



C325
11-6-90
56

DISCURSO DEL SENADOR JAIME GUZMAN (11 de Junio de 1990)

El proyecto de reforma tributaria que hoy debate el Senado se presenta por sus impulsores como el instrumento necesario y adecuado para financiar un urgente programa social en beneficio de los sectores más necesitados del país.

Intervengo en nombre de Unión Demócrata Independiente para exponer las razones por las cuales, en defensa del compromiso de nuestro partido con los más pobres, nos oponemos a este proyecto de alza de impuestos y votaremos en contra de él.

Consideramos que la elevación de impuestos que se propone atenta contra la posibilidad de acometer ahora -y de ampliar en los próximos años- un mejoramiento del nivel de vida de los estratos más pobres, que sea sustentable y sostenido en el tiempo.

Más aún, estimamos que este proyecto de reforma tributaria no es necesario tampoco para financiar el programa social con que se pretende justificarlo.

En síntesis, compartimos la prioridad de luchar contra la pobreza y de impulsar para ello un amplio programa social en los próximos cuatro años. Pero discrepamos del medio que se propone para ello. Pensamos que subir los impuestos, como lo sugiere el proyecto en debate, resulta inconveniente e innecesario para los propósitos señalados.

Ante todo, deseo subrayar que nuestro partido, en su Declaración de Principios y en su programa, es explícito para destacar la responsabilidad del Estado de proveer o sustentar los ingresos para los más pobres que, de acuerdo a cada circunstancia histórica y a las posibilidades del país, se estimen como los necesarios para una digna subsistencia.

"Superar los niveles de pobreza que impiden a quienes los padecen una efectiva incorporación al progreso general del país, y preocuparse por la capacitación y educación de estos sectores, reviste para Unión Demócrata Independiente un imperativo y un compromiso moral y social prioritarios", agrega



textualmente nuestra Declaración de Principios.

Lo anterior no debe confundirse con una utópica búsqueda del igualitarismo, que ninguna nación jamás ha alcanzado. En nombre de ese mito, los países socialistas implantaron el férreo totalitarismo marxista-leninista. Con ello, no sólo conculcaron toda libertad durante décadas, sino que fracasaron rotundamente en sus promesas de brindar creciente bienestar.

El desplome de los regímenes colectivistas de la Europa del Este y su declarada voluntad de transitar hacia economías de mercado, ha derrumbado consignas que hasta hace poco se esgrimían con gran acogida en Chile y en otras partes del mundo.

Hoy se comprende que asimilar la justicia a una igualdad de resultados, constituye un error que no logra este objetivo y que, en cambio, sacrifica la libertad y el bienestar. Hoy se admite que la equidad social debe entenderse como la posibilidad de las mayores oportunidades posibles para todos, a partir de un nivel de vida que excluya la extrema pobreza.

Ahora bien, es evidente que la acción redistributiva del Estado en la perspectiva descrita, requiere que -a través de los impuestos- la autoridad estatal pueda canalizar recursos de los sectores más acomodados en beneficio de los más desvalidos.

Ningún sector político postula hoy en Chile que el mejoramiento del nivel de vida de los más pobres excluya esa labor redistributiva del Estado. O que tal mejoramiento deba provenir únicamente de los efectos automáticos que genera el crecimiento económico, lo cual algunos caricaturizan como el "rebalse" o "chorreo".

La cuestión esencial estriba, eso sí, en reconocer que el crecimiento económico alto y sostenido representa sin duda la palanca más importante de bienestar social.

El crecimiento económico elevado y sostenido genera empleo, hace subir las remuneraciones reales y ofrece acceso a una mayor disponibilidad de bienes y servicios para todos.



Más aún, el mayor nivel de actividad inherente al crecimiento económico es la principal fuente de ingresos tributarios para el Fisco y sus planes sociales. Esto último suele olvidarse al enfocar este tema, actuándose -consciente o subconscientemente- como si mayores tasas de impuestos, fuese sinónimo de mayor recaudación tributaria.

Sobre esa base, se presenta todo rechazo a subir impuestos como una supuesta defensa de los más ricos, en perjuicio de los más pobres. Algunos han vuelto a repetirlo a propósito de esta reforma tributaria. Pero la realidad es muy diferente.

Tasas de impuesto más bajas, aplicadas a una producción que crece en forma más acelerada, permite aumentar los recursos que el Estado recauda por la vía tributaria. Ello se agrega a los efectos sociales automáticos del mayor crecimiento económico, en lo referido a nuevas fuentes de trabajo, mejores remuneraciones y mayor disponibilidad de bienes y servicios para la comunidad.

