

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° 16- NOVIEMBRE 2011

CRECIMIENTO Y REFORMA TRIBUTARIA

El promedio de ingresos tributarios en la OCDE es de 35% del PIB, mientras en Chile es de 17%. Una reforma tributaria que se proponga incrementar la tasa de tributación al menos al nivel de los países avanzados con menos carga tributaria (24% en EE.UU y 26% en Corea, por ejemplo) para aumentar en Chile la calidad del servicio público en educación, salud, protección social e infraestructura y reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los más adinerados (ver *Breves de Política Pública* N°15), requiere romper con el mito de que los impuestos dañan el crecimiento.

Un sistema tributario debe idealmente reunir las condiciones de **suficiencia** (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), **simplicidad** (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), **eficiencia** (no distorsionar significativamente la actividad económica) y **equidad** (distribuirse con justicia entre los contribuyentes).

Un primer principio de justicia tributaria es el de la **equidad horizontal** (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Tiene también relevancia el **principio de la capacidad de pago**, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar una lógica de **equidad vertical**.

Una estructura es **progresiva** si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Si, por ejemplo, los impuestos para una familia con 10 unidades de ingreso anual representan un 20% del ingreso y los impuestos para una familia con 100 unidades de ingreso representan un 30% del ingreso, entonces la estructura tributaria entre estos tramos de

ingreso es progresiva. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso.

Los **impuestos directos** de tasa creciente según los ingresos sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los **impuestos indirectos** de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista los impuestos indirectos son regresivos.

“UNA REFORMA TRIBUTARIA
REQUIERE ROMPER CON EL MITO DE
QUE LOS IMPUESTOS DAÑAN EL
CRECIMIENTO”

En América Latina son particularmente bajos los impuestos directos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas, reflejando el dominio de los intereses de las grandes

corporaciones y de los sectores de altos ingresos sobre la administración del Estado. En Chile representan el 8,4% del PIB, mientras en los países desarrollados los impuestos a la renta alcanzan una proporción del PIB de 12,5% promedio en la OCDE (y hasta un 29,2% en Dinamarca). Su participación en la recaudación total suma un 35% en 2008 y es similar a la de 1965, aunque han disminuido las tasas más altas. En Suecia, paradigma del Estado de Bienestar, la tasa máxima para los ingresos alcanzó un 76%, para caer a partir de 1991 a 30% para los ingresos del ahorro y a 51% en el caso de los ingresos del trabajo.

El contrato social en los países avanzados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios públicos estatales y transferencias redistributivas a través del impuesto progresivo, las cotizaciones de seguridad social de empleadores y trabajadores y el gasto público. Una alta carga tributaria no impidió el crecimiento sistemático de dichos países. Veamos por qué

Existe en primer lugar un conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Es el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir

transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades actores económicos privados. Los impuestos sobre actividades que provocan daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales, corresponden a esta categoría que mejora la asignación de recursos. Son un componente central de las políticas públicas modernas.

En segundo lugar, hay efectivamente impuestos que pueden incidir negativamente en el comportamiento de los agentes económicos en las economías de mercado. Pero este efecto puede ser alto o bajo. Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia. La tributación puede provocar la llamada “pérdida irrecuperable de eficiencia”. Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consumidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado “efecto sustitución”. El efecto de cualquier impuesto debe ser descompuesto entre un efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. El impuesto que teóricamente menos distorsiones provoca es el de cuantía fija por persona: existe un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a un impuesto de este tipo (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que ganen) pero no un efecto sustitución: las personas no ahorran ni trabajan menos o más, puesto que el impuesto se cobra independientemente de estas variables. El problema es que pagarían lo mismo ricos y pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. En el límite, personas muy pobres verían la totalidad de sus ingresos volatilizados por el impuesto.

¿Cuán proporcional o progresivo debe entonces ser el impuesto? La respuesta no es simple y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente rico ante altas tasas de impuestos, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos. Tradicionalmente, han existido tres enfoques en la materia. Bajo el **principio del beneficio** (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible. No obstante, esto no es posible para los bienes públicos que por definición no admiten un cobro por su uso. El principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

Bajo el **principio de la capacidad de pago**, la carga tributaria de cada cual debe estar relacionada no con los servicios que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la capacidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica. Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 100 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

Si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador disminuiría el incentivo a trabajar, ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. El principio de la igualdad distributiva tiene que transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumenten el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos. Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

¿Cuán importante es ese daño? Como segundo mejor, se entiende en el enfoque económico liberal que provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución los impuestos indirectos, mientras los impuestos directos al patrimonio y a los ingresos del capital y el trabajo serían distorsionadores y disminuirían la oferta de ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

El problema es que los economistas liberales toman sus dogmas por realidades y suelen sobreestimar estos efectos y postular que debido al efecto distorsionador que se atribuye genéricamente a los impuestos y a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría inevitablemente un menor crecimiento económico. Mayores tasas tributarias afectarían negativamente la tasa de retorno

de la inversión y sus niveles y, por esta vía, reducirían el crecimiento. Incluso algunos sostienen que la desigualdad económica es esencialmente benéfica al aumentar los incentivos de incremento de la productividad.

