

Hacia una reforma tributaria para Chile:

¿Son intocables los impuestos?

Para redistribuir ingresos, los tributos progresivos y el gasto social bien focalizado son instrumentos complementarios y no sustitutos. ¿Por qué descartar entonces uno de los dos instrumentos que tenemos disponibles?

Claudio Agostini

Ph.D. en Economía, University of Michigan; académico de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

Uno de los mayores vacíos que dejó el informe final del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad lo constituye, en mi opinión, el hecho de que este no abordó el tema tributario. Es curiosa y extraña esta omisión porque no se puede desligar el gasto de un Gobierno de los impuestos que lo financian: son dos lados de una misma moneda. Además, en el caso particular de la equidad, ambos juegan un rol importante y complementario.

¿Por qué quedaron fuera los impuestos?

Una explicación posible para esta omisión es la creencia de que ellos no son efectivos para redistribuir el ingreso. En Chile, esta creencia se basa en un artículo académico de Eduardo Engel, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz que presenta un ejercicio aritmético en el cual se muestra que el impacto redistributivo de un impuesto progresivo al ingreso es limitado y que el gasto social bien focalizado tiene un impacto mayor¹. ¿Significa esto que debemos abandonar los tributos progresivos como herramienta de redistribución? No, por tres razones.

La primera es que el trabajo de Engel, Galetovic y Raddatz implícitamente asume que no hay respuestas de comportamiento frente a una modificación en la estructura tributaria. Esto implica que si hay un cambio en los impuestos las personas no varían sus decisiones: ahorran, consumen, invierten y trabajan exactamente igual que antes. Pero todos sabemos que eso no es cierto; si no, daría lo mismo qué impuestos usamos y qué tasas colocamos. Es por ello que los autores del artículo hablan de un

ejercicio “aritmético”; el problema es cómo este se ha utilizado y citado en forma equivocada.

La segunda razón es que el menor impacto en Chile de las tasas impositivas en la redistribución del ingreso se debe a la alta evasión a los tributos al ingreso y, también, a que la gran mayoría de los contribuyentes está exenta de pagarlos. La Tabla 1 muestra los tramos de ingreso de los impuestos a las personas en nuestro país, junto a la tasa marginal y el número de personas en cada tramo². Lo más relevante es notar que 82% de ellas están exentas, por lo que el impacto redistributivo es bajo comparado con naciones como Estados Unidos, donde 30% están exentas. Esto simplemente refleja que Chile sigue siendo un país relativamente pobre: un 82% de los contribuyentes gana menos de \$ 5.775.000 (\$ 481.000 líquidos mensuales, en promedio) por lo que, al crecer el ingreso *per cápita*, el impuesto al ingreso va a ser más progresivo pues menos contribuyentes estarán exentos y los que pagan, pagarán progresivamente más. Adicionalmente, la labor del Servicio de Impuestos Internos para reducir la evasión también hace que estos tributos sean más progresivos.

Una tercera razón es la más importante. La evidencia empírica es bastante contundente respecto a que los impuestos progresivos sí redistribuyen ingresos y que cuando los países se cambian a impuestos planos (*flat tax*) la distribución empeora³.

El consenso en la literatura económica es que, para redistribuir ingreso, los tributos progresivos y el gasto social bien focalizado son instrumentos complementarios y no sustitutos. ¿Por qué





Existen varios tratamientos especiales que generan ineficiencias e inequidades y que además hacen más caro y difícil de administrar el sistema tributario. Por ello, debieran eliminarse.

descartar entonces uno de los dos instrumentos que tenemos disponibles?

TEMOR ANTE UNA CAJA DE PANDORA

Una segunda explicación posible para la omisión del tema tributario en el informe del Consejo, es el veto del Gobierno (implícito o explícito) a hacer una reforma tributaria por temor a un resultado impredecible. Sin duda, esto no es infundado. La teoría económica defiende la simplicidad tributaria pero la realidad nos muestra sistemas de impuestos muy complejos. Los economistas predicamos eficiencia, mientras los grupos de interés buscan privilegios y tratamientos especiales para ellos mismos. El resultado, como dice Ronald Pearlman, es que “durante los fines de semana los líderes políticos hablan de justicia y equidad pero, en la semana laboral, el proceso legislativo produce desigualdad”⁴. Por ello es fundado el temor a abrir una *caja de Pandora* al plantear una reforma tributaria. ¿Estamos condenados a no poder discutir nunca una reforma tributaria por miedo al proceso legislativo y al potencial “carmelo” resultante? En mi opinión, la respuesta es “no”, no solo

porque el miedo es un mal consejero sino principalmente porque puede ser una oportunidad para tener un sistema más eficiente y eliminar algunos privilegios.

