

IMPUESTOS... ¿SOMOS COMPETITIVOS?

- Para mejorar las perspectivas de la inversión, y el consecuente crecimiento de largo plazo, Chile necesita modernizar su sistema impositivo y presentarse como un país competitivo tributariamente hacia el exterior. Considerando que somos una economía abierta, con libre movilidad de capitales y que los impuestos no son neutros, la comparación internacional nos ayuda a encontrar espacios para implementar mejoras al respecto.
- Estudios muestran que los espacios se encuentran principalmente en el impuesto corporativo, al ingreso a las personas, a las rentas del exterior y al IVA.

En la última cuenta pública del Presidente Sebastián Piñera se señaló, como uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Hacienda, la necesidad de modernizar el sistema tributario, con el fin de estimular la inversión y hacer más eficiente la recaudación fiscal. Este objetivo es particularmente importante si se considera que la inversión disminuyó durante 4 años consecutivos, afectando negativamente el crecimiento tendencial de nuestra economía. Ahora bien, no cabe duda que hubiese sido asimismo deseable haber recordado y, por ende enfatizado, el compromiso de campaña de converger gradualmente la tasa de impuesto de primera categoría a los niveles promedio de los países de la OCDE.

A partir de un análisis de nuestro actual sistema tributario, y comparándolo con economías más avanzadas (OCDE), se observa que hay espacios importantes de modernización y rebaja de tasas. Adicionalmente, el Índice de Competitividad Tributaria Internacional (ICTI), elaborado por Tax Foundationⁱ posiciona a Chile como un país poco competitivo en prácticamente todos los tipos de tributos, ubicándolo a nivel global en el lugar 32 de las 35 economías evaluadas en 2017ⁱⁱ. El informe destaca especialmente la caída de Chile desde el puesto 29 al 32 entre 2016 y 2017 producto de la implementación de la reforma tributaria del 2014.

IMPUESTOS Y CRECIMIENTO

Dado que los impuestos modifican los precios relativos de la economía, afectan las decisiones tanto de los consumidores como de los productores, impactando en el

bienestar de la sociedad. La evidencia empírica internacional muestra consistentemente que hay efectos negativos entre impuestos y crecimiento económico, incluso corrigiendo por el impacto del mayor gasto de gobiernoⁱⁱⁱ. Claramente los impuestos no son neutros. La misma OCDE^{iv} estima que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, a los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad.

Este ranking se justifica en el hecho de que primero habría que generar riqueza para que luego ésta sea consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) impactan su creación. En particular, impuestos al capital o a los accionistas reducen el incentivo a invertir y a acumular capital, generando menor contratación de empleo y, en consecuencia, menor salario. Por otro lado, impuestos al trabajo reducen el incentivo a trabajar, y si son progresivos, se reduce el retorno de la educación -ya que mayor educación se traduce en mayor ingreso-, reduciendo el incentivo a acumular capital humano. Impuestos progresivos también reducen la inversión y las actividades emprendedoras desde el momento que estas actividades se financian con este ingreso. En suma, la política tributaria tiene efecto en el crecimiento de corto y largo plazo.

