4
Tabacos, Cigarros y Cigarrillos	184,6	0,6	194,3	0,6	200,1	0,6	215,2	0,6	247,0	0,7
Combustible	405,3	1,3	467,7	1,4	526,5	1,5	549,6	1,6	570,8	1,7
4. Actos Jurídicos	191,9	0,6	228,0	0,7	254,5	0,7	237,1	0,7	245,4	0,7
5. Comercio Exterior	662,8	2,1	710,9	2,2	668,7	2,0	633,3	1,8	535,5	1,6
6. Otros	132,4	0,4	108,7	0,3	135,4	0,4	96,3	0,3	83,3	0,2
Ingresos Netos	5.446,3	17,0	5.997,4	18,4	6.161,3	18,0	6.150,8	17,8	5.805,8	16,9
Fración Gasto Total (%)	83,6		84,8		82,1		76,5		68,9	

Fuente: Preparado en base a información de "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999", marzo 2000, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

La recaudación tributaria es la principal fuente de financiamiento de los gastos del gobierno, en el período 1995-1999. Cubrió un 79 por ciento del gasto total del gobierno central. En el cuadro se puede ver el efecto del ciclo económico sobre la recaudación. Al caer el producto, cayó la recaudación tributaria, lo que se conoce con el nombre del estabilizador automático. Cuando el producto crece, la recaudación tributaria también lo hace, se ha estimado una elasticidad PIB de la recaudación tributaria de alrededor de 1,03. Es decir, la recaudación tributaria total crece aproximadamente a la misma tasa que lo hace el PIB.

¿Qué pretende una Reforma Tributaria?

Cada vez que se discute la posibilidad de una reforma tributaria los agentes económicos pretenden resolver todos sus problemas de corto y largo plazo. Por esta razón las discusiones son complejas, tediosas, largas y no

conducen a un propósito claro. En política económica se postula que para conseguir cada objetivo se debe tener una herramienta apropiada. Establecer muchas metas a una herramienta de política económica hace que a la larga no se consiga alcanzar ninguna de ellas en forma satisfactoria. Un ejemplo apropiado al respecto es nuestro impuesto progresivo de la Ley de la Renta. Su defensa se hace en términos de su contribución a la redistribución de los ingresos, tomando proporcionalmente más recursos desde las personas con más ingresos y siendo usados, para financiar un gasto social focalizado en los extremadamente pobres. Todo iría bien, como se asume en teoría, si los contribuyentes juntan todos sus ingresos, sin discriminar entre ellos por ninguna causal, y se les aplica la estructura progresiva de tasas marginales. Sin embargo, después se pensó que este impuesto debía generar incentivos para que las personas ahorren e inviertan. Como el impuesto a la renta grava el ahorro y el retorno al ahorro y

a la inversión, se ideó eximir del impuesto ciertos ingresos, algunos de los que no se gastan en consumo y se ahorran. Es decir, se comenzó a discriminar entre fuentes de ingreso y su uso. El resultado final ha sido que después del establecimiento de innumerables deducciones, exenciones, excepciones, tratamientos tributarios preferenciales, renta presunta, pequeños agentes, etc., el impuesto de la Ley de la Renta dejó de ser equitativo. Es perfectamente posible que dos contribuyentes con el mismo nivel de ingreso paguen distinta cantidad de impuesto a la renta, y no porque difieran en el tamaño familiar precisamente. Peor aún, contribuyentes con más ingresos que otros, puede que paguen menos impuesto a la renta. La conclusión es lamentable, según estudios recientes se ha señalado que la recolección de los impuestos en Chile no tiene efecto perceptible sobre la distribución, lo que importa es la focalización en el gasto social y hay un consenso bastante amplio de que el

impuesto a la renta atenta negativamente en contra del ahorro, la inversión, el crecimiento económico, la generación de puestos de trabajo en el futuro, etc. Por lo tanto, si se quiere usar el impuesto a la renta para alcanzar una mejor distribución del ingreso, habrá que volver a gravar todos los ingresos sin distinción. Al contrario, si queremos privilegiar el crecimiento económico habrá que eliminarlo o habrá que declarar la exención de “todos” los ingresos que se ahorran, transformándolo en una versión de un impuesto progresivo al gasto en consumo.