TABLA 1

Tramos de Ingreso		Año Tributario 2004		
Desde	Hasta	Tasa Marginal	Cantidad de Contribuyentes	
UTA	UTA	%	Nº	%
0	13,5	0%	4.337.691	82,2%
13,5	30	5%	622.629	11,8%
30	50	10%	170.700	3,2%
50	70	15%	68.880	1,3%
70	90	25%	33.939	0,6%
90	120	32%	22.139	0,4%
120	150	37%	8.431	0,2%
150	y más	40%	10.443	0,2%
Total			5.274.852	100%

¹ E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz (1998), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetics”, *NBER Working Paper* 6828.

² La Unidad Tributaria Anual (UTA) varía de acuerdo a la inflación. A julio de 2008, las equivalencias de los valores expresados en esta tabla son los siguientes: 13,5 UTA = \$ 5.774.976; 30 UTA = \$ 12.833.280; 50 UTA = \$ 21.388.800; 70 UTA = \$ 29.944.320; 90 UTA = \$ 38.499.840; 120 UTA = \$ 51.333.120; 150 UTA = \$ 64.166.400.

³ Ver por ejemplo: A. Dunbar y T. Pogue (1998), “Estimating a Flat Tax Incidence and Yield: A Sensitivity Analysis”, *National Tax Journal* 51(2); A. Wagstaff (1999), “Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries”, *Journal of Public Economics* 72(1).

⁴ Pearlman, R. (1998), “Fresh from the River Styx: The Achilles Heels of Tax Reform Proposals”, *National Tax Journal* 51(3).

CARGA TRIBUTARIA

La primera discusión relevante que debemos hacer se refiere a cuál es el nivel óptimo de recaudación tributaria de un país. La respuesta depende de las preferencias de los ciudadanos por bienes y servicios públicos y el costo de financiarlos. En el fondo, esta es una pregunta por el tamaño del Estado y en esa discusión los economistas tenemos poco que decir desde nuestra profesión. En otras palabras, nuestra opinión personal vale un voto, al igual que la de cada uno de los ciudadanos en Chile.

Sin embargo, la literatura económica muestra que existe una correlación entre la carga tributaria sobre el PIB de un país y su ingreso *per cápita*. Esto se conoce como la *Ley de Wagner*, que señala que el desarrollo económico aumenta la demanda por bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, aumenta la capacidad tributaria para financiarla⁵.

La *Figura 1* muestra la carga tributaria y el PIB *per cápita* para 60 países, el año 2003 (con poder de paridad de compra, para hacerlos comparables). La línea negra muestra la correlación estadística existente entre ingreso *per cápita* y carga tributaria, a partir de esta muestra de países.

Tal como se aprecia en el gráfico, Chile se encuentra muy cerca de la línea, lo cual sugiere que el nivel de carga tributaria es razonable para nuestro estatus de desarrollo y que, en la medida en que aumente nuestro ingreso *per cápita*, dicho nivel impositivo debiera probablemente subir.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA

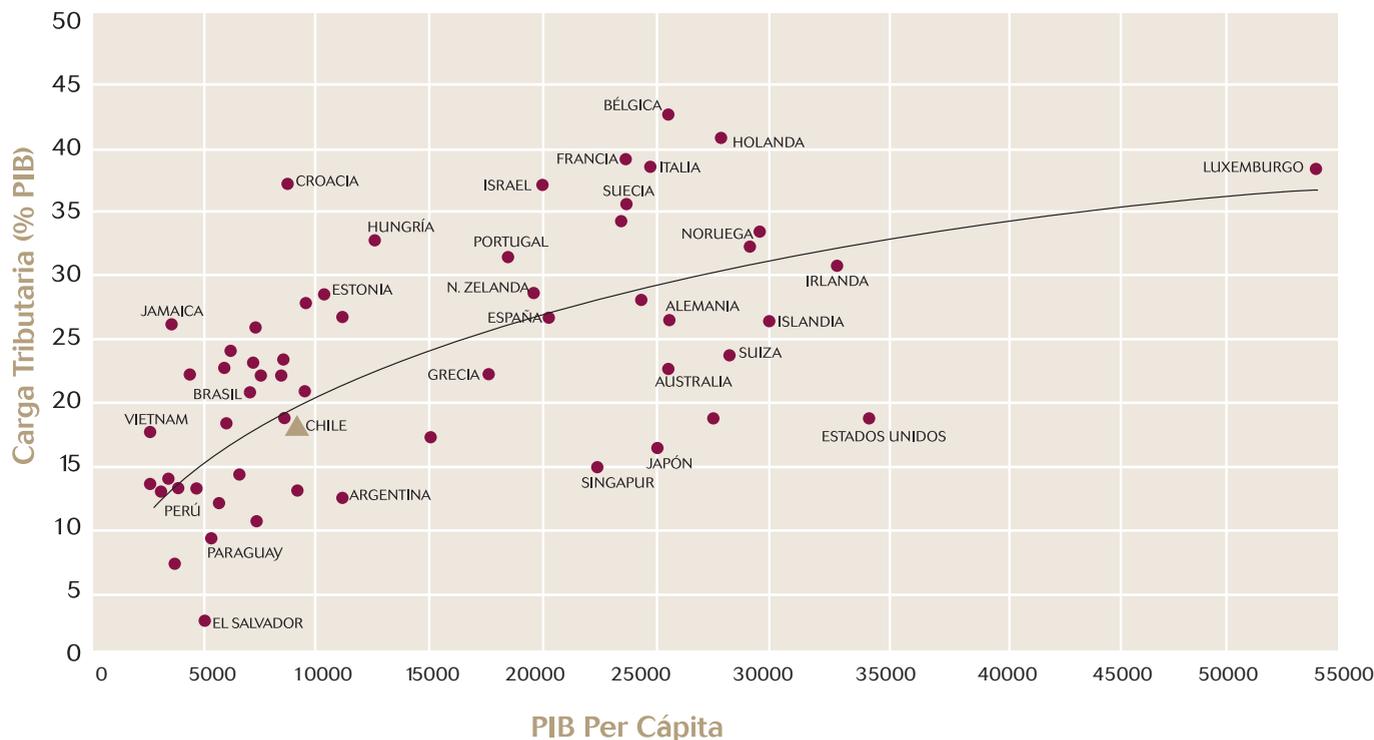
La segunda discusión relevante, una vez definida la carga tributaria, se refiere a la estructura tributaria, es decir, qué impuestos usamos y en qué magnitud cada uno.

La *Figura 2* muestra la evolución de esa estructura en Chile durante los últimos 15 años. Como se aprecia, la mezcla de impuestos está dominada por el IVA, que representa casi el 50% de la recaudación. Las otras dos fuentes principales de recaudación son los impuestos al ingreso (a las personas y a las empresas) y a los productos específicos (alcohol, cigarrillos y gasolina) con 25% y 13%, respectivamente.

En general, más allá de algunos pequeños cambios de tasa⁶, la estructura tributaria no ha variado mucho en Chile. Los cambios mayores en la recaudación han ocurrido en el impuesto al ingreso —que juega un rol más importante producto del aumento en el ingreso de las personas y las empresas— y en los impuestos al comercio exterior, que han disminuido dramáticamente su rol debido a los acuerdos de libre comercio.

La pregunta es si, dados los efectos y el rol que juegan los impuestos, esta estructura es perfectible o no, y cómo. Por un lado, ellos distorsionan las decisiones económicas de las personas y las empresas, en particular las de ahorro, inversión, trabajo y consumo. Tasas muy altas pueden desincentivar el trabajo y la inversión, por ejemplo. Por otro lado, la distribución del ingreso es mala en Chile y si la sociedad tiene preferencias por mejorar

FIGURA 1



⁵ J. Slemrod (1995), "What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?", *Brookings Papers on Economic Activity* 2.

⁶ El IVA aumentó de 18% a 19% en 2003 y el impuesto a las utilidades de las empresas creció de 15% a 17% entre 2001 y 2003.



la redistribución hay un rol para los tributos complementario al papel que cumple la política social.

Adicionalmente, hay impuestos que son óptimos porque reducen externalidades negativas (contaminación, congestión, accidentes, etc.). Es el caso de los impuestos a los cigarrillos, a los combustibles y al alcohol, que restablecen la eficiencia perdida por esos factores negativos, y no deben eliminarse a pesar de las presiones en contrario.

