



Reforma tributaria ¿Quién paga la cuenta?

I. Introducción

El gobierno ha anunciado una reforma tributaria que pretende recaudar más de U\$8.000M, equivalente a 3 puntos del PIB. La justificación de este polémico proyecto radicaría en que Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas para alcanzar el desarrollo, y la Reforma Tributaria es el medio indispensable para hacer esas transformaciones, pues proporcionará ingresos permanentes que permitirán garantizar la sustentabilidad fiscal de los gastos permanentes involucrados en implementar esta política pública.

Se argumenta, además, que la finalidad de esos fondos es mejorar la educación y luchar contra la desigualdad. Por lo mismo, es una reforma pensada para que los ricos paguen más, porque lo que se sube es el impuesto a las empresas, ya sea vía mayor tasa o vía eliminación del FUT.

RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno ha anunciado un proyecto de reforma tributaria cuyo fin consistiría –al permitir el financiamiento de reformas claves para el desarrollo– favorecer la igualdad social. La idea de fondo sería que los que más tienen más paguen ¿Es eso del todo cierto? Un análisis más profundo de las medidas propuestas lleva a concluir que la cuenta la pagarán todos los chilenos, especialmente la clase media. En momentos de desaceleración económica no parece prudente afectar el ahorro, la inversión y la creación de empleo.

La argumentación contraria, en cambio, ha estado centrada en que esta reforma trae consigo costos altos para la sociedad, en términos de crecimiento, eficiencia, justicia y libertad individual. No obstante lo anterior ¿Cómo percibe la gente esta discusión?

De acuerdo a un estudio publicado el día lunes 7 de abril de 2014 ¹, el 57% de los chilenos NO está dispuesto a pagar más impuestos, mientras que sólo el 38% afirma que sí lo estaría. Paradójicamente, el 52% está de acuerdo con la reforma tributaria ². ¿Qué quiere decir lo anterior? que las personas creen que con la reforma serán otros –y no ellos– los que pagarán más.

Esto podría confirmarse con otro dato que entrega el mismo estudio: el 47% de los encuestados afirma que sabe poco o nada de la Reforma Tributaria, 24% sabe algo y 26% sabe mucho o bastante. Es decir, la mitad confiesa saber muy poco o nada del tema político que ha acaparado la atención de los medios durante las últimas dos semanas.

En cuanto a los efectos de la reforma, el 40% cree que frenará el crecimiento y la inversión, mientras que el 48% cree que no afectará.

El gobierno ha logrado instalar que la mayor carga tributaria no afectará a las personas lo cual explica la aprobación a la reforma. La Nueva Mayoría está en un buen pie político para sacar esta iniciativa adelante y no le conviene que se profundice demasiado en los efectos de estas medidas.

Con todo lo dicho ¿Es cierto que son sólo los ricos los que pagarán esta mayor recaudación tributaria? La verdad es que esta mayor carga se repartirá entre muchos, no sólo entre los grandes empresarios como se ha intentado instalar comunicacionalmente por el oficialismo.

II. Cómo y a quién afecta la reforma tributaria.

2.1 Empresas Pequeñas

En Chile hay 800 mil empresas pequeñas que concentran 2.3 millones de trabajadores. Estas empresas representan el 9% de las ventas. Entre los beneficios tributarios que ofrece la actual ley, 57 mil están sujetas al artículo 14bis (Régimen de tributación simplificada), 85 mil al artículo 14quáter (Exención del impuesto de 1ª categoría) y sólo el 12% al 14ter (Régimen de tributación simplificada para las PYMES). Finalmente, 295 mil de estas empresas tienen el 38% del FUT.

¹ Encuesta CADEM Plaza Pública.

² Luego de una semana de debate, la percepción ha empezado a cambiar. La misma encuesta, pero ahora del día lunes 14 de abril, muestra que la aprobación a la reforma cayó a un 45%, lo que es una disminución estadísticamente significativa.

