

Reforma Tributaria: Aportes para el Debate

La revisión de la literatura empírica sugiere que alzas permanentes de impuestos pueden tener efectos nocivos sobre la actividad económica. Éstos actuarían principalmente a través de una menor inversión. En el caso particular de la economía chilena, el efecto contractivo sobre la inversión sería más importante para las PYMES debido a la restricción de financiamiento de fuentes externas que experimentan. Esto es crucial, ya que estas empresas son las mayores generadoras de empleo.

En las últimas semanas, diversos actores de la política nacional han propuesto nuevamente una reforma tributaria con el fin de aumentar la carga impositiva. Se argumenta que es preciso contar con más recursos para hacer frente a los mayores gastos en educación y proyectos sociales como la extensión del post natal y eliminación de la cotización de 7% para salud. Si bien el Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, ha descartado la necesidad de un aumento en los impuestos para financiar estos gastos, ya que el propio crecimiento económico y la reasignación de gastos proveería los recursos, es claro que este debate seguirá vigente.

Generalmente, cuando se plantea un alza de impuestos no se discuten los efectos de ésta sobre la actividad económica y el bienestar del país, de modo que resulta muy valioso revisar la evidencia empírica tanto nacional como en el resto del mundo, de los posibles efectos de una alza de impuestos sobre inversión, empleo y crecimiento del PIB.

Por otra parte, también se argumenta que una reforma tributaria podría contribuir a disminuir la inequidad sugiriendo que la carga impositiva sería la gran herramienta redistributiva. La evidencia empírica, que revisamos más adelante, rechaza esta hipótesis. Más aún, una iniciativa de mayores impuestos podría terminar aumentando la desigualdad al reducir la inversión, el empleo y crecimiento económico, lo cual terminaría perjudicando a los más pobres al tener éstos mayores tasas de desempleo.

En esta edición:

Reforma Tributaria:
Aportes para el Debate

Desmunicipalización de la
Educación: El Día Después

Aparecen así argumentos contundentes que se alinean con los planteados en Temas Públicos recientes¹, respecto a que la mejor forma de aumentar la recaudación de manera permanente y sostenible para financiar políticas educativas que mejoren la calidad y la equidad, sería el crecimiento, que año a año aumenta la base sobre la que se cobran los impuestos. En efecto, un crecimiento de un 5% implicaría ingresos adicionales del orden de US\$ 2.500 millones para las arcas fiscales.

El efecto de mayores impuestos sobre el crecimiento: evidencia internacional

Lo primero al intentar evaluar el impacto de los impuestos, es entender cuáles serían los canales de transmisión y las variables económicas claves por los cuales se afectaría al crecimiento.

Uno de los canales tradicionalmente identificados es el empleo. Al gravar el ingreso proveniente del trabajo éste se hace menos atractivo, por lo que los individuos desearían trabajar menos (efecto sustitución) pero también se empobrece a aquel que paga el impuesto por lo cual necesitaría trabajar más (efecto ingreso). Qué fuerza prima y qué individuos presentan mayor respuesta es una cuestión empírica.

Otra variable particularmente sensible es la inversión, donde la literatura distingue al menos dos canales a través de los cuales se producen distorsiones y que no debiesen perderse de vista: aumento del costo de capital y disponibilidad de fondos internos.

Al financiar un proyecto, los inversionistas exigen una rentabilidad acorde al mercado y al riesgo que asumen, pero en un mundo con impuestos a las utilidades, el retorno que los inversionistas exigen es aquel neto de todas estas obligaciones, es decir, el que realmente termina en sus bolsillos. Luego, mientras mayor sea el impuesto, mayor será el rendimiento antes de impuesto exigido por el mercado a los proyectos, precisamente para que después de ser gravados, cubran con los retornos originalmente exigidos. De lo anterior, se puede esperar que ante un alza de estos impuestos, aumente el costo de capital de las empresas y se genere una disminución de la inversión.

Por otra parte, la disponibilidad de fondos internos se refiere a las utilidades que la empresa obtiene y que puede usar para financiar sus proyectos de inversión. Las empresas pequeñas y emergentes son más dependientes de este tipo de financiamiento interno, ya que son más riesgosas, enfrentan restricciones al financiamiento externo: sea este bancario o emisión de deuda o acciones. En este contexto, un impuesto a las utilidades retenidas disminuye los fondos disponibles para la reinversión, perjudicando en mayor medida a las PYMES².

