

REFORMA TRIBUTARIA Y LA INDUSTRIA METALÚRGICA METALMECÁNICA



Abril 2014

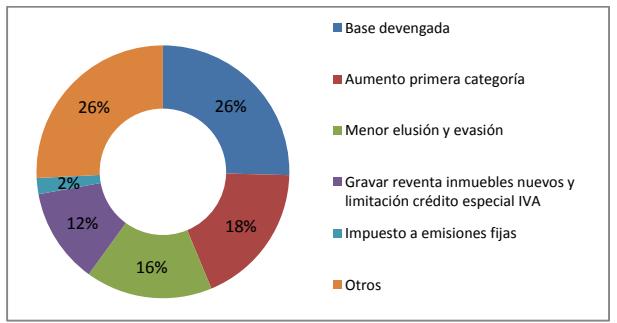
Reforma tributaria y la industria metalúrgica metalmecánica

Introducción

La reforma tributaria presentada por el ejecutivo significa un cambio radical al sistema de impuestos actual y por ende a los incentivos que promueven el ahorro y la inversión. Sin duda que mejorar la calidad de la educación y la distribución del ingreso son objetivos socialmente deseables. Sin embargo, es importante tener claridad respecto de los costos en inversión y crecimiento que implica la reforma.

Los cambios que propone el gobierno buscan recaudar un 3,02% del PIB, es decir, cerca de US \$ 8.200 millones de dólares. Como muestra el gráfico 1, del total de la recaudación, casi la mitad proviene de la eliminación del FUT y del aumento en el impuesto de primera categoría.

Gráfico 1: Composición de la recaudación por reforma tributaria



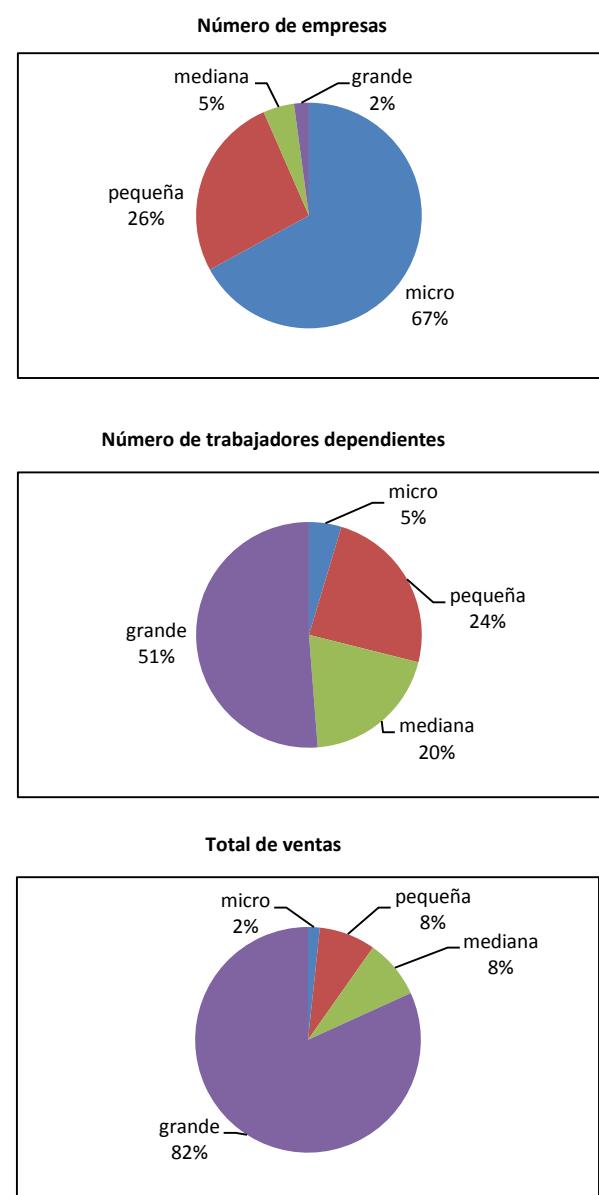
Es evidente –y la experiencia internacional así lo demuestra– que cambios de esta magnitud en la tributación de las empresas tienen efectos en la inversión, en el empleo y en el crecimiento económico.

El gobierno ha señalado que el peso de la reforma recaerá especialmente sobre las grandes empresas que representan –a nivel nacional– aproximadamente un 3% del total de las firmas.

Sin embargo, las grandes empresas abarcan un porcentaje muy importante del empleo y sobre todo de las ventas de la economía. En el gráfico 2

se pueden observar los datos para el sector metalúrgico metalmecánico. Si bien las empresas grandes representan un 2 % del total de empresas del sector, entregan más del 50 % del empleo y más del 80 % de las ventas. Esta realidad confirma que incluso si se asume que la reforma afecta sólo a un número reducido de empresas, el impacto a nivel sectorial en términos de empleo y nivel de ventas puede ser importante.

