

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 15- NOVIEMBRE 2011

UNA REFORMA TRIBUTARIA NECESARIA

Los ingresos tributarios son bajos en Chile y equivalen a un promedio de 17% del PIB en el último quinquenio (a lo que cabe agregar entre un 1,8% a 5,7% de ingresos por cobre, según los años), contra un promedio de 35% en la OCDE (cuyos rangos van de 24% en EE.UU. y 26% en Corea a 42% en Francia, 48% en Suecia y 49% en Dinamarca). La cifra chilena es además mucho más baja respecto a diversos de estos países cuando tenían un PIB por habitante similar al nuestro (del orden de 15 mil dólares por habitante a paridad de poder de compra).

Su estructura es, además, inequitativa. Pagan proporcionalmente en relación a sus ingresos más impuestos los más pobres, por el mayor peso de los impuestos parejos a las ventas de bienes y servicios. Los impuestos sobre ventas representan en Chile el 50% de los ingresos tributarios, contra un promedio de 32% en la OCDE. El impuesto a la renta y las utilidades representa en Chile un 8% del PIB (incluyendo cobre) en comparación con el 13% promedio de la OCDE (con un rango de 5% en México y nada menos que 29% en Dinamarca). La tasa del impuesto a las empresas en Chile (17%) - la tasa vigente es de 20% como efecto de la reforma tributaria de 2010, pero se reducirá a 18,5% en el año 2012 para volver a 17% en el 2013- está también muy por detrás de la media de la OCDE. Esta tasa es en Estados Unidos de 35%. En Chile, la estructura tributaria y la debilidad de la negociación colectiva contribuyen de manera muy importante a explicar la alta concentración del ingreso en unas decenas de miles de familias y la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el patrimonio.

Una reforma tributaria estructural debiera ir más allá que solo mantener en 20% la tasa del impuesto de primera categoría a las utilidades de las empresas (pues solo agregaría unos 1 500 millones de dólares a la recaudación, es decir menos de 1% del PIB) y proponerse **incrementar progresivamente la tasa de**

tributación al menos del 17% al 26% (nivel de Corea) para abordar las tareas de educación, salud, pensiones e infraestructura que demanda avanzar a un desarrollo social y ecológicamente sustentable. Y debiera al mismo tiempo **reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los impuestos directos a los perceptores de ingresos más adinerados, especialmente los muy ricos**. Para avanzar en esta dirección, parece pertinente abordar al menos las siguientes líneas de trabajo:

“UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL DEBE PROPONERSE IR MÁS ALLÁ QUE SOLO MANTENER EN 20% LA TASA DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA”

1. Aumentar globalmente y diferenciar el impuesto a las utilidades de las empresas. Una posible diferenciación de este tipo podría establecer este impuesto para las micro y medianas empresas en un nivel de 15%, para las empresas

medianas en un 20% y para las grandes empresas (incluyendo los bancos) en un 25%. Este impuesto se aplica hoy sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad, planillas o contratos. La excepción la constituyen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y de transporte, que pueden tributar a base de la renta presunta de su actividad.

2. Aliviar globalmente y diferenciar el IVA. Una opción redistributiva en la materia podría llevar el nivel de este impuesto a un 15% para alimentos básicos, medicamentos y cultura y para el resto de los bienes fijarlo en 20%.

3. Disminuir la carga de los impuestos a la renta de los sectores medios y aumentarlos a los sectores altos, aumentando la progresividad. Un esquema de esta índole podría abordarse subiendo el tramo exento del impuesto global complementario de 510 mil pesos en la actualidad a 750 mil pesos de ingresos mensuales y

disminuir los ocho tramos actuales a solo cinco, de modo de establecer las tasas en 10% entre 750 mil y 1,5 millones de pesos, 20% hasta 3 millones, 30% hasta 6 millones y 40% en los tramos de ingresos superiores a 6 millones. Una lógica semejante de alivio a los sectores medios y de incremento de la progresividad debiera aplicarse al impuesto a las herencias.

