

# Evidencia Internacional sobre Ingresos Tributarios y Análisis de Propuestas

**La idea de una reforma al sistema impositivo nuevamente irrumpe en la agenda nacional en este año electoral.**

**Se olvida en la discusión que Chile tiene niveles de carga tributaria similares a los de los países hoy desarrollados cuando tenían similar nivel de PIB per cápita y que es la recaudación adicional que trae hoy el crecimiento del país, la mejor fuente de ingresos para las reformas sociales que se plantean. Las recientes propuestas de Res Pública dejan en evidencia una vez más que no hay consensos en la materia.**

En esta edición:

Evidencia Internacional sobre Ingresos Tributarios y Análisis de Propuestas

¿Se Agota la Gallina de los Huevos de Cobre?

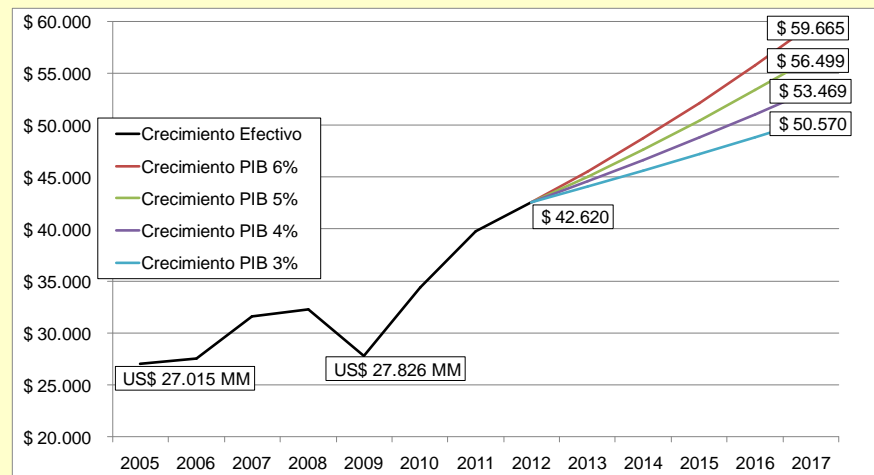
Como se anticipara durante la extensa y compleja discusión de las modificaciones tributarias (aprobadas en septiembre del año pasado en la Ley 20.630<sup>1</sup>) éstas no lograron en ningún caso zanjar el debate respecto a la supuesta necesidad de cambios mayores al sistema impositivo actual. El consenso respecto a este punto es tan limitado, que incluso el Grupo Res Publica Chile, en su libro “95 propuestas para un Chile mejor” presenta dos propuestas con focos y objetivos bastante diferentes, una que consideramos positiva y otra dañina para el crecimiento económico. Estas se discuten brevemente en la parte final de este documento.

Entre los argumentos que se esgrimen para justificar estas reformas, más allá del mencionado documento, se encuentra una supuesta necesidad de más recursos públicos para financiar mayores gastos, principalmente en educación. A esto se suma la noción, muy arraigada, de que el sistema tributario puede, y debe, convertirse en una poderosa herramienta redistributiva y, sólo en una menor medida, una búsqueda de mayor eficiencia económica.

El primer argumento es insostenible a la luz de los datos fiscales, pues los gastos que estos proyectos implican podrían cubrirse con los ingresos tributarios derivados del mayor crecimiento. En efecto, la diferencia entre crecer al 5% en vez de al 3% representa mayores recursos por US\$ 6.000 millones.

Gráfico N° 1

## TRAYECTORIA INGRESOS TRIBUTARIOS NO MINEROS (MM US\$) (ELASTICIDAD PRODUCTO DE LOS ITNM=1,16)



Fuente: LyD sobre la base de datos de DIPRES.

Así, lo que parece subyacer es la creencia de que los países más desarrollados y de mayor ingreso per cápita, necesariamente cuentan con una carga tributaria mayor (medida como % del PIB), lógica relacionada con las observaciones del economista alemán del siglo XIX, Adolph Wagner y que actualmente se conoce como la Ley de Wagner. Pero este principio, cuyo cumplimiento no parece generalizado, tampoco responde a la pregunta fundamental sobre la causalidad que existiría en esta relación, la cual no es evidente, pues puede haber efectos en ambos sentidos.

i. A medida que los países crecen y se enriquecen, existe una mayor demanda por bienes públicos, por lo que se aumenta la carga tributaria para financiarlos, es decir, la elasticidad ingreso de la demanda por bienes públicos es mayor a 1.