Este preámbulo fue necesario en la medida que la discusión sobre una posible reforma tributaria en la actual coyuntura apunta una vez más a varios objetivos, algunos de ellos son: cambiar las expectativas de los agentes económicos rompiendo con el actual pesimismo, producir una reactivación económica al aumentar los ingresos en manos de los consumidores privados, disminuir los desincentivos al ahorro y la inversión que implicarían las altas tasas impositivas del global complementario, desarrollar todo el potencial de crecimiento económico del país eliminando el impuesto a la renta, traspasar progresivamente los ingresos de la menor tributación a la población disminuyendo el IVA, etc. Algunos de estos objetivos son consistentes entre sí, mientras otros no. Concordar sobre los objetivos que sean consistentes entre sí, es la primera tarea a resolver si de verdad deseamos realizar una reforma tributaria. En la actualidad, dado el contexto económico interno y externo, parece ser que el objetivo a conseguir es promover el crecimiento económico autosustentable.

Actualmente otro problema que complica la discusión sobre una reforma tributaria, es que ella se da junto a un proyecto contra la evasión

tributaria. Si bien es cierto que es una obligación del gobierno combatir la evasión, por ser esta una actividad ilegal, inmoral, que daña la economía y que a la larga es un castigo para los contribuyentes honestos, por cuanto la autoridad cuando necesita más recursos termina incrementando los impuestos que recaen sobre estas personas. Sin embargo, en este proyecto se incorporó el tema de la elusión tributaria, el cual tiene dos vías, una de las cuales entra en contra sentido con la reforma tributaria. La elusión es una acción que busca elegir la manera menos gravosa de desarrollar una actividad, se denomina también economía de opción. Consiste en aprovechar las franquicias y privilegios que la ley establece. Hacer uso de ellos es lícito. Su modificación o eliminación, constituye en sí una reforma tributaria, un cambio en las reglas del juego. La segunda vía de la elusión es evitar o disminuir el pago de impuestos a través del uso de mecanismos que son inaceptables para los gobiernos. Consiste en aprovechar los denominados vacíos legales, es decir, aprovecharse de disposiciones legales deficientemente establecidas o mal construidas. Parte del contenido del proyecto contra la evasión lamentablemente involucró la elusión permitida por la autoridad, aumentando la carga impositiva de estos contribuyentes, justo cuando se está hablando de alentar cosas que este proyecto desincentiva. Algunos de los puntos álgidos son la depreciación acelerada y el IVA para la venta de activos fijos. No debemos olvidar que adicionalmente se encuentra en trámite el proyecto de ley sobre rentas municipales, el cual también aumenta otros pagos impositivos.

¿Reforma Tributaria Compensada?

Todas las alternativas de reforma tributaria que se han planteado

significan reducir o eliminar renta o disminuir la tasa del IVA, por lo tanto, se traducirían en una reducción de los ingresos del gobierno. Ya se mencionó precedentemente que el presupuesto público presenta un déficit, que va reduciéndose, bajar los impuestos en el corto plazo implicaría volver a deteriorar el resultado presupuestario. Por esto, al menos en el corto plazo cualquier rebaja de impuestos debiera ser compensada con el incremento de alguna otra fuente de ingresos, particularmente tributaria.

Distinta es la situación en el mediano o largo plazo, donde los ingresos tributarios son incrementados por el crecimiento económico, a razón de aproximadamente 120 millones de dólares por cada punto porcentual de crecimiento de la economía. Por esta razón, una reforma tributaria que no contemple compensación deberá necesariamente hacerse en etapas a través del tiempo, para que sea el crecimiento económico el que compense los menores ingresos. Después de todo, proponer la eliminación del impuesto a la renta significa que el gobierno pierde recursos equivalentes al 4 por ciento del PIB anual, lo que representa a su vez casi la mitad de lo aportado por el IVA, que es el impuesto más recaudador del sistema tributario chileno.

Las propuestas de reforma tributaria que establecen algún tipo de compensación, como subir la tasa de otro tributo o crear uno nuevo, tienen a su favor que el monto que quedaría por compensar será nulo o más pequeño que simplemente eliminar el impuesto a la renta.

