

REFORMA TRIBUTARIA: COMPETITIVIDAD, INVERSIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- Sería realmente deseable que el Gobierno tome en cuenta dos informes recientes: *Tax Competitiveness Index 2015* de la Tax Foundation y *Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014* del Banco Mundial en colaboración con el Ministerio de Hacienda, para así mejorar la Reforma Tributaria permitiendo que Chile mantenga un sistema impositivo competitivo y atractivo a nivel global.
- Lamentablemente, la Reforma Tributaria, que es aún capturada sólo de manera incipiente por el Índice, va en la dirección absolutamente opuesta de mejorar la competitividad del país.
- El Informe del Banco Mundial encuentra que otros impuestos de la Reforma -de hecho los primeros en entrar en vigencia- sí agreden de mayor manera directamente a los más pobres puesto que es sabido que rápidamente se traspasan a precio: alcohol, bebidas, cigarros, etc. De hecho, el documento deja en claro que estos impuestos reducen el ingreso real del quintil más pobre en prácticamente el doble que el quintil más rico.

PRINCIPIO LYD:

Sistema Tributario Competitivo

Aún a la espera de la iniciativa conocida como “Reforma a la Reforma”, es decir, el proyecto de ley anunciado por el Ejecutivo que eventualmente mejoraría algunas de las -numerosas- falencias de la Reforma Tributaria de 2014 (Ley 20.780), se han dado a conocer -aunque uno de ellos sólo parcialmente- dos interesantes documentos que invitan a volver la mirada una vez más sobre los potenciales efectos de la Reforma (al menos tal como está hoy).

Estos documentos son el *International Tax Competitiveness Index 2015* de la Tax Foundation, que ha pasado bastante desapercibido, y *Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014* del Banco Mundial en colaboración con el Ministerio de Hacienda, el cual sí ha tenido un impacto mediático mayor de la mano del Gobierno, pese a que Hacienda sólo ha permitido el acceso público a un breve Resumen Ejecutivo del documento, lo que constituye una seria falta a la transparencia que la ciudadanía hoy demanda.

CHILE: EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2014

Se ha publicitado bastante que este estudio concluye que la nueva estructura y tasas del Impuesto de Primera Categoría llevarían tanto a una mayor progresividad

del sistema impositivo como a una mejoría en la equidad horizontal en el tratamiento de las rentas del capital y aquellas del trabajo.

De hecho, a través de simulaciones se concluye que: *“La reforma del impuesto a la renta no tiene ningún efecto sobre el 75% inferior de la distribución del ingreso y tiene un efecto muy reducido para los percentiles 76 a 99”*. Esto, naturalmente implica que la mayor parte de la carga recaería sobre el 1% de mayores ingresos. Más aún, se asegura que *“(…) la Reforma Tributaria tiene un amplio impacto sobre la equidad del sistema tributario y se refleja en que los impuestos pagados por el 1% más rico de la población pasan de 2,4% a 3,5% del PIB, provenientes en casi un 80% del 0,1% más rico”*.

Recordando que el Ministerio de Hacienda no ha puesto a disposición del público general el Informe, por lo que sólo se conoce lo que ha trascendido a través de la prensa y el Resumen Ejecutivo, hay algunos puntos que deben considerarse a la hora de interpretar los pocos resultados conocidos y la relevancia de los mismos a la hora de evaluar la Reforma.

I.- En general, estudios como el del Banco Mundial, siguiendo el trabajo de Piketty y Saez (2003)ⁱ para EE.UU., o los de Cantalops et al (2007)ⁱⁱ, Lopez et al (2013)ⁱⁱⁱ y Fairfield y Jorrat (2014)^{iv} para Chile, utilizan una definición de ingreso que es simplemente diferente de la tradicionalmente aceptada. Lo que hacen es atribuir ingresos a los dueños o socios de las empresas, de acuerdo a su participación, a partir de la totalidad de la utilidad de las mismas, como si éstas repartieran el 100% inmediatamente en cada período. Esta es una definición de ingreso cercana a la denominada Haig-Simmons, que correspondería al consumo de la persona más el cambio en su riqueza neta, lo que según sus defensores, reflejaría de manera más realista la dispersión de los ingresos. Esto es bastante discutible, puesto que es sabido que, por ejemplo, las Sociedades Anónimas transadas en bolsa sólo distribuyen anualmente una fracción (cercana al 30% del total de utilidades), reflejándose el porcentaje restante en el precio de la acción (ya sea al alza o la baja dependiendo de la evaluación del mercado del destino de las utilidades retenidas), por lo que en esta búsqueda de “realismo” de la distribución de los ingresos se le termina atribuyendo ingresos a personas que no las han percibido. Más aún, metodologías como las descritas suelen sólo atribuir las utilidades a sus dueños aunque éstas no se repartan, pero resultados negativos o caídas en el valor del patrimonio rara vez son recogidos.

