

"INCIDENCIA DE LA INFLACION EN EL SISTEMA TRIBUTARIO"

por SERGIO CARVALLO HEDE-
RRA, Prof. de Derecho Financiero
en la Escuela de Derecho (Univer-
sidad de Chile); con la colaboración
de los Ayudantes: Rubén Bustos
Lynch, Jorge Ochssenius Vargas,
Hugo Miranda, y Oscar Suárez.

INFLACION Y TRIBUTACION

El fenómeno económico de la inflación.— Las presiones inflacionistas son las responsables directas del nacimiento de un desequilibrio monetario.

Se pueden distinguir tres tipos de presiones que son: a) Presiones básicas, o sea, aquellas que nacen de la estructura misma de la economía de un país, y que son, naturalmente, las de más alta importancia; b) Presiones circunstanciales, que se presentan eventualmente, a menudo con carácter accidental e imprevisible, y sobre las cuales es muy difícil actuar, y c) Presiones Acumulativas, que son consecuencias nacidas de los puntos anteriores, esto es circunstancias generadas por la propia inflación y que se convierten en presiones que aceleran el proceso.

De estas presiones es importante considerar los efectos producidos en la economía por un deficiente sistema tributario.

Tradicionalmente en muchos países los impuestos aplicados al sector externo han ocupado un alto porcentaje en el total de entradas con que el Estado financia sus actividades. Actualmente esta importancia ha ido decayendo por el estancamiento de las exportaciones, la liberación de tributos a la internación de muchas mercaderías esenciales para el país, u otras razones. (1)

Si los recursos provenientes del sector externo disminuyen, los gastos del gobierno son cada vez mayores por su creciente actividad económica, y el Estado debe aumentar las cargas del sector interno. Sin embargo esto no ha sido posible debido a la tendencia a exagerar el monto de los impuestos indirectos que los pagan el consumidor, generalmente de escasos recursos; y además, a deficiencias del sistema que permite a los sectores más pudientes eludir los pagos de tributos.

Por otra parte los mecanismos de propagación operan en forma intensa

(1) En la composición de los ingresos fiscales entre los años 1960 y 1966 los impuestos a las importaciones han disminuido su participación de un 19,43% a un 12,78%. Fuentes: Dirección de Presupuesto.

y creciente y uno de ellos que tiene especial relación con esta materia es el déficit fiscal. En efecto, el desfinanciamiento del presupuesto del gobierno no siempre se salda por medio de una tributación mayor, sino mediante una serie de expedientes que se traducen al final en nuevas emisiones de dinero. Esta fuente de circulante permite que la inflación se propague desbocadamente.

Otro mecanismo de propagación, de importancia para este estudio, está constituido por los reajustes de sueldos y salarios. Los sectores de empleados y obreros, a fin de recuperar el nivel adquisitivo de sus sueldos y salarios disminuídos a consecuencia de la desvalorización monetaria, promueven por regla general movimientos gremialistas de reajustes.

Como estos reajustes no alteran la parte porcentual de su participación en la renta, se traducen en un aumento que desencadena nuevamente la denominada "espiral precios y salarios".

Gráficamente lo anterior aparece claro a través del siguiente ejemplo: Se supone para estos efectos una renta nacional de 100, que se reparte en un 45% para el sector patronal y un 55% para sueldos y salarios. Si los trabajadores consiguen un aumento de un 10% de sus rentas, pasarán a tener remuneraciones que equivalen a más de un 60% de la renta. Si el factor patronal absorbiera realmente ese aumento, debería bajar su ingreso a menos del 40% sobre el total.

Esto ocurre así y por el camino del aumento de los precios se consigue elevar los salarios sin que dejen de representar solamente el 55% del total. Se realizan, entonces, aumentos de tipo nominal que no representan

un crecimiento efectivo del poder de compra de dichos sectores.

Las consecuencias o efectos de la inflación que inciden directamente en el orden tributario son los siguientes:

a) *Depreciación monetaria*, que viene a ser la contrapartida del fenómeno del alza de precios y que se traduce en una pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

b) *Descapitalización de las empresas*, que trae por consecuencia que ellas puedan reemplazar convenientemente sus instalaciones deterioradas por el uso, lo que redundará en una probable declinación de estas organizaciones al no poder capitalizar debidamente.

c) *Reducción del Ahorro*, con este factor ocurre algo semejante al fenómeno analizado para las empresas; todo depósito se deprecia con gran rapidez. Esto, que es perfectamente comprendido por la población, disminuye los ahorros a límites escasísimos y, por ende, decae la capitalización del país.

Depreciación monetaria.

La desvalorización monetaria afecta en grave forma al Fisco, ya que la recaudación tributaria de un año, cuando corresponde a impuestos determinados y liquidados el año anterior viene a significar para el Fisco un ingreso disminuido en el mismo porcentaje que subió para dicho período el costo de la vida.

Por otra parte, la desvalorización monetaria crea fallas en la estructura misma de las leyes de impuestos que se han debido modificar en diversas épocas para adaptarlas a las circunstancias económicas generales imperantes.

Lo anterior ha dado origen a la implantación de diversos sistemas legales que dicen relación, especialmente, con la obtención de la mayor flexibilidad posible para el sistema tributario.

En la legislación chilena el primer intento sobre esta materia fue el de la Ley 11.575 de 14 de Agosto de 1954, que introdujo en el impuesto a la renta el mecanismo de los sueldos vitales como medida de expresión general tributaria. En esta forma, tanto el monto de lo gravado, como los mínimos exentos, avalúos, deducciones, etc., se fijaron en sueldos vitales.

Reajustabilidad.

Sin embargo, en el país empezó a dominar un régimen de economía reajutable que también alcanzaría a la tributación.

