

IMPUESTO A LAS PERSONAS: ¿EN EL NIVEL ADECUADO?

- La reforma del año 2014 llevó al impuesto corporativo -el que más daña la inversión y el crecimiento- a niveles excesivos, por lo que debe ser revisado.
- Producto de los abultados compromisos de gasto, surge la pregunta sobre formas alternativas de recaudación que permitan compensar una baja en los impuestos corporativos. Una de éstas sería la estructura del impuesto personal el cual, de acuerdo a varias métricas, sería menor que el promedio de la OCDE para el trabajador medio. Sin embargo, existen muchos “peros” que hacen que aumentarlos sea una opción cuestionable.
- Así, la alternativa de revisar los impuestos personales solo sería razonable si la posibilidad de racionalizar el gasto público -que sería una opción mucho más deseable- realmente no está disponible.

El tamaño del Estado ha venido aumentando de manera considerable, incluso antes de la Reforma Tributaria de 2014. Desde la perspectiva del gasto podemos observar que mientras entre 1990 y 1999 el gasto público (incluyendo gobierno central y municipalidades) alcanzó en promedio el 21,5% del PIB, entre 2010 y 2015 se situó en un 23,7%, superó el 25% del PIB el 2015 y se estima que también el 2016. Anteriormente, esto sólo se había alcanzado en el episodio recesivo de 2009, de la mano de una política fiscal hiperexpansiva, que supuestamente debía ser transitoria.

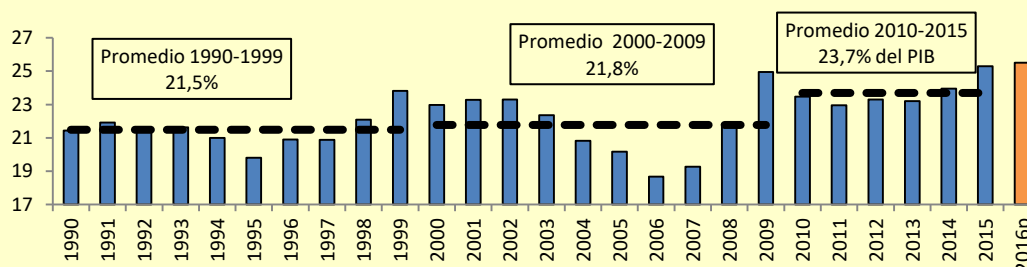
El gasto público se financia ya sea vía impuestos, déficits (que equivale a impuestos futuros), imposiciones previsionales, rentas de CODELCO u otras fuentes menores (donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de la operación y venta de activos). Históricamente, la mayor parte del financiamiento ha provenido de impuestos, seguidos por CODELCO. En cambio, en los años 2014, 2015 y 2016 parte importante del aumento en el gasto se ha financiado con déficit. Para el presente año, diversos analistas -como los consultados por Consensus Forecast- estiman que esta tendencia no solo continúa, sino que se ha agudizado, alcanzando 3 puntos del producto.

La estructura tributaria que financia mayormente el gasto público también amerita un análisis reflexivo. El impuesto corporativo, que es el que más daña el crecimiento y la inversión, alcanzó niveles excesivos -incluso por sobre la OCDEⁱ- tras la reforma de

2014, lo que debiera ser corregido. Sin embargo, siendo realistas sobre los abultados compromisos de gasto, surge la pregunta sobre qué otras formas de recaudación podrían utilizarse para rebajar el impuesto corporativo y normalizar las finanzas. Lo anterior, siempre y cuando la alternativa de racionalizar el gasto público, que sería una opción mucho más deseable, realmente no esté disponible.

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL MÁS LAS MUNICIPALIDADES SUPERA YA EL 25% DEL PIB

Gráfico N° 1: Gasto del Gobierno General Total (% del PIB)



Fuente: LyD a partir de OCDE.