Propuestas de Reforma Tributaria

Durante las últimas semanas se han presentado varias propuestas de reforma tributaria, algunas sólo presentan ligeros

cambios en las magnitudes alteradas, otras implican cambios más drásticos y de largo plazo.

El primer grupo de propuestas va en el sentido de aumentar la tasa del impuesto de primera categoría y reducir las tasas del global complementario e impuesto único al trabajo (segunda categoría).

La primera proposición se asocia con un grupo de Parlamentarios de la DC, encabezada por el Senador Foxley, ellos plantean: bajar la tasa marginal más alta del global complementario e impuesto único al trabajo desde 45 a 35 por ciento, bajando las demás tasas marginales en un 22 por ciento, que corresponde a la reducción del tramo mayor. Esta pérdida de recaudación se compensaría con un aumento del impuesto de primera categoría desde su actual 15 por ciento hasta 16,5 ó 17 por ciento.

Esta proposición busca transferir la reducción de impuestos no solamente a los contribuyentes de más alto nivel de ingresos, sino que también a los ingresos medios y medios-bajos. La tabla del global complementario (en U.T.A.) y del impuesto único al trabajo (U.T.M.) quedaría de la siguiente manera:

Tramos	Tasa Marginal Actual	Tasa Marginal Nueva
0 - 10	0%	0,0%
10 - 30	5	3,9
30 - 50	10	7,8
50 - 70	15	11,7
70 - 90	25	19,4
90 - 120	35	27,2
120 y más	45	35,0

Es indudable que en términos absolutos esta propuesta significa liberalizar más recursos tributarios hacia los sectores de mayores ingresos, la tasa marginal más alta disminuye en 10 puntos

porcentuales, mientras la tasa del tramo menor se reduce en 1,1 puntos porcentuales.

El mecanismo de compensación propuesto es muy especial, pues como sabemos el impuesto de primera categoría está perfectamente integrado al impuesto global complementario. Es decir, los contribuyentes del global complementario que recibieron utilidades desde sus empresas, las declaran junto a sus otras rentas, pero tienen derecho a descontar la proporción del impuesto de primera categoría que se pagó a nivel de la empresa. Es decir, en Chile la empresa no paga impuesto a la renta como ocurre en el resto del mundo, el aporte que le hace al fisco prácticamente es un préstamo a un año o más (cuando las utilidades se retienen en la empresa) a tasa de interés real cero, además la empresa debe considerar en su flujo de caja los pagos provisionales mensuales que el mecanismo del impuesto a la renta la obliga a realizar. Es necesario hacer notar que un contribuyente que

deriva todo su ingreso de una sola ocupación, es gravado al finalizar cada mes por la escala progresiva del impuesto único al trabajo, mientras los ingresos que provienen del capital invertido en una empresa sólo por el pago provisional mensual estimado, el cual se liquida el año siguiente cuando se declara el global complementario. Por lo tanto, proponer igualar la tasa impositiva sobre las personas con la de las empresas puede ser algo que promueva la equidad en el corto plazo entre los ingresos de ambas fuentes. Sin embargo, en el mediano o largo plazo bajar las tasas del impuesto global complementario e impuesto de segunda categoría y subir la tasa del impuesto de primera categoría, corresponde a una reducción de impuestos. En el corto plazo (un año), subir la tasa del impuesto de primera categoría obliga a la empresa a aumentar el pago provisional mensual, pero luego cuando la utilidad se reparte el contribuyente lo recupera en el global complementario. De todas maneras, lo señalado permite decir que habrá un



mayor costo para la empresa, pero este es más indirecto que el aumento de la tasa de primera categoría, ya que esta última se encuentra perfectamente integrada con el global complementario, que es el verdadero impuesto sobre el ingreso personal en Chile.

Otra propuesta de reforma tributaria parecida a la anterior es la de Vittorio Corbo, quién postula bajar la tasa marginal máxima desde 45 a 30 por ciento y compensar la disminución de recaudación con un aumento de la tasa de primera categoría desde 15 a 17 por ciento. En el largo plazo la reforma propuesta significa una reducción de ingresos para el Fisco, sin embargo, en el corto plazo obliga a la empresa a prestarle más plata, debido al aumento en el monto de los pagos provisionales mensuales que deberían producirse. El beneficio de la rebaja es sólo para los sectores de altos ingresos.