El proyecto de reforma tributaria deroga los artículos 14 bis y 14 quáter por lo que las empresas acogidas a estos beneficios (142.000 empresas) pagarán más impuestos. Por otro lado, si sólo el 12% de las empresas se acogen al 14ter (pensado precisamente para las PYMES) es porque el sistema no es tan bueno. Adicionalmente, algunas empresas del 14bis no podrán acogerse al 14ter ya que, por ejemplo, no admite sociedades profesionales.

En lo que respecta a la eliminación del FUT, ésta perjudicará a las 800 mil pequeñas empresas, ya que ellas se financian fundamentalmente con la reinversión de sus utilidades. Algunos expositores en la Comisión de Hacienda de la Cámara han afirmado que el FUT ha presentado problemas, particularmente porque hay espacios para abuso. El proyecto en vez de cerrar estos espacios, elimina el FUT y no se hace cargo de este problema.

Por otro lado, pocos han pensado que El Fondo Común Municipal está compuesto en un 65% por los aportes de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura. Estas comunas aportan a este fondo con dinero proveniente del pago de patentes. La eliminación del FUT hará desaparecer miles de sociedades de inversión que pagan patentes; y si subsisten, su capital se reducirá al menos en un 10% por las retenciones que hará el Estado. Así, el Fondo Común Municipal tendrá menos recursos afectando a las comunas más pobres que dependen de él. Frutillar, por ejemplo, depende en un 49% de este fondo.

Asimismo, las empresas que se encuentran en vías de crecimiento son el motor de Chile. No importa si son grandes empresas que quieren saltar a competir en un mundo globalizado, medianas que quieren emerger en Chile o emprendimientos que intentan abrirse camino entre la competencia. Las empresas crecientes son más de 40 mil, generan 6 millones de empleos y representan el 85% de las ventas ³.

Para crecer, las empresas necesitan invertir. La eliminación del FUT implica que por cada \$100 pesos de utilidad tendrán \$65 para invertir en vez de los \$80 de hoy. Esto significa que la proporción del monto invertido que proviene del endeudamiento deberá crecer. Vale decir, con la eliminación del FUT las empresas contarán con menos recursos para invertir, debiendo endeudarse. Este modelo favorece a las grandes empresas que tienen mayor acceso al crédito y perjudica a las empresas más pequeñas que no lo tienen.

Se ha esgrimido, por parte del gobierno, el argumento de que el acceso a crédito hoy es muy distinto que cuando se implementó el FUT, y que por tanto mantenerlo no se justifica. Sobre esto habría que responder con una simple mirada a las leyes de oferta y demanda: si la demanda por el crédito sube, la liquidez de los bancos disminuye y las tasas de los créditos aumenta. Es decir, se está asumiendo que los actuales costos de los créditos se mantendrán, lo que evidentemente es falso.

³ Dato proporcionado por Bernardo Fontaine en la Comisión de Hacienda de la Cámara.

Además, empresas crecientes más endeudadas producen inestabilidad económica, baja en la inversión y, por tanto, disminución del empleo.

Por último, el proyecto contempla como modo de compensación la depreciación instantánea, pero este beneficio no resulta demasiado útil para estas empresas ya que las PYMES deprecian muy rápido vía leasing y muchas de ellas son de servicios, sin maquinarias.

Sobre esta medida, además, es interesante observar que ella se plantea como compensación a los efectos de la eliminación del FUT. Vale decir, el mismo gobierno acepta implícitamente que el alza al impuesto, a las empresas y la eliminación del FUT afectará la inversión y el empleo.

Finalmente, uno de los efectos de la depreciación acelerada, será que las empresas comprarán más máquinas y contratarán menos trabajadores. El único incentivo a la inversión de todo el proyecto generará desempleo, porque su uso impulsa la inversión en activos fijos y no en los trabajadores, como debiera ocurrir en una economía como la chilena. Por lo demás, ¿Qué deprecian las empresas del área de los servicios, o las Pymes, como almacenes o cualquiera que no requiera de mayores activos fijos?

2.2 Sociedades Profesionales Independientes

Estas son las sociedades de abogados, arquitectos, médicos, publicistas, asesores, psicólogos, las fundaciones de beneficencia por los ingresos que obtengan fuera de donaciones, dentistas, etc.

Con la reforma, van a pagar hasta 35% de impuestos personales por todas las utilidades que ganen sus sociedades. Hoy pagan impuestos personales por las utilidades que retiran, pero las que reinvierten, las que dejan en sus sociedades, pagan 20%. A futuro ellos van a pagar impuestos aunque no retiren de la empresa. Surgen, entonces, las preguntas obvias ¿de dónde van a sacar el dinero? ¿Cómo van a desarrollarse?

Relacionado con lo anterior, han causado polémica las medidas llamadas anti evasión y elusión. Así, por ejemplo, se permitirá al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hayan participado en su diseño. Además, se faculta al Servicio para acceder a información de la Superintendencia de Valores y Seguros, la Comisión Chilena del Cobre y los Conservadores de Minas, entre otros, y obtener información de compras pagadas con tarjetas de crédito y débito. Finalmente, las compras con factura que realizan las empresas en supermercados y comercios similares se incluirán dentro de los gastos rechazados, cuya multa sube de 35% a 40%.

Lo anterior es muy delicado. El hecho de que algunos contribuyentes cometan fraudes o que algunas compras en supermercados no sean gastos de la empresa, no justifica el otorgamiento de facultades discrecionales o que se limite la posibilidad para que un empresario pueda comprar en un supermercado.

Probablemente miles de pymes dedicadas al rubro alimentación o empresas que tienen casinos para su personal o faenas mineras y agrícolas tendrán serios problemas. Estos súper poderes transforman al Servicio de Impuestos Internos en una especie de Gestapo.

Es evidente la necesidad de combatir la evasión, pero dejar fiscalizadores con súper poderes, capaces de decidir hasta las motivaciones que tuvieron las personas o considerar adecuadas o no los términos de una actuación económica sin criterios objetivos, generan incertidumbre sobre las verdaderas reglas del juego y puede pavimentar el camino a la corrupción y la arbitrariedad.

Es importante aclarar, que la falta de certeza jurídica en materia impositiva se traduce en falta de certeza económica, siendo un enorme desincentivo a la inversión.

2.3 Sociedades de inversión

Las sociedades de inversión son, al final de cuentas, sociedades de ahorro. Macroeconómicamente hablando el ahorro nacional es la inversión, sea el ahorro público o privado.

Los grandes empresarios tienen sociedades de inversión, pero también empleados y profesionales independientes. Como resulta evidente, ellos pierden con la reforma, porque en la actualidad, mientras sus ahorros permanezcan en la sociedad, pagan el 20% (y no sus tasas de impuestos personales que son más altas). Con la reforma pagarán tasas de hasta 35% igual que la tasa de sus sueldos.

Los empleados, quienes gestionan sus ahorros vía sociedades de inversión, ya pagaron altos impuestos por sus remuneraciones y los ahorros los destinaron a una sociedad para que estando allí, no vuelvan a tributar con sus elevados impuestos personales hasta que retiren esos ahorros para consumirlos. Con la reforma eso se acaba, ahorrar y consumir tendrá el mismo impuesto. Esto necesariamente disminuye el ahorro, y por tanto la inversión del país.

2.4 Afiliados a las AFP⁴ y Ahorrantes

En este caso existe una discriminación difícil de comprender. Todos los accionistas pueden rebajar de sus impuestos personales el 35% que pagan las empresas, menos los afiliados a las AFP⁵. Ellos no tienen derecho a usar ese crédito tributario, por consiguiente los perjudicará íntegramente el alza de impuesto a las empresas del 20% al 25%.

⁴ De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, al 28 de febrero de 2014 habían 9.585.289 personas afiliadas a las AFP.

⁵ Es importante tener en cuenta que en la reforma tributaria aprobada en septiembre de 2012 durante el gobierno del presidente Piñera, tampoco se abordó este problema.

Además, dado que a las empresas que cotizan en Bolsa se les hará una retención adicional del 10%, en la práctica para los afiliados a las AFP ese impacto es mayor, equivalente a un alza del impuesto a las empresas al 35%. Lo anterior es más sensible si se tiene en cuenta el altísimo nivel del IVA que existe en Chile y que perjudica a los más pobres cada vez que compran cualquier bien o contratan cualquier servicio

Todo esto sin considerar que la reforma hará bajar la Bolsa, lo que reducirá los fondos acumulados en las cuentas individuales. Por consiguiente, el efecto causado podría traducirse en menores pensiones para los 9.5 millones de afiliados.

Los 300.000 accionistas minoritarios y los 200.000 de fondos mutuos pagarán impuestos por toda la utilidad, no sólo por los dividendos como ahora. Además, serán perjudicados por la baja en los precios de las acciones. La venta de sus cuotas empezará a pagar impuestos y, además, termina el 57bis (Incentivos al ahorro).

2.5 La clase media que adquiere una vivienda

La reforma modifica la devolución del IVA que beneficia a las empresas constructoras para las viviendas de hasta 4.500UF: hoy estas constructoras pueden recuperar hasta el 65% de dicho impuesto. El proyecto limita este beneficio sólo para construcciones de hasta 2.000UF. Con esto, el precio de las viviendas se elevaría entre un 5% y un 13%.

En Ñuñoa, por ejemplo, el 80% de las viviendas están en el tramo que perdería la exención tributaria, por lo que sería la comuna más afectada, seguida por Santiago y Las Condes. Lo mismo ocurriría en las comunas emergentes, como Macul, Maipú, Huechuraba y Peñalolén, donde los precios de las viviendas bordean las 3.000 UF y que con la reforma podrían empezar a costar 3.300 UF, dificultando su acceso para la clase media.

Las familias de estas comunas tendrán que optar por reducir el espacio útil o cambiarse de comuna a las menos afectadas por esta alza tributaria, que son las comunas periféricas del Gran Santiago, como La Florida, Cerrillos, Puente Alto, Pudahuel y San Bernardo. Así, las nuevas viviendas se concentrarían en estas comunas lo cual empeoraría el problema de integración territorial que hoy existe.

Además de todo lo anterior, podría decirse que la reforma en cuestión es un misil para el sueño de la casa propia, por las siguientes razones:

a) Créditos más caros: El impuesto de timbres y estampillas se aplica a los documentos o actos que involucran una operación de crédito de dinero, por ejemplo los créditos hipotecarios. La reforma duplica el impuesto de timbres y estampillas, es decir, todos los chilenos pagarán el doble de este impuesto cuando pidan un crédito, cualquiera sea su naturaleza. Así por ejemplo, en el caso de los créditos hipotecarios, una familia que se endeuda por 40 millones pasará de pagar \$ 160 mil por concepto de este impuesto, a pagar \$ 320.000.

b) Casas nuevas más caras: Se establece el pago de IVA por la venta de todas las casas nuevas, aunque no sea la primera venta. Esto producirá un alza de un 6.65% en su precio. Así, una casa que hoy cuesta 85 millones pasará a costar \$90.652.500.

c) Alza en las contribuciones: Si el precio de las casas aumenta, aumentarán también las contribuciones que todos los chilenos deberán pagar por ellas.

d) Venta de segunda vivienda es constitutiva de renta: Hoy ninguna persona natural paga impuestos por el mayor valor en la venta de viviendas. Ahora, las personas que tengan más de una vivienda sí lo harán. Hay muchas personas que tienen una casa en la playa o que heredan una propiedad y hoy pagarán impuestos al venderla, los que pueden llegar al 35% del mayor valor de la casa. Así, por ejemplo, si un pensionado tiene dos departamentos como único patrimonio y decide vender uno, pagará impuestos.

e) Pago de impuestos por negocios inmobiliarios: Si una persona decide comprar una pequeña vivienda para arreglarla y venderla, deberá pagar IVA por lo que el precio de la casa aumentará. Esto no ocurre hoy.

f) La venta de una única vivienda también puede estar afecta a impuestos. Las familias que quieran vender su única vivienda deberán vivir en ella hasta el momento de la venta. De lo contrario deberán pagar impuestos. También se pagarán impuestos en los casos que el mayor valor de la vivienda supere las 8.000 UF.

g) En todos los casos ya mencionados la ley no distingue entre inmuebles urbanos o predios agrícolas, por tanto también se aplica a estos últimos: Así por ejemplo, el agricultor que hereda 40 hectáreas en Linares, deberá pagar impuestos al momento de venderlas. Del mismo modo, los agricultores, mapuches, etc. que vendan terrenos en los que no se encuentre la casa que habitan, deberán pagar impuestos también.

h) Todos los cambios ya mencionados se aplican también en caso de expropiación. Así, si el Estado expropia un terreno para construir carreteras o poner antenas, el expropiado deberá –además de soportar la expropiación– pagar impuestos.

III. Conclusiones

Por todo lo ya señalado, es posible señalar que de aprobarse la reforma tributaria serán todos los chilenos quienes, de una u otra manera, se vean afectados por sus normas. En efecto:

La reforma afectará gravemente al empleo y la inversión, porque el impuesto sobre base devengada castiga el ahorro, sobre todo si la tasa es un 35%. Pero ¿Por qué la tasa llegaría al 35% si el alza de impuesto a la primera categoría sube del 20 al 25? La razón es simple: hoy el impuesto de primera categoría (que afecta al comercio, la industria, la minería, la agricultura, el transporte, etc.) es de un 20% que se paga a nivel de empresa. Los socios o propietarios pagan Global Complementario sólo cuando retiren utilidades. La reforma aumenta el impuesto al 25%, afecta a los socios en su Global Complementario independientemente si retiran o no (en eso consiste la eliminación del FUT) y además, para asegurarse el pago, obliga a la empresa a pagar un 10% adicional. O sea, del 20% que se pagaba, se pasa a pagar el 35%.

Hoy más que nunca es preciso tener conciencia de que se deben cuidar a las pymes. Habrá 800.000 pequeñas y medianas empresas afectadas, en especial las 142.000 que pierden los beneficios del 14bis y 14quáter. Las 40.000 empresas crecientes que son las que dan la mayor parte del empleo en Chile deberán endeudarse en una proporción mayor –y con créditos más caros– para poder crecer. Las sociedades de profesionales se verán perjudicadas en su desarrollo por la eliminación del FUT que también golpeará a las sociedades de inversión, lo que se traduce en un golpe al ahorro privado. Finalmente, las PYMES y las demás empresas que no cuenten con abundante (y costoso) apoyo jurídico o contable se verán afectadas por las facultades arbitrarias que la reforma le entrega al Servicio de Impuestos Internos.

También hay que proteger a los 9.5 millones de afiliados a AFP, porque todos ellos pierden ante la real disminución futura de sus pensiones. Es urgente devolverle los impuestos a los afiliados y mantener los mecanismos de ahorro.

Lo mismo cabe decir para los ahorrantes, entre quienes se cuentan, por ejemplo, a los 300.000 accionistas minoritarios y los 200.000 de fondos mutuos pagarán impuestos por toda la utilidad, no sólo por los dividendos como ahora. Además, serán perjudicados por la baja en los precios de sus acciones.

Los adquirentes de una casa nueva de entre 2.000UF y 4.500UF que deberán pagar más por su vivienda y que para acceder a un crédito hipotecario tendrán que pagar más impuestos.