Considerando estos aspectos de eficiencia y equidad, hay cambios que en mi opinión debiéramos abordar.

IMPUESTOS A LAS PERSONAS Y A LAS EMPRESAS

Actualmente, la tasa más alta para el ingreso de las personas es 35% y la de las empresas es 17%. La diferencia entre estas dos genera incentivos para que personas de altos ingresos eludan o evadan impuestos, haciendo aparecer sus ingresos laborales como pertenecientes a una empresa. Uno de los efectos de este tipo de elusión y evasión es que el impuesto a las personas se hace en la práctica mucho menos progresivo, ya que individuos de altos ingresos logran evadir una proporción mayor que los de menores ingresos.

La evidencia para Chile sugiere efectivamente que quienes reciben ingresos de más de una fuente son capaces de reducir su pago de impuestos, comparados con contribuyentes que tienen los mismos ingresos pero que los reciben solo como sueldo. En otras palabras, los trabajadores dependientes pagan

sistemáticamente más impuestos que personas con ingresos idénticos pero que provienen de varias fuentes distintas (rentas de capital, rentas inmobiliarias o dividendos)⁷.

La solución es colocar una tasa de impuestos a las personas igual al de las empresas⁸. Sin embargo, esto también tiene sus costos ya que la diferencia de tasas entre empresas y personas genera incentivos para tomar riesgos y afecta positivamente la actividad empresarial (emprendimiento), razón por la que se debieran colocar tasas de impuestos a las empresas mucho más bajas que las de las personas.

No sabemos para el caso de Chile cuál de los dos efectos es más importante y tal vez lo primero que se debiera hacer es generar evidencia empírica que permita responder esta pregunta. Sin embargo, dada la evidencia que existe en cuanto a que las tasas altas al ingreso tienen efectos en la evasión y la elusión —y el hecho de que en Chile el 82% de las personas estén exentas del impuesto al ingreso— es razonable considerar la alternativa de disminuir el número de tramos y reducir un poco las tasas marginales, junto con eliminar la mayoría de las exenciones y aumentar algo más la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas. Estos cambios reducirían los incentivos a evadir y eludir, harían más fácil administrar el sistema e introducirían mayor equidad tributaria.

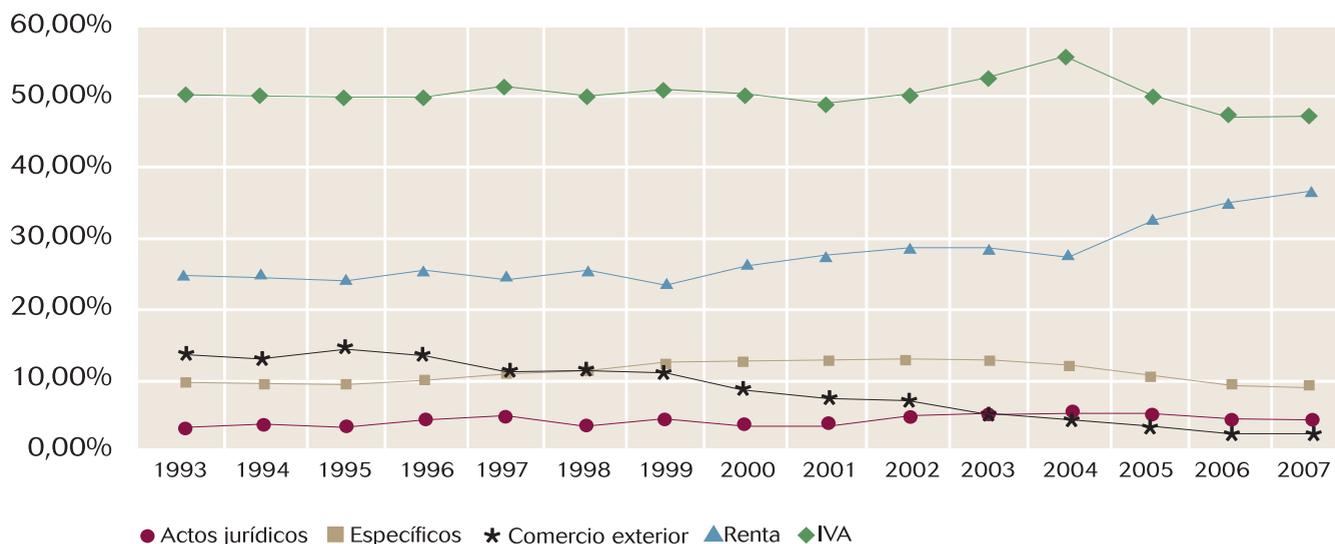
TRATAMIENTOS ESPECIALES

Existen varios tratamientos especiales que generan ineficiencias e inequidades y que además hacen más caro y difícil de ad-

⁷ R. Gordon (1998), "Can high personal tax rates encourage entrepreneurial activity?", *IMF Staff Papers*.