Una tercera propuesta, presentada por los economistas Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara, plantea reducir la tasa marginal máxima del global complementario e impuesto único al trabajo a 20 por ciento y aumentar el impuesto de primera categoría pero sólo sobre las utilidades distribuidas a 20 por ciento. El parlamentario Julio Dittborn también ha efectuado una propuesta semejante a esta, aunque la tasa de 20 por ciento sería sobre todas las utilidades. La propuesta Fontaine-Vergara continúa estableciendo que la tasa de primera categoría para las utilidades retenidas por la empresa y reinvertida sea sólo de 5 por ciento. El tratamiento discriminatorio para las utilidades distribuidas y retenidas es un claro incentivo tributario para promover el ahorro y la inversión en la empresa, lo cual ayuda al crecimiento y a la generación de empleos. Sin embargo, es legítimo preguntarse por qué no dar los mismos incentivos a los ingresos del trabajo que se ahorran.

La proposición Fontaine-Vergara postula adicionalmente eliminar por completo los beneficios del 57 Bis (aumenta la base de renta y daría más recaudación), eliminar el impuesto a las herencias (en parte porque produce doble tributación, genera poca recaudación y es caro de recaudar y fácil de evadir), eliminar los impuestos especiales a las bebidas analcohólicas, a los suntuarios y el impuesto al lujo (no hay justificación económica para mantenerlos), mantener el IVA en 18 por ciento, reducir a 3 por ciento parejo el reintegro a las exportaciones menores y bajar los aranceles a 7 por ciento. Proponen que las reformas se realicen en forma gradual en el tiempo. Los ejercicios de simulación efectuados por los autores conducen a los siguientes resultados:

por completo. Las propuestas primera y segunda, son de alcances más bien modestos con respecto a la tercera, no alteran fundamentalmente la situación actual, por ello es probable que como medidas de corto plazo sean más fáciles de adoptar. Sin embargo, no alteran el problema de fondo y por ello es también muy factible que una vez adoptadas, vuelva a resurgir el tema de los desincentivos del impuesto a la renta sobre el ahorro y las demás variables económicas relacionadas.

Resulta obvio que para terminar con los desincentivos económicos que genera el impuesto a la renta lo mejor sería eliminarlo y reemplazarlo por otro tributo que no produjese los mismos efectos sobre el ahorro y demás. También podría plantearse su

Recaudación Tributaria	2001	2002	2003	2004	2005
i) Situación sin reformas					
Recaudación (% del PIB)	18,8	19,0	19,1	19,3	19,5
Aumento Recaudación (%)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
ii) Situación con reformas					
Recaudación (% del PIB)	17,1	17,1	17,1	17,3	17,4
Aumentos Recaudación (%)	7,4	6,7	7,1	8,0	8,0

Claramente esta es una propuesta que significa al Fisco reducir sus ingresos tributarios de una manera importante, alrededor de 2 puntos porcentuales del PIB. Esto corresponde aproximadamente a la mitad de la recaudación que ha estado proporcionando el impuesto a la renta en los últimos años. Esta es una manera de contribuir a frenar la expansión del tamaño del Estado.

Todas las propuestas comentadas hasta aquí reducen en diferentes magnitudes los desincentivos que crea el impuesto a la renta sobre el ahorro, la inversión, el crecimiento y la generación de puestos de trabajo, pero no los eliminan

eliminación sin reemplazo, lo que ya sabemos puede alterar negativamente el resultado presupuestario de las finanzas públicas.

El ex-ministro de Hacienda Hernán Büchi ha realizado la siguiente propuesta de reforma tributaria: eliminación del impuesto a la renta en un plazo de seis años.