Gráfico 2: Estructura del sector metalúrgico metalmecánico según tamaño de empresa



Fuente: SII

Impacto de la reforma tributaria en el sector metalúrgico metalmecánico

Al analizar los efectos de la reforma en las empresas se suelen ponderar sólo los efectos “en la última línea” de los resultados anuales, es decir, aquellos efectos que provienen directamente de un mayor pago de impuestos sobre las utilidades. Sin embargo, los cambios tributarios también tienen un efecto en “la primera línea” del estado de resultados. A través de una menor demanda de bienes a nivel agregado, las empresas del sector necesariamente verán disminuido su nivel de ventas como consecuencia de la reforma.

¿Cuánto menos venderán las empresas?

La estimación del impacto de la reforma sobre el PIB del sector metalúrgico metalmecánico se basa en el estudio realizado por David Romer y Christina Romerⁱⁱ, quienes estiman el efecto de un aumento de impuestos sobre el PIB para el caso de Estados Unidos.

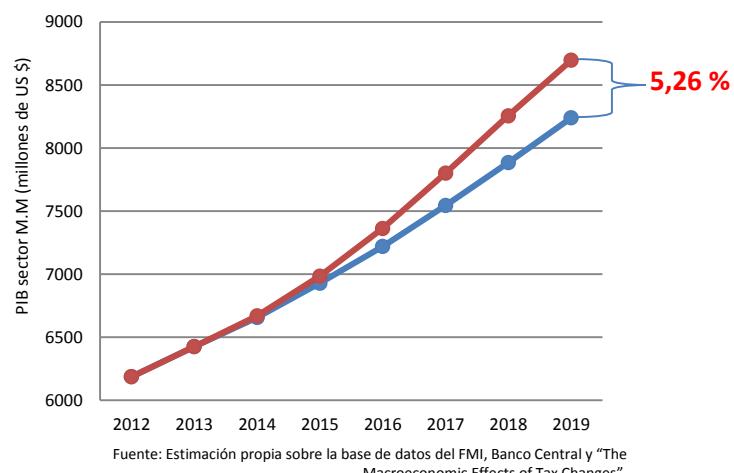
Este estudio encuentra que un aumento en la recaudación tributaria de un 1% del PIB implica una disminución de un 3% en el nivel del PIB en los tres años siguientes.

Entre las ventajas de este trabajo se encuentran su relevanciaⁱⁱⁱ y la metodología que ocupa, la cual mide el efecto del aumento total en la recaudación sobre el nivel del PIB, evitando la complejidad de evaluar cada una de las medidas por separado.

Ocupando estos resultados –y adaptándolos a la naturaleza del caso– se estiman los efectos del cambio tributario en el PIB del sector metalúrgico metalmecánico. Los resultados del gráfico 3 muestran la proyección del PIB del sector, con y sin reforma tributaria.

Debido al efecto de la reforma tributaria el PIB del sector será -el 2019- un 5,26 % menor al PIB estimado sin reforma tributaria.^{iv}

Gráfico 3: Evolución del PIB del sector metalúrgico metalmecánico con y sin reforma tributaria:



Como consecuencia de la gradualidad con que se aplican los cambios tributarios, los efectos se comienzan a observar a partir del año 2016 y alcanzan su máximo el año 2019, donde las tendencias debieran continuar en forma paralela.

¿Cómo se traduce este efecto en las empresas del sector?

Para entender qué implicancias tiene este cambio en las ventas de una empresa del sector, en la Tabla 1 se muestran estimaciones de la menor venta anual -por tamaño de empresa- atribuible a la reforma tributaria. Por ejemplo, un empresario mediano que en promedio vendió \$ 1.145 millones de pesos en el año 2013, en el primer año de reforma tributaria venderá “sólo” \$ 2.2 millones menos. Sin embargo, en el año 2019 - con la reforma tributaria en régimen- sus ventas anuales se verán reducidas en cerca de \$ 80 millones de pesos.

Esto nos permite aterrizar los potenciales efectos de los cambios tributarios propuestos sobre la demanda del sector metalúrgico metalmecánico.

Tabla 1: Menores ventas por reforma tributaria, según tamaño de empresa^v:

Menor venta anual (miles de pesos)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Micro Venta promedio 2013: \$ 15.149	\$ 30	\$ 132	\$ 336	\$ 604	\$ 876	\$ 1.078
Pequeña Venta promedio 2013: \$ 184.184	\$ 367	\$ 1.603	\$ 4.079	\$ 7.346	\$ 10.654	\$ 13.105
Mediana Venta promedio 2013: \$ 1.145.160	\$ 2.280	\$ 9.967	\$ 25.363	\$ 45.674	\$ 66.241	\$ 81.479
Grande Venta promedio 2013: \$ 23.165.838	\$ 46.120	\$ 201.626	\$ 513.069	\$ 923.952	\$ 1.340.002	\$ 1.648.272

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del SII.