Tan efectivo resulta lo señalado, que el propio actual Ministro de Hacienda -en una estimación que otros especialistas consideran incluso subvalorada- atribuye al crecimiento económico, un porcentaje sustancial de lo que piensa obtener a través de este proyecto de reforma tributaria.

A nuestro juicio, el alza de impuestos que se propone perjudica las expectativas de un mayor crecimiento económico, porque afecta negativamente el ahorro nacional y la inversión.

En efecto, el aumento del Impuesto Global Complementario resta recursos que, en parte importante, el sector privado destina actualmente al ahorro. El alza del Impuesto de Primera Categoría, en particular al aplicarlo sobre las utilidades devengadas pero no distribuidas, genera recursos para el Gobierno obtenidos casi exclusivamente contra el ahorro e inversión de las empresas.

Si todo impacto negativo para el ahorro repercute siempre dañinamente sobre el crecimiento, ello emerge con especial gravedad en la situación que hoy vive Chile.

Diversas investigaciones económicas indican que para sustentar un crecimiento de la producción del orden de un 5 por ciento anual, es necesario in-



vertir sumas equivalentes al 18 o 20 por ciento del producto. Para financiar esta inversión se dispone del ahorro nacional y del ahorro externo.

Sabemos que el ahorro externo es limitado y existe cierta coincidencia entre los especialistas, de que no se puede descansar en él para financiar más allá de alrededor de una cuarta parte de los requerimientos de inversión de nuestra economía. Las tres cuartas partes restantes, es decir, el equivalente a un 15 por ciento del producto, debe por tanto financiarse con ahorro nacional.

Aparentemente ello podría estimarse fácil, dado que en 1989 ~~el ahorro~~ nacional fue de un 17 por ciento del producto. Pero ello tuvo lugar gracias a un precio del cobre muy favorable. Si en lugar del precio ^{promedio de ese año} ~~de~~ ^{de} 129 centavos de dólar la libra, dicho precio cayera a una cifra más normal de 85 centavos, el ahorro nacional estaría más cerca del 10 por ciento de la producción que del 15 por ciento necesario.

Ello significa que en el tiempo que transcurra hasta que el precio del cobre vuelva a su nivel normal, el país debería aumentar el ahorro interno en forma sustancial. De lo contrario, habremos de resignarnos a menores volúmenes de inversión.

Tenemos el convencimiento, avalado por la experiencia, de que sólo a través de mayor inversión y crecimiento económico, Chile podrá progresar en sus condiciones sociales y superar la pobreza. De ahí que, en las actuales circunstancias, parece particularmente riesgoso dificultar el incremento del ahorro requerido. Por eso, no podemos coincidir en que un alza de impuestos que afecta negativamente el ahorro, sea juzgada como prudente.

Para justificar el proyecto que hoy debatimos y sostener que él no afectaría el crecimiento económico, sus impulsores argumentan a través de comparaciones con los tributos existentes en otros países. Ponen particular énfasis en que casi ninguna nación deja de cobrar impuestos a las empresas por sus utilidades devengadas, aun cuando ellas no sean retiradas por sus dueños.

Desde luego, cabe refutar la falacia que supone comparar aisladamente un determinado impuesto, en vez de realizar las comparaciones pertinentes



sobre el conjunto de la carga tributaria que cada país impone. Una nación puede prescindir de un determinado impuesto, pero suplirlo por otros en grados más altos. Lo relevante en cualquier comparación es así la carga tributaria en su conjunto.

Si observamos la experiencia de los países más desarrollados del mundo moderno, incluyendo Estados Unidos, Japón y las grandes economías europeas, constataremos que ellas crecieron sobre bases tributarias significativamente menos pesadas que las existentes hoy en Chile.

Sólo después que alcanzaron un alto nivel de desarrollo, esas economías permitieron el crecimiento del gasto público financiado con impuestos.

Así por ejemplo, Chile posee hoy el ingreso per cápita que los Estados Unidos tuvieron a mitad del siglo pasado, o que Alemania alcanzó a fines de ese mismo siglo. Las estimaciones existentes indican que el consumo del Gobierno en esos dos países, en las épocas en que su ingreso per cápita era similar al de Chile, alcanzaba a cifras del 5 y del 6 por ciento del producto, respectivamente, en contraste con el 20 por ciento de la producción a que llega hoy el consumo del Gobierno en Chile.

Incluso Suecia, un país avanzado pero donde el peso del sector público es alto, no absorbía en el consumo de su gobierno a fines del siglo XIX más del 5 por ciento de la producción, cuando tenía un ingreso per cápita similar al de nuestro país.