Desde el año 1952 aproximadamente se inicia esta nueva forma que había empezado anteriormente con la creación de los sueldos vitales, y al poco tiempo tenemos que los precios agrícolas se rigen por el valor del trigo, y se crean sistemas reajustables para las deudas hipotecarias y los ahorros del plan de la vivienda del DFL. N° 2, y para el sistema de asociaciones de ahorro y préstamo, existiendo además la revalorización de pensiones, los certificados reajustables Banco Central de Chile, los sistemas de revalorización de activos, amortizaciones extraordinarias y aceleradas, reajustes automáticos de bienes raíces, etc.

El primer antecedente concreto sobre reajustabilidad de los impuestos se encuentra en el Proyecto de Código Tributario que se preparó por una Comisión designada por el Supremo Gobierno el año 1957.

En este proyecto, se legislaba sobre los diversos tipos de impuestos y en el Libro IX se establecían en resumen todas las tasas, las cuales podían variarse anualmente en relación a una unidad de medida que se usaba, y que se denominó "unidad tributaria básica".

Este proyecto definía la "unidad tributaria básica" como la "cantidad de dinero que determina el Director, de conformidad a esta disposición, en el mes de Diciembre de cada año, y que regirá el año calendario siguiente, para los efectos que este mismo Código establece".

"La determinación se hará aumentando o disminuyendo la UTB. vigente en el año en que la operación se haga, en la misma proporción en que haya variado el término medio anual del índice del costo de la vida en Santiago, entre el 31 de Octubre del año anterior y el 1° de Noviembre del año siguiente".

La cifra que resulte se ajustará a la cifra 10 millar más próxima."

Finalmente, y para iniciar el sistema, se incluía una disposición transitoria que establecía que la unidad tributaria básica anual para 1957 sería la suma de \$ 200.000.

Posteriormente, la Ley N° 13.305 de 1959 en su Art. 201 N° 11, al autorizar al Presidente de la República para refundir en un Código Tributario las leyes sobre impuestos y contribuciones, y considerando, precisamente este proyecto, autorizó expresamente para introducir la reajustabilidad tributaria en el inciso final que decía textualmente:

"Queda también facultado el Presidente de la República para establecer en dicho Código, con fines tributarios, una medida de valores fluc-

tuantes, de acuerdo con las variaciones del costo de la vida”.

Desde esta fecha no hubo ningún otro intento y, en el orden cronológico, la primera manifestación de reajuste de impuestos fue consagrada en el Art. 36 de la Ley N° 15.267 de 14 de Septiembre de 1963, Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, disposición que autorizó al Presidente de la República para reajustar anualmente por medio de Decreto Supremo las tasas fijas de dicha ley, hasta en un 50% de la variación que experimente el índice de precios al sumidor.

Posteriormente esta disposición fue modificada y en la actualidad la Ley N° 16.272 de 21 de Abril de 1965, que fijó el texto definitivo de este impuesto, consagró la reajustabilidad de las tasas por decreto supremo hasta en un 100% de la variación que experimente el índice de precios al consumidor en el período comprendido entre el 1° de Noviembre y el 30 de Octubre del año siguiente.

Más adelante se estableció el reajuste para el impuesto a la renta que hoy día es por el total de la variación del índice precios al consumidor conforme al Art. 77 bis, establecido por la Ley N° 16.250 de 21 de Abril de 1965, modificado finalmente por el Art. 233 de la Ley N° 16.617 de 31 de Enero de 1967.

Del mismo modo que se incorporó el régimen de la reajustabilidad al impuesto a la Renta Mínima Presunta, creado por la Ley N° 16.282, de 28 de julio de 1965.

La Ley N° 16.426 de 4 de Febrero de 1966 en su Art. 7 creó otro sistema reajutable por el cual se facultó al Servicio de Impuestos Internos para determinar anualmente los precios de ventas al público de los automó-

viles particulares y station wagons sobre los cuales se aplicarán las patentes municipales y los impuestos a beneficio fiscal que los afecten.

Recientemente se acaba de introducir otro caso de reajustabilidad mediante el Art. 257 de la Ley N° 16.617 de 31 de Enero de 1967 que grava la transferencia de petróleo diesel destinado a la calefacción domiciliaria con un impuesto especial de E° 40, por metro cúbico, el que se reajustará anualmente por medio de un decreto supremo hasta en un 100 por ciento de la variación que experimente el índice de precios al consumidor entre el 1° de Noviembre y el 30 de Octubre del año siguiente.

Indudablemente que el reajuste automático de la tasación fiscal de los bienes raíces implantado primitivamente por la Ley N° 11.575 y perfeccionado actualmente por la Ley N° 15.021 de 1962, constituye otro caso de reajuste tributario, ya que si bien no aumenta la tasa, en forma indirecta se produce una mayor recaudación fiscal al variar el monto imponible.

Finalmente, y aunque no sea un ejemplo de orden netamente tributario, puede mencionarse el peaje, caso en el cual la Ley N° 15.840 de 1964 suprimió la limitación del máximo de un escudo que se podía cobrar por vehículo, quedando por lo tanto el Presidente de la República facultado para alzarlo discrecionalmente.

Aplicación del reajuste.

El sistema de reajustabilidad, que debiera operar en forma automática y conforme al índice precios al consumidor en la práctica se ha aplicado con diversas variaciones que han producido distorsiones en la tributación, las que van a recaer en forma inmediata sobre el contribuyente.

Así, para 1967 el Impuesto a la Renta y el de Renta Mínima Presunta fueron alzados en un 17%, en circunstancias que la Ley N° 16.617, de Reajustes para este año, estableció para el sector público un aumento de rentas de sólo un 15%, además de porcentajes menores sobre escalas progresivas de sueldos, lo que en el fondo significa un mayor o nuevo impuesto a las rentas medias y altas en relación a las bajas, o, en último término una nueva fórmula de progresión encubierta. Situación semejante se presenta con el sector privado, ya que la ley referida dejó a la libre voluntad de las partes fijar de común acuerdo los porcentajes de reajuste.

