

COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA: CHILE AL DEBE

- Recientemente, la Tax Foundation publicó el ranking de competitividad tributaria de 2018, el cual ubica a Chile en el puesto 31 de 35 países de la OCDE, reflejando que, en el contexto internacional, nuestro sistema tributario es poco competitivo. En el mismo sentido apuntan algunas conclusiones extraídas del estudio “Doing Business” del Banco Mundial.
- En particular, destaca la negativa evaluación que Chile obtiene persistentemente en aquellos aspectos relacionados con la facilidad para cumplir con la obligación tributaria. En este sentido, reemplazar los complejos regímenes tributarios actuales por otros más simples, dar mayor seguridad jurídica a las personas y empresas, y que la autoridad impositiva cuente con un marco de acción bien definido, constituyen beneficios directos para todos los contribuyentes, especialmente para aquellos que no están en condiciones de contratar asesorías costosas en términos de tiempo y recursos, como las Pymes.
- En este contexto, el recientemente enviado proyecto de ley de Modernización Tributaria contiene importantes avances en simplificación y transparencia.

Chile se ubica en el lugar 31 de 35 países de la OCDE, de acuerdo al índice “International Tax Competitiveness Index 2018”, recientemente publicado por la Tax Foundation. Ello refleja la necesidad de avanzar en el proyecto de ley de Modernización Tributaria presentado recientemente al Congreso. Como el nombre lo dice, este proyecto contiene un sinnúmero de ajustes propuestos para nuestro sistema tributario con el objeto de simplificarlo, facilitarlo, modernizarlo, dotarlo de mayor certeza y transparentarlo. Asimismo, introduce medidas para acelerar el proceso de recuperación del gasto en capital, a través de la depreciación más acelerada, o incluso instantánea.

Un sistema tributario mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores como de trabajadores y productores, reduciendo los recursos disponibles para la autoridad fiscal. A esto se suma el impacto que los impuestos tienen en el crecimiento -el cual fue decepcionante en los últimos cuatro años (1,7% promedio)- y en la inversión -que disminuyó por largos 4 años (-1,7% promedio)-, afectando negativamente el crecimiento tendencial de la economía.

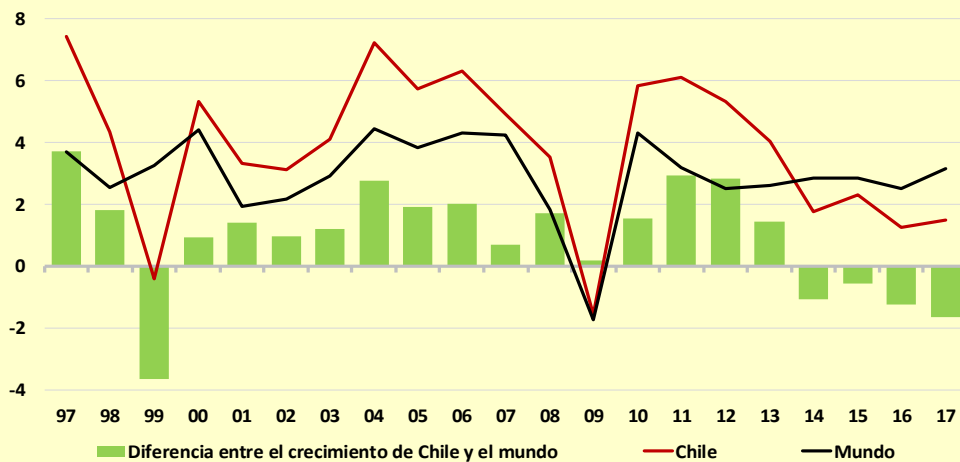
Numerosos países de la OCDE ya han reconocido estos efectos negativos en la economía y, finalmente, en el bienestar de las personas, por lo que han adoptado medidas al respecto.

LOS IMPUESTOS NO SON NEUTROS

Varios estudios económicos han encontrado suficiente evidencia empírica que respalda el impacto negativo de los impuestos en actividad, inversión y, finalmente, en empleoⁱ -incluso corrigiendo por el impacto del mayor gasto de gobierno-. La misma OCDEⁱⁱ 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, los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad. Este ranking se justifica en el hecho que primero hay 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.