4. Eliminar el crédito al impuesto global complementario por utilidades empresariales y las exenciones injustificadas al impuesto de primera categoría, que supuestamente estimulan el ahorro, pero que en realidad disminuyen los impuestos a las personas de más altos ingresos sin efectos significativos sobre el ahorro. El esquema tributario chileno procura acercarse a un esquema de tributación al gasto en consumo, excluyendo la tributación del ahorro, con las consecuencias distributivas mencionadas. La tributación está radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, constituyendo el impuesto de Primera Categoría que éstas pagan un crédito en contra de los impuestos Global Complementario o Adicional (para la repatriación de utilidades) que afecta a las personas indicadas, lo que no es el caso de Estados Unidos y la mayoría de los países avanzados, en los que el impuesto a la renta personal y el impuesto a las utilidades de las empresas están totalmente separados. Una primera etapa de esa separación en Chile podría implicar un crédito de solo 50% para el cálculo del impuesto global complementario de lo pagado por impuesto a las utilidades de las empresas.

5. Aumentar el impuesto adicional de 35% que pagan las empresas que transfieren utilidades al extranjero a un 40%, para igualar así la tasa marginal del impuesto a la renta, con lo que las utilidades retiradas de inversionistas chilenos y extranjeros tributarían de la misma manera y se aumentaría el aporte de la industria minera, sin modificar el royalty, sujeto desgraciadamente -por irresponsabilidad del actual gobierno y parlamento- a invariabilidad hasta el 2023.

Este programa de reforma tributaria permitiría una recaudación total anual adicional neta en torno a US\$ 8 mil millones en régimen (del orden de 3% del PIB), a lo que habría que agregar un fuerte plan de disminución de la evasión para completar en los próximos cinco años la meta de recaudación tributaria necesaria para el desarrollo de Chile.

El argumento de que una reforma con estas características disminuiría la inversión y por tanto el crecimiento, en base a la idea de que los inversores dejarían de mantener su esfuerzo o se irían del país, no tiene sustento en los estudios disponibles, que subrayan que con bases amplias de tributación de las utilidades y sin facilitación de la elusión mediante

exenciones variadas la recaudación no disminuye.¹ Contrariamente a todas las afirmaciones de la ortodoxia económica en materia de teoría de la tributación, frecuentemente trasladadas a la prensa como si fuera una evidencia irrefutable, ningún estudio ha demostrado que los ricos dejen de trabajar cuando los impuestos que los afectan aumentan. La elasticidad de la oferta de trabajo para los muy altos ingresos en presencia de aumentos tributarios es nula o baja.² En todo caso, las propuestas enunciadas incluyen eventuales respuestas negativas de los que verían aumentados sus impuestos, pero también respuestas positivas de los que los ven disminuidos.

En materia de inversión extranjera, ésta se concentra en los recursos naturales, con unas sobreutilidades exorbitantes que les permiten en diversos casos de la minería recuperar la inversión en dos años, con lo que difícilmente dejarían las oportunidades existentes en el país.

Una alta tributación con estímulos al crecimiento funciona. Este es especialmente el caso de los países escandinavos, que son los que mejor han resuelto la ecuación entre equidad e incentivos a la innovación y a la inversión en capital humano (menor concentración en el ingreso y al mismo tiempo crecimiento y altas tasas de patentes por habitante), con una combinación de tasas marginales del impuesto a la renta del trabajo que se acercan o superan el 50% (Suecia en la actualidad mantiene una tasa marginal de 55%, a comparar con el 40% en Chile) y con tasas de tributación pareja de los ingresos del capital de 30%, además del impuesto a las utilidades de las empresas.³ Mientras, en Chile mantenemos diversas desgravaciones sustanciales e injustificadas de los ingresos y ganancias de capital.

No es razonable que la situación internacional o la de las empresas se constituyan, como suele ocurrir en nuestro país, en argumento para no promover una mayor recaudación del impuesto de primera categoría en el corto plazo y viabilizar un gran acuerdo sobre la educación, junto al inicio de una reforma tributaria estructural. Lo que corresponde es que el Estado reparta equitativamente las cargas públicas y capture e invierta las rentas del cobre y las sobreutilidades monopólicas en programas eficientes de incremento de la productividad y la sustentabilidad y de mejoramiento de la equidad y la protección social. Para ello se requiere un Estado más gravitante y de excelencia, probo, eficiente y al servicio del interés público.