Se ha podido comprobar también, durante la vigencia de tres años del Impuesto a la Renta Mínima Presunta que en muchos casos no existe una justa o adecuada concordancia entre el monto de los reajustes anuales que se han fijado y los valores o rentabilidades de ciertas especies, incluidas en los patrimonios sujetos a impuestos.

Especialmente en el caso de las acciones, se han podido observar en este período de 3 años una disminución de valores entre un 40% a un 80%, lo que correlativamente significa una baja apreciable de la renta.

Sin embargo, mientras esta renta disminuya en porcentajes agudos el impuesto que sobre ella recae se ha ido reajutando en un 100%.

Otro ejemplo en que los porcentajes de alzas de algunos impuestos sobrepasan el índice real se tiene para el caso de los bienes raíces.

Para 1967 los Decretos de Hacienda N° 2556 y 2557, ambos de 31 de Diciembre de 1966, fijaron porcentajes de alzas de avalúos del 20% y

19%, según se trate de bienes raíces no agrícolas o agrícolas respectivamente, en circunstancia que el alza del índice precios al consumidor fue de un 17%. La causa de esta diferencia radica en que se han considerado diversas fechas para la computación de los plazos. Así, en este caso el 17% de aumento se obtiene al medir el costo de la vida entre el 1° de Enero y el 31 de Diciembre de 1966 mientras que el Servicio de Impuestos Internos ha computado el plazo de un año, pero partiendo desde el 1° de Julio de 1965 al 30 de Junio de 1966. En esta forma se obtiene un reajuste superior en un 2% y 3% al real que recae sobre el contribuyente y constituye en el hecho un alza encubierta de la tasa o un sobreimpuesto.

Caso semejante se observa en la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado. Para 1967 el Decreto de Hacienda N° 2467 de 31 de Diciembre de 1966 alzó en un 20% las tasas fijas de esta ley debido a que se siguió el mismo procedimiento ya descrito.

Indudablemente que procedimientos de esta índole tienen que influir agudizando el proceso inflacionista.

¿Es justa esta política del Fisco?
—¿No contribuye ella a acentuar las líneas de una economía en subdesarrollo— de inflación y desvalorización monetaria?

Por cierto que hay opiniones favorables y decididamente antagónicas.

Los primeros piensan que el Estado, como quiera que debe cumplir su múltiple función, política, económica y social no tiene por qué beneficiar a los contribuyentes con un trato económico que estos no tienen entre sí, ya que toman todas las medidas para resguardarse de la desvalorización.

Por otro lado, mientras el Estado

recibe sus impuestos después de un año de labor, con una moneda evidentemente desvalorizada, el contribuyente, en el curso del período contable, se va defendiendo en sus operaciones, y opera con cifras más reales.

Otros, manifiestan, que el Estado debe abstenerse a reajustar dichas utilidades, pues él es partícipe de ellas, y si bien el contribuyente las ha incrementado durante un año, involucrando la utilidad en los negocios desarrollados, no es menos verdad, que entrega al Estado su cuota en un porcentaje fijado por ley. Además, el Estado es un socio, para el cual, no surte efectos determinados desembolsos, por no considerarlos necesarios para producir la renta, con lo cual su participación es francamente privilegiada.

Canales por los cuales el sistema tributario actúa en el proceso inflacionario.

El sistema tributario influencia el fenómeno inflacionista no solamente a través del conjunto de los ingresos fiscales, especialmente de los impuestos, sino que de manera muy principal al realizarse el gasto público.

La experiencia presupuestaria chilena al contrastar con el principio de la verosimilitud ha sido el principal canal a través del cual el sistema tributario ha actuado en el fenómeno inflacionista. En efecto, la diferencia progresiva entre entradas calculadas y efectivamente percibidas, de un lado; y del otro, la diferencia también entre gastos aprobados y efectivamente realizados, se han traducido en aumento inorgánico de las emisiones del

Banco Central, inestabilidad e improvisación en la legislación impositiva, obligaciones sin cumplir a los proveedores estatales que acentúan la expansión monetaria.

Política tributaria e inflación.

Ha dicho el actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo: "Teóricamente, la política fiscal puede ser el punto de partida de una inflación, o bien, un factor de aceleración." Y agrega, "Como fórmula general señalaremos que la inflación tiene un origen fiscal, si, estando una comunidad en situación de "pleno empleo" de sus recursos, se crea nuevo dinero para satisfacer necesidades fiscales, o bien, cuando la redistribución de recursos a través del sistema fiscal genera tendencias al alza de los precios." (2)

Solamente, este dinero nuevo creado para satisfacer necesidades fiscales no generará inflación cuando convertido en rentas de particulares en vez de ser consumido es invertido. Pero, en la realidad de los países subdesarrollados como la propensión al ahorro es muy baja y la inversión insignificante, los financiamientos fiscales con este dinero serán inflacionistas.

A su vez, partiendo siempre del supuesto que la nación esté en situación de pleno empleo, si la política tributaria se orienta a recoger fondos de ahorro no invertidos del sector privado, el efecto será también inflacionario. No se producirá el fenómeno cuando estos recursos se destinen por el estado a la inversión, siempre que en el conjunto la tasa de la inversión no supere la del ahorro, por-

(2) Fundamentos de la Política Fiscal. Felipe Herrera. Editorial Jurídica, 1965; pág. 131.

que en tal caso el exceso será factor de inflación.

Por último, será también inflacionista la inversión estatal si el sistema tributario desplaza rentas del sector privado, en la cual tenían estos recursos una productividad muy alta, y se destinan, en cambio, a remuneraciones de funciones innecesarias o reemplazables dentro del propio sector público.

