



Proyecto Contra la Evasión, *Rebaja de Impuestos y Compensaciones*

Actualidad

Jorge Niño Trepát Ingeniero en
Información y Control de Gestión, U de
Chile MBA Rochester University

Ricardo Paredes Molina Ingeniero
Comercial U de Chile PhD en
economía. UCLA, Estados Unidos

El uso de la política fiscal y en particular la impositiva, como instrumento reactivador es ampliamente descartado por los economistas debido a su relativa inoperancia. Más gasto fiscal (activador) debe financiarse con más impuestos, presentes o futuros (desactivador), y es este balanceo lo que es en gran medida la fuente de tal falta de efectividad de la política fiscal. Además, el rezago entre entender magnitudes de una crisis y la efectividad

de la política fiscal agravan el problema. Por ello, el análisis de esta política y en particular de la política impositiva, debe hacerse desde la perspectiva del desarrollo económico, de la posibilidad de crecer y de dar oportunidades, es decir, desde una perspectiva de largo plazo y no una en la que predomine la preocupación por la situación macroeconómica coyuntural. Este artículo realiza un breve análisis de las modificaciones propuestas a la

legislación tributaria desde la perspectiva de largo plazo, considerando los efectos de dichas medidas sobre los agentes económicos y sobre el agregado.

Proyecto de Ley para Combatir la Evasión

El gobierno está impulsando un proyecto de lucha contra la evasión tributaria. En términos generales, cualquier proyecto anti-evasión permite fustigar fácilmente a sus detractores, puesto que la evasión es un delito. No obstante, detrás de un proyecto anti-evasión, suelen esconderse normas que pueden tener otro efecto e incluso otra intención, lo que amerita un análisis cuidadoso de éste y cualquier otro proyecto denominado anti-evasión.

Un principio básico de la teoría económica es que las personas reaccionan a los incentivos y que así, una mayor fiscalización y un aumento de las penas asociadas a estos delitos deberían producir una menor evasión.¹ Asimismo, por igual principio, mayores impuestos particularmente por la forma en que se imponen, tenderán a reducir los incentivos al trabajo y a la inversión. Consecuentemente, suele haber un trade off, de índole práctico que llama a ser cuidadoso respecto de la forma en que se implementa un proyecto impositivo.

Concretamente en el caso que nos ocupa, algunas de las disposiciones del proyecto apuntan directamente en la dirección de reducir la evasión, pero otras, si bien pueden limitar acciones ilegítimas, constituyen una redefinición de la base imponible y de los créditos aplicables, lo que se traduce en una verdadera alza de impuestos. Ello lleva a un dilema, que para claridad del debate necesita ser planteado como lo que es. Para entender claramente el punto, podemos recurrir a un ejemplo completamente distinto, la búsqueda de

la reducción de la delincuencia. Ello pudiera efectivamente lograrse restringiendo la libertad de las personas con “toques de queda”. Si hay métodos que reduzcan la delincuencia sin restringir libertades o irroguen otros costos significativos, entonces el toque de queda será ineficiente. Pero, si no existen alternativas más eficientes, entonces aclarar que hay un *trade off* entre libertad y delincuencia es muestra de transparencia y buen proceder en materia legislativa.

En el sentido anterior, cabe distinguir los siguientes tres elementos que están presentes en el proyecto “antievación”: i) elementos que sólo reducen la evasión sin afectar el nivel de impuestos que pagan quienes no evaden; ii) elementos que no reducen la evasión y que sólo significan aumentos de impuestos; y iii) elementos que reducen la evasión y que además aumentan los impuestos. Sólo las normas que generen el primer tipo de elementos son puramente “antievación”.

Respecto del primer conjunto de normas, que sólo reducen la evasión, en el proyecto destaca el aumento en la dotación de fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos (SII) y el aumento de penas por evasión (e.g., por falsificar facturas) Sobre estas medidas, no cabe mayor análisis sino que

favorecer su promulgación, en el entendido que el propio SII habrá analizado la relación gasto en personal a recaudación, y habrá concluido que el aumento de la fiscalización permitirá un aumento de la recaudación.

