

## ANALISIS DE UNA POSIBLE ELIMINACION DEL IMPUESTO A LA RENTA

---

*Alvaro Bardón Muñoz.*

En primer lugar, quiero agradecer a las autoridades de la Facultad y a los presentes por la oportunidad que nos dan de conversar sobre un tema en el cual no soy especialista, pero que he tenido la osadía de aceptar plantearlo ante este auditorio.

No voy a hacer al respecto ninguna proposición de corte académico, sino que -más bien- voy a tratar de dar a conocer lo que -dada mi experiencia- pienso sobre el impuesto a la renta en particular.

Como es natural, todo el mundo acepta que en las sociedades modernas -como en las antiguas- tiene que haber Estado, tiene que haber Gobiernos, y éstos tienen que financiarse. De forma tal que es un mal necesario el que existan impuestos: necesariamente, los gastos gubernamentales se tienen que financiar con impuestos, y estos impuestos pueden ser formales o informales. Es decir, un gasto gubernamental siempre se financia con el rendimiento de los impuestos a la renta, al valor agregado o algo así. Y cuando -mediante argucias legales o expedientes que no sé cómo calificar- una parte del gasto público no se financia con impuestos formales, se financia necesariamente con otra forma de impuesto, que es la inflación.

En el fondo, la inflación, como ustedes saben, es un impuesto cuya base son los saldos monetarios que tienen las personas y las empresas. Todos los impuestos, en consecuencia, son una carga inevitable y de alguna manera distorsionan el sistema económico. Digamos que se trata de una situación con impuesto versus otra sin impuesto; la con impuesto es un sub-óptimo respecto de la otra. El nivel de bienestar de alguna manera se afecta y -como es natural- hay algunos impuestos que distorsionan más al sistema económico que otros. Pero todos lo distorsionan. Y todos ellos influyen también en la distribución del ingreso, lo que es una preocupación importante de una sociedad moderna.

Yo creo que, más allá de las proposiciones teóricas que sobre el tema se pueden hacer, podría existir algún consenso en el sentido de que -por una parte- hay que financiar el gasto público, y que -por la otra- hay que tratar de que este financiamiento se haga con el mínimo de distorsión; es decir, siempre va a ser mejor un sistema tributario que distorsione menos las decisiones de inversión, la asignación de recursos, que otro que las distorsione más.

En el mismo sentido, va a ser mejor un sistema tributario que preserve por decirlo así o garantice o se acerque a la distribución del ingreso "justa". Nadie sabe lo que es una distribución justa del ingreso, pero de todas maneras las sociedades se pronuncian políticamente sobre el punto. Naturalmente, entonces, se trata de que el sistema tributario sea lo más coherente con esa manifestación política de lo que se entiende por una distribución justa del ingreso.

Naturalmente, el problema de una mejor distribución del ingreso está, en algún sentido, compitiendo con las posibilidades de desarrollo de una economía; es obvio que, si uno quiere redistribuir ingresos, crear un sistema más "justo" al respecto, tiene que afectar los ingresos de la gente que los está produciendo y en ese sentido está, de alguna manera, afectando las posibilidades de crecimiento.

Ahora bien, las formas de tributación más comunes en las sociedades modernas podríamos clasificarlas en tres:

- 1.- al gasto, al consumo o a las transacciones, como el impuesto a las compraventas, el IVA, etc.;
- 2.- a la renta o a los ingresos; y
- 3.- a los actos jurídicos.

Podríamos agregar la inflación.

Indudablemente, esta gran variedad de impuestos, distorsiona las decisiones económicas y afecta al bienestar general.

Casi todos ellos se aplican sin un gran análisis y no se conoce bien cuáles son las distorsiones que genera. Los más indeseables parecen ser los impuestos al trabajo y a ciertos actos jurídicos; impuestos como ellos probablemente deberían ser los primeros que, en un esquema óptimo, justificarían una revisión.

Por otra parte, hay impuestos como el IVA, que son -probablemente- los que menos distorsionan las decisiones económicas y -por eso mismo- los que menos afectan al crecimiento de una economía, a su dinamismo. Todos los impuestos introducen distorsiones, todos restringen las posibilidades de crecimiento, pero creo que el IVA es uno de los impuestos -en definitiva- más neutros, que menos distorsiones introducen.