De aquí que la inversión estatal deba ser altamente reproductiva para que exista la seguridad de que no está contribuyendo al fenómeno inflacionista en alguna medida.

Al respecto ha señalado el profesor Maurice Masoin, "en todas partes donde se han realizado estudios para responder a la pregunta, ¿cuál es el origen del progreso económico? se ha comprobado, suponiendo que haya un gasto de 100, que el rendimiento adicional ha sido de 25 si el gasto se ha realizado en forma de capitalización. Por el contrario, si el gasto de cien se realiza en la formación de hombres, el resultado adicional para el producto económico es de 90. Y por fin, si el gasto de cien se hizo en campos de organización en la economía, intervención de empresas, es decir, investigación científica, organización interna de las empresas, etc., el resultado adicional para la economía es en mi país, en Bélgica, por lo menos de 120. (3).

Por último, es oportuno preguntarse, ¿cuál es el nivel óptimo del sistema tributario en relación con el producto?

La expansión de la actividad estatal ha ido señalando cada vez mayo-

res proporciones en beneficio de la recaudación fiscal. Antes de la primera guerra mundial en los países europeos más evolucionados, la proporción era del 7%. Entre las dos guerras se elevó al 15%. Después de la última conflagración ha llegado al 25 y al 30%. En los países subdesarrollados, el porcentaje oscila entre el 12 y el 15%. Así, la presión tributaria en Chile —1960— fue de casi 17%, Colombia, 13%, Perú casi 14 por ciento, Estados Unidos, casi 24%.

Ahora bien, como el desarrollo económico importa por sí mismo, una presión inflacionista, toda vez que el acto de inversión es por definición misma inflacionista al crear rentas sin coetáneamente significar un aumento correspondiente de la oferta, la demanda global de un país que invierte tiende necesariamente a sobrepasar la oferta global de bienes, y de aquí, todo el proceso inflacionista de alza de los precios internos, depreciación del valor interior y exterior de la moneda.

Por tanto, para neutralizar esta tendencia inflacionista el sistema tributario en relación con su recaudación no sólo debe ser suficiente sino que debe crear el ahorro correspondiente: voluntario, si incentiva a la empresa o por medio de préstamos exteriores; o bien, mediante ahorro forzado que adopte la forma de impuestos y creen superávits.

Mercaderías y Existencias.

En una economía de características inflacionarias acentuadas, se opera con las mercaderías un fenómeno especial: adquiridas a un precio, son vendidas con la utilidad normal del negocio explotado. Sin embargo, a

(3) Jornadas Internacionales de Derecho Fiscal, Edit. Roque Depalma, 1961, pág. 65.

una nueva compra de mercaderías el comerciante o industrial debe pagar no ya el costo de un tiempo atrás, sino éste más el reajuste o actualización normal de ese precio. Ello ocasiona que se absorba la posible utilidad en un costo más elevado. Puede ocurrir también a la inversa, que un stock de mercaderías importante, arroje muy buena utilidad, una utilidad inflacionaria, pues como los precios se reajustan periódicamente, a un mismo costo corresponde un precio de venta variable, siempre ascendente. No obstante, al adquirir nuevas mercaderías, se producirá el mismo fenómeno ya anotado: la utilidad ocasional aceptable, se transforma en mínima al pagar nuevos elevados costos, pero de inmediato vuelve a tener las utilidades normales, al vender a un precio también más elevado.

Estos fenómenos que se transforman en una cadena sin fin, traen como corolario un gravamen impositivo importante en estas utilidades. Es por ello que, para aminorar los efectos de esta situación se han dictado periódicas leyes de revalorización de mercaderías, pagando un impuesto único.

Esta revalorización implica un cargo a la cuenta mercaderías, y consecuentemente una disminución de utilidad tributable. Se contrarresta este efecto negativo a las arcas fiscales, fijando, además de la obligación de pagar un impuesto por el monto revalorizado, la obligación de tributar en el año, a lo menos, el mismo impuesto del año anterior, con más un porcentaje mínimo predeterminado.

¿Hasta dónde es conveniente una política como la descrita?

Algunos discuten que esta revalorización al valor del mercado de las mercaderías o materias primas, disminuye la utilidad por un lado, y de-

ja en óptimas condiciones a los comerciantes e industriales para sanear sus finanzas, aceptándosele de hecho nuevos costos con lo cual su situación financiera se torna firme, creándose un artificial aumento de precios.

Otros dicen que la nivelación de mercaderías o materias primas a un valor de mercado, permite al contribuyente adecuarse a una situación real, con precios firmes en cuanto al producto de elaboración, sin el fantasma de enormes utilidades que obedecen más que nada a un ritmo inflacionario, permitiéndosele a la vez, con la utilidad que no tributó (merced al cargo a la cuenta mercadería) una mayor inversión en mercaderías y materias primas con que afianzar una producción más racional, y una situación económica del negocio más estable.

Valorización de las existencias de inventario.

La inflación es uno de los factores que en forma más notoria altera el valor de los bienes de las empresas, en especial, de las mercaderías y artículos fabricados, lo cual da origen a controversias sobre el sistema de valorización que debe emplearse en los inventarios. Tradicionalmente se conocen dos sistemas: LIFO y FIFO, que corresponden a las expresiones LAST IN, FIRST OUT y FIRST IN, FIRST OUT.

Mientras los contribuyentes, en general, se inclinan por el sistema Lifo (último entrado, primero salido), otros, como el Servicio de Impuestos Internos, en sus liquidaciones han aplicado el sistema Fifo (lo primero entrado, lo primero salido); otros aplican el sistema del promedio.