Un segundo tipo de normas no reduce la evasión y sólo aumenta los impuestos. Hay al menos tres elementos presentes en el proyecto que producen este resultado.

- En primer lugar, la eliminación de la posibilidad de rebajar las contribuciones de Bienes Raíces al impuesto a la renta. Este es uno de los ejemplos más claros de disposiciones orientadas sólo a aumentar recaudación fiscal. No existe un mecanismo a través del cual se pudiera afirmar que algunas empresas que rebajan las contribuciones de bienes raíces del impuesto a pagar, bajo alguna circunstancia, estén evadiendo impuestos.

- En segundo lugar, la norma que hace que la depreciación acelerada no sea más considerada gasto para los impuestos personales está en la misma línea. Como es sabido, la posibilidad de utilizar depreciación acelerada es un incentivo a la inversión, ya que permite financiar parte del activo adquirido con la rebaja que se realiza al impuesto que se debe pagar en el presente ejercicio

Detrás de un proyecto anti-evasión, suelen esconderse normas que pueden tener otro efecto e incluso otra intención

¹ Véase, por ejemplo, Gary Becker : “Crimen y Castigo”.

(se difiere el pago a períodos posteriores) Al eliminar esa franquicia, aumenta el costo financiero de adquirir activo fijo.

Por cierto, con generosidad intelectual amplia, se podría señalar que quienes visualizan una relación entre esta norma y la evasión lo hacen de la siguiente manera: la depreciación de un activo no es en realidad acelerada, por lo que usar el método de depreciación acelerada significa eludir impuestos. Esta forma de análisis, sin embargo, esconde un elemento filosófico central del sistema tributario chileno. Este, cuando se diseñó, concibió un conjunto de normas

con el resultado a repartir a los accionistas o socios)

- En este mismo orden de ideas, la tercera norma es la modificación en el uso del IVA crédito. Dicha modificación exige que para que una empresa compradora pueda utilizar el IVA Crédito Fiscal (ya pagado por la empresa vendedora a la Tesorería General de la República) “deberá haber pagado al proveedor una fracción del precio a lo menos equivalente al monto del IVA de la operación respectiva, independientemente del plazo o condición de pago convenidos ...” El efecto de esta medida para la Tesorería

producto de ese crédito puede además emplear la factura para obtener una devolución de IVA que no está calzada con su pago, el proveedor está financiando además de la mercadería, el monto del IVA que utiliza el comprador. Según algunos defensores del proyecto han planteado, con esta disposición se desea proteger a pequeños proveedores (por ejemplo de los grandes supermercados) Es normal que proveedores reciban el pago del valor total de la factura 180 días después de la venta, lo que significa que durante ese tiempo tienen que financiar la cuenta por cobrar total, es decir, el valor neto más el IVA (que enteró en arcas fiscales al mes siguiente de la venta).

Están las normas que por un lado pueden estar reduciendo la evasión, pero por otro, incrementando los impuestos. Estas son las que realmente requieren mayor análisis, puesto que se produce un verdadero trade off cuya significancia hay que evaluar

orientadas a inducir la inversión, a premiarla, en el entendido que ello era positivo para el desarrollo del país. Cuando ese objetivo se olvida, el sistema tributario parece carecer de sentido y parece lícito e inteligente “parcharlo”. Ese, diríamos que es el problema fundamental que tiene el proyecto al concebir que elementos de la legislación actual, como la depreciación acelerada constituye una forma de evasión (o elusión) en lugar de considerarla absolutamente legítima. En este caso, además del cambio de incentivo, como se impide utilizar depreciación acelerada para el cálculo del impuesto personal, pero se permite para el impuesto a la renta que paga la empresa, se crea además un engorroso problema administrativo (el resultado tributario de la empresa no coincidirá

será recibir por una vez (los primeros meses) un importante flujo adicional al actual, al postergar la devolución de ese IVA a todas las empresas que compren a crédito. Para tener una idea de la dimensión del efecto de esta medida, se debe recordar que el IVA constituye alrededor del 50% de la recaudación total. La recaudación adicional del primer mes será igual a la recaudación mensual actual (alrededor de \$234 mil millones), multiplicada por el porcentaje de las ventas que representen las transacciones que se realizan a crédito entre empresas contribuyentes del IVA. Después de esos primeros meses, la recaudación será similar a la que existe antes de aplicar la norma.