Los impuestos a los ingresos o a las rentas son los que más afectan al crecimiento, al dinamismo de los sistemas y, por lo tanto, si bien en teoría responden al propósito de conseguir mayor equidad en la tributación, al final son los que menos resuelven este problema; porque en la medida en que efectivamente gravan el ahorro, la inversión, el trabajo, el crecimiento, generan condiciones propicias al mantenimiento de una gran cantidad de pobres, lo que no es socialmente deseable.

Si bien, en teoría, los impuestos a la renta, por su progresividad normal, han sido pensados con un criterio de redistribución, es muy probable que en definitiva esto no sea más que pura teoría.

Ahora quiero referirme más en concreto al caso del Impuesto a la Renta -como les dije antes- no pretendo hacer ningún tratamiento teóricamente riguroso, ni muy original; sino ir planteando simplemente los puntos que me parecen más pertinentes para determinar si tiene sentido o no un sistema de impuesto a la renta.

Como veíamos antes, la justificación de fondo del Impuesto a la Renta, no es la recaudación fiscal. Los impuestos, en general, nunca se justifican por ello y siempre los Gobiernos podrían, en teoría, financiarse con emisión. La gran justificación del impuesto a la renta es su progresividad, su contenido de justicia social porque grava más al que tiene más, al que recibe más ingresos. Esta es su gran justificación y por eso se aplica prácticamente en todas las

economías del mundo.

Como dije antes, se supone implícito en tal criterio el que las comunidades estarían dispuestas a sacrificar algo de crecimiento para obtener algo más de justicia o de igualdad. Esta fundamentación, en la actualidad, me parece errónea. En primer lugar, porque los estudios que se han llevado a cabo sobre distribución del ingreso tienden a indicar que el grado de igualdad en la distribución del ingreso está más vinculado con el nivel de desarrollo de una economía que con su sistema tributario. Esos estudios muestran que, en general, cuando los países tienen un nivel de desarrollo muy bajo la igualdad es mayor que cuando empiezan a crecer. Cuando comienzan a crecer se produce cierta desigualdad, pero cuando superan un determinado nivel de ingreso per cápita (supongamos US\$ 700) o algo así automáticamente se va generando una mayor igualdad en la distribución. Esto es válido para cualquier tipo de organización económica. Es válido para economías capitalistas y para economías socialistas; la distribución del ingreso no parece depender del tipo de organización política o social. Parece que la variable que explica mejor la desigualdad relativa en la distribución del ingreso es el nivel de crecimiento de las economías, y pasado un cierto nivel de ingreso- el crecimiento, per se, empieza a producir mayor igualdad. De forma tal que si uno está preocupado por la igualdad tiene que preocuparse del crecimiento. En ese sentido, si uno pretende redistribuir el ingreso por la vía del Impuesto a la Renta, a lo mejor lo está concibiendo en términos dinámicos. A largo plazo, es exactamente lo contrario, porque está afectando las posibilidades de desarrollo de una economía.

Ahora, si tenemos presente que la igualdad absoluta es imposible, que es una utopía, se comprende mejor que los enfoques modernos sobre distribución del ingreso pongan énfasis en la eliminación de la pobreza más que en tratar de igualar los ingresos; es decir, se trata más bien de igualar oportunidades por la vía de eliminar a los pobres. Porque, en general, las políticas redistributivas no han sido muy exitosas en el mundo moderno. En casi todas partes lo que ha ocurrido con el Estado benefactor, por ejemplo, es que los grupos más organizados de la comunidad -que normalmente no son los más pobres- son los que terminan usando buena parte de los recursos públicos destinados a programas sociales y, en definitiva, la situación de los más pobres -que usualmente no están organizados, no son un poder-, continúa más o menos igual o puede, incluso, empeorar.

Por ello, el tomar el Impuesto a la Renta como un instrumento redistribuidor de oportunidades o de ingresos no parece ser una concepción correcta. Probablemente la mayor igualdad de oportunidades hay que concebirla a través de otros mecanismos y no mediante el Impuesto a la Renta.