En otros países sudamericanos que también son afectados por la desvalorización monetaria las legislaciones

han reconocido que en las utilidades se incluyen sumas elevadas debido al proceso inflacionista, las cuales no pueden considerarse utilidades reales ya que sería injusto gravarlos con impuestos directos no tratándose de rentas efectivas. En estos países se ha tratado de solucionar este problema tributario recurriendo a la revalorización de los inventarios a fin de cada ejercicio financiero.

Reconociendo que existe una renta ficticia dentro de las utilidades en un proceso inflacionista la ley uruguaya de impuesto a la renta, por ejemplo, ha aceptado las siguientes revalorizaciones:

1) Revalorización del activo fijo o inmovilizado, con ajuste simultáneo de las amortizaciones cuando así corresponda y constitución de reservas.

2) Revalorización del activo circulante o realizable, teniendo en consideración las cuentas de resultado como ser materias primas, productos en proceso, productos elaborados, mercaderías, etc., sobre los costos de los inventarios físicos de estas cuentas, creando la compensación contable con la reserva de la revalorización.

Este sistema de ajuste sobre el activo circulante no es aceptado por la legislación chilena. En efecto, el Art. 35 solo permite la revalorización del activo fijo o inmovilizado, por tanto, como sostiene don Pedro Cárcamo es de conveniencia que para la próxima reforma tributaria se estudie un sistema de revalorización o valorización de inventarios en el activo circulante, que permita deflactar la renta efectiva de las empresas con el fin de determinar una renta imponible real.

Como sostiene el autor citado, en la actualidad las grandes empresas se amparan utilizando la adaptación de

métodos contables que frenan en parte el fenómeno de la devaluación monetaria, evitando la liquidación de utilidades ficticias.

El método empleado, técnicamente denominado "Costo Lifo", (lo último entrado es lo primero salido) consiste en síntesis en que se determinan las utilidades de las ventas en función del costo de la última compra.

Este método cumple su finalidad solamente si se dan algunas circunstancias tales como que la empresa tenga stock crecientes y que exista una tendencia inflacionaria de precios.

De no cumplirse estas condiciones el método propuesto no resulta totalmente adecuado porque, si bien cumpliéndose ambos requisitos se soluciona así el problema de la incidencia en los impuestos a la renta, la misma solución no es adecuada para los impuestos al capital ya que los Stocks están avaluados a un precio inferior al real.

Por estas condiciones el Sr. Cárcamo sugiere que la solución podría ser que se permitiera a las empresas avaluar al costo de plaza sus inventarios y que, al mismo tiempo, el mayor valor entre el costo contabilizado y el costo de plaza fuera acreditado a una reserva libre de impuestos, o bien de acuerdo al índice de precios al consumidor.

De esta manera se conseguiría no gravar las ganancias provocadas por la inflación y dichas reservas quedarían gravadas por los impuestos de patrimonio en menor tasa.

Este autor estima así que al solucionarse en esta forma el problema no habría desigualdades entre las rentas declaradas por las grandes empresas y aquellas medianas y pequeñas, considerando que las primeras

cuentan con una asesoría contable tributaria adecuada para el volumen de sus negociaciones, lo que no sucede con las segundas.

Otros efectos.

Entre otros, podría señalarse la descapitalización de las empresas, el perjuicio en la reposición de bienes del activo y el desfinanciamiento paulatino de las mismas, fenómenos que se ha pretendido eliminar con la implantación del sistema de revalorización del activo inmovilizado, en base a un porcentaje que es el mismo en que varía el índice de precios al consumidor. Mientras el bien adquirido a un precio por el contribuyente, se mantiene para él estacionario y aún aminorado por el lógico desgaste, en el comercio experimenta periódicamente importantes alzas.

Este divorcio entre el valor contabilizado y el valor del bien en el comercio, se hizo tan evidente que fue necesario crear la disposición que nivelara tal desproporción. Así fue que en 1959 se introdujo a la Ley 8419, sobre Impuesto a la Renta, vigente hasta 1964, el art. 26 bis., que autorizaba a los contribuyentes a *revalorizar los bienes del Activo inmovilizado* y otros, en el monto promedio en que hubiera experimentado alza el costo de la vida.

Por el monto revalorizado se hacía un asiento en los libros, contabilizando generalmente en una cuenta de reserva, el monto en que se aumentaba el capital por tal concepto, y vaciando en las cuentas del Activo Inmovilizado (Bienes Raíces, Instalaciones, etc.), dicho aumento.

Con este valor ya actualizado, se procedía a disminuirlos en el lógico *desgaste sufrido* en el ejercicio, castigo que varía según sea la naturale-

za del bien. Por ejemplo, a las instalaciones, se les aplica un castigo de un 10%, vale decir, se considera que su duración tomando en cuenta un 100% de su valor, es de 10 años.

Esta desvalorización, tenía la particularidad de ser voluntaria. Por tanto, no todos los contribuyentes a pesar de estar autorizados para hacerla, la efectuaban.

A partir del año 1964 tributario esta revalorización se hizo obligatoria. Con ello se quiso uniformar este sistema de revalorización a fin de impedir diversas anomalías como el hecho a que se enfrentaban los contribuyentes que no hicieron uso de la franquicia de revalorizar los bienes, con relación al impuesto de ganancia de capital que creaba la nueva ley, que recae entre otras transacciones en la enajenación de bienes del Activo Inmovilizado.

El antiguo art. 26, bis, se traslada prácticamente completo desde la antigua ley 8419 a la nueva Ley de la Renta, desde luego muy mejorado en aspectos de orden práctico.

Considera la disposición actual (Art. 35) en su N° 3, la facultad de cercenar la utilidad del ejercicio cuando el monto anual de capitalización no alcance a ser absorbido por los diferentes bienes del activo inmovilizado y acciones y bonos.