SÓLO EN 5 DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS CHILE HA CRECIDO MENOS QUE EL MUNDO

Gráfico N° 1. Crecimiento económico de Chile y el mundo (porcentaje)



Fuentes: Banco Central de Chile y Banco Mundial.

Comparando nuestro crecimiento económico con el del mundo se observa que Chile no se escapa a esta realidad: sólo en 5 de los últimos 20 años Chile ha presentado un crecimiento menor al del resto del mundo, cuatro de esos años corresponden al período en que se discutió, aprobó e implementó la reforma tributaria (2014-2017). Incluso hay que destacar que en períodos en los que el

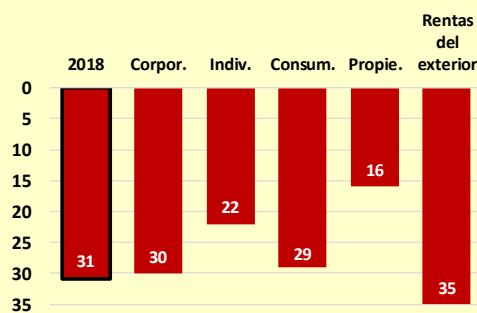
resto del mundo ha presentado una desaceleración importante, como lo fue en el año 2009, Chile logró experimentar una menor desaceleración.

COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA: TAX FOUNDATION

Con el objetivo de evaluar anualmente la posición relativa de cada país en términos de competitividad tributaria, la Tax Foundationⁱⁱⁱ publica anualmente el “International Tax Competitiveness Index” (ICTI), correspondiente a un índice que mide más de 40 variables relacionadas con la estructura del sistema tributario en 35 países de la OCDE, agrupadas en impuesto: i) corporativo; ii) individual; iii) al consumo; iv) a la propiedad; y v) a los ingresos generados en el exterior.

CHILE SIGUE EN LOS ÚLTIMOS LUGARES

Gráfico N° 2: Ranking ICTI 18



Aun cuando en el ICTI18 Chile mejora dos puestos respecto del año previo, explicado principalmente por la reducción de 40 a 35% de la tasa marginal del impuesto personal, nuestro país continúa ubicándose en el último quintil de la muestra: lugar 31 de 35. Esto se explica porque en tres de las cinco categorías, Chile se ubica en los últimos lugares del ranking.

Parte importante de esta mala evaluación se explica por la elevada tributación que presentan las empresas en Chile, así como por el alto costo en el tiempo requerido al año para pagar los tributos. Este diagnóstico también es compartido por el Banco Mundial, ya que en su reporte “Doing Business 2019”^{iv}, que mide la facilidad para hacer negocios, posiciona a Chile en el puesto 76 de 190 en el área de Pago de Impuestos. Esta posición se debe a que en Chile se requieren 296 horas anuales para pagar los impuestos -versus 159,4 horas promedio en la OCDE- y se destina el 34% de las ganancias a pagar impuestos, lejos de las economías con mejor desempeño y menor carga tributaria (26,2%).

a) Impuesto corporativo

El impacto del impuesto a las corporaciones se ha analizado largamente en la literatura económica, ya que incrementa el costo de capital y disminuye su disponibilidad de caja^v, limitando sus opciones de financiamiento, particularmente

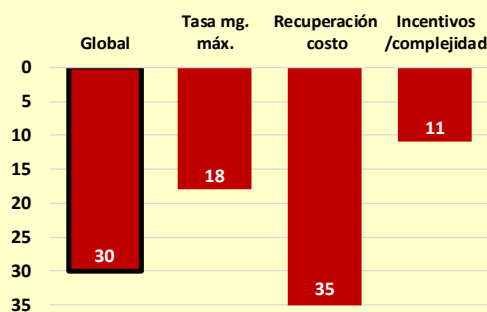
a aquellas empresas que enfrentan restricciones para el acceso al mercado de capitales: las Pymes. Así, este impuesto tiene un impacto importante sobre la inversión y el stock de capital en las pequeñas y medianas empresas^{vi}, lo que se traduce en menores niveles de inversión y capacidad productiva a futuro.