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Para los economistas liberales, como era de esperar, el desincentivo sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el residual, que financia pocas actividades con pocos impuestos, mientras rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y aumentarían la masa de impuestos recaudados (la llamada curva de Laffer). Para los economistas no ortodoxos, analíticamente, opera el mencionado “efecto ingreso” en un sentido distinto: cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto... trabajar más.

Los estudios empíricos recientes confirman, por su parte, que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. No obstante, expertos como Thomas Piketty afirman que “el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivadores sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución”.¹ Estudios para Francia, en donde los gobiernos de izquierda primero aumentaron las tasas marginales para los sectores de más altos ingresos del impuesto a la renta y luego los gobiernos de derecha los disminuyeron, revelan que los ingresos declarados por los contribuyentes afectados no variaron. Otros estudios para EE.UU. demuestran que las fuertes alzas aplicadas por Clinton en 1993 de las tasas superiores del impuesto a la renta no tuvieron ningún efecto significativo sobre la tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años precedentes. Después de años bajo los efectos de dos rebajas tributarias importantes, diversos economistas dudan que la política tributaria tenga mucho efecto sobre la inversión o el ahorro. Y constatan que en EE.UU., la tasa de ahorro personal disminuyó entre 1980 y 1987, a pesar de las rebajas tributarias sobre los retornos del ahorro, y comenzó a recuperarse cuando se introdujeron restricciones a los incentivos tributarios al ahorro, al revés de lo que debía ocurrir según la visión liberal. Las reducciones en las

tasas marginales del impuesto coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante los períodos de caída de las tasas estudiados.² Una de las razones de las cautelosas conclusiones sobre el papel de las rebajas tributarias es que los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo en una amplia magnitud con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Asimismo, los contribuyentes de altos ingresos respondieron a sustancialmente menores tasas de impuestos cambiando la distribución en el tiempo de sus ventas de activos y abandonando estratagemas financieras. Así, la experiencia reciente en EE.UU. muestra que las tasas marginales del impuesto importan, pero no tanto como se suponía o en la dirección que se suponía por los promotores de las rebajas tributarias.

Por el contrario, el gasto público que incrementa el capital físico y humano y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sustanciales sobre el crecimiento. No de otro modo se explica que muchos países de altos ingresos per cápita tengan las grandes cargas tributarias que sustentan masivos volúmenes de gasto público. De acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos.³

En palabras de Peter Lindert: “Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han “demostrado” y “encontrado” que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo.”⁴

En efecto, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos en dicha eficiencia en la dinámica productiva de la empresa provocados por las externalidades positivas que financian. Existe

¹ Thomas Piketty. 1997. *L'économie des inégalités*. Paris: La Découverte.

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

³ Joel B. Slemrod, Jon Bakija. 2008. *Taxing Ourselves*. Cambridge: The MIT Press.

⁴ Peter H. Lindert, “The Welfare State Is the Wrong Target: a Reply to Bergh”, *Econ Journal Watch*, 3, 2, May 2006, pp 236-250.

suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, las con mayor expansión en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y recursos humanos, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. La

afirmación que los impuestos per se hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. Y el costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal estructural, decaimiento de la infraestructura, inadecuada inversión en investigación, educación y salud. Y por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

Estructura tributaria en el área OCDE

	1965	1975	1985	1995	2000	2008
Impuestos a los ingresos personales	26	30	30	27	25	25
Impuestos a los ingresos corporativos	9	8	8	8	10	10
Contribuciones a la Seguridad Social	18	22	22	25	24	25
<i>(empleado)</i>	<i>(6)</i>	<i>(7)</i>	<i>(7)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>
<i>(empleador)</i>	<i>(10)</i>	<i>(14)</i>	<i>(13)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>
Impuestos a las planillas	1	1	1	1	1	1
Impuestos a la propiedad	8	6	5	6	6	5
Impuestos generales al consumo	12	13	16	19	19	20
Impuestos específicos al consumo	24	18	16	13	12	10
Otros impuestos	2	2	2	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE



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.