Así por ejemplo, un capital de E° 1.000,— tiene, aplicando el índice de precios al consumidor un monto a revalorizar de 100.— (Capital 1000 + 100 Revalorización). Estos 100 se vacían en el activo inmovilizado y Acciones y Bonos.— y supongamos que solo absorben 60.— La Ley permite que los 40 que no alcanzaron a ser absorbidos, se descuenten de la utilidad del ejercicio, pero estos 40 del ejemplo, jamás podrán exceder del

20% de la utilidad. Si la utilidad es 150, el 20% es 30, y, consecuentemente solo podrá absorberse 30, perdiéndose los 10 restantes.

¿En qué forma protege la Ley al contribuyente de la desvalorización monetaria?

Permitiéndole revalorizar los bienes del activo inmovilizado y consecuentemente, los castigos o amortizaciones sobre él se hará sobre un valor actualizado.

Permitiéndole echar mano a la utilidad hasta un 20%, y no tributar sobre este 20% a fin de crear fondos para la reposición de bienes.

La Imposición.— Políticas Fiscales.

Frente a los obstáculos que encuentra la reducción considerable de los gastos públicos, las medidas antiinflacionarias más prometedoras habrán de encontrarse al lado de los ingresos fiscales. A su vez, los ajustes en la imposición parecerían tener las mayores posibilidades de éxito, ya que los impuestos tienen un mayor efecto deflacionario que otras fuentes de recursos. No obstante, los distintos impuestos difieren en sus efectos antinflacionarios directos y en sus efectos sobre los incentivos. Por lo tanto, la efectividad antinflacionaria de la recaudación de un monto dado de impuestos dependerá del tipo de gravámenes que componen la estructura tributaria.

1.— Impuesto personal a la Renta.

Un gravamen a la renta personal reduce las presiones inflacionarias al restar a los individuos poder de compra que de otro modo se hubiese adicionado a la corriente de gastos. Los principales méritos del incremento en

el impuesto personal a la renta, consisten en su facilidad de realizarlos y la conformidad de ese proceder con los patrones aceptados de equidad. Las mismas consideraciones de equidad son aplicables al empleo de impuestos a los ingresos personales como medidas antiinflacionarias y a su aplicación como elementos permanentes en la estructura tributaria. No obstante, existen ciertas objeciones desde el punto de vista de la justicia tributaria. Las personas que pueden evadir o evitar el gravamen escapan a su correspondiente carga. Además no se grava aquellas personas que contribuyen a la inflación gastando grandes sumas provenientes de ahorros acumulados. Por otra parte quienes tienen grandes obligaciones fijas de ahorrar (para afrontar pagos hipotecarios y primas de seguro de vida) pueden ser seriamente perturbados por el impuesto, a pesar de que tales pagos no contribuyen a la inflación.

Desde el punto de vista administrativo, los incrementos en el impuesto personal a la renta pueden realizarse rápida y fácilmente, en especial, como consecuencia del empleo del sistema de retenciones en la fuente. Se requiere la misma cantidad de personal administrativo de Impuestos Internos, tanto para liquidaciones de gran valor como de pequeño valor.

Por otra parte, desde el punto de vista del control de la inflación, el impuesto personal a la renta absorbe poder de compra, que de otro modo se hubiese gastado en buena medida y tiene un efecto mínimo sobre los costos de las empresas. Por el contrario el impuesto no otorga un incentivo directo a la disminución del gasto y no coloca carga tributaria alguna sobre quienes pueden eludir el impuesto o sobre quienes gastan gran

des sumas de riqueza acumulada. Pero, lo que es peor, el impuesto recae sobre todo el ingreso, en lugar de hacerlo solamente sobre el que se emplea aumentando las presiones inflacionarias. Por lo tanto, la carga relativa sobre quienes ahorran una gran parte de sus ingresos es mayor —comparada con la que soportan quienes gastan la mayor parte de sus ingresos—, de lo que sería en realidad con un impuesto que recayese sobre la parte de la renta gastada. De ese modo el porcentaje de impuesto a los ingresos personales que proviene de ahorros será mayor de lo que ocurre con un impuesto que grava sólo la renta consumida y entonces el efecto antiinflacionario del impuesto personal a la renta será menor, por unidad monetaria de ingresos fiscales, que el de un impuesto que recae sobre el gasto. En consecuencia, si es que se desea controlar ciertas presiones inflacionarias mediante el empleo de aumento en el impuesto a los ingresos personales, las tasas debieran ser mayores que lo necesario con otro impuesto de mayores efectos en contener el gasto.

2.— *El Impuesto a la Compraventas. Características antiinflacionarias.*

Si es que el impuesto a las compraventas ha de emplearse para combatir la inflación, se hace necesario que posea ciertas características básicas, amén de las comunes, para alcanzar los objetivos propuestos.

El empleo en el campo minorista es esencial, en el caso de establecerse por primera vez o si ha de aumentarse la tasa en períodos de inflación, a fin de evitar los problemas de imposición acumulativa que son factibles cuando existe una demanda sostenida para los bienes gravados. Asimismo, si se establecen precios

máximos, el impuesto a los productores, que no puede declararse como un elemento independiente del precio de venta al menudeo, requeriría una pronta revisión de los topes de precios. Sólo el impuesto en el plano minorista (venta al detalle) puede ser aplicado directamente al precio final de venta y declarado en forma separada al comprador, como un medio para que éste tome conocimiento directo del elemento impositivo.

Además, es aconsejable, mientras sea posible, la exclusión de los bienes utilizados en la producción futura, no sólo para evitar los inconvenientes generales de gravar tales rubros, sino además, por el crecimiento que implican en los costos.

Finalmente, el balance del impuesto debiera ser lo más amplio posible, compatible con la eliminación de la carga excesiva sobre quienes se ven obligados a gastar grandes porcentajes de sus ingresos. No está demás manifestar que la multiplicación de las exenciones disminuye tanto la simplicidad administrativa, como la efectividad del gravamen en su lucha contra la inflación.