También, es cada vez más claro que lo que interesa no es que un impuesto determinado sea progresivo o regresivo, sino que la acción del Estado, incluyendo su forma de recaudar, su forma de gastar, sea realmente progresiva. Es decir, poco se saca con que el impuesto a la renta sea progresivo, por ej. si por la vía del gasto el Gobierno está llevando sus recursos a servir a los sectores de ingresos medios o altos que son los que tienen mejor organización, más prensa, más opinión en el foro. Lo que interesa, en realidad, es que el conjunto de la recaudación con el gasto público, tenga un signo progresivo. Y ese signo progresivo -como decíamos antes- se interpreta cada vez más como el poder servir a los grupos de extrema pobreza, que son los que por diversas razones están marginados de la comunidad y no tienen ninguna posibilidad de progresar. Entonces, todo el mundo reconoce que debería tenerse una especial preocupación al respecto y que, en consecuencia, una acción verdaderamente progresiva y redistributiva de verdad, sería propia del Estado, quizás más reducida que la que éste ha tenido tradicionalmente, pero más concentrada en los sectores de ingresos bajos.

Un sistema tributario que consistiera sólo en un Impuesto al Valor Agregado podría ser objetado por regresivo, porque grava de la misma manera a todos los individuos; pero, si paralelamente al establecimiento de ese impuesto único, se identificara muy bien a los sectores más pobres a fin de proporcionarles la adecuada protección del Estado mediante la condigna política social, ese sistema tributario sería mucho más progresivo y más justo que el otro. En efecto, un impuesto a la renta progresivo, aun suponiendo que todos los afectados lo paguen debidamente, por conducto del gasto fiscal pueda traducirse en crédito subsidiado de vivienda para grupos medios o en educación superior gratis para sectores sociales aún más pequeños.

Entonces, hay algunas razones para pensar que el Impuesto a la Renta no ha cumplido con lo que se pensó cuando se diseñó; y es lo que se piensa habitualmente cuando se reclama que hay que tener Impuestos a la Renta progresivos, porque eso es más justo.

Hay, pues, diversos aspectos del Impuesto a la Ren-

ta que merecen una seria revisión, por lo menos respecto al nivel que ha llegado a tener no sólo en Chile sino que, prácticamente, en casi todos los países del mundo capitalista. Como ustedes saben muy bien, en los países socialistas no existen los impuestos progresivos a la renta. Probablemente porque se supone que no hay ricos ni hay pobres, pero es un hecho de la causa -como dicen los abogados- que los impuestos progresivos a las rentas son una realidad en las economías capitalistas y no existen en las economías socialistas.

Yo creo que el Impuesto a la Renta es en definitiva un impuesto al trabajo, un impuesto al ahorro, un impuesto a la creación, un impuesto a la inversión, un impuesto al progreso. Es una tributación que incentiva el ocio.

Si un impuesto tiene estas características lógicamente cabe pensar que en realidad no es un buen impuesto. Además, si uno piensa que en definitiva las posibilidades de una buena distribución del ingreso dependen del crecimiento, y este impuesto es un impuesto que grava el crecimiento, entonces, sencillamente desaparece todo fundamento para este tributo.

Pero lo más atroz es que el Impuesto a la Renta grava en la práctica más a los más capaces, a los más jóvenes, a los empresarios exitosos. O sea, es un impuesto al progreso porque, en realidad los capitalistas poderosos que vienen operando dentro del sistema mucho tiempo, tienen armado un esquema para minimizar la tributación. Si ustedes examinan a los mayores contribuyentes del Impuesto a la Renta en Chile van a encontrar, naturalmente, a los grupos económicos más grandes, pero no van a estar todos. Esto, porque la gente que lleva años en la actividad productiva hace arreglos diversos a base de asesorías especializadas, de relaciones familiares, etc., que permiten capear, en algún grado, el pago de este impuesto.

Pero eso no es fácil para el que está empezando en la actividad empresarial, para el que está partiendo, porque usualmente no dispone de grandes recursos ni de tiempo ni de una estructura diversificada como para hacerle el quite a los impuestos. De forma tal que es a la gente que tiene creatividad, que empieza a tener éxito, que es capaz, que es inteligente, que está subiendo, a la que grava precisamente el Impuesto a la Renta.