Con esto en mente, una de estas opciones sería el impuesto personal, el cual es sustantivamente menor que el promedio de la OCDE, tanto en términos de las tasas que el ciudadano medio debe soportar, como de la recaudación.

IMPUESTO A LOS INGRESOS PERSONALES: ALGUNOS ANTECEDENTES TEÓRICOS

Los impuestos a los ingresos personales son un tema bastante estudiado en la literatura económica: mayores impuestos a las personas de mayores ingresos permiten recaudar y redistribuir, pero quienes pagarían más impuestos tienen menos incentivos para generar los ingresos a gravar (trabajar más, estudiar más, etc.). El trabajo seminal de Mirlees (1971), presenta el caso extremo en que la tasa máxima óptima es cero pues, de lo contrario, la distorsión produce una pérdida de recaudación. Lo anterior, sin embargo, se aplica solo al grupo de contribuyentes de más altos ingresos. Más recientemente, pero en la misma línea, Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) realizan simulaciones acerca de la forma óptima de las tasas marginales y encuentran que las tasas marginales de impuestos deberían ser generalmente bastante planas, cercanas a lo conocido como un “flat tax”. A esto se puede agregar una rebaja de monto fijo, para así obtener una tasa media crecienteⁱⁱ.

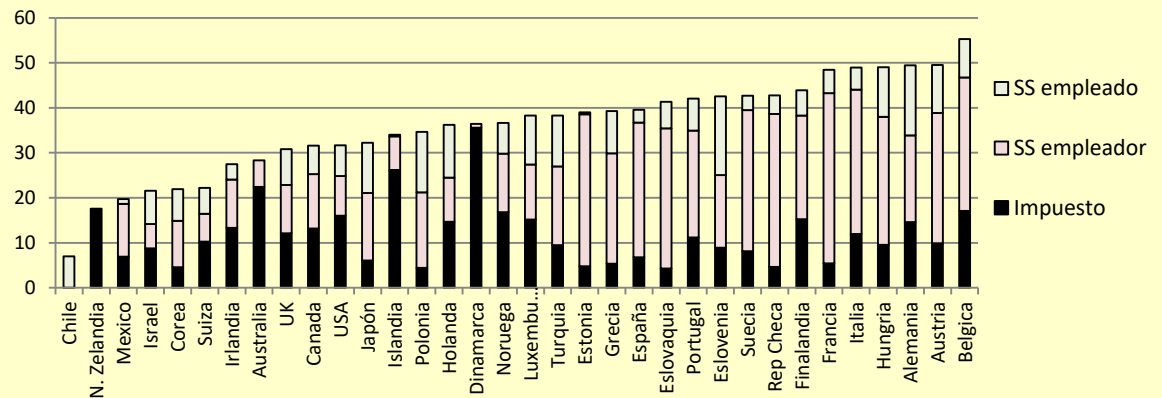
IMPUESTO EFECTIVO A LOS INGRESOS PERSONALES EN CHILE

Volviendo al caso chileno, un punto de partida para entender la menor recaudación producto del impuesto personal es considerar a individuos representativosⁱⁱⁱ que

perciben el ingreso medio y la carga que éstos efectivamente enfrentan. Esto, ya sea que el desembolso por el impuesto lo realice el empleado o el empleador, lo que suele llamarse brecha de impuesto, cuando se expresa como el total de impuestos pagados sobre el costo laboral del empleador.

BRECHA DE IMPUESTO PARA EL TRABAJADOR DE INGRESO MEDIO ES MENOR QUE LA OCDE

Gráfico N° 2: Impuestos al trabajo pagados por empleado y empleador (% del costo laboral)



Fuente: LyD a partir de OCDE.

Se observa una carga efectiva relativamente menor que en la OCDE para los trabajadores medios chilenos, incluso si no se consideran los elevados pagos para seguridad social en muchos de los países europeos. En general, los elementos que definen estos resultados son el tamaño del tramo exento (presente en muchas legislaciones de diferentes formas), junto con las tasas y tramos que le siguen.