Es cierto que cuando una empresa obtiene crédito de proveedores y

Sin embargo, una medida de protección así no tiene lógica alguna, puesto que si lo que está involucrado es un poder monopsonico de “grandes consumidores” (e.g., supermercados), el abuso de este eventual poder se materializará por otra vía, por ejemplo por un precio menor.

Más importante, sin embargo, es necesario nuevamente volver a analizar el problema elemental, filosófico, que está detrás del actual sistema impositivo chileno. Las reglas del juego actuales de recaudación del IVA están concebidas para inducir a los agentes a exigir las facturas a sus proveedores y a su vez, a que sus clientes se las exijan. Si no se puede usar el IVA crédito para rebajar el IVA total a pagar, disminuye el incentivo a exigirlos.

En consecuencia, esta norma constituye un cambio que no cabe considerarlo anti evasión, sino más como una modificación que en la práctica aumenta el flujo de caja de Tesorería, que no tiene como efecto reducir la evasión.

Pero aparte de lo anterior, hay un factor práctico que, independientemente de la justicia que haya detrás de la modificación, hacen que esta norma sea particularmente peligrosa. Es que las empresas, particularmente pequeñas y medianas, emplean al IVA como una fuente principal de financiamiento. Para todas las empresas ello significará financiar un monto que antes no tenían que considerar, lo que podría provocar cierta asfixia financiera. Para las más pequeñas, ello puede significar simplemente ausencia de financiamiento y su desaparición.

Finalmente, el control de esta norma parece bastante difícil de realizar, y no es difícil prever que los compradores en el futuro aumentarán el plazo de pago de forma de compensar la imposibilidad de usar el IVA crédito (o pedirán imputar los pagos que antes se hacían a facturas con 180 días a pagar el IVA de las compradas recientemente)

Por último, están las normas que por un lado pueden estar reduciendo la evasión, pero por otro, incrementando los impuestos. Estas son las que realmente requieren mayor análisis, puesto que se produce un verdadero trade off cuya significancia hay que evaluar. Lo que ocurre con estas normas es que reducen evasión a ciertos grupos, pero aumentan la base para otros que pagan sus impuestos correctamente. Al respecto, la norma que claramente destaca en este sentido es aquella que establece una limitación a los intereses que pueden ser considerados como gasto financiero. El proyecto haría que

se considerara como gasto tributario sólo a aquellos intereses que correspondan a deudas no superiores a tres veces el capital. El diagnóstico que ello constituiría evasión es que existen empresas que “se endeudan” con sus casas matrices en el exterior a tasas o niveles ficticios (inventan tasas o niveles altísimos), con lo que reducen sus utilidades internamente y con ello, evaden impuestos. Esto es propiamente evasión, es ilegal y debiera limitarse. El problema con esta norma es que aquellas empresas que efectivamente requieran deudas mayores a tres veces el capital, verán efectivamente distorsionada su razón de deuda.

En igual dirección, el proyecto contempla la disminución del tope máximo para acogerse a renta presunta, con lo que existirá un número importante de contribuyentes que deberá determinar su impuesto en base a renta efectiva, según contabilidad

completa. El sistema de renta presunta es muy eficiente, pues abarata significativamente el funcionamiento de pequeñas empresas, además que genera incentivos muy adecuados en torno a la inversión y desarrollo de proyectos. Desgraciadamente, este sistema también induce a la evasión cuando coexiste con sistemas de renta efectiva, pues los acuerdos o directamente integración de tipo vertical entre proveedores de renta presunta y clientes de renta efectiva, inducen a exagerar precios de transferencia y a disminuciones de pago de impuestos.