Esto tiene un efecto sobre la permeabilidad social, atenta contra la posibilidad de que la gente salga del mon-

tón y vaya mejorando de nivel. En ese sentido, yo creo que es indeseable.

Este impuesto, tiene todavía otro inconveniente: incentiva la fuga de capitales. Porque resulta que la mayor parte de los análisis económicos sobre sistemas tributarios son hechos para economías cerradas. Pero la verdad es que en el mundo moderno, los países están cada vez más conectados. Los viajes, las comunicaciones muy fáciles; de manera tal que si en un país suben demasiado las tasas de impuesto a la renta, necesariamente una parte de los capitales se va a domiciliar a otros países.

En el caso de Chile, si se le compara con los vecinos, se llega rápidamente a la conclusión de que, a la corta o a la larga, nuestro país va a tener que reducir sus impuestos a la renta; si no, se le van a domiciliar en el extranjero muchas inversiones. En Argentina, en cambio, el impuesto a la renta no se paga; se evade bastante. En Uruguay el impuesto a la renta es 0; en Panamá es 0; en Estados Unidos Reagan los está reduciendo. Es obvio que, si a los niveles de ingreso que tenemos en Chile, se aplica una tasa tributaria del 58%, es obvio que más de alguno va a tomar la decisión de domiciliar sus capitales en otra parte.

Es un hecho que en Chile ha habido fuga de capitales al extranjero y también yo creo que, si el Impuesto a la Renta en Chile fuera menor, habría menos fuga de capitales.

Ahora, un punto algo menor, vinculado con éste, es el que se refiere a que un sistema tributario de tasa alta en Chile respecto de otros países en que ella no es tan alta, tiende a desmejorar la imagen externa de nuestro país. La gente, para evadir impuestos saca los recursos fuera. Eso, por ej., se hace a través de sub-facturar las exportaciones. Los exportadores dicen que nunca han ganado dinero en Chile en los últimos cinco años, que ellos trabajan un poco por amor a la patria, un poco porque tienen que continuar. La verdad es que un incentivo importante que tienen las exportaciones es que permiten, de alguna manera, mantener recursos afuera y evadir por esa vía el impuesto a la renta. Antes esos recursos se dejaban afuera por los controles cambiarios. Hoy día eso es mucho menos. No hay una significativa fuga de capitales por razones cambiarias; pero sí hay operaciones importantes que se hacen para capear el Impuesto a la Renta. Lamentablemente de esto no hay ninguna estadística; pero es posible que el valor de las exportaciones que registra la balanza de pagos sea menor que el efectivo, que el valor de las importaciones sea mayor y que una parte de lo que apare-

ce como deuda en las cuentas corrientes no sea deuda sino simplemente la contraparte de los recursos que alguna gente tiene afuera.

Esto en algún grado desmejora, desdibuja la imagen externa del país. Yo creo que no es muy importante, se ha exagerado; pero este fenómeno existe.

Por otra parte, este Impuesto a la Renta, además de los efectos directos sobre la asignación de recursos, algunos de los cuales ya hemos mencionado, obliga a inversiones de carácter improductivo para evadirlo. Puede observarse que, en cualquier país del mundo -y naturalmente en el nuestro- los funcionarios más calificados de una empresa, los de renta más alta, están siempre en el área que tiene que ver con la tributación. Es gente especialmente entrenada, cuya misión fundamental es reducir los desembolsos por tal concepto. Así encontramos en las grandes empresas importantes departamentos integrados con distinguidos abogados, ingenieros y contadores auditores, que ganan sueldos elevados, cuya función productiva es determinar la forma de pagar menos impuestos. Obviamente, desde el punto de vista social, eso tiene una productividad 0 o negativa. Es una pérdida de recursos neta. Esos equipos de especialistas, aún más, superan generalmente en eficiencia a los que posee la autoridad. El Servicio de Impuestos Internos está sometido a la Escala Unica y, en consecuencia, sólo parcialmente puede contratar gente de gran calidad, cuyo número resulta siempre bastante inferior a la dotación de los departamentos de estudios tributarios de las empresas.