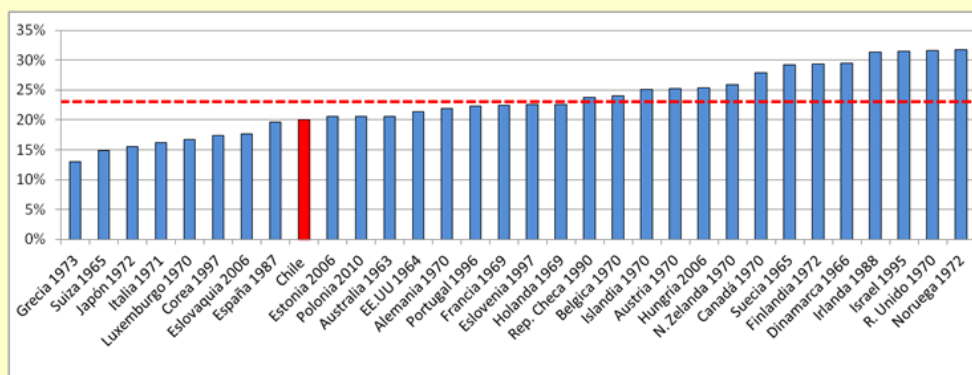
ii. Una carga tributaria basada en impuestos no distorsionadores e invertida en bienes públicos o en actividades con externalidades positivas que fomenten la productividad, como educación, salud e infraestructura, pueden ayudar a que exista un mayor crecimiento del producto.

Aunque se observan indicios de que la Ley de Wagner se cumple, lo que los siguientes gráficos sugieren no es evidente. Ésta no se traduciría en una recomendación de política concreta, pues de todas formas no existiría claridad de si una mayor carga tributaria, cobrada de la manera más eficiente posible e invertida correctamente, precede y es una condición que favorece al crecimiento económico y el desarrollo, o de manera contraria, los países a medida que se enriquecen pueden permitirse una mayor provisión de bienes públicos financiada con una carga tributaria mayor.

Según datos de la OCDE, en 2011 la carga tributaria neta para Chile<sup>2</sup>, incluyendo tanto el gobierno central como los gobiernos regionales, representaba el 20,05% del PIB. Al comparar esta cifra con países hoy más ricos, pero cuando habían recién superado un nivel de ingreso per cápita similar al de Chile hoy -aproximadamente US\$ 20.000 per cápita ajustados por Poder de Paridad de Compra (PPC)-, para así considerar la posibilidad de que la Ley de Wagner se cumpla, observamos que la carga del país no se encontraría especialmente alejada del promedio de este grupo de países, que corresponde a 23,06%. Debido a la disponibilidad de datos, especialmente antes de 1996, el promedio de ingreso para la muestra de países es de US\$ 23.000 per cápita ajustados por PPC, algo superior a los US\$ 20.000 de Chile (según OCDE), por lo que podría considerarse también como una referencia para los próximos años.