Otra característica de los trabajos citados es que, en busca de capturar de manera más completa la parte superior de la distribución de ingresos, se utiliza, de manera independiente o en conjunto con una Encuesta de Hogares como la CASEN, los



**El Informe
encuentra que
otros
impuestos de
la Reforma -de
hecho los primeros
en entrar en
vigencia- sí
agreden de
mayor manera
directamente a los
más pobres.**

datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos (SII). Esto implica, que para todos o al menos una parte de los hogares, los ingresos sólo corresponderán a aquellos que la autoridad es capaz de determinar para fines del pago de impuestos, excluyendo otros ingresos -por ejemplo del sector informal- que pueden ser relevantes. Si se decide utilizar una combinación de CASEN y datos del SII, debe buscarse una manera de combinar los datos, lo que no resulta trivial, pues en última instancia determina a quienes luego se les imputarán las utilidades no distribuidas por las empresas, que a su vez, serán los de mayor ingreso.

2- Pero además, el foco parece estar en cómo el nuevo impuesto a la renta, no la Reforma completa, afectaría la distribución del ingreso (y para qué hablar del nivel de ingresos absolutos). Aquí vale la pena detenerse en al menos tres problemas:

a) Al tomar la distribución de ingresos previa a la Reforma Tributaria (a partir de CASEN y SII) y aplicar las nuevas tasas de impuesto se comete un error fundamental, y éste es asumir que a quien formalmente se le cobra un impuesto es quien en última instancia realmente lo paga. Es absolutamente sabido que quien finalmente paga más de un impuesto es aquel que menos puede alterar su comportamiento (el más inelástico frente a cambios de precio). Así, un mayor impuesto sobre los ingresos del capital como el de la Reforma, en una primera mirada nominalmente se le cobra a los accionistas. Ello, sin embargo desconoce los efectos y reacciones económicas que derivan de la política. En la práctica, el mayor costo o la transferencia a Fisco serán en parte traspasados al precio final de los bienes y servicios, en parte será absorbido por la mano de obra que dicha empresa contrata, y en parte, efectivamente se traducirá en un menor retorno del capital. En este punto pareciese que se hubieran omitido la mayoría de los trabajos existentes para Chile respecto al efecto de alzas de impuestos sobre la inversión y el crecimiento^v, o se hubiera sólo considerado la minoría de trabajos, como Bustos, Engel y Galetovic^{vi} (2003) que mirando exclusivamente a las grandes empresas (y no a la PYMES) encuentran que no hay efectos.

Un estudio que no incorpora la respuesta de los agentes ante los impuestos (subir los precios, contratar menos trabajo, o incluso alterar la relación deuda-capital) sobrestimar de manera importante el efecto redistributivo de un impuesto a la renta. En el extremo, si el capital fuese absolutamente móvil, podrían terminar siendo sólo los trabajadores y consumidores quienes carguen con el gravamen.