3.— *El Impuesto a la Renta en las sociedades de capital.*

Otra medida que puede emplearse como política tributaria antiinflacionaria, es el aumento en el impuesto a la renta de las sociedades de capital. Tal incremento es de tipo deriacionario en dos aspectos fundamentales. Primeramente, en la medida en que reduce los dividendos, se disminuye el gasto privado, por lo menos en ciertos aspectos. Además, se cercenan fondos para la expansión ulterior de los negocios, con la consiguiente contracción de la inversión.

En general, los aumentos en el im-

puesto a la Renta de las Sociedades de Capital no son armas particularmente efectivas en un programa tendiente a controlar la inflación. En muchos casos pueden introducirse en virtud de compromisos políticos, a fin de hacer más tolerables a los trabajadores, los aumentos en los impuestos personales a la renta; en los períodos bélicos, sirven para atenuar el crecimiento de la deuda pública y debilitar las demandas de los sindicatos obreros a fin de obtener aumentos de salarios que se justifican a la luz de mayores utilidades a las empresas.

Conclusiones sobre la política fiscal antiinflacionaria.

Un programa coordinado de reducción en los gastos y aumentos en la imposición ejercería una influencia efectiva sobre las presiones inflacionarias. Pero existe serios obstáculos en el camino de un completo control de la inflación por tales medios, especialmente cuando aquéllas son fuertes.

Crecimiento de los costos generados por los impuestos.

La política fiscal a veces teme que los aumentos de los impuestos, al menos después de ciertos períodos, comiencen a generar incrementos en los costos y de ese modo pierdan su efectividad antiinflacionaria. La resistencia de los grupos gravados a reducir sus ingresos disponibles puede llevar a aumentos en los precios de los factores, que anularán los efectos de la recaudación de impuestos, al reducir el gasto total. El peligro es mayor con respecto al impuesto a las compraventas debido a su impacto directo sobre el costo de la vida, pero puede asimismo ocurrir con el im-

puesto personal a la renta. La reducción de los ingresos familiares a consecuencias del gravamen puede llevar a los sindicatos a demandar y percibir mayores salarios, los que a su vez producen incrementos de precios.

Una vez que la inflación continúa durante cierto tiempo, cada grupo busca protegerse de los efectos de la inflación y de los incrementos de impuestos destinados a evitarla, mediante cláusulas automáticas en los contratos de precios y factores. Tal resultado es el refuerzo de las presiones inflacionarias y una grave amenaza a la estabilidad de los precios, que la política fiscal se halla impotente de resguardar.

La presión inflacionaria de los aumentos de los costos.

En íntima conexión con lo anteriormente expuesto debe considerarse lo inadecuado de la política fiscal como medio de controlar la inflación proveniente de incrementos en los costos. La política fiscal se basa en el supuesto de que la inflación proviene fundamentalmente del gasto excesivo, y trata de controlarla restringiéndolo. Pero si se origina en continuos aumentos de salarios producidos por la actividad de los sindicatos y se refuerza por la tendencia de numerosas empresas a aumentar los precios, la política fiscal es prácticamente inoperante.

Las presiones políticas.

Uno de los mayores obstáculos a un empleo fructífero de la política fiscal es el de conseguir una actitud adecuada de parte de los cuerpos legislativos. En períodos de inflación se manifiestan poderosas presiones para aumentar los gastos públicos y, además, la oposición a los aumentos de

impuestos; el acceder a estas presiones puede impedir la acción destinada a asegurar el equilibrio o superavit necesarios en el presupuesto. Una política fiscal exitosa requiere un amplio proceso de educación tanto entre los legisladores y políticos como de parte de los contribuyentes y público en general.

Los Principios de la Imposición, en relación con la Política Fiscal antiinflacionaria.

Pueden definirse los Principios Financieros "como ciertas recomendaciones de carácter general que tienden a asegurar al Estado un adecuado rendimiento de su sistema impositivo". (4)

Estos principios que entre otros son la suficiencia del rendimiento de los impuestos, la flexibilidad de los mismos y la estabilidad y simplicidad del sistema tributario deben dar estructura orgánica al Derecho Tributario Nacional aplicable, con el objeto de dar seguridad y comodidad en el pago de las obligaciones impositivas, por parte de los contribuyentes.

Sabido es que los diversos regímenes tributarios de nuestros países de América Latina sólo tienen como finalidad el procurar ingresos con que satisfacer las necesidades públicas, las que por ser producidas en economías de inflación se ven a menudo insatisfechas por las alzas de precios y reajustes. Toca entonces al Estado a través de su acción política el procurar que los tributos se perciban en el menor tiempo posible simplificando tanto el proceso administrativo de la declaración, como el de percep-

ción y los trámites a que den lugar la determinación y liquidación de los impuestos.

Por otra parte la estructuración definitiva del sistema tributario aconseja que en lo posible, todo el sistema sea invariable al menos en sus principios, definiciones y hechos gravados, debiendo tenderse a evitar interpretaciones subjetivas al margen de la Ley, consideraciones éstas que evitarán en buena medida la evasión y la fiscalización administrativa. Procurar en la mayor medida posible que las modificaciones legislativas de los tributos se refieran a hechos secundarios y resguardando que la estructura básica permanezca por períodos largos. Ello es absolutamente necesario si se pretende que la política tributaria debe colaborar a la política fiscal, no sólo con el objeto de procurar ingresos para satisfacer gastos de operación sino también para atender la economía pública de inversión.

La estabilidad y simplicidad del sistema tributario debe encuadrarse a que el contribuyente sepa con seguridad que las leyes tributarias no cambian en períodos cortos o que el trámite para cumplir con sus obligaciones se modifica constantemente.