En síntesis, el nombre del proyecto no refleja su contenido a cabalidad, ya que existen varias normas que claramente apuntan sólo a aumentar la recaudación fiscal a través de un aumento de la base de impuestos y no a sancionar o impedir la ejecución de hechos ilícitos y otros que, aunque reducirán la evasión en



algunos ámbitos, pueden llegar a generar costos significativos en otros. El proyecto requiere así un debate más acucioso que permita determinar donde están los puntos críticos de la evasión, para así decidir las medidas que la eviten, y dejar fuera un cambio del sistema tributario en su aspecto más fundamental.

Proyecto de Foxley y Boeninger

Casi simultáneamente con el debate del proyecto contra la evasión, surgió una iniciativa de los senadores Alejandro Foxley y Edgardo Boeninger, que propone la disminución del impuesto a las personas, compensado con un aumento del impuesto a las empresas.

Para abordar focalizadamente el debate sobre reestructuración y rebaja impositiva, cabe primeramente señalar que el sistema impositivo vigente en Chile reconoce exclusivamente a las personas como pagadores de impuestos. El impuesto a las empresas de 15% se constituye en un crédito al impuesto que pagarán los dueños de las empresas cuando retiren las utilidades y que así descontarán del pago que le corresponde a su tramo de ingresos. En otras palabras, las empresas no pagan impuestos, sino que son sólo las personas quienes lo hacen. Tan claro es ello, que un accionista que quede exento del impuesto personal, recibirá la devolución del monto total pagado por la empresa.

¿Por qué, entonces preocuparse de subir la tasa aplicable a las empresas?. La razón es estrictamente coyuntural, de equilibrio macroeconómico. El impuesto a la empresa se paga en el período en que se genera la utilidad, mientras que el impuesto personal se paga cuando se reparten las utilidades. Esto significa que las utilidades reinvertidas no pagan el impuesto



El debate hoy se debiera centrar no en si hay una rebaja de impuestos, que de prosperar la propuesta de rebaja del impuesto a las personas la habrá, sino en el hecho que "la compensación" propuesta, que en el largo plazo (o simplemente en el caso que todas las utilidades se retiren) no es tal, sirve de algún propósito.

personal hasta el momento en que sean retiradas efectivamente de la empresa, momento en el que el accionista o dueño podrá hacer uso del crédito señalado. Nuevamente, la idea que existe detrás de esta forma de gravar los ingresos personales (cuando se retiran y no cuando se devengan) es fomentar la (re) inversión.

Es evidente que si no se reparte hoy la utilidad, y se posterga para el próximo año, la suma total pagada al SII será la misma que se habría pagado hoy (en términos reales, pues todas las cifras se corrigen por UTM) pero el pago se verificará un año después. Por lo tanto, al aumentar la tasa al impuesto a la renta

de las empresas, el Fisco se asegura de recibir hoy un porcentaje mayor del impuesto que de todas formas pagarán las personas dueñas de tales empresas cuando decidan retirar las utilidades devengadas.

Es por lo anterior que el debate actual sobre el proyecto de reducir impuestos a las personas es importante desde el punto de vista del desarrollo y posibilidades de crecimiento. Bajar el impuesto marginal en el tramo del 45% en diez puntos y proporcionalmente los otros tramos, significa reducir impuestos, lo que tiene un conjunto de efectos positivos. Sin ser exhaustivo, pero por lo relevante que es para el momento presente, la rebaja abarata la contratación del trabajo, lo que por cierto fomenta el empleo. Si personas que tenían una tasa marginal de impuestos de 45% estaban dispuestas a emprender una actividad (o a ser contratadas) sólo si se les pagaba \$1.000 (es decir se quedaban con \$550), con una rebaja del impuesto marginal a 35% debieran estar dispuestos a realizarla si se les paga \$846 (con lo que se quedarán con exactamente con los mismos \$550 después del impuesto). Consecuentemente, la rebaja de impuestos reduce los costos de contratación si es que el mercado laboral relevante a cada grupo en particular es lo suficientemente flexible para permitir aquello.