⁸ R. Gordon y J. Mackie-Mason (1994), "Why is there corporate taxation in a small open economy? The role of transfer pricing and income shifting", *NBER Working Paper 4690*.

FIGURA 2



ministrar el sistema tributario. Por ello, debieran eliminarse.

El *primero* es el que favorece al sector de la construcción, permitiendo que las constructoras puedan usar un crédito de 65% de IVA contra sus ventas. Si tienen exceso de crédito pueden usarlo contra cualquier otro impuesto, incluso los personales de sus dueños. Esto tiene un costo en menor recaudación de US\$ 531 millones al año.

El *segundo* lo constituyen todos los incentivos tributarios en zonas geográficas específicas: provincias de Arica, Parinacota y Palena; comunas de Tocopilla, Porvenir, Primavera e Isla de Pascua; y las regiones I, XI y XII. Este tipo de beneficios partió en Chile con las zonas francas en Iquique y Punta Arenas, en 1975, y tenía fecha de expiración. Pero ellos se han renovado e incluso extendido en los últimos 15 años, abarcando ahora mayores áreas geográficas. Esto tiene un costo en menor recaudación de US\$ 170 millones.

La idea que impulsa estos incentivos tributarios es la de atraer capital a la zona a fin de generar nuevos puestos de trabajo, reduciendo así la pobreza y el desempleo. Sería esta además una justa compensación por “hacer patria” en lugares extremos. La intención puede ser buena pero la evidencia empírica muestra sistemáticamente que no resulta. Hay numerosos estudios en la literatura económica que han evaluado el impacto de las zonas francas y los parques industriales existentes en Estados Unidos e Inglaterra y la evidencia es que no se generan más empleos y no se atrae más inversión⁹. Para quienes creen en estos incentivos (o gozan de ellos) las noticias son aún peores porque la evidencia empírica sí muestra que el mayor efecto de estos incentivos es generar *empresas de papel*, aumentar el contrabando y los costos de fiscalización y administración del sistema tributario.

El *tercero* es el mecanismo de renta presunta que favorece a supuestos “pequeños” agricultores, mineros y empresas de transporte. Este mecanismo tiene su origen en la dificultad de fiscalizar a empresas pequeñas en estos sectores económicos y tiene un costo en menor recaudación de US\$ 70 millones. La razón original de su existencia ya no se justifica y esta fórmula debe ser eliminada, o al menos hay que reducir fuertemente los límites de ventas necesarios para acogerse a ella. Actualmente, hay mejor tecnología y acceso a la información de los contribuyentes que cuando se implementaron esos mecanismos. De hecho, muchas de estas empresas operan en el sector financiero, por lo que es fácil fiscalizarlas.

PARA CONCLUIR

Si bien hay cambios tributarios adicionales que considerar —como, por ejemplo, la eliminación del impuesto de timbres y estampillas porque tiene efectos negativos en la competencia en el sector financiero— lo que parece más relevante es abrir el debate a una reforma tributaria sin temor y, al mismo tiempo, con transparencia. El riesgo mayor del debate tributario está en los grupos de interés que presionan al Gobierno y a los parlamentarios por tratamientos preferenciales. Y lo está también en los sectores políticos que disfrazan de argumentos técnicos posiciones netamente ideológicas. Pero ambos riesgos se minimizan con información detallada y evidencia empírica robusta respecto a los impuestos en Chile; el resto corresponde a una sana y abierta discusión acerca de la carga y estructura tributaria que queremos, como debe hacerse en una verdadera democracia. **MSJ**

⁹ Ver por ejemplo: L. Papke (1991), “What do we know about enterprise zones?”, *Tax policy and the economy*; A. Peters y P. Fisher (2002), “State enterprise zone programs: have they worked?”, *Upjohn Institute for Employment Research*.