Nótese, que aunque la prensa escasamente lo destaca, el Informe encuentra que otros impuestos de la Reforma -de hecho los primeros en entrar en vigencia- sí agreden de mayor manera directamente a los más pobres, puesto que es sabido que rápidamente se traspasan a precio: alcohol, bebidas, cigarrillos, etc. De hecho, el

documento deja en claro que estos impuestos reducen el ingreso real del quintil más pobre en prácticamente el doble que el quintil más rico.

b) Resulta miope centrarse sólo en distribución del ingreso, si no se evalúa el efecto sobre la riqueza o capacidad de generar ingreso de la sociedad como un todo. Poco o nada de valor tiene una reducción en el GINI -u otro indicador de ingresos relativos- si es que existe evidencia -como la presentada por la OCDE a nivel mundial^{vii}- de que los ingresos totales crecen menos. Así, aunque fuese cierto que esta Reforma modifica marginalmente la distribución del ingreso, las personas -especialmente las de menores ingresos- podrían estar peor en términos absolutos producto de la caída en el crecimiento y la inversión. Por cierto, ello requiere un análisis dinámico que parece ausente o al menos omite la evidencia respecto a las respuestas de los agentes.

c) Incluso si la Reforma aplanara marginalmente la distribución del ingreso, y no tuviese efectos en el crecimiento -dos supuestos muy fuertes-, si los recursos que se recaudan se utilizan para financiar programas sociales de carácter regresivo, como lo es la educación universitaria gratuita, entonces el efecto global de estos nuevos tributos debe reevaluarse a la luz de un gasto regresivo. El abstract del documento asume que el gasto será bien focalizado por lo que su efecto sería en pro de una menor dispersión de los ingresos, un supuesto que a la luz de la actual discusión parlamentaria pareciera demasiado benevolente.

INTERNATIONAL TAX COMEPETITIVENESS INDEX 2015

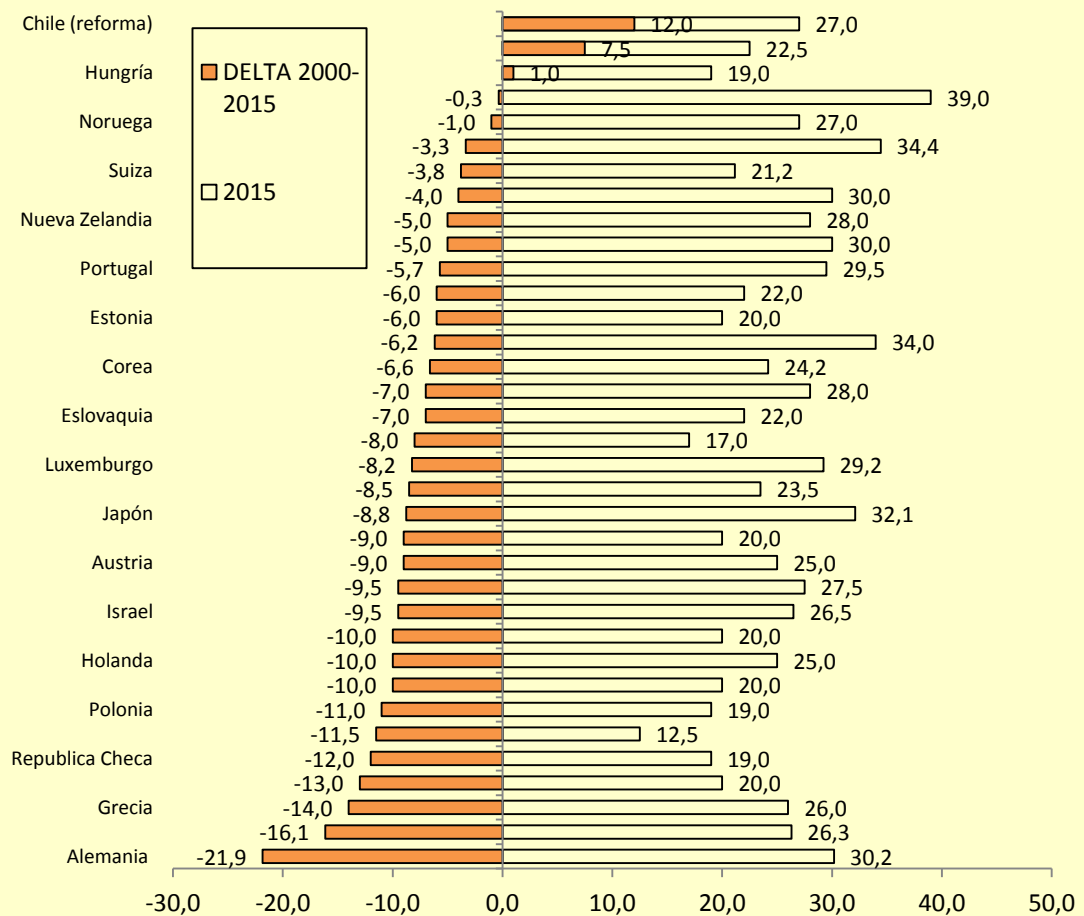
Este segundo documento evalúa una dimensión distinta del sistema tributario chileno y sus pares de la OCDE: la competitividad. Los impuestos son un componente crucial -aunque obviamente no el único- de la competitividad internacional de cualquier país. La estructura del sistema tributario es un factor importante para las empresas cuando determinan dónde, cuánto y cómo invertir en cada país. En un mundo donde el capital es móvil, resulta poco realista pensar, y la evidencia empírica lo confirma^{viii}, que se puede aumentar significativamente la carga tributaria sin que afecte el desempeño económico. Muchos países han reconocido este hecho y han buscado adaptarse y sólo tres países de la OCDE -incluyendo Chile- han decidido aumentar sus tasas de impuesto a la renta de las empresas.