Indudablemente que es una las soluciones definitivas al problema que plantea el impuesto a la renta, sin embargo, surge el problema de la pérdida de recursos fiscales y su efecto negativo sobre el resultado presupuestario. Por esto, se propone

que la eliminación se produzca gradualmente en el tiempo, en un lapso de seis años. La recaudación del impuesto a la renta alcanzó en los últimos años casi 3.000 millones de dólares, lo cual representa cerca del 4 por ciento del PIB. La propuesta Büchi plantea que el Fisco deje de recaudar recursos por esta magnitud y que ellos sean compensados por el crecimiento económico. Cada punto de crecimiento del PIB genera aproximadamente 120 millones de dólares adicionales, por lo tanto, 6 años consecutivos creciendo a una tasa del 5 por ciento real anual produciría la recuperación de esos recursos. Como es obvio esto significa reducir el gasto fiscal en alguna magnitud para no producir un déficit y allí entramos en un problema técnico y político, acerca de si desea reducir el tamaño del Estado. Esta propuesta claramente lo llevaría a una reducción. Eso sí, a la larga terminaríamos con un stock de capital mayor, más producción, más ingreso, más crecimiento, más empleo.

Una Reforma Tributaria para el crecimiento económico

Enseguida se expondrá una propuesta de reforma tributaria que consiste en la eliminación del actual impuesto a la renta y su reemplazo por un impuesto sobre el gasto personal en consumo. Esta propuesta tiene la virtud de eliminar las distorsiones que genera el impuesto a la renta sobre el ahorro, y al mismo tiempo, ofrecer un medio para evitar que el fisco pierda la recaudación tributaria.

Este impuesto podría eventualmente compensar total o parcialmente los ingresos tributarios perdidos del impuesto a la renta, para ello se debería estimar la estructura de tasas impositivas que consigan la recaudación deseada.

Un buen remedio para combatir la pobreza en una sociedad es el crecimiento económico que permite la generación de puestos de trabajo, dando ocupación a más personas e incrementando las remuneraciones. Por otra parte, el crecimiento económico dota automáticamente de más ingresos al fisco por la vía tributaria, lo cual le permite hacer una mejor y más abundante política de gasto social, debiendo concentrarse sólo en aquella parte de la pobreza que no puede solucionarse directamente por la vía de un puesto de trabajo. Por lo tanto, es indudable que una sociedad debe privilegiar el objetivo crecimiento económico, eliminando todas aquellas trabas institucionales y legales que lo desalientan o lo castigan. Una de estas trabas es el actual impuesto de la Ley de la Renta, el cual castiga el ahorro y desincentiva la inversión, requisitos

tributarios especiales, formas de organización de las empresas, incentivos especiales, etc. La composición de los ingresos según fuente determina cuánto se paga de impuesto y no el monto total de ingresos obtenidos. Por ende, el actual impuesto a la renta es ineficiente e inequitativo, en virtud de ello se propone una reforma tributaria para el largo plazo, que consiste en la eliminación del impuesto de la ley de la renta y su reemplazo por un impuesto progresivo al gasto personal en consumo.

La tributación que tiene como base el gasto tiene la particularidad de no gravar el ahorro y tampoco la inversión, en esa medida resulta en una tributación neutra. Por lo tanto, gravar el gasto en consumo no desalienta el ahorro ni la inversión, lo que si ocurre con el impuesto a la renta.

Las proyecciones para el año y los anuncios oficiales llevan a pensar que el crecimiento del gasto se mantendrá en una cota superior de 3,3 por ciento, tal como se había comprometido en la Ley de Presupuestos para este año 2000.

indispensables para lograr un mayor crecimiento económico. El impuesto a la renta chileno, por esta razón es ineficiente. Además, su gran ventaja en teoría, la equidad, hoy día tampoco se cumple en la práctica. Dejó de ser realidad hace mucho tiempo que los contribuyentes que tienen el mismo nivel de ingreso pagan la misma cantidad de impuesto, hoy día ni siquiera se corrige por el tamaño familiar. También dejó de cumplirse que los contribuyentes que ganan más ingresos pagan porcentualmente más impuestos que los contribuyentes con menos ingresos. Esto es debido a la gran proliferación de deducciones, excepciones, exenciones, tratamientos

Un impuesto progresivo al gasto personal en consumo no debe confundirse con el impuesto al valor agregado, si bien ambos comparten la misma base, el gasto en consumo, el primero toma en cuenta las características socioeconómicas del contribuyente (es progresivo), en cambio el segundo no (es proporcional). Un impuesto progresivo al gasto personal en consumo admite ajustes por tamaño familiar, gastos en educación (inversión), exención de los contribuyentes más pobres (dejar exentas las primeras 10 UTA de gasto en consumo, igual como lo hace el impuesto a la renta), etc.