Por tal razón, la comparación entre el peso que el Estado tiene hoy en Chile y el que el Estado posee hoy en las naciones desarrolladas, resulta engañosa. Estos últimos países han resuelto sus problemas sociales más agudos y disfrutan hoy de niveles de bienestar elevados para su población.

Chile, en cambio, requiere crecer y aumentar su base productiva en forma mucho más acelerada que lo que se registra hoy en las naciones desarrolladas, precisamente para afrontar un problema extendido de pobreza que aún afecta a muchos chilenos.

Proponerse crecer y resolver lo más pronto posible los problemas sociales en nuestra Patria, aconseja establecer condiciones económicas como las



que permitieron desarrollarse a las actuales grandes potencias económicas. Y la clave de esas condiciones, consiste en un peso del Estado inferior al que hoy existe en Chile.

Buscando ejemplos más próximos en el tiempo, resalta interesante el caso de las economías asiáticas que han logrado mayor éxito. También en ellas, durante los períodos de crecimiento más acelerado, a pesar de que en la mayoría de los casos requirieron sostener altos gastos de defensa, el gasto público de esos países absorbió -en general- una fracción muy inferior de la que hoy absorbe el gasto público en la economía chilena.

Pero hay también evidencias más cercanas, Chile y sus congéneres latinoamericanos han debido afrontar desde los inicios de la década del 80 la llamada "crisis de la deuda", en un cuadro internacional similarmente adverso, aunque en forma más aguda para nuestra Patria.

Sin embargo, Chile la enfrentó con dos grandes diferencias.

Por una parte, durante casi una década previa a 1982, año en que se desatan los efectos de esa crisis internacional en todo el continente, nuestro país aplicó reformas profundas en su estrategia de desarrollo, para transformar a la empresa privada en el principal motor productivo, en el marco de una economía abierta y competitiva.

Por otro lado, y al contrario de lo que hicieron la mayoría de los países latinoamericanos, a partir de 1982 Chile enfrentó la "crisis de la deuda" reforzando el rol de la empresa privada, haciendo más competitiva su economía, disminuyendo drásticamente el peso del sector público y reduciendo el peso de la carga tributaria.

Los resultados están a la vista.

Mientras muchos países latinoamericanos se debaten en un grave colapso económico y otros recién comienzan, con enorme sacrificio, a reproducir las políticas económicas chilenas, nuestro país aparece creciendo, atrayendo enormes flujos de inversión extranjera e incorporando velozmente nuevas tecnologías en todos los sectores productivos.

Desde una óptica social, ello implica que cuando en otros países lati-



noamericanos se ha profundizado la miseria, en Chile hay virtualmente pleno empleo y remuneraciones crecientes. El mejor comportamiento de la economía ha permitido así, a pesar de las menores tasas de impuestos, atacar con decisión diversos problemas sociales urgentes. De este modo, nuestro país ha mejorado en los principales indicadores que reflejan condiciones básicas de vida en los sectores más pobres, como los de nutrición, mortalidad infantil y expectativas de vida.

Es cierto que estamos muy lejos de haber resuelto satisfactoriamente todos nuestros problemas sociales. Indicadores como los mencionados, entre muchos otros, reflejan políticas orientadas a suplir las deficiencias más graves que afectaban a los sectores de extrema pobreza, como expresiones de una red social que se focalizó con gran esmero y eficacia hacia esos sectores. Ello desmiente las afirmaciones varias veces formuladas en este Senado, de que el Gobierno anterior habría adoptado un esquema que se rotula como "política del rebalse".

No obstante, la solución de los problemas sociales pendientes y la estabilidad política democrática de nuestra nación, requieren un crecimiento económico elevado y sostenido, capaz de mantener altos índices de empleo y remuneraciones crecientes para los trabajadores chilenos.

Ante dicha exigencia, reafirmamos nuestro compromiso con la estrategia de libertad en el campo económico, como el mejor instrumento para combatir la pobreza. Y esa estrategia, llevada a la práctica hoy en nuestro país, nos conduce a postular mayor moderación en el gasto público y en la carga tributaria, junto a mayores incentivos al ahorro y la inversión. En consecuencia, no podemos respaldar aumentos de impuestos que atentan contra ello, y por consiguiente, contra un desempeño económico más dinámico.

Rechazamos el incremento en el Impuesto de Primera Categoría a las utilidades de las empresas -y especialmente su aplicación a las utilidades devengadas y no retiradas por sus dueños- porque ello desalentará el ahorro interno. Es obvio que si los propietarios o accionistas de una empresa tributarán igual sobre las utilidades, sea que las reinviertan o que las retiren pa-



ra su gasto, habrá un fuerte estímulo para que opten por retirarlas y no reinvertirlas.

Se han hecho estimaciones de que el impacto de esta reforma al Impuesto de Primera Categoría se aproximaría a 350 millones de dólares de menor inversión anual.

A lo anterior debe agregarse el efecto negativo sobre la estabilidad financiera de las empresas existentes que, como consecuencia de esta reforma, tendrán que sustituir sus recursos propios por endeudamiento para financiar sus planes de inversión.

Rechazamos el aumento del Impuesto Global Complementario, porque afecta los estímulos para trabajar, crear y surgir de una clase media emergente y de profesionales o técnicos jóvenes que son claves para el crecimiento económico del país.

Rechazamos el alza del IVA porque encarecerá los productos de consumo de la población en un 2 por ciento. Ello golpeará especialmente a los más pobres, a quienes les afectará en mayor proporción.

Se ha querido disimular el impacto regresivo de esta proposición, arguyendo que de los 200 millones de dólares que se recaudarían con este impuesto, sólo una cuarta parte provendría del 60 por ciento más pobre del país, sector que se vería compensado por subsidios de montos similares o aún superiores.

La realidad es que lo recaudado por el IVA también irá a financiar puertos, caminos, nuevas reparticiones públicas o aumento de plantas en las ya existentes, entre diversas otras partidas muy distintas del gasto social.

Los pobres no verán restituido integralmente lo que pagarán al Estado por el alza del IVA, porque las burocracias estatales nunca devuelven la totalidad de los impuestos que extraen, sin que una parte se diluya improductivamente en medio de variadas presiones de gasto muy diversos del social.

Nos oponemos al reemplazo del actual sistema de renta presunta por el **de renta efectiva para la tributación del sector agrícola.**

Reconociendo que ello constituye un ideal de equidad tributaria, esti-



manos que no están dadas todavía en Chile las condiciones adecuadas para exigir que el sector agrícola lleve contabilidad completa. La naturaleza de la producción agrícola; la difícil geografía de nuestro territorio; las dificultades de comunicaciones en gran parte de él; los costos de obtener contadores del nivel requerido al efecto en muchos sectores rurales y los múltiples gastos que el Fisco tendrá que incurrir para aplicar y fiscalizar esta reforma, son algunas de las principales razones que nos llevan a rechazar que se pretenda imponer ahora este cambio en el sistema de tributación de la agricultura.

Señor Presidente:

Aparte de los fundamentos generales ya expuestos para oponemos al proyecto en debate, hay dos elementos coyunturales que acentúan nuestra discrepancia con su contenido.

En primer lugar, están las consecuencias negativas para la empresa privada chilena y su creación de mayor empleo laboral, en el contexto del ajuste económico que la autoridad está llevando a cabo desde hace seis meses.

Para moderar el ritmo de crecimiento, la autoridad ha elevado las tasas de interés sobre los préstamos. Dicho ajuste ha recaído enteramente sobre el sector privado, donde ya se perciben delicados efectos en ciertos rubros. La opinión pública está informada de la brusca caída en el ritmo de actividad de la construcción, como también de subsectores de la industria, el comercio y la agricultura. Esto ya ha repercutido en desempleo en los rubros afectados.

Hasta ahora, el sector público ha estado enteramente ausente del esfuerzo del ajuste. A partir de la eventual aprobación de esta reforma tributaria, el sector público hará aún más difícil la situación del sector privado, extrayéndole nuevos recursos a través de impuestos y aumentando la necesidad de contención del gasto privado para compensar el mayor gasto público.

En segundo término, hay otro aspecto coyuntural que agudiza la inconveniencia del proyecto que debatimos.

Quando el cuadro general de la economía es favorable, las presiones pa-



ra incrementar el gasto público se presentan más moderadamente. Por el contrario, cuando cae el ritmo del crecimiento económico -con sus efectos negativos sobre el empleo, las remuneraciones y los ingresos de las familias- esas presiones arrecian en mucho mayor medida. Por eso, en períodos de recesión o bajo crecimiento, aumenta el porcentaje de la producción que se destina a gasto público.

Así ocurrió en las crisis de 1975 y 1982, acarreando importantes déficits fiscales, lo cual en ambos casos se superaron en los años siguientes, hasta convertirse en significativos superávits.

Un Gobierno responsable y prudente debe procurar reducir el gasto público en momentos de condiciones internacionales favorables y de un crecimiento económico excepcionalmente alto, para crearse así un espacio que le permita enfrentar eventuales dificultades futuras, sin arriesgar los equilibrios macroeconómicos.