CÓMO ANDAMOS POR CASA

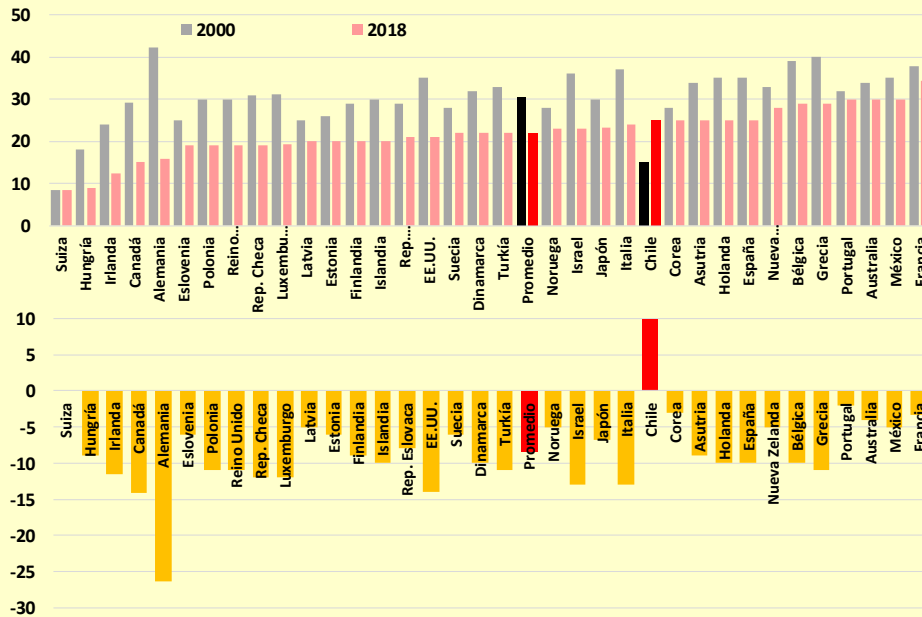
Considerando que Chile es una economía pequeña y abierta al mundo, donde el capital goza de libre movilidad, el sistema tributario pasa a ser un elemento crucial para nuestra competitividad internacional. En estas economías, el sistema tributario se transforma en un factor fundamental para la viabilidad de los negocios, ya que determina dónde y cuándo invertir y qué tipo de negocio desarrollar. En particular, un país ya no puede aplicar altas tasas de impuestos a las empresas sin afectar su desempeño económico.

a) Impuesto corporativo

Desde el año 2000, prácticamente todos los países de la OCDE han entendido el impacto negativo de este tipo de tributo, por lo que han reducido de forma importante la tasa de impuesto corporativo. En el otro extremo, nosotros, Chile ha sido el único en aumentar dicha tasa, ubicándose incluso por sobre la tasa promedio de estos países (Gráfico N° 1).

SÓLO CHILE HA INCREMENTADO SU TASA DE IMPUESTO CORPORATIVO DESDE EL 2000

Gráfico N°1: Tasa de impuesto corporativo y diferencia de tasas entre 2018 y 2000

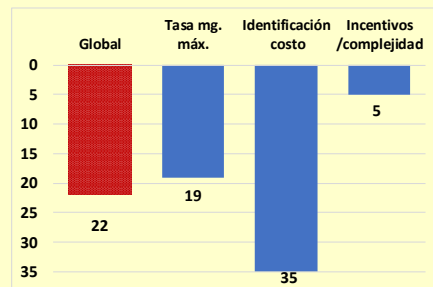


Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE.

El impuesto corporativo afecta a todos los agentes involucrados: el retorno del inversionista disminuye, el cual será compensado con mayores precios -afectando al consumidor- y con menores pagos salariales -afectando al trabajador-.

PÉRDIDA DE COMPETITIVIDAD POR REFORMA TRIBUTARIA

Gráfico N°2: Posición en ranking



El ranking del ICTI -que sólo contiene información hasta el año 2017-, presenta a Chile como un país poco competitivo al ubicarlo en el lugar 22. Hay que destacar en este impuesto, que el informe enfatiza el retroceso en nuestra posición producto de la implementación de una reforma tributaria que implicó aumentar a 25% el impuesto para el año 2017 (no considera el aumento a 27% para el año 2018) y la creación de dos sistemas tributarios separados para las empresas.

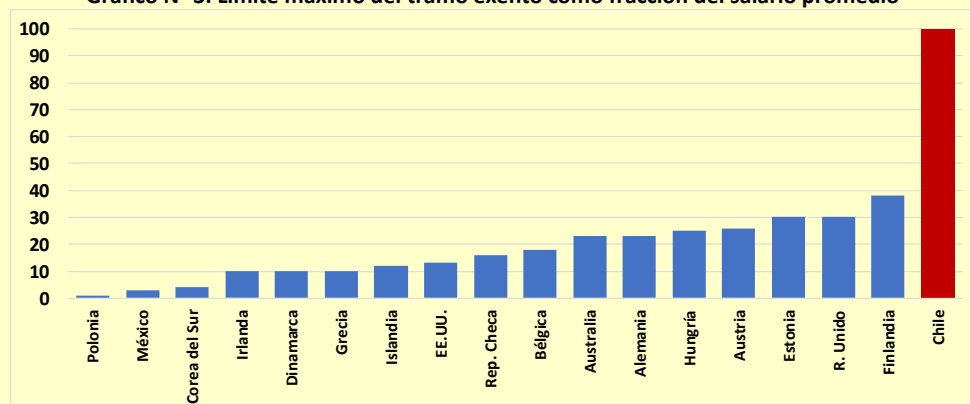
El ranking del ICTI -que sólo contiene información hasta el año 2017-, presenta a Chile como un país poco competitivo al ubicarlo en el lugar 22. Hay que destacar en este impuesto, que el informe enfatiza el retroceso en nuestra posición producto de la implementación de una reforma tributaria que implicó aumentar a 25% el impuesto para el año 2017 (no considera el aumento a 27% para el año 2018) y la creación de dos sistemas tributarios separados para las empresas.