Por otro lado, dado que el capital es altamente móvil, y que el resto del mundo es lo suficientemente amplio, las diferencias en el retorno al capital generan incentivos a que éste migre. Incluso, se ha llegado a concluir que países pequeños tienen menos poder para fijar las tasas de impuestos, por lo cual terminan finalmente con tasas de impuestos más bajas, tendencia que no ha seguido nuestro país en los últimos años.

Un impacto negativo adicional de esta competitividad internacional, en que el capital es perfectamente móvil, surge por el hecho de que el inversionista exigirá un mayor retorno antes de impuestos para compensar el mayor gravamen corporativo, lo que se podría lograr por dos vías: aumentando los precios de venta al consumidor; y/o reduciendo los salarios a los trabajadores por el hecho de presentar menor movilidad. En la primera vía, parte del costo del impuesto lo paga el consumidor, mientras que en la segunda el afectado es el trabajador. Ahora, en la medida que la economía sea más abierta, y que los bienes producidos en distintos países sean sustitutos entre sí, la recuperación de la rentabilidad del capital no se podrá lograr por la vía del incremento de los precios finales, sino que a través del menor salario a los trabajadores.

SE REQUIERE AVANZAR EN LA DEPRECIACIÓN

Gráfico N° 3: Posición ranking impuesto corporativo



Respecto del impuesto corporativo, en el ICTI18 Chile se ubica en el último quintil: lugar 30 de 35. Dentro de los componentes de esta evaluación, destaca que se mantiene en el último lugar en la tabla en el ítem que mide la capacidad de recuperar el gasto en inversión en capital en maquinarias, edificios e intangibles.

b) Impuestos personales

Estos gravámenes tienen la particularidad de ser uno de los más transparentes que existen para las personas naturales: los contribuyentes saben exactamente cuánto están aportando al financiamiento del Estado, a diferencia de los impuestos al consumo o los pagados por las empresas.

Imponer mayores impuestos a las personas desincentiva la generación de estos ingresos, particularmente cuando son el fruto de su esfuerzo. Así, se reducen los incentivos a trabajar y a invertir, con sus consecuentes efectos negativos en sus propios niveles de ingresos futuros y bienestar. Por otro lado, en la medida que estos impuestos personales sean progresivos, se reduce el retorno de la educación -ya que mayor educación no se traduce necesariamente en mayor ingreso-, reduciendo el incentivo a acumular capital humano. Algo similar ocurre con la acumulación de capital físico, afectando las emprendedoras desde el momento que estas actividades se financian con este ingreso.

BUENA NOTA POR BAJA CARGA TRIBUTARIA

Gráfico N° 4: Posición ranking impuesto personal



En este ítem, Chile está en el cuarto quintil al ubicarse en el lugar 22 de 35. En este componente, destaca la buena posición en el ítem relacionado con la estructura de impuestos al ingreso, explicado por la reducción de la tasa marginal de 40 a 35%, aplanando la estructura de la curva de impuestos. Asimismo,

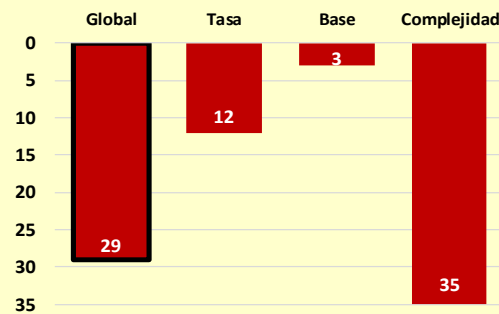
destaca la ubicación en el último quintil en el ítem relacionado con la complejidad, esto es, horas destinadas a cumplir con el pago de este impuesto, estimada en 125 horas (lugar 29 de 35).

c) Impuesto al consumo

En este impuesto, Chile se ubica en el quinto quintil (29 de 35). Este resultado proviene de una evaluación disímil de este impuesto. Por un lado, destaca en la amplia base a la cual se le aplica el impuesto, al cubrir el 63% del total del consumo -ubicándose en el puesto 3 de 35- mientras por otro lado, se ubica en el último lugar dado el elevado grado de complejidad al tomarse 124 horas al año para cumplir con esta obligación (Gráfico N° 4).