Así por ejemplo, del elevado nivel de ahorro en el sector público registrado en 1989, una mitad ha ido a financiar inversiones públicas y la otra mitad -que básicamente corresponde al sobreprecio del cobre- fue un superávit que el Gobierno no gastó y mantuvo como tal.

¿Puede considerarse prudente que el Gobierno impulse hoy el incremento del gasto público, cuando hasta hace cinco meses la economía crecía al 10 por ciento anual?

¿Puede esperarse que ese mismo Gobierno no intentará recurrir a nuevas alzas de impuestos, si se concreta la alta probabilidad de que disminuyan los ingresos por exportaciones de nuestro cobre?

Pero hay más, señor Presidente. Aquí se está transmitiendo a la ciudadanía una señal extraordinariamente peligrosa, que se volverá contra las propias autoridades gubernativas. A fin de auspiciar este proyecto, se presenta el alza de impuestos como el camino indispensable y adecuado para que los sectores de mayores recursos acudan solidariamente a financiar un programa social, que algunos denominan un gran salto hacia adelante.

Ahora bien, como resulta evidente que -pese al referido programa social-



subsistirán muchas carencias apremiantes en los sectores más pobres del país, la falsa idea-fuerza que hoy se esgrime, hará que muchos propicien nuevos aumentos tributarios, sosteniendo que la solidaridad social reclama otro esfuerzo adicional de los sectores más acomodados.

Quienes han sembrado la equivocada idea-fuerza de que para abordar los problemas sociales más urgentes, es imprescindible y apropiado el incremento tributario que hoy se propone, se verán impotentes para resistir las presiones que, dentro de poco tiempo, surgirán para requerir nuevas alzas de impuestos, incluso de los que se propone incrementar en este proyecto.

A aquéllos que sueñan en que ésta será la única reforma tributaria de este período presidencial, me permito recordarles que lo mismo han pensando siempre erróneamente quienes validan caminos equivocados, creyendo que su recorrido se quedará en el paso inicial. Las ideas-fuerzas encierran su propia dinámica. Y la aprobación de este proyecto de signo inicial aparentemente moderado, representa sólo el comienzo del tránsito por un rumbo erróneo, que pronto otros intentarán proseguir acentuadamente.

Igual advertencia queremos formular a quienes se tranquilizan frente a este proyecto, aduciendo que él sólo restablece los niveles tributarios de 1984 o 1988, según los casos. Olvidan que la psicología del ser humano, tan decisiva para la confianza económica, concede más importancia a las tendencias que a las comparaciones fotográficas entre épocas diversas. En los últimos años los impuestos bajaron. Ahora, empiezan a subir. Eso es lo realmente relevante.

Al iniciar estas palabras, sostuve que esta reforma tributaria tampoco es siquiera necesaria para financiar el programa social que se propicia. Un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo demuestra que dicho programa podría financiarse a través de cuatro factores: el mayor crecimiento económico, la menor evasión tributaria, la mejor focalización del gasto social hacia los más necesitados y la privatización de empresas o activos del Estado.

En una estimación conservadora, ello permitiría obtener para los próximos 4 años un total de 2.950 millones de dólares, cifra superior a los 2.090 millones de dólares que se piensa recaudar en igual lapso con esta alza de impues-



tos. Además, nos parece muy dudoso que en la práctica se logre tal recaudación y que, en todo caso, se ha concebido girando gravemente en contra del ahorro y la inversión requeridos para sustentar el crecimiento económico al cual todos aspiramos.

Sin embargo, el Gobierno ha paralizado un programa de privatizaciones que podría allegar importantes recursos para programas sociales en este período. No se ha dado ninguna explicación convincente para ello.

¡Qué ironía entraña que el Presidente de un país como México nos haya dicho aquí, a pocas semanas de asumir el actual Gobierno chileno, que aquella nación ha abordado los problemas sociales privatizando empresas y no subiendo impuestos! ¿Cómo no descubrir detrás de la renuencia del actual Gobierno chileno a continuar el proceso de privatizaciones de empresas y activos estatales, un inocultable y anacrónico dogmatismo ideológico?

En el fondo, señor Presidente, en la iniciativa tributaria de elevar impuestos que hoy se propone, afloran dos estrategias distintas -y en gran parte opuestas- de desarrollo económico-social.

Respetamos que los partidos de la Concertación impulsen un proyecto tributario concordante con su propia estrategia. Pero nuestro partido, en coherencia con sus principios, por fidelidad al electorado que nos apoyó en diciembre y por nuestro compromiso con lo que creemos el camino acertado para derrotar la pobreza, asume hoy el deber patriótico y de conciencia de votar en contra de este proyecto.