Aunque la tasa de impuesto a las empresas es un importante determinante de la competitividad, dista de ser lo único que importa en un sistema tributario. La estructura del impuesto a las empresas, esquemas de depreciación de activos, uso de las pérdidas, impuestos a la propiedad y el consumo, contabilización de los costos de los inventarios, horas hombre dedicadas al cumplimiento, tratamiento de

las rentas provenientes del extranjero, y reglas para los extranjeros, son sólo algunos de los múltiples factores que deben considerarse.

LOS PAISES OCDE HAN COMENZADO A RECONOCER LA IMPORTANCIA DE UNA TASA DE IMPUESTO QUE ATRAIGA LA INVERSIÓN

Gráfico N° 1: Tasa de impuesto corporativo (nivel y variación)



Fuente: Elaboración Propia con datos OCDE.

El Índice de Competitividad (IC) incluye más de 40 variables de política tributaria, agrupadas en 5 categorías (impuestos corporativos, al consumo, a la propiedad, al individuo y reglas internacionales) para estimar la competitividad del sistema tributario de cada país. Esto, sobre dos principios: un sistema será competitivo si limita la tributación de los negocios y la inversión, pero siempre y cuando sea también neutral, es decir, que recaude el máximo generando las menores distorsiones económicas posibles: no favorecer el consumo sobre el ahorro, las



ganancias de capital sobre los dividendos, y no favorecer ciertas actividades económicas sobre otras.

En 2015, tal como muestra el Cuadro N°1, Chile resultó ser uno de los países peor evaluados de la OCDE, pese a que aún exhibe relativamente buenos resultados en las categorías de impuestos corporativos, gracias a que la evaluación aún incluye la tasa de 22,5% la cual en 2 años más superará a la media de la OCDE, perdiendo atractivo, y un sistema relativamente simple; impuestos personales, con un sistema complejo pero indexado a la inflación y que trata equitativamente retiros, dividendos y ganancias de capital; e impuestos a la propiedad, con tasas razonables al stock de capital.