Desde el punto de vista de la recaudación fiscal el impuesto progresivo al gasto en consumo brinda una base impositiva más reducida que el impuesto a la renta, lo cual implica para el caso de una reforma con recaudación tributaria constante, que las tasas marginales del impuesto al gasto deberían ser mayores que las tasas del impuesto a la renta.

El impuesto sobre el gasto personal en consumo contribuye a conseguir eficiencia en el uso intertemporal de los recursos y equidad horizontal y vertical para los contribuyentes. Los contribuyentes con más alto gasto en consumo (mayor nivel de ingreso) pagarán proporcionalmente más impuestos que los contribuyentes con menor gasto en consumo (pobres)

Es interesante hacer notar que la instauración de un impuesto al gasto personal en consumo en reemplazo de un impuesto sobre el ingreso personal (renta) aprovecharía en gran medida todo el conocimiento y los mecanismos de administración que se usan actualmente en este último. La base del impuesto al gasto personal en consumo se determinaría por residuo, restando a los ingresos totales del contribuyente todos los ahorros que realizó en el período.

El impuesto progresivo al gasto personal en consumo presenta una serie de características simplificadoras. Primero, evita efectuar cálculos de depreciación para fines de este impuesto. Segundo, no es necesario efectuar corrección monetaria en la empresa para fines impositivos. Tercero, las ganancias de capital no realizadas no necesitan ser medidas, ya que si el activo no se vende, sigue siendo una inversión, y por lo tanto, se encuentra excluido de la base de este impuesto. Cuarto, las utilidades retenidas en la empresa y reinvertidas



Es perfectamente posible que dos contribuyentes con el mismo nivel de ingreso paguen distinta cantidad de impuesto a la renta, y no porque difieran en el tamaño familiar precisamente. Peor aún, contribuyentes con más ingresos que otros, puede que paguen menos impuesto a la renta.

no quedarían incluidas en la base de este impuesto. Quinto, las cotizaciones para la previsión y la salud quedarían excluidas de la base del impuesto.

Se han desarrollado dos métodos para implementar la introducción de un impuesto sobre el gasto personal en consumo: Primero, el método de las cuentas calificadas, donde de los ingresos totales de un período se procede a descontar todos los ítem de ahorro, y luego, se aplica la tasa correspondiente del impuesto sobre esta diferencia. Es decir, se exime el ahorro en el período que se realiza. El ingreso proveniente de intereses y el ahorro que le dio origen se gravan en el momento en que se consumen. Segundo, el método de prepago, donde se paga impuesto sobre el ahorro, pero después se exime de impuesto el consumo que

es financiado con el ahorro realizado y los intereses ganados. Es decir, en este caso se exime de impuestos los intereses.

La implementación de un impuesto progresivo al gasto en consumo presenta importantes desafíos, los cuales obviamente pueden ser resueltos, como por ejemplo, la transición: las personas que ahorraron bajo el sistema del impuesto a la renta pagaron sus impuestos sobre sus ingresos totales, y ahora al momento de entrar a consumirse sus ahorros quedarían afectos al impuesto al gasto en consumo, generándose una tributación múltiple. Indudablemente que situaciones de esta naturaleza tendrán soluciones especiales. Otro problema consiste en establecer la línea de separación entre consumo e inversión, a veces existen inversiones que implican importantes beneficios de consumo, como las acciones de un club de recreación, gastos en educación, casa habitación, automóviles, muebles del hogar, etc., en cada caso se deberá tomar una decisión respecto de cual es la forma más simple de tratarlos, varios de ellos serán seguramente considerados gasto en consumo en el momento del tiempo en que se compraron. Una dificultad más grande son las transacciones internacionales. La tributación de estas transacciones normalmente es el producto de tratados y acuerdos entre los países. La introducción del impuesto al gasto requeriría entrar a un proceso de renegociación de estos acuerdos, lo cual no depende solamente de la voluntad de una parte, por lo tanto, en esto entra a ser muy importante, la posición de los otros países con respecto al cambio. Es sabido que los otros países en la actualidad utilizan un sistema tributario sobre el ingreso. Por ello, es probable que la solución consista en colocar impuestos suplementarios sobre las transacciones internacionales de capital.