Por lo tanto, la discusión acerca de compensar o no la reducción de la tasa marginal con más impuestos a las empresas, no es interesante ni profunda cuando se refiere al nivel de los impuestos. Como se señaló, las empresas no pagan impuestos, sino que sólo lo hacen las personas, por lo que el debate se debiera centrar en lo relevante o irrelevante que resulta aplicar medidas que aseguren el equilibrio de las cuentas fiscales en el corto plazo, sobre la disponibilidad de las empresas para

invertir, también en el corto plazo y sobre el funcionamiento de otros mercados, como el laboral, que pueden ser críticos en frenar impulsos positivos si es que no hay una buena institucionalidad que asimile esos buenos impulsos.

En particular, el debate hoy se debiera centrar no en si hay una rebaja de impuestos, que de prosperar la propuesta de rebaja del impuesto a las personas la habrá, sino en el hecho que “la compensación” propuesta, que en el largo plazo (o simplemente en el caso que todas las utilidades se retiren) no es tal, sirve de algún propósito. Es aquí donde hay dos objetivos que parecen contraponerse. Por una parte, el objetivo de equilibrar las cuentas fiscales en el corto plazo se sirve con la compensación. El que las personas no retiren todas sus utilidades retenidas hace que el equilibrio fiscal de corto plazo se mantenga cuando se hace la rebaja de impuesto a las personas y ella se balancea con un incremento del “impuesto a las empresas” de un menor porcentaje. Sin embargo, la compensación significa que el crédito otorgado sólo se materializa cuando las personas retiran utilidades, lo que desincentiva la inversión. En este sentido, el objetivo de largo plazo de mantener un crecimiento estable y alto, a través de una inversión mayor a la que existe hoy, se resiente.

El exacto balance de equilibrio fiscal y de promoción de la inversión a través de un solo instrumento (o al menos de la falta de imaginación), es posiblemente muy difícil de alcanzar. Por cierto que un desequilibrio fiscal puede ser el peor negocio de largo plazo para Chile si es que la crisis externa se acentúa, conduciendo al país a una situación tan grave como sea la magnitud de ese desequilibrio. Es cierto también que Chile requiere recuperar sus tasas de inversión si es que pretende

volver a retomar tasas de crecimiento en el orden del 7%. De cualquier forma, el hecho que ya se haya puesto en el tapete una propuesta de rebaja de impuestos (aunque sea “compensada”), es positivo desde el punto de vista de largo plazo, del desarrollo.

El dilema de corto plazo, asociado al costo de proceder con la compensación, es del tipo que característicamente está presentes en las decisiones de política económica, pero que idealmente se pudieran resolver con otras herramientas. El reflejo de la transparencia que procura dar el proyecto de evasión, en el sentido que haga que todos paguen lo que la sociedad determina deben pagar, debiera ser un proyecto de control sobre la gestión pública, donde las instituciones del Estado hagan lo que la sociedad les encarga hacer y al mínimo costo. Ello por cierto también debe considerar el funcionamiento del SII y distintas formas de evasión. Por eso, requiere considerar que la mayor parte de la recaudación tributaria corresponde al IVA, y es precisamente en este impuesto donde se realizan importantes defraudaciones al Fisco, básicamente mediante el uso de facturas

falsas o adulteradas y también a través del comercio callejero informal, que compite así en forma desleal con las empresas establecidas.

Es por ello que el debate sobre cada una de las herramientas para lograr el desarrollo y la justicia social en el país no puede tomarse en forma aislada. La compensación de la rebaja de impuestos requerida para fomentar la inversión será menor en la medida que se pueda disponer de dinero liberado por privatizaciones que falta por concluir y por introducir participación privada en proyectos de empresas públicas, en lugar de requerir dineros públicos para ello. De la misma forma, los requerimientos para hacer mejor política social que salen de los impuestos, es decir, del esfuerzo de los trabajadores, serán menores cuando las instituciones del Estado dejen de hacer lo que hacen mal, evalúen programas que se repiten porque así se ha hecho en el pasado, haya más control sobre lo que hacen instituciones autónomas y en definitiva, haya un cambio de fondo en el funcionamiento del sector público chileno. Ese es un desafío mayor de todo el país.