BIPOLAR...

Gráfico N°4: Posición ranking impuesto al consumo



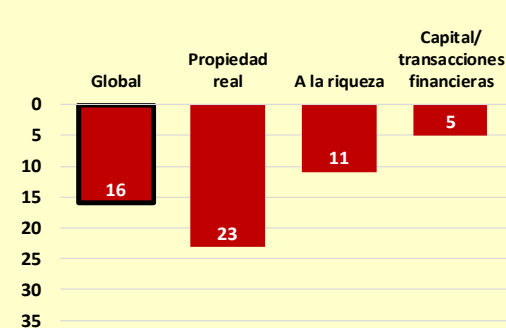
Chile sigue destacando por ser de los pocos países que no tiene un umbral exento de IVA.

d) Impuesto a la propiedad

Algunos impuestos a las propiedades son distorsionadores y pueden ser altamente complejos: el impuesto a la herencia crea desincentivos contra el trabajo y el ahorro adicional; el impuesto a las transacciones financieras incrementa el costo de capital, limitando el flujo de la inversión hacia su ubicación más eficiente; el impuesto a la riqueza limita el capital disponible en la economía, afectando el crecimiento de largo plazo y la innovación.

NUESTRA MEJOR NOTA...

Gráfico N°5: Posición ranking impuesto a la propiedad



En esta materia, Chile se ubica en el tercer quintil (lugar 16 de 35), en donde destaca la relativa buena ubicación en lo concerniente a las transacciones de capital y a los impuestos al patrimonio (Gráfico N° 5). Sin perjuicio de lo anterior sostenemos que existe espacio para introducir ulteriores mejoras en nuestra regulación con el fin de

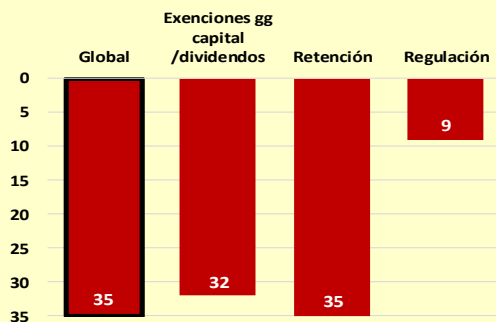
eliminar impuestos a las ganancias de capital que hoy persisten en nuestra legislación respecto de determinadas transacciones (no así respecto de otras que por ley se encuentran exentas) y que terminan afectando, mayormente, a dueños de empresas pequeñas o medianas o que no transan en la bolsa, sin que ello tenga una justificación sostenible en la actualidad.

e) Impuesto a las rentas desde el exterior

A nivel internacional se observa una tendencia creciente a moverse desde un sistema de impuesto que se aplique a todos los ingresos generados en el exterior (mundial) hacia un sistema que grave sólo a los ingresos generados al interior de las propias fronteras (territorial). De esta forma, las empresas sólo pagan impuestos en el país donde generan el ingreso. Así, los países de la OCDE que están en el sistema mundial se han reducido de 20 a 5 desde 1990, entre los cuales estaría Chile^{vii}.

MUCHO TRABAJO POR HACER

Gráfico N°6: Posición ranking impuesto a las rentas del exterior



Chile se ubica en el último lugar en la tabla de posiciones por dos elementos: las reducidas excepciones a gravámenes de dividendos y ganancias de capital (lugar 32 de 35); y a la más elevada tasa de retención (de 35%) a las remesas de capital, así como a la menor cantidad de tratados firmados actualmente, los cuales

alcanzan sólo a 32 (lugar 35 de 35). En el otro extremo, destaca el buen desempeño en el ítem regulación (puesto 9 de 35).

CONCLUSIONES

El proyecto de Modernización Tributaria presentado recientemente por la autoridad fiscal incluye una serie de elementos que vienen a simplificar, facilitