

ANALISIS DE UNA POSIBLE ELIMINACION DEL IMPUESTO A LA RENTA

Eduardo Aninat Ureta.

Yo voy a centrar mi breve exposición en una parte más general del sistema tributario y luego voy a comentar algunos de los aspectos que fueron enunciados y descritos en la exposición inmediatamente anterior.

Yendo al fondo del tema que nos ocupa, "la posible conveniencia de eliminar el Impuesto a la Renta", hay que hacer un poco de historia de la tributación. Para ser muy breve y mirando el problema desde un punto de vista de los largos movimientos en la evolución del pensamiento de las finanzas públicas y de sus aplicaciones prácticas, creo que puede afirmarse sintéticamente que los sistemas tributarios de las economías occidentales modernas contienen elementos de tres fuentes:

En primer lugar, con creciente importancia en el tiempo, la renta.

En segundo lugar, y con más antigüedad o con más tradición que la renta, el gasto y el consumo.

Y, en tercer lugar, y aún con mayor tradición si uno se remonta varios siglos atrás, la propiedad en sus diversas formas. Por ejemplo, es conocida la antigüedad del impuesto territorial o a los bienes raíces.

De hecho, en la práctica, los sistemas tributarios han contenido una combinación o una mezcla de estos tres elementos: tributación a los ingresos, tributación al consumo y tributación a diversas formas de propiedad.

Esta combinación de elementos, en primer lugar, ha sido siempre un tema muy controvertible entre especialistas de finanzas públicas y entre los encargados de recaudar los diversos tipos de impuesto. En segundo lugar, en distintos períodos en el tiempo, los gobiernos han preferido cargarse hacia un lado o hacia el otro, sin que siempre haya existido en ello una racionalidad filosófica, de principio o de fondo. En la práctica se ha terminado con una combinación específica de estos impuestos. Muchas veces el fundamento de la preferencia no es otro que la necesidad imperiosa de echar mano a lo que puede rendir más en el más corto plazo.

La historia de los impuestos de timbres y estampillas, por ejemplo, en este país ha sido muy clara al respecto. No es que los Ministros de Hacienda fueran malvados, que desearan molestar a la gente, entorpecer el comercio, dificultar las transacciones, aumentando constantemente este tipo de imposición. Simplemente estaban sujetos a la necesidad de financiar un gasto público creciente, por lo que recurrían a lo que significaba un ingreso más rápido.

Por eso, creo que en las discusiones que haya sobre la conveniencia de modificar el sistema tributario, es importante tener presente la experiencia de la recaudación misma y reconocer que hay que pagar costos o estar limitados por razones de factibilidad.

Con esto entro derechamente al tema del Impuesto a la Renta. Alcancé a mirar rápidamente -antes de venir- algunas estadísticas comparativas de recaudación tributaria. Y mirando la Ley de Presupuesto para el año 1981 en Chile, se ve que al menos lo esperado -que guarda proporción con lo alcanzado en los años inmediatamente anteriores- en el total del sistema tributario, era recaudar alrededor de un 9 o 10% por concepto de Impuestos a la Renta, gravándose directamente a las personas. Así se consigue alrededor de un 11 o un 11,5%, en lo que es primera categoría y adicional. Luego debe considerarse un gran paquete de tributación esperada, que en la práctica se ha ido superando, basada en el IVA, que en la Ley tenía un peso relativo del orden del 53%. Comparándonos con el caso americano, antes de la reforma tributaria, la recaudación tradicional proveniente de los impuestos a la renta sobre los indivi-

duos, en los Estados Unidos, generaba -considerados los impuestos federales y los estatales- alrededor de un tercio del total de la masa de recaudación.

Y luego, los impuestos a las empresas, en particular los impuestos a las sociedades anónimas, que son muy importante, han significado alrededor de un 14%. Los impuestos al consumo se han quedado con alrededor de un 30 o un 32% del total de la masa de recaudación.

Es importante darse cuenta del punto de partida. El punto de partida del sistema tributario chileno hoy día, teniendo presente la recaudación efectiva que se realiza, lo está dando al IVA, en particular, un peso superior a la mitad del total. Nuestra situación en la materia es pues, distinta a la de otros países latinoamericanos donde los impuestos al consumo son una cuota pequeña y el grueso está constituido por otro tipo de ingresos.