Además de este gasto social inútil, el otro gasto social inútil es el que se emplea en hacer las declaraciones de impuestos. Es obvio que, para ello, uno pierde varios días al año, días que por supuesto estarían mejor empleados si se dedicaran a trabajar. El caso para mí más notable es el de la tributación sobre los intereses: si uno quiere tributar realmente sobre los intereses que percibe en el mercado de capitales, necesita contratar a un tenedor de libros o algo así, que por lo menos vaya una vez al mes, medio día o un día, simplemente a sacar las cuentas para tributar. Eso es realmente increíble. Yo confieso que nunca he podido realizar esa tarea satisfactoriamente. A lo mejor alguna vez tengo problemas por anotar mal, digamos, mis depósitos o calcular incorrectamente la tasa de interés real, etc. Es fácil incurrir en violación de la norma, porque la norma le exige a uno -según entiendo- agregar un papel atrás y poner operación por operación, prácticamente todo lo que se ha hecho en un año, cosa que es imposible.

Todos esos son gastos de capital, de trabajo, de creatividad, que no tienen ninguna productividad social.

Y por último, resulta que este impuesto parece no ser progresivo a pesar de que en la letra de la ley es progresivo. Por todas las razones que hemos dado, por las evasiones ilegales y las legales, por las exenciones (que felizmente en Chile son mucho menos que en otras partes, porque se han ido eliminando) la progresividad desaparece. Por allí es donde los expertos tributarios dirigen a sus clientes. Por allí, los que tienen la posibilidad de pagar personal calificado en tributación, le hacen el quite al impuesto y en la práctica, entonces, la progresividad de la teoría no se da.

Los contribuyentes mayores -que tienen la posibilidad de estudiar más cabalmente su declaración- creo que pagan los impuestos, pero pagan mucho menos de lo que deberían, de acuerdo con la letra de la ley.

Por último, en el caso particular de Chile, el Poder Judicial es muy lento para todas las decisiones de tipo económico-financiero; de modo que, aun si Impuestos Internos con su personal limitado logra configurar y probar alguna forma de evasión tributaria, pueden pasar -ustedes lo saben mucho mejor que yo- algunos años antes de que se condene al infractor.

Felizmente ahora, la reajustabilidad ya está aceptada pero, no hace muchos años, después de un juicio tributario, las pérdidas por el no cobro de intereses o reajustes eran bastante grandes.

En definitiva, creo que el impuesto no es progresivo. Confieso que es una opinión, porque es difícil afirmar lo con certeza, pero es claro que lo que dice la letra de la ley o la teoría no se da. Por lo menos es dudoso que sea progresivo. No me atrevo a afirmar que sea regresivo, pero sí que hay buena base para poner en duda la pretendida progresividad de este impuesto. Y recordemos que la progresividad es su justificación. Entonces, si esto está cuestionado, me parece que está cuestionado todo el impuesto.

Aun más, este tipo de tributación obliga a crear una serie de figuras jurídicas, a inventar empresas y hacer cruces y cosas semejantes para capear el impuesto de alguna manera. Eso, como es lógico, dificulta la información; la transparencia que se pide sobre la propiedad se dificulta enormemente, porque se trata de un costo que hay que achacar a esta tri-

butación. Incluso, puede hasta tener consecuencias familiares, porque cualquier persona que gana más de cincuenta mil pesos tiene que hablar con la señora para separarse de bienes o hacer otros arreglos patrimoniales. No me extrañaría que algún estudioso estableciera el día de mañana alguna relación más o menos coherente entre el monto del impuesto a la renta y la constitución familiar.

Por último, en Chile, el Impuesto a la Renta fomenta la evasión del IVA. Una parte de la evasión del IVA se hace a través del Impuesto a la Renta de forma tal que, tal vez, si uno redujera el Impuesto a la Renta se encontraría con la agradable sorpresa de que aumentaría el rendimiento del IVA probablemente en gran porcentaje, compensando una buena parte de la pérdida del ingreso por un impuesto a la renta.

Bueno, si este es el caso, ¿qué es lo que corresponde hacer? Creo que lo que corresponde hacer es ir reduciendo el Impuesto a la Renta hasta que se pueda eliminar. Naturalmente, esto no se puede hacer de un día para otro porque los recursos que hay involucrados son importantes. Y me parece que tiene que formularse al respecto un programa compatible con el equilibrio de las finanzas públicas.

Alternativamente, para la gente que le interesa la imagen o las interpretaciones políticas que se puedan dar a estas cosas, podría ser mejor disminuir la tributación y dejar un par de tramos con una tasa más baja. Para los más preocupados por la imagen podría ser mejor aún, hacer lo que hacen -me parece- los japoneses, que es subir los tramos: con tramos gigantescos mantienen toda la escala pero en los últimos, a las tasas del 40 o 50% , ya no hay japoneses.

Esta última solución podría aplicarse con cierta rapidez, porque insisto en que el rendimiento del IVA aumentaría en forma significativa y también me parece que la reducción sustancial del impuesto a la renta tendría efectos positivos sobre la actividad económica total.

De paso, podrían eliminarse las pocas excepciones que hay todavía y por ese lado también se puede conseguir algo más de ingresos.

Ahora, si yo fuera un economista interiorizado en el tema y al día en los desarrollos teóricos que hay sobre el área, probablemente debería terminar diciendo que también sería interesante estudiar más lo que se llama el impuesto al gasto. Confieso que tengo un conocimiento muy pequeño sobre

el tema, pero sé que hay quienes consideran que esta es otra fórmula digna de considerar, ya que el problema de la progresividad puede afrontarse igualmente por el lado del gasto. Me parece más razonable eso, que es de más fácil manejo y menos distorsionante que tratar de darle progresividad a la acción tributaria sobre las rentas.

Pienso que cada vez más, en la medida que el actual modelo económico va teniendo éxito y se va consolidando, va a ir quedando más claro que el Impuesto a la Renta es como una rara avis dentro de este cuadro. Tengo la impresión de que el Impuesto a la Renta no es compatible con un sistema de economía libre, con un sistema basado en la propiedad privada de los medios de producción.

El Impuesto a la Renta, en algún grado, es una forma de expropiación y, por lo tanto, sólo se le puede aceptar como un elemento muy tradicional dentro de un cuadro de desarrollo basado en la actividad privada. Es claro que el dinamismo del sistema tiene que darlo las personas con su trabajo y su creatividad. De manera que un impuesto que grava precisamente esos elementos no resulta funcional con el esquema. También me parece que es un poco incompatible con una estrategia de desarrollo que pretende que nuestra economía se integre a la economía del resto del mundo. Un modelo económico basado en una gran apertura comercial y financiera, en la libertad económica, no puede funcionar bien a la larga si comercia con socios que no tienen tributación a la renta. Necesariamente eso tiene que producir restricciones a la apertura o traslados significativos de capitales. Y creo que esto último, en algún grado, ya podría estar produciéndose.

Es asimismo importante reconocer que existe una tendencia mundial a reducir el Impuesto a la Renta. Acaba de aprobarse un programa para ello. Tenemos vecinos muy cercanos que no tienen tributación a la renta, que es muy baja o que no la pagan. Paralelamente, hay todo un cuestionamiento del Estado benefactor en los países europeos. Por consiguiente, no parece razonable que nosotros mantengamos una alta tributación a la renta cuando otros países de mucha más estabilidad, más desarrollo y condiciones más favorables para la inversión mantienen impuestos a la renta bajos.

Creo que lo que ha estado haciendo el Gobierno en los últimos años es bastante positivo. En la medida en que logró equilibrar las finanzas públicas, comenzó a eliminar primero los impuestos chicos pero muy distorsionantes, y en eso ha avanzado muchísimo; ha llegado incluso a reducir muy

directamente el impuesto al trabajo, a la contratación de trabajadores, y también ha logrado hacer algunas reducciones de Impuesto a la Renta pero muy pequeñas. El camino tiene que ser ese, pero tengo la impresión de que podría acelerarse un poco más. Sería útil que las rebajas tributarias que sin duda tienen en mente el Ministro de Hacienda y el Presidente de la República, se pudieran concretar en algún programa de reducción para los próximos cinco o diez años, porque eso permitiría evaluar con más precisión las inversiones que se pueden hacer.

Les reitero las gracias por la oportunidad que se me ha dado.