Gráfico Nº 2

## INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS/PIB PER CÁPITA

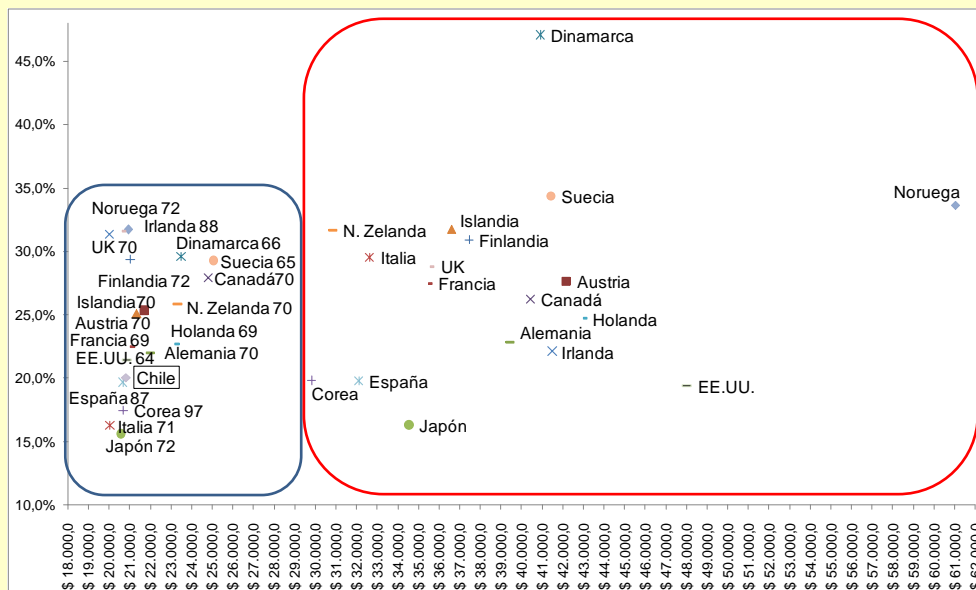


Fuente: LyD sobre la base de datos OCDE, excepto EE.UU. (Bureau of Labor Statistics).

También es valioso estudiar la evolución del ingreso tributario neto de algunos de estos países, particularmente aquellos que hoy presentan ingresos per cápita sobre los US\$ 30.000 PPC, comparando el momento en que presentaban un ingreso similar al de Chile hoy y su situación actual. En el Gráfico Nº 3, el rectángulo de la izquierda corresponde al conjunto de países cuando su ingreso era comparable al de Chile y el de la derecha es su situación actual. No pareciera haber una tendencia generalizada de incrementos sustanciales, sino más bien moderados, en la carga tributaria para niveles más altos de ingreso. En definitiva, cada país parece poseer una dinámica propia, que en última instancia refleja el tipo de sociedad y el nivel de ingerencia estatal que cada una busca. Mientras los países escandinavos potencian un modelo más estatista, que requiere de una mayor recaudación fiscal para financiarse, destacándose el caso de Dinamarca donde en 2011 el Estado recauda prácticamente el 50% de lo producido por concepto de impuesto, otros países como EE.UU., Japón y Corea mantienen sus niveles de ingresos tributarios bastante estables, privilegiando la iniciativa privada.

Gráfico Nº 3

## INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS Y PIB PER CÁPITA



Fuente: LyD sobre la base de datos OCDE, excepto EE.UU. (Bureau of Labor Statistics).

### Comentarios propuestas tributarias Res Pública

El libro “95 propuestas para un Chile mejor”, recientemente publicado por el Grupo Res Pública Chile (GRPC)<sup>3</sup>, constituye un aporte significativo a la discusión de política pública nacional en varias áreas, entre las que naturalmente se encuentra la tributaria. El documento de GRPC contiene dos propuestas para modificar el sistema impositivo chileno, con elementos bastante disimiles, lo que refleja la diversidad de enfoques y objetivos que hoy existen en materia de política tributaria y que se encuentran en los capítulos siete (“Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad”) y 12 (“Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente”). Antes de enfocarnos en las diferencias y en el por qué las propuestas del capítulo siete nos parece constituirían un gran aporte, mientras las del capítulo 12 serían perjudiciales para el crecimiento económico, vale la pena destacar los elementos del diagnóstico que se consideran positivos y que son comunes a ambas propuestas.

a. Aunque las soluciones que plantean y las implicancias sobre el ahorro que éstas tienen son diametralmente opuestas, ambas propuestas reconocen la existencia de una inequidad horizontal en el sistema tributario actual, a favor del ahorro en las personas jurídicas y en contra de las personas naturales, que sin duda debe ser corregido.

b. El sistema actual distorsiona las decisiones de ahorro de las personas naturales, imponiendo en muchos casos una doble tributación, al gravar

flujos que se generan de ahorrar ingresos que ya tributaron y cuyo destino es financiar consumo futuro. De esta manera penaliza el consumo futuro.

c. Es muy valioso que el impuesto a la renta de personas y empresas se mantenga integrado, evitando que en la práctica las utilidades tributen dos veces, y además reconociendo que es el propietario de la empresa quien debiese pagar por las utilidades obtenidas.

d. Es necesario unificar los regímenes especiales de impuesto a la renta de las empresas pequeñas, haciéndolo más simple y accesible y tomando en cuenta lo prohibitivo que pueden resultar los costos de cumplimiento del sistema general para éstas. Además, es necesario abolir el régimen de renta presunta para el grupo de actividades que hoy puede acogerse, ya que los fundamentos que otrora justificaran sus existencia hoy resultan completamente injustificables.