Respecto de la conveniencia o inconveniencia de basar el sistema en impuestos que gravan el gasto y en particular el consumo-, o impuestos que se concentren en la renta, debemos previamente hacer una aclaración. Creo que gran parte de los elementos casuísticos que nos ha expuesto muy bien Alvaro Bardon son reconocidos por todos los asistentes; y en esto me incluyo. Efectivamente, las tasas marginales que existen hoy día, las bases de recaudación y gran parte de los procedimientos operatorios relativos a los impuestos a la renta, adolecen de numerosas deficiencias y distorsiones.

Ahora, si queremos proceder con lógica y encontrar un sistema alternativo, por lo menos mientras el gasto total del sector público sea el que es hoy, algo va a tener que sustituir la actual recaudación del impuesto a la renta. O sea, no estamos analizando un mundo en que hay impuestos a la renta hoy día y mañana no los habrá. Estamos comparando un mundo realista en que suponemos que podría suprimirse el impuesto a la renta, pero en el entendido que, en reemplazo, habría que aumentar las tasas o las recaudaciones efectivas en otros impuestos. Salvo que queramos caer en el mal superior que se llama inflación-impuesto-inflación. Eso lo tenemos todos claro.

Entonces, comparando situaciones ideales, podríamos preguntarnos: ¿qué pasaría si fijáramos un impuesto de tipo universal, tipo IVA, con una tasa de 20% o a lo mejor superior si pretendemos reemplazar a los demás? Es decir, si nos basamos en un sistema tributario que sólo contenga ese tipo de impuesto, y luego, en el lado del gasto, hacemos la fuerza con los elemen-

tos redistributivos que queramos crear. Inevitablemente tropezaríamos con algunas limitaciones, limitaciones que son tanto teóricas como prácticas.

Dentro de las limitaciones teóricas, si suponemos que el tamaño de la caja fiscal tiene 100 por el lado de los ingresos (el lado izquierdo) y 100 por el lado de los gastos, (el lado derecho), estamos hablando ya de 100 por el lado izquierdo -que probablemente van a terminar siendo regresivos en su impacto sobre la familia o los contribuyentes de escasos recursos- puesto que la aparente neutralidad de un impuesto que grava por parejo en un 20%, es anulada a causa de las tendencias o propensiones al ahorro de los distintos estratos familiares ordenados por niveles de ingresos o riqueza, que son desiguales. El que está desempleado, por definición no ahorra; sólo consume y, por lo tanto, lo gravan con un 20%. El que tiene un ingreso muy cercano a la subsistencia tampoco ahorra; sólo consume y, por lo tanto, también es gravado con un 20%. Mientras que, a medida que vamos subiendo, vemos algo de ahorro. En el extremo superior, -lo que nos dice la teoría y lo demuestran los estudios hechos por distintos economistas- hay una tendencia a una tasa de ahorro positiva. En consecuencia, por esa vía los integrantes de tales estratos estarían, en términos relativos, favorecidos por este gravamen que afectaría indiscriminadamente a todos.

Tendríamos a lo menos, esa dificultad por el lado izquierdo. Por el otro lado, el derecho, nos quedan 100 a título de gastos, para usarlos como elementos redistributivos. Pero si nos atenemos a las cifras y analizamos, por ejemplo, las cuentas de gastos del presupuesto de la nación, encontraremos limitaciones de hecho para lograr un porcentaje muy elevado del gasto, que pudiese llegar a ser redistributivo. Hay que gastar en relaciones exteriores, hay que gastar en administración central del Estado, hay que gastar en defensa, etc, y es obvio que estos gastos -indispensables en la nación- no tienen por qué tener un papel redistributivo. No se han creado con tal propósito.

Y así nos vamos quedando en el lado derecho de la cuenta con una cuota muy limitada para disponer de un verdadero potencial redistributivo.

Esa sola consideración nos induce a poner una gran fe en la capacidad de los que manejan ese gasto redistributivo estatal, en cuanto a su eficiencia, en cuanto a su capacidad de manejo de ese gasto, una fe que -en el análisis práctico de las experiencias redistributivas- a lo mejor no se compecede

con los resultados. No siempre es posible hacer con el gasto público lo que se quiera, al igual que ocurre con los impuestos.

Entonces, por ahí, también encontramos dificultades, en un esquema puramente teórico. Además, hay que pensar que estos impuestos al consumo, en concreto el IVA, distorsionan el trabajo y también distorsionan a la larga la toma de decisiones. La gente internaliza el hecho de que por cada cinco manzanas que se compra en un almacén, hay una que se la come el Ministro de Hacienda cuando el Impuesto al Consumo es 20%. O sea, eso también implica un desincentivo al trabajo y a la toma de riesgos. Ese desincentivo, puede ser importante en los estratos medios y bajos, que como decía muy bien Alvaro Bardón, nos interesa favorecer de alguna manera, puesto que reconocemos la necesidad de una movilidad hacia arriba, de tipo social.

Tomemos, por ejemplo, el caso de la masa de trabajadores que en Chile gana alrededor de US\$ 500 por mes. Esa masa de trabajadores, en Chile hoy día, no está tocada por el Global Complementario ni por el Impuesto Unico. Con la nueva modificación de tasas, pertenecen prácticamente al tramo exento. Considerando el ingreso medio que nos dieron a conocer oficialmente las autoridades en los primeros meses de funcionamiento del sistema de A.F.P., desembocamos precisamente en una magnitud de este tipo, del orden de 500 a 600 dólares por mes. Entonces, a esa gran masa, en el fondo le interesa poco la polémica acerca de si suprimimos el Impuesto a la Renta o no. En cambio, sí le va a interesar el día de mañana saber si estos impuestos serán suprimidos totalmente y si el IVA que tendrán que pagar va a ser de 23 en vez de 20%.

Estoy absolutamente de acuerdo con que las tasas marginales de la estructura del Impuesto Unico y del Global Complementario en Chile, son extremadamente elevadas y dañinas en una serie de sentidos, como ya hemos escuchado. Y también comparto la idea de ir a una racionalización de los tramos y de simplificarlos, reduciéndolos tal vez a dos o tres tramos básicos: un tramo mucho más amplio de exención; un tramo medio, con tasa de 10 o 15% (por dar un número); y un tramo superior, con tasas que no excedan al 25 o 28%.

A propósito, quiero recalcar que tampoco soy un loco que gusta de pagar impuestos. Estoy muy consciente de que si, hoy día, para producir 1.000 de ingreso líquido tiene que generarse más de 2.000 de ingreso bruto, eso cuesta esfuerzo,

favorece la evasión y crea una serie de distorsiones. O sea, creo que el camino correcto es efectivamente tratar de simplificar los tramos, reordenarlos y bajar las tasas marginales, que son elevadísimas.

Creo que para esto, efectivamente, la autoridad dispone de algunos mecanismos que podría ir utilizando en el tiempo. Hay todavía algunos elementos parecidos a las odiosas franquicias del pasado que, en el fondo, permiten a algunos pagar cerca de 0 para que otros tengan que pagar muy alto, porque igualmente hay que juntar la plata. Eso viola cualquier norma de equidad horizontal o de neutralidad entre personas que son iguales.

Existen aún mecanismos legales "de evasión". Todos conocemos el caso de los derechos de sociedades inmobiliarias y lo que eso ha significado en la práctica del sistema tributario chileno actual.

Y de lo que hay que tener conciencia es que todas esas cosas, a la larga, cuestan, particularmente a los contribuyentes honestos y al contribuyente medio, que tienen menos vías de escape. Comparto plenamente lo que nos decía Alvaro Bardón respecto de la disparidad de posibilidades de aliviar la carga tributaria por parte de los contribuyentes. Es evidente que las grandes empresas disponen de mecanismos prácticos, para minimizar su carga tributaria, mucho más expeditos que los que tiene un profesional independiente (que -a lo mejor- es necesario, desde muchos puntos de vista, favorecer). Creo que en eso hay bastante por hacer y ojalá que la autoridad vaya eliminando esos mecanismos, vaya tapando estos hoyos en la red, para así -consiguiendo una mayor recaudación- ir bajando las tasas medias y marginales que recaen sobre los contribuyentes que no tienen vía de escape.

Por último, Alvaro Bardón mencionó el impuesto al gasto, diferente del IVA o del impuesto al consumo. En las revistas especializadas se ha escrito bastante sobre el tema. Al respecto, solamente he leído algo relativo a la experiencia del Profesor inglés Nicolás Kaldor en algunos Estados de la India, a principios de los años 60. En el fondo, se trata de una tributación que pretende alcanzar los cambios en la situación patrimonial neta del contribuyente, castigando lo que no se acumula. Vale decir lo que tiende a ser consumido o gastado. Pero resulta que en la práctica de esos Estados, en la India, el sistema fue tan engorroso, tan administrativamente difícil de administrar y tan corrupto al final, que después de algunos meses Nicolás Kaldor fue declarado persona non grata.