¹ Camille Landais, Thomas Picketty, Emmanuel Saez. 2011. *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*. Paris: Seuil.

² Emmanuel Saez, Joel Semrod, Seth Giertz. 2011. « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review ». *Journal of Economic Literature*, Vol. 49.

³ Philippe Aghion, Alexandra Roulet. 2011. *Repenser l'Etat*. Paris : Seuil.

Cuadro 1: OCDE, Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB

Países	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009 provisional
Australia	20,5	25,2	27,6	28,0	30,3	29,5	27,1	n.d.
Austria	33,9	36,6	40,8	41,4	43,2	42,1	42,7	42,8
Bélgica	31,1	39,5	44,3	43,5	44,7	43,8	44,2	43,2
Canadá	25,7	32,0	32,5	35,6	35,6	33,0	32,3	31,1
Chile				19,0	19,4	24,0	22,5	18,2
República Checa				37,6	35,3	37,3	36,0	34,8
Dinamarca	30,0	38,4	46,1	48,8	49,4	49,0	48,2	48,2
Finlandia	30,4	36,6	39,8	45,7	47,2	43,0	43,1	43,1
Francia	34,1	35,4	42,8	42,9	44,4	43,5	43,2	41,9
Alemania	31,6	34,3	36,1	37,2	37,2	36,0	37,0	37,0
Grecia	17,8	19,4	25,5	28,9	34,0	32,3	32,6	29,4
Hungría				41,3	38,5	39,7	40,2	39,1
Islandia	26,2	30,0	28,2	31,2	37,2	40,6	36,8	34,1
Irlanda	24,9	28,8	34,7	32,5	31,3	30,9	28,8	27,8
Israel				37,0	36,8	36,3	33,8	31,4
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	42,2	43,4	43,3	43,5
Japón	18,2	20,8	27,1	26,8	27,0	28,3	28,1	n.d.
Corea		14,9	16,1	20,0	22,6	26,5	26,5	25,6
Luxemburgo	27,7	32,8	39,4	37,1	39,1	35,7	35,5	37,5
México			15,5	15,2	16,9	17,9	21,0	17,5
Países Bajos	32,8	40,7	42,4	41,5	39,6	38,7	39,1	n.d.
Nueva Zelandia	24,1	28,7	31,3	36,2	33,2	35,1	33,7	31,0
Noruega	29,6	39,2	42,6	40,9	42,6	43,8	42,6	41,0
Polonia				36,2	32,8	34,8	34,3	n.d.
Portugal	15,9	19,1	24,5	30,9	32,8	35,2	35,2	n.d.
República Eslovaca					34,1	29,4	29,3	29,3
Eslovenia				39,2	37,5	37,8	37,2	37,9
España	14,7	18,4	27,6	32,1	34,2	37,3	33,3	30,7
Suecia	33,4	41,3	47,4	47,5	51,4	47,4	46,3	46,4
Suiza	17,5	23,9	25,5	27,7	30,0	28,9	29,1	30,3
Turquía	10,6	11,9	11,5	16,8	24,2	24,1	24,2	24,6
Reino Unido	30,4	34,9	37,0	34,0	36,4	36,2	35,7	34,3
Estados Unidos	24,7	25,6	25,6	27,8	29,5	27,9	26,1	24,0
<i>Promedio no ponderado:</i>								
OCDE Total	25,5	29,4	32,5	34,4	35,5	35,4	34,8	n.d.

Fuente: OCDE

**Cuadro 2: Chile, Ingresos del Gobierno Central, 1987-2012
(porcentaje del PIB)**

Período	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto
1987	26,5	17,9	2,5
1990	22,8	13,8	4,7
Aylwin (1990-93)	22,3	15,6	2,4
Frei (1994-99)	21,3	16,1	1,2
Lagos (2000-05)	21,8	16,3	1,6
Bachelet (2006-09)	24,7	17,3	4,0
2006	25,8	17,0	5,7
2007	26,9	18,8	4,8
2008	25,5	18,5	3,6
2009	20,4	14,8	1,8
2010	23,0	16,9	2,9
2011(p)	23,9	-	-
2012 (p)	22,3	-	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.