Igualmente es recomendable evitar la multiplicidad de los impuestos, consultando en lo posible bases impositivas en las cuales se comprendan varios contribuyentes o actividades económicas, suprimiendo aquellos que por el escaso número de contribuyentes o rentabilidad de los mismos, no se justifican en la economía de un país o restan a la Administración de Impuestos el personal necesario para fiscalizar otros de mayor cuantía y urgencia.

(4) Fundamentos Económicos de la Legislación Tributaria Chilena. Sergio Carvallo II. Edit. Jurídica de Chile. 1967, pág. 214.

Debe consultarse igualmente la mayor descentralización administrativa posible en la recepción de las declaraciones, pagos y demás cumplimiento de las obligaciones tributarias con el objeto de descargar áreas de administración de impuestos que sólo ocasionan molestias y evasión. De esta manera, haciendo más cómoda la presencia de los contribuyentes en las oficinas de Impuestos y Tesorerías recaudadoras, la fiscalización de los impuestos se hará para aquellos que no cumplan por acción dolosa o negligente.

Organización y Administración General de los Servicios de Impuestos Internos: Importancia de su función.

Los Servicios de Impuestos Internos son Servicios Públicos, dependientes del Ministerio de Hacienda, por regla general cuya misión encomendada por la Ley es la de aplicar y fiscalizar todos los Impuestos Internos establecidos, en que tenga interés el Estado y cuyo control no esté encomendado por ley a otros Servicios. En algunos Estados estos Servicios Públicos tienen competencia además, para aplicar y fiscalizar otros ingresos, como son los derechos aduaneros y los municipales.

Además, también por regla general, se encuentran investidos de facultades para determinar y liquidar los impuestos y denunciar y aplicar sanciones por el incumplimiento de las leyes y resolver las reclamaciones a que estos trámites administrativos den lugar.

Es, por lo tanto, de enorme importancia que estos órganos del Estado cumplan con toda dinámica los presupuestos de la Política Fiscal, con mayor razón en los países de economías inflacionarias en que los in-

gresos devengados no tienen el mismo valor adquisitivo una vez que han sido percibidos por los organismos recaudadores.

Por regla general, los Servicios de Impuestos Internos para hacer más dinámica su función administrativa otorgan a sus funcionarios diversas competencias, de ahí que su organización interna comprenda las funciones normativas y fiscalizadoras, propiamente tales y dentro de las primeras sean el Director del Servicio y los Directores de Departamento quienes impartan las instrucciones e interpretaciones básicas de la acción fiscalizadora y dentro de las segundas, los Administradores e Inspectores, abogados y otros profesionales y funcionarios encargados de la ejecución de la fiscalización.

Cada uno de estos funcionarios tienen una misión específica señalada por sus Estatutos Orgánicos, complementada por las instrucciones que las autoridades del Servicio estimen conveniente impartir.

De la dinamización del trámite y de la ejecutividad en el acto administrativo de fiscalización del tributo.

Se ha dicho en este trabajo que es al Estado a quien compete señalar la Política Fiscal y específicamente que es a éste a quien debe otorgarse la facultad de estimar la política tributaria aplicable. No puede ser de otra manera, puesto que esta última depende de los planteamientos generales de política económica que trace en sus planes de gobierno.

De ahí que los trámites administrativos a que den lugar la aplicación y fiscalización de las leyes tributarias deben ser expeditos, procurando en el menor tiempo posible la percepción del ingreso tributario.

Con este objeto estimamos que es de imprescindible necesidad, la mayor delegación de atribuciones o el otorgamiento de amplias facultades de competencia a los funcionarios tanto para fiscalizar las leyes tributarias, como para resolver los conflictos entre contribuyentes y Servicio. Si la inflación en nuestros países de subdesarrollo avanza en porcentajes entre un 20 y 30% al año, es necesario procurar entonces que en definitiva la recaudación del impuesto se produzca en el tiempo necesario a fin de evitar esta alza en los gastos públicos.

Para ello es conveniente ubicar funcionarios de alta categoría en todas las ciudades o comunas pobladas, llámense Administradores o Inspectores Jefes, con facultades para resolver toda clase de asuntos tributarios sin importar la cuantía o la naturaleza de los impuestos o del trámite administrativo. En menor escala los Inspectores y demás funcionarios fiscalizadores deben tener la misma competencia sobre la generalidad de los impuestos, reducida sólo a la cuantía e interpretación de las leyes tributarias. En consecuencia podrían:

a.— Resolver reclamaciones de una liquidación de giro, pago o resolución que incida en el pago de los impuestos.

b.— Devolver impuestos o imputar impuestos pagados indebidamente;

c.— Condonar total o parcialmente los intereses penales en los casos autorizados por las leyes.

d.— Resolver los denuncios incoados por infracciones a las leyes de impuestos.

A este efecto tanto las resoluciones de reclamaciones como de denuncios hasta una cuantía determinada, deben fallarse en única instancia mediante sentencias simples y notificándose por cédula en el domicilio registrado en el Servicio o que sea de público conocimiento.

e.— Igualmente deben estar premunidos de amplias facultades para resolver en el terreno mismo las consultas que los contribuyentes les hagan sobre la aplicación de las leyes tributarias, en la mayor parte de las materias comprendidas, a fin de que el aparato normativo de los Servicios solo pueda compenetrarse de los planes y programas de fiscalización anual, ordinarios y extraordinarios.

La legislación positiva tributaria, a cambio de estas prestaciones, debe ser exigente, contemplando plazos breves é inmediatos en los pagos de los impuestos, suprimiendo la mayor parte de los trámites procesales y reduciendo los plazos a los mínimos, pero, a su vez, castigando con la mayor drasticidad posible cualquier infracción a las leyes tributarias vigentes.

Sólo dinamizando los elementos de operación de las leyes tributarias habremos acertado el camino que la inflación nos lleva por delante.