Una de las consecuencias de un menor ritmo de crecimiento es la menor creación de puestos de trabajo. El exministro de Hacienda, Felipe Larraín, estima que se crearán 100 mil puestos de trabajo menos en los próximos cuatro años. De éstos, cerca de 3 mil corresponden a la industria metalúrgica metalmecánica.

Efectos en la competitividad de la industria nacional

Como se mencionó anteriormente, las consecuencias de una reforma como la propuesta son múltiples y el efecto en ventas es sólo una de ellas. El cambio tributario también tiene efectos de “última línea” que impactan de manera directa la rentabilidad del sector y por tanto su competitividad.

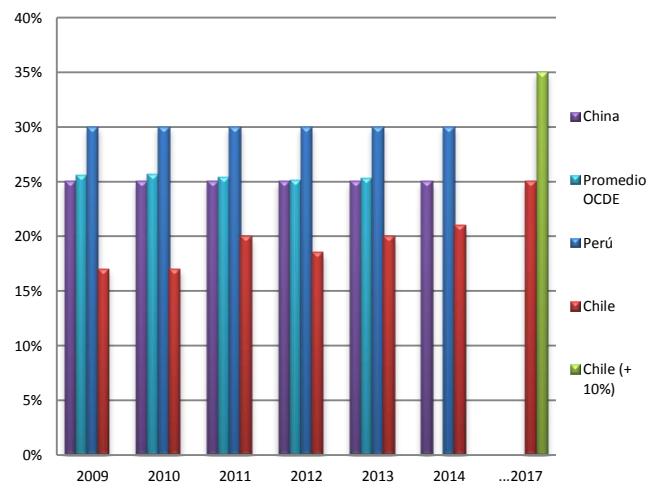
Actualmente, la industria enfrenta una fuerte competencia de productos extranjeros. En efecto, un 68% de la oferta total^{vi} de productos metalúrgicos metalmecánicos en Chile, son importados. Una de las causas de esta realidad es el alto costo de la energía para uso industrial, el cual para el 2011 duplicaba al costo de energía en China. Además, entre el año 2010 y el 2014, el costo de la mano de obra ha crecido alrededor de un 30% en términos reales, mientras la productividad no ha cambiado significativamente. Ambos insumos, la mano de obra y la energía, representan aproximadamente un 30% de la

estructura de costos de la industria Metalúrgica-Metalmecánica.

La reforma tributaria estrecha aún más los márgenes de las empresas. El aumento del impuesto de primera categoría y la tributación en base devengada implican que, en la práctica, las empresas grandes se verán enfrentadas a un impuesto corporativo de 35%. Incluso para las Pymes que no tengan que hacer la retención adicional del 10%, el aumento de la tributación supone una desventaja frente a las industrias en otros países.

En el gráfico 4 podemos ver cómo Chile¹ ha aumentado sus impuestos en los últimos años, mientras países como Perú, China y el promedio de los países desarrollados los han mantenido. En otras palabras, de aquí al 2017 se perderá una de las importantes ventajas competitivas de Chile respecto del resto del mundo.

Gráfico 4: Impuestos corporativos entre años 2009-2014^{vii}



Fuente: KPMG y Elaboración propia

Un importante problema que surge a partir del cambio en la tributación es la necesidad de las empresas de recurrir a financiamiento externo para sus operaciones y nuevas inversiones. Los mayores tributos y el cambio a base devengada obligan a las empresas a ocupar deuda para

^v Para Chile en el 2017 se consideran dos observaciones, una que incluye el 10% de retención como impuesto y otra que no lo incluye

financiarse. Según Cerda y Larraín^{viii}, el problema es especialmente grande para las Pymes debido a su mayor costo de financiamiento bancario. Esto es de particular interés para la industria metalúrgica metalmecánica, dado que cuenta con una alta concentración de empresas de este tamaño (ver gráfico 2).

En el cuadro 2, podemos ver las tasas de interés promedio para distintos montos de préstamo. Los créditos mayores a 5.000 UF tienen una tasa de 7,62%, mientras para un préstamo entre 200 y 5.000 UF las tasas aumentan en casi 10 puntos porcentuales, llegando a 16,94%, más del doble que la tasa para créditos mayores.