b) Impuesto personal

Chile presenta un sistema de impuestos personales progresivo, con siete tramos. Dada la tasa (0%) y el tamaño del primer tramo, en torno al 80% de los contribuyentes quedan exentos de este pago. Si además se considera que las tasas marginales de este impuesto son bajas en los primeros tramos, se obtiene para Chile una baja carga tributaria de este impuesto en comparación con el resto de los países (Gráfico N° 3).

BAJA CARGA TRIBUTARIA A INGRESOS PERSONALES POR ALTA TASA DE EXENCIÓN

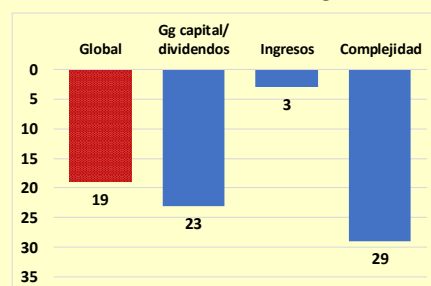
Gráfico N° 3: Límite máximo del tramo exento como fracción del salario promedio



Fuente: Cerda, R. (2017). Política Tributaria en Chile: una mirada desde la literatura. En Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas. Ediciones UC y Libertad y Desarrollo.

BUENA NOTA SÓLO EN BAJA CARGA TRIBUTARIA

Gráfico N°4: Posición en ranking



De acuerdo al ICTI, Chile sale algo más bajo que la media en este impuesto. Sin embargo, esta posición relativa se sostiene sólo por la muy buena evaluación del componente “ingresos”, explicado por la baja carga tributaria de los ingresos laborales respecto del salario promedio (7%). Los otros dos componentes (“impuestos a las ganancias de capital y a dividendos”, así como “complejidad”)

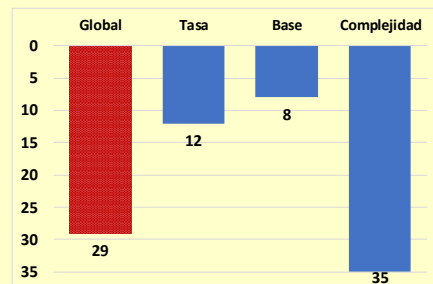
salen muy mal evaluados. Este último ocupa el lugar 29 considerando el gran costo en términos de tiempo destinado a realizar su declaración producto de su complejidad, con 125 horas en comparación a las 66,6 horas promedio de la OCDE. (Gráfico N° 4).

c) Impuesto al consumo

La literatura clásica indica que estos impuestos deben ser parejos y sólo aplicables a los bienes finales de forma de generar las menores distorsiones posibles. El IVA en Chile cumple en buena medida el segundo requisito, ya que sólo grava el valor agregado. Sin embargo, no cumple el primer requisito ya que hay bienes y servicios que quedan exentos de este pago sin una justificación adecuada^v. Aun cuando el impuesto al consumo presenta distintas modalidades, el impuesto al valor agregado es el más común dentro de los países de la OCDE, y destaca el hecho que Chile presenta una tasa de IVA muy similar al promedio OCDE.