En general, propone la teoría, los impuestos suelen distorsionar las señales económicas del mercado llevando a asignaciones ineficientes de los recursos, en otras palabras a no organizar la producción de manera óptima y a alterar las decisiones de los consumidores, lo que supone repercusión en el bienestar del país y su competitividad.

No obstante, a la hora del análisis empírico, surgen importantes dificultades metodológicas para determinar el efecto de los impuestos sobre el PIB. Por ejemplo, al utilizar la recaudación tributaria como medida de la carga tributaria, aparece el problema de la simultaneidad con la variable que se busca explicar (PIB), ya que cambios en la recaudación pueden ser producto de variaciones en la estructura tributaria por razones exógenas, por ejemplo, alzas de impuestos para resolver un problema de déficit fiscal; cambios legislados en los tributos con un fin contracíclico, por ejemplo para estimular la economía cuando ésta se ve deprimida o cambios tan sólo por aumentos en la base imponible que a su vez depende del tamaño del economía. En este contexto, surge el valioso aporte de Romer y Romer³, quienes crean una base de datos para Estados Unidos (EE.UU.) donde, a través de la revisión de prensa y documentos oficiales para el periodo 1945-2007, son capaces de identificar cuándo los cambios en la recaudación son producto de una reforma “exógena”, por ejemplo, un Presidente Republicano cuya promesa de campaña fue la disminución de los tributos, o si son simultáneos a movimientos de la variable explicada, como lo sería un aumento de la recaudación producto del crecimiento económico. Los autores obtienen resultados bastantes sorprendentes para la economía de EE.UU. En efecto, **un aumento “exógeno legislado”⁴ de los impuestos en un 1% del PIB reduciría el nivel del producto en casi un 3% a lo largo de los siguientes 3 años.**

El resultado anterior aparece como robusto a diferentes especificaciones controlando por variables que pudiesen afectar el crecimiento⁵. Más aún Romer y Romer concluyen que de estos aumentos a los impuestos, aquellos “exógenos”, que no responden a disminuir un déficit legado por la administración anterior, serían particularmente costosos en cuanto a su efecto en el PIB.

Otros autores utilizando los mismos datos y metodologías alternativas, obtienen resultados más moderados, pero que apuntan en la misma dirección. Monacelli, Perotti y Trigari⁶ enfatizan la importancia de hacer la distinción entre los diferentes tipos de impuestos: personales, corporativos, seguridad social e indirectos. **Ellos concluyen que un aumento de la recaudación tributaria del 1% del PIB, sin modificar la estructura existente, tiene un efecto negativo e importante en el empleo (aumenta desempleo en 0,5%), las horas trabajadas y la probabilidad de encontrar empleo. Efecto que se intensifica si es que la mayor recaudación proviene de mayores impuestos a las empresas.** Por su

parte, Favero y Giavazzi⁷ encuentran, utilizando un enfoque menos restrictivo, que un aumento de la recaudación de 1% del PIB tiene un efecto más bien 1 a 1 que 1 a 3 sobre el PIB.

Mirando más allá de la evidencia para EE.UU., Ilzetzki⁸ utiliza un panel de 19 países en vías de desarrollo y 9 países de alto ingreso para analizar el efecto de reformas tributarias sobre el producto de manera más transversal. Lamentablemente, al no contarse con una base de datos internacional que distinga claramente cambios “endógenos” y “exógenos” en la tributación, no se puede controlar completamente por los posibles sesgos anteriormente mencionados; pese a esto, utilizando diferentes técnicas de análisis, el autor obtiene resultados interesantes para la discusión chilena. Entre los resultados destaca un efecto negativo de aumentos tanto en el impuesto marginal a las personas como en la tasa marginal promedio del sistema tributario sobre el crecimiento. También recalca la importancia de tener en cuenta los niveles de deuda de los países donde se estudia la reforma tributaria, siendo el PIB de aquellos con menores niveles de deuda más sensible a aumentos impositivos, como podría ser el caso de Chile. Esto ocurriría porque en países con elevados niveles de deuda los agentes económicos tendrían en parte internalizado en su expectativa de ingreso permanente los aumentos de impuestos.