Cuadro 2: Tasas de interés promedio préstamos a más de 90 días

0-50 UF	50-200 UF	0-200 UF	200-5.000 UF	>5.000 UF
40,72%	32,40%	35,76%	16,94%	7,62%

Fuente: SBIF

En consecuencia, los impuestos no solo reducen la rentabilidad de los proyectos de manera directa, sino también a través de un mayor costo financiero que aumenta de manera exponencial para las empresas pequeñas.

Ambos efectos, el mayor cobro de impuestos y el mayor costo de financiamiento, aumentan la dificultad de competir contra productos importados. En este escenario, incluso si se asume que no hay un impacto macro en las ventas de la empresa –cuestión altamente improbable– la reforma agudizará los problemas de competitividad que actualmente enfrenta el sector.

Un último aspecto negativo para la competitividad es el impuesto a las fuentes de emisiones fijas. Este tributo afecta directamente a la industria y podría aumentar aún más los costos de la energía. Según un estudio^{ix} del Boston Consulting Group para la Asociación de Generadores de Chile, el sub-sector Hierro y Acero emite el 33% de las emisiones del sector de Procesos Industriales. Cabe destacar que el impuesto se aplica para las turbinas y

generadores de más de 50 MWt, por lo que sólo afectaría de manera directa a las grandes empresas.

Como medidas positivas para la competitividad del sector se encuentran los incentivos a la compra de activo fijo. En primer lugar, la depreciación instantánea para las empresas micro, pequeñas y medianas, permite obtener un beneficio tributario y enfrentar la menor liquidez que impone la reforma. Además, incentiva el reemplazo de máquinas por equipos nuevos más eficientes. El beneficio se extiende a las empresas grandes de manera temporal, por un año a partir de la aprobación de la ley. Sin embargo, este plazo parece insuficiente, ya que no asegura el tiempo necesario para que las empresas evalúen adecuadamente los proyectos de inversión. Además, el crédito por compra de activo fijo mantiene el tope actual de 500 UTM (\approx 20 millones de pesos), por lo que su efecto sigue siendo acotado.

Conclusiones

La reforma tributaria implica necesariamente costos para el empleo y el crecimiento económico. En primer lugar, al disminuir el nivel de actividad afecta las ventas de las empresas a través de una menor demanda interna. En segunda instancia, la mayor carga tributaria disminuye la competitividad frente a las empresas extranjeras.

Ciertamente, la reforma también podría implicar beneficios para la sociedad en el largo plazo. En primera instancia, si se asume que los recursos en educación se invierten de manera rentable, la reforma podría traer una mayor productividad en el largo plazo. En segunda instancia, existe evidencia de que un cambio tributario como el propuesto traería mejoras –aunque inciertas^x – sobre la desigualdad.

Incluso si se consideran como seguros los beneficios recién descritos, los plazos de estas potenciales mejoras difieren sustancialmente de los costos a corto plazo que implica la reforma. Es de esperar que la autoridad tome en cuenta esta realidad para tener una discusión profunda y con antecedentes técnicos sólidos, sin apuros y escuchando la opinión de todos los actores afectados.

En caso contrario, es posible que los beneficios de la reforma para la industria lleguen de manera tardía y encuentren a un sector duramente afectado por los costos iniciales de la reforma.

ⁱ La clasificación del SII es la siguiente: Micro: ventas < 2.400 UF, Pequeña < 25.000 UF y Mediana < 100.000 UF.

ⁱⁱ Romer D. y Romer C. "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks" American Economic Review June 2010

ⁱⁱⁱ El trabajo se encuentra publicado en el American Economic Review, una de las mejores revistas del área.

^{iv} Las estimaciones están hechas en base a los resultados encontrados en "The Macroeconomic Effects...". Los datos ocupados en el trabajo son de EEUU y representan una aproximación de los posibles efectos en Chile. La estimación supone que la estructura de las empresas según tamaño no cambia y que la industria mantiene su proporción sobre el PIB.

^v La estimación considera el efecto parcial de la reforma tributaria sobre una empresa promedio en cada sector.

^{vi} Datos para el año 2012 a partir de la Matriz Insumo Producto del Banco Central.

^{vii} El gráfico asume para el 2017 el impuesto de 25 % que propone la reforma. Para Perú y China se asume que los impuestos actuales (a marzo del 2014) no cambiarán.

^{viii} "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile." R. Cerda, F. Larraín. Latinamerican Journal of Economics 2005

^{ix} "Inventario de emisiones de GEI 1990-2010, proyección de emisiones a 2040 y matrices de abatimiento de CO2 – Chile" BCG 2013

^x Una buena discusión y resumen al respecto se encuentra en el Punto de Referencia de abril de 2014 del CEP "Sobre impuestos, desigualdad y reforma tributaria" de Harald Beyer.