DEFICIENTE

Gráfico N°5: Posición en ranking



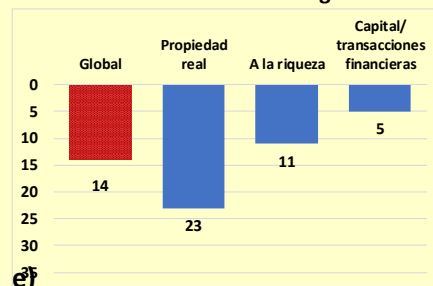
A pesar de las exenciones de bienes y servicios, Chile destaca por la amplia base de recaudación ya que la mayoría de los países de la OCDE tienen un umbral de exención antes de comenzar a aplicar el IVA. Chile es uno de los seis países que no cuenta con este umbral (Gráfico N° 5).

El componente más negativo en Chile se relaciona con el costo en tiempo requerido para todo el proceso de estimación, declaración y pago de este impuesto. Es el último país (35°) con 124 horas, en comparación a las 54,2 horas promedio de la OCDE.

d) Impuesto a la propiedad

LUGAR DESTACADO

Gráfico N°6: Posición en ranking

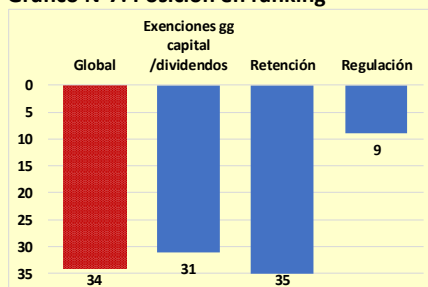


Estos impuestos pueden generar distorsiones. En el ranking ICTI Chile se ubica en un lugar relativamente destacado en este impuesto (14°), con un buen desempeño en prácticamente todos sus componentes (Gráfico N° 6).

e) Impuesto a las rentas desde y hacia el exterior

CASI EL ÚLTIMO

Gráfico N°7: Posición en ranking



Ha habido una tendencia mundial a moverse hacia impuestos donde las rentas provenientes del exterior sólo tributan en el país de origen (regla de la fuente).

Por su parte, Chile presenta desventajas importantes ya que junto con Suiza, presenta las tasas de retención más altas al

requerir una retención del 35% de los dividendos o pago de intereses a personas o empresas extranjeras (Gráfico N° 7).

Adicionalmente, así como Reino Unido presenta la red más grande de tratados comerciales de doble tributación (con 131 países) con la mayor puntuación, Chile tiene la puntuación más baja con sólo una red de tratados con 32 países, en comparación con un promedio OCDE de 76 tratados.

CONCLUSIONES

La comparación internacional muestra que presentamos una serie de falencias en el sistema tributario que es necesario mejorar si nuestro objetivo es atraer inversión para incentivar el crecimiento, principalmente de más largo plazo.

Un esquema tributario debe ser simple, transparente, equitativo tanto horizontal^{vi} como verticalmente^{vii}, de reducido costo de administrar y, finalmente, estar basado en la evidencia empírica respecto de las diversas consecuencias que generan los impuestos en productores, trabajadores y consumidores. Claramente los impuestos no son neutros.

El actual sistema tributario no cumple con varios de estos atributos, especialmente después de la reforma tributaria del 2014. La próxima reforma tributaria anunciada por el Gobierno es una oportunidad para remediarlo.

ⁱ Para mayor discusión ver <https://taxfoundation.org/>. Este indicador busca medir la competitividad nacional del sistema tributario evaluando cinco tipos de impuestos en los países de la OCDE: impuesto corporativo, a los ingresos personales, al consumo, a la propiedad y a las rentas generadas en el exterior.

ⁱⁱ Después de Chile solo quedan Portugal, Francia e Italia. En los primeros lugares del ranking se ubican Estonia, Nueva Zelandia y Suiza.

ⁱⁱⁱ McBride, W. (2012). "What is the evidence on taxes and growth?" Special Report. N°207. Tax Foundation.

^{iv} Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia (2008). "Tax and economic growth". OECD Economic Department Working Paper N° 620.

^v Los que se estiman en torno a un 25% del consumo privado. Para mayor detalle ver Cerda, R. (2017). Política Tributaria en Chile: una mirada desde la literatura. En Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas. Ediciones UC y Libertad y Desarrollo.

^{vi} Esto implica que dos personas que reciben el mismo nivel de ingreso deben tributar lo mismo, independiente de dónde provienen estos ingresos.

^{vii} Esto implica que la tasa media de impuestos aumente con el nivel de ingresos.