En materia de impuesto a la renta, las propuestas del capítulo siete responden a estos diagnósticos permitiendo que las personas naturales cuenten con los mismos incentivos al ahorro que las empresas con dos propuestas alternativas: ya sea sustituyendo la base tributaria de ingreso hoy existente por una base consumo para las personas, que terminaría radicalmente con la inequidad horizontal y las distorsiones en contra del ahorro de las personas; o alternativamente manteniendo la base ingreso del impuesto a la renta pero permitiendo a los trabajadores recibir sus ingresos a través de una sociedad, lo que naturalmente iguala el tratamiento. Consideramos que la primera alternativa, si bien es un cambio estructural del sistema, es superior y debería complementarse con el pago de impuesto a las empresas también sobre una base consumo.

Mientras que la propuesta del capítulo 12 responde a los mismos diagnósticos por medio de modificar la tributación de las utilidades que realizan las personas desde base distribuida a base devengada, lo que si bien posiblemente terminaría con la discriminación en contra del ahorro de las personas naturales, lo hace castigando el ahorro en las sociedades, pues iguala el trato tributario de la utilidades que se reparten a los dueños para consumir con aquellas que se ahorran para ser reinvertidas. Sin embargo, esta propuesta al incentivar los retiros tendría efectos adversos sobre el ahorro, inversión y generación de empleo y, por consiguiente, reduciendo el crecimiento del PIB.

Así, a grandes rasgos, la diferencia de fondo es que una propuesta considera que fomentar el ahorro y la inversión dentro de las empresas, y extender los beneficios pro ahorro, a las personas no sería necesario, probablemente porque se considera que no habría efectos mayores en el largo plazo y/o que los niveles de ahorro nacional actuales son suficientes, lo que parece equivocado, especialmente pues existe evidencia de que son precisamente las empresas pequeñas quienes más se verían

perjudicadas con una medida de este tipo, al depender de sus utilidades retenidas para crecer y además no pudiendo aprovechar el beneficio tributario de la deuda, como si lo hacen grandes empresas que enfrentan aumentos del impuesto de primera categoría modificando sus razones deuda-patrimonio, lo que puede resultar indeseable al aumentar su nivel de exposición financiero. Más aún, y a la luz de las cifras agregadas de ahorro nacional que resultan insuficientes para sustentar un crecimiento cercano al 5% anual, cualquier medida que desincentive el ahorro debe ser mirada con cuidado. Por otro parte, esta propuesta generaría un problema de liquidez a los pequeños ahorrantes de fondos accionarios en las AFP, por ejemplo, que tendrían que afrontar mayores impuestos sobre utilidades que no han recibido.

Por último, existen dificultades en cuantificar el impacto redistributivo de la propuesta del capítulo 12, una de las mayores bondades que se le atribuyen pero que podría no ser tal, pues los impuestos al capital, debido a la capacidad del mismo de moverse entre economías y sectores en busca de un mayor retorno después de impuesto, se traduce muchas veces en que quienes realmente terminen pagando el impuesto no sean los dueños del capital, sino más bien los trabajadores, especialmente los más calificados. De este modo, una perspectiva estática cuando se evalúa el impacto redistributivo de un impuesto al capital puede llevar a conclusiones erradas.

## En breve...

### FRENTE A UNA NUEVA DISCUSIÓN TRIBUTARIA:

- Existe la creencia de que los países más desarrollados y de mayor ingreso per cápita necesariamente cuentan con una carga tributaria mayor (medida como % del PIB), lógica relacionada con la "Ley de Wagner".
- Según datos de la OCDE, en 2011 la carga tributaria neta para Chile representaba el 20,05% del PIB. Al comparar esta cifra con países hoy más ricos, pero cuando hacían recién superado un nivel de ingreso per cápita similar al de Chile hoy, observamos que la carga del país no se encontraría especialmente alejada del promedio de este grupo de países, que corresponde a 23,06%.

<sup>1</sup> Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.057, 13 de abril de 2013.

<sup>2</sup> Se utiliza la carga tributaria neta, que no considera las contribuciones para seguridad social consideradas requisito para recibir prestaciones. Para poder comparar de manera adecuada considerando las particularidades del sistema chileno, donde muchas prestaciones son entregadas por privados y los ciudadanos realizan pagos compulsivos a éstas y no al gobierno -que por lo tanto no se consideran impuesto- para financiar las mismas, por ejemplo ISAPRE y AFP, para salud y pensiones, respectivamente.

<sup>3</sup> [www.95propuestas.cl](http://www.95propuestas.cl)