CHILE ES UNO DE LOS PAÍSES CON EL SISTEMA MENOS COMPETITIVO DE LA OCDE

Cuadro N° 1: Índice de Competitividad

	Puntaje General	Ranking General	Rankings				
			Impuesto Corporativ	Impuestos al Consumo	Impuestos a la Propiedad	Impuestos Personales	Reglas Internac.
Estonia	100	1	1	9	1	2	17
Nueva Zelandia	91.8	2	21	6	3	1	16
Suiza	84.9	3	5	1	32	4	9
Suecia	83.2	4	6	11	6	21	5
Holanda	82	5	16	12	23	6	1
Luxemburgo	79.1	6	29	5	17	13	4
Australia	78.3	7	25	8	4	16	18
Eslovaquia	76	8	17	32	2	7	8
Turquía	75.5	9	8	25	7	3	15
Irlanda	71.6	10	2	24	16	22	23
UK	71.5	11	14	16	30	18	2
Noruega	71	12	18	22	14	12	13
Corea	70.9	13	15	3	25	5	31
Republica Checa	69.9	14	7	31	9	11	11
Finlandia	69.8	15	4	14	18	27	20
Austria	69.5	16	19	23	8	30	6
Alemania	69.2	17	23	13	13	31	7
Eslovenia	69.1	18	3	27	15	15	21
Canadá	68.7	19	22	7	21	19	25
Islandia	66.5	20	12	21	22	28	10
Dinamarca	65.8	21	13	20	10	29	22
Hungría	65.1	22	11	34	24	20	3
Bélgica	62.5	23	28	28	20	10	12
México	61.6	24	30	18	5	8	34
Japón	61.5	25	33	2	27	23	28
Israel	60.8	26	24	10	11	25	30
Grecia	59.4	27	20	26	26	9	29
Chile	56.8	28	10	29	12	14	33
España	56	29	32	15	31	26	14
Polonia	55.8	30	9	33	28	17	27
Portugal	53.1	31	26	30	19	32	26
EEUU	52.9	32	34	4	29	24	32
Italia	50.9	33	27	19	33	33	19
Francia	43.7	34	31	17	34	34	24

Fuente: Tax Foundation.

Por otra parte, nos alertan respecto a los altos costos de cumplimiento^{ix} del IVA para lo retenedores del impuesto, uno de los más altos de la OCDE; y la reglas de tributación internacional, por los pocos tratados de doble tributación (25 versus 128 de Inglaterra) y la alta retención que se realiza de los dividendos a extranjeros (35%). Lamentablemente, la Reforma Tributaria, que es aún capturada sólo de manera incipiente por el índice -por ejemplo a través del alza del impuesto de primera categoría de 20% a 25%- va en la dirección absolutamente opuesta de mejorar la competitividad del país. Ésta no sólo aumentará la tasa del impuesto corporativo y la base y tasa efectiva de los individuos, sino que también aumentará la complejidad y costos de cumplimiento del sistema, empeorando nuestra competitividad en que Chile figura relativamente bien. Lo anterior, sin prácticamente introducir ninguna reforma que mejore la posición del país en los indicadores deficientes, donde el país podría avanzar: facilitar la administración del IVA y favorecer la integración internacional en materia tributaria del país.

A la espera del proyecto de ley que mejoraría la Reforma Tributaria, sería realmente deseable que el Gobierno tome en cuenta estos dos informes recientes, considerando objetivamente sus virtudes y limitaciones, para así realmente mejorar la Reforma Tributaria, permitiendo que Chile mantenga un sistema impositivo competitivo y atractivo a nivel global, y no que en aras de la ilusión de un cambio en la distribución del ingreso mantenga un proyecto fallido.

ⁱ T. Piketty y E. Saez (2003). "Income Inequality in the United States, 1913-1998" <http://eml.berkeley.edu/~saez/pikettyqje.pdf>

ⁱⁱ J. Cantallopis, M. Jorratt y D. Scherman (2007). "Equidad Tributaria en Chile Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma" <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>

ⁱⁱⁱ R. López, E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013). "La 'Parte del León': Nuevas Estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile" <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadfb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>

^{iv} Tasha Fairfield and Michel Jorratt (2014). "Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile" <http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP17.pdf>

^v R. Cerda y F. Larraín (2005). "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile" <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/4876/000384786.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

R. Vergara (2010). "Taxation and private investment: Evidence for Chile" http://economia.uc.cl/docs/dt_268.pdf

^{vi} A. Bustos, E. Engel y A. Galetovic (2003). "Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile" http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp858.pdf

^{vii} OCDE. "Tax and Economic Growth. Working Paper Nº 620" <http://www.OCDE.org/tax/tax-policy/41000592.pdf>

^{viii} W. McBride (2012). "What Is the Evidence on Taxes and Growth?" <http://taxfoundation.org/article/what-evidence-taxes-and-growth>

^{ix} La complejidad del impuesto al consumo es medido por el número de horas que las empresas destinan a cumplir con el impuesto de acuerdo a lo medido por Paying Taxes 2015 de PwC utilizado en el informe Doing Business del Banco Mundial.