En el caso chileno, resulta bastante claro que el tramo exento es muy amplio. De hecho, de acuerdo a datos del Servicio de Impuestos Internos en el año tributario 2015 (comercial 2014), el 76,6% de los contribuyentes quedaron exentos del impuesto. Esto, pues las rentas imponibles de estas personas fueron inferiores a los \$ 7,5 millones anuales (\$ 625.000 mensual aprox.) en dinero de 2017. Que tres cuartas partes de los contribuyentes queden exentos implica que se comienza a pagar impuestos personales a partir de una renta (imponible) mayor que la mediana, lo que en general no es el caso de las restantes economías de la OCDE, con la excepción de México y Holanda. El Gráfico N° 3, tomado de Rubio y Vergara (2017), ilustra el punto de manera muy clara: mientras en Chile el pago comienza en el equivalente a 183,5% del ingreso mediano, en la mayor parte de los países se comienza a pagar incluso antes de haber alcanzado el 50% de la distribución del ingreso. Más aún, en 7 de los países OCDE el pago comienza de inmediato (no hay tramo exento).

76,6% DE LOS CONTRIBUYENTES DEL GLOBAL COMPLEMENTARIO ESTÁN EXENTOS

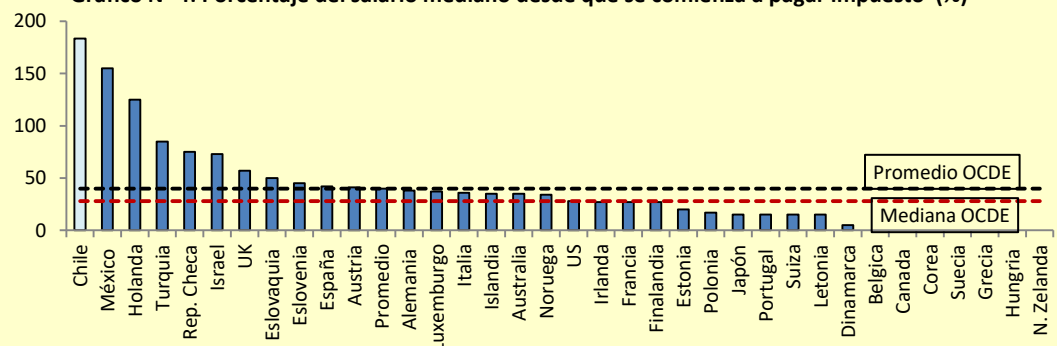
Gráfico N° 3: Distribución de contribuyentes por tramo de tasa marginal del global complementario

Tasa Marginal [%]	Contribuyentes		Tasa Marginal [%]	Contribuyentes	
	N°	%		N°	%
0%	7.096.149	76,6%	23%	83.888	0,9%
4%	1.408.810	15,2%	30,4%	62.046	0,7%
8%	389.808	4,2%	35,5%	27.522	0,3%
13,5%	156.348	1,7%	40%	37.152	0,4%

Fuente: LyD a partir de OCDE.

EL TRAMO EXENTO ACABA EN 1,85 VECES EL SALARIO MEDIANO EN CHILE

Gráfico N° 4: Porcentaje del salario mediano desde que se comienza a pagar impuesto (%)



Fuente: Rubio y Vergara (2017) a partir de datos OCDE, deducciones, exenciones y créditos también se consideran.

Hay dos elementos positivos a considerar si se decidiera reducir el tramo exento, en busca de converger hacia los países de la OCDE (y a Chile previo al 90). Primero, que permite aumentar la tasa media (y la recaudación) manteniendo menores tasas marginales, lo que acota las mencionadas distorsiones sobre las decisiones de contratar, trabajar y educarse. Segundo, el incorporar a cientos de miles de contribuyentes, aunque sea con un pago mínimo, eventualmente ayudaría a crear conciencia que todos pagamos impuestos para financiar el gasto público. Esto es algo muy escaso, de acuerdo a la encuesta Bicentenario UC Adimark: un 40% de los consultados declara que paga poco o ningún impuesto. Más aún, al preguntar respecto a qué impuestos paga su familia, el 34% no nombra ningún impuesto, y son el impuesto a los combustibles y la patente del automóvil los que más se repiten, seguidos por el IVA, que solo el 35% menciona, lo que se mantiene incluso al segmentar por niveles socioeconómicos.

La estructura de tasas marginales en Chile alcanza niveles elevados, incluso en el contexto OCDE; sin embargo, cuenta con múltiples tramos y recién alcanza la tasa máxima en el equivalente a 11 veces el ingreso mediano.

SIN EMBARGO...

Pese al atractivo de avanzar hacia algo más similar a un “flat tax” carente de tramo exento (complementada con una deducción) que eventualmente pudiera ser neutral en recaudación, compensando la necesaria reducción de la tasa corporativa, hay una serie de elementos adicionales a considerar. En particular, la existencia en Chile de tasas medias de impuesto a la renta inferiores a las de la OCDE se explica, en parte importante, por la evidente menor capacidad económica de nuestra clase media. Si bien en Chile el trabajador mediano paga significativamente menos impuesto que en otros países OCDE, este trabajador medio también se sitúa bastante más cerca de la línea de pobreza (US\$ 8.800 PPP vs US\$ 30.700 del tercio superior). Así, el tramo a partir del que se paga impuesto en términos de la línea de la pobreza (de US\$ 3,1 del Banco Mundial) se relativiza un tanto y ya no pareciera tan desalineado.

Por otra parte, los impuestos de seguridad social son también considerablemente más bajos en Chile (la OCDE reconoce sólo el 7% pagado por FONASA como impuesto de seguridad social pagado por un trabajador de ingresos medios), ya que las cotizaciones a cuenta de la propiedad individual no son catalogadas como impuesto. Sin embargo, al menos parcialmente, desde un punto de vista de las distorsiones económicas, sí son bastante similares a un impuesto (ver Summers, 1989 y para Chile Edwards, 2002; Repetto, 2013 y Serie Informe Económico N° 261, de LyD), lo que llevaría a una tasa media efectiva bastante más alta, pues este pago carece de tramo exento y su tasa (entre salud, pensión, seguros y cesantía) superaría el 25%.

Así, es prioritario, antes de considerar una reforma que aumente los gravámenes a las personas (aunque sea solo aplanando tasas), racionalizar y reordenar el gasto del Estado. Esa sería la mejor opción para acomodar una rebaja en las tasas corporativas.

ⁱ Ver “Impuesto a las Empresas: Nadando contra la Corriente”, Temas Públicos N° 1.300, Libertad y Desarrollo, 28 de abril de 2017 y “Reflexiones en torno a la carga tributaria y el impuesto a las personas”, Serie Informe Económico N° 264, Libertad y Desarrollo, abril de 2017. Todas las referencias aquí hechas pueden hallarse en dicho trabajo.

ⁱⁱ Otros, como Saez (2001) y Diamond y Saez (2011) sugieren sistemas muy progresivos con tasas máximas de hasta 80%. Lo que subyace a esta diferencia es, en general, la forma en que se supone que se distribuyen las “habilidades” en la población, si los mayores ingresos responden principalmente a “habilidades” y “suerte”, lo razonable desde el punto de vista de la eficiencia es un mayor gravamen. En cambio, si el esfuerzo y la cantidad de trabajo son los principales determinantes, los cuales sí se afectan por un impuesto (con una cierta elasticidad), las tasas deben ser más planas.

ⁱⁱⁱ Se trata de individuos solteros y sin hijos. A diferencia de Chile, en muchos de los países OCDE la estructura familiar es un determinante de la carga tributaria familiar.