Por último, se debe siempre tener en cuenta, que al afectar el producto y la asignación de recursos, los impuestos reducen significativamente el bienestar de las personas. Cuando un impuesto grava un bien, se venden menos unidades de éste, unidades que son valoradas en más que su precio por los consumidores y cuyo costo de producción es menor a su precio de venta. Luego, si pensamos que el bienestar que una persona obtiene por adquirir un bien, es la diferencia entre lo que pagó por el bien y cuánto lo valora, tenemos que el impuesto impone una pérdida para los consumidores. Análogamente, la ganancia de un productor viene dada por la diferencia entre su costo y el precio al que vende, por lo que el impuesto también lo afecta. Así la disminución en el bienestar de la sociedad, producto de menos transacciones beneficiosas, se conoce como pérdida social y es efectivamente un costo que debe tenerse en cuenta al evaluar cualquier cambio a la tributación⁹. En esta línea, sería aconsejable que cualquier propuesta de alzas de impuesto en el Congreso fuera acompañada de los efectos sobre el bienestar.

Efecto sobre inversión: evidencia en Chile

Las importantes reformas tributarias que comenzaron en Chile durante mediados de la década de los ochenta¹⁰ han ofrecido una oportunidad única para que investigadores de todo el mundo estudien los potenciales efectos de cambios en la estructura impositiva sobre la actividad económica y, en particular, sobre uno de los grandes determinantes del

crecimiento, la inversión. Cerda y Larraín¹¹ utilizan datos agregados y un panel de más de 500.000 empresas manufactureras de Chile -grandes y PYMES- para estudiar los efectos de cambios del impuesto a las utilidades retenidas entre 1981 y 1996 sobre la inversión que las mismas realizan. A partir de los datos agregados, ellos concluyen que **un 10% de aumento en la tasa de impuesto a las utilidades retenidas disminuye la inversión privada en alrededor de un 1% del PIB**. De los datos desagregados, concluyen que **un aumento similar de 10% reduciría el stock de capital de las firmas en un 0,8% en promedio**, impacto que es aún mayor para las empresas pequeñas, con una **disminución del stock de capital de 1,7% versus un 0,2% para las empresas grandes**. Este resultado no se puede tomar a la ligera en Chile donde en 1996, fecha de término de las observaciones del estudio, el 75% de las ventas pero solo el 10% del empleo provenía de empresas grandes mientras que el 50% del empleo provenía de PYMES. Los autores enfatizan que esta diferencia en la respuesta entre PYMES y empresas grandes, es probablemente producto del acceso limitado al financiamiento que tendrían las primeras. Hsieh y Parker¹², profundizan en este último aspecto e incluso afirman que la explosión de la inversión en Chile hasta 1997 fue principalmente financiada con utilidades retenidas y no con financiamiento externo a las compañías, lo que habría sido imposible de no ser por la disminución de este gravamen a las empresas. Insisten los autores en la gran sensibilidad de la inversión a alzas de este impuesto, sobre todo en países con mercados financieros poco desarrollados, donde el limitado acceso a crédito puede llevar a que proyectos altamente rentables no se lleven a cabo porque la empresa no cuenta con suficiente financiamiento interno. Basándose en evidencia macroeconómica, Vergara¹³ llega a atribuir **un aumento en la inversión privada de más de un 3% del PIB a la reforma tributaria de los ochenta**.

Efectos de la estructura de impuestos

Más allá de la evidencia existente respecto de los potenciales daños que un aumento en el nivel de la carga tributaria total puede tener sobre el crecimiento económico, es importante explorar cómo una diferente estructura del sistema impositivo puede repercutir sobre la productividad y el desempeño económico. Un extenso trabajo de la OECD¹⁴ construye, a partir de cambios en la composición tributaria neutrales en recaudación, un ranking de los impuestos más dañinos para el desarrollo, que puede servir como una buena primera aproximación al tema. De este estudio se desprende a grandes rasgos, que la forma en que se obtiene un cierto nivel de recaudación es fundamental y que los impuestos más dañinos para el crecimiento serían aquellos al ingreso, siendo el de las empresas más dañino que el de las personas, lo que está en línea con la evidencia expuesta para Chile en la sección anterior. Por el contrario, los menos distorsionadores y erosivos para el crecimiento serían los impuestos al

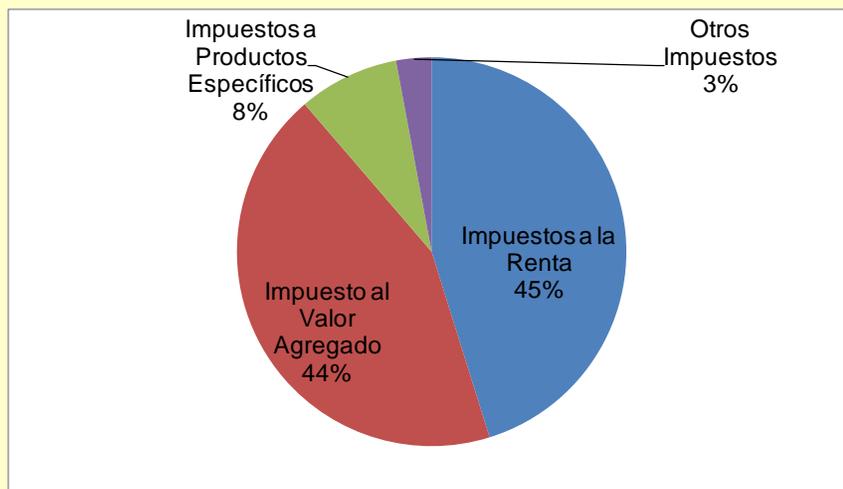
consumo (IVA) y a las propiedades (contribuciones). En concreto, se encuentra que para una muestra de 21 países miembros de la OECD, **cambiar el origen del 1% de la recaudación tributaria de gravámenes al ingreso hacia IVA y contribuciones, aumentaría el PIB per cápita entre 0,25% y 1% en el largo plazo.** Los autores argumentan también que un sistema pro crecimiento ha de ser simple, de base amplia, tasas relativamente planas y pocas exenciones.

Efecto redistributivo de los impuestos

La equidad y la redistribución es un tema siempre emergente cuando se debate una reforma tributaria, pero que de acuerdo a la evidencia revisada no debiesen ser el centro del debate tributario sino que correspondería al gasto fiscal y su focalización. Una crítica habitual (y muchas veces infundada) es la regresividad del IVA, impuesto de fácil recaudación y poca distorsión, que nuestro país ha adoptado como uno de sus mayores formas de recaudación. Frecuentemente se argumenta que el IVA es un impuesto regresivo, ya que los más pobres gastan una mayor fracción de su ingreso (en alimentos principalmente) y, por consiguiente, pagan una proporción mayor de su ingreso en impuestos. Los individuos de mayor ingreso, en cambio, ahorran parte de su ingreso pagando así proporcionalmente menores impuestos. Este análisis es correcto en una perspectiva estática pero no intertemporalmente. Es claro que el ahorro hoy será mayor consumo y mayor pago de IVA mañana. Por lo tanto, el IVA es un impuesto neutral y, como lo demuestra Valdés¹⁵, una baja del IVA sería regresiva al beneficiar en mayor medida a los que ahorraron en el pasado.

Gráfico N° 1

COMPOSICIÓN RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1º SEMESTRE 2011



Fuente: Informe de Ejecución de Presupuestaria I Semestre 2011.

Engel, Galetovic y Raddatz¹⁶ argumentan que el grado de redistribución que nuestra sociedad desea lograr debe alcanzarse recaudando impuestos de la manera menos distorsionadora y que la redistribución ha de alcanzarse mediante el gasto social. Ellos ilustran la ineficacia de los impuestos como herramienta redistributiva comparando el índice de Gini¹⁷ y el ratio¹⁸ de los ingresos del quintil más rico versus el quintil más pobre, para distintos escenarios tributarios. **De hecho, al calcular los ingresos antes de impuestos y del gasto social se obtiene un Gini de 0.4883 y un ratio de 13.31, al agregar sólo los impuestos pero antes del gasto obtienen un Gini de 0.4959 y una ratio de 13.97, valores muy similares. Incluso para un caso extremo, si el IVA fuese 25% el Gini sería de 0.5003 y el ratio sería de 14.44 lo que difiere de manera bastante leve de la estructura original. Por último, si incluimos los impuestos y el gasto social, es decir la situación real, obtenemos un Gini de 0.43 y un ratio de 8.06, un cambio a favor de la equidad nada despreciable.** Lo que enfatiza la importancia de considerar no sólo el efecto redistributivo del impuesto, sino que el efecto del impuesto más el efecto gasto social redistributivo que este financia. Así, es mejor un impuesto que puede recaudar mucho para programas sociales a uno distorsionador y que recaude poco, como el impuesto a la renta.

Conclusiones

La revisión de la literatura empírica sugiere que alzas permanentes de impuestos pueden tener efectos nocivos sobre la actividad económica. Éstos actuarían principalmente a través de una menor inversión. En el caso particular de la economía chilena, el efecto contractivo sobre la inversión sería más importante para las PYMES debido a la restricción de financiamiento de fuentes externas que experimentan. Esto es crucial, ya que estas empresas son las mayores generadoras de empleo.

Con respecto a los efectos redistributivos de los impuestos, la evidencia disponible es concluyente señalando que no existe tal efecto. En cambio, sí es relevante el efecto del gasto fiscal sobre los indicadores de desigualdad. Esto sugiere que la recaudación tributaria debe ser lo más eficiente posible, en el sentido de minimizar los efectos distorsionadores de los impuestos que perjudican el crecimiento, y concentrar el rol redistributivo en un gasto fiscal bien focalizado hacia los más desposeídos. Insistir en una alza de impuestos podría incluso generar efectos adversos sobre la distribución del ingreso al reducir las posibilidades de empleo de los más pobres.

¹ Crecimiento Económico: La Mejor Fuente de Recaudación. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1025, 2011.

² La ampliación del límite de utilidades reinvertidas exentas de tributación aprobado el año pasado permite hacer frente, al menos parcialmente, a este problema.

³ Romer, Christina y Romer, David. "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", 2010.

⁴ Es decir, aquel que se legisló y que no responde a cambios en el producto u otras variables que afectan el producto

⁵ Si bien los resultados son estadísticamente significativos, el intervalo de confianza es amplio.

⁶ Monacelli, Tommaso; Perotti, Roberto y Trigari, Antonella. "Taxes and the Labor Market" Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N°623, 2011.

⁷ Favero, Carlo y Giavazzi, Francesco. How Large are the Effects of Tax Changes?, 2009.

⁸ Ilzeztki, Ethan. "Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries".

⁹ En esta línea, el Cato Institute presenta estimaciones del costo en bienestar de recaudar un dólar adicional en los EE.UU para una gama de diferentes impuestos, obteniendo un promedio de 44 centavos de dólar, en bienestar perdido, por dólar adicional recaudado.

¹⁰ Donde destaca el disminuir el impuesto a las utilidades retenidas de las empresas de un 50% a un 10%, para llegar a un 0% y finalmente estabilizarse en 15%, que posteriormente se aumentó a 17%.

¹¹ Cerda N., Rodrigo A. y Larraín B., Felipe. "Corporate Taxes and Investment in Developing Countries: Micro and Macro Evidence from Chile", 2004.

¹² Hsieh, Chang-Thai y Parker, Johnathan A. "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom", 2006.

¹³ Vergara, Rodrigo: "Taxation and Private Investment: Evidence for Chile"

¹⁴ Tax and Economic Growth. OECD. Economics Department Working Paper N° 620.

¹⁵ Valdés, Salvador.: "¿Es el IVA regresivo?", Apuntes de clases UC, 2009.

¹⁶ Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander y Raddatz, Claudio. "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile".

¹⁷ El coeficiente de Gini va entre 0 y 1 donde 0 es la equidad absoluta y 1 es que un solo individuo concentra todo el ingreso.

¹⁸ Mientras mayor el ratio más desigual, por ejemplo si es 12, el 20% más rico tiene un ingreso de 12 veces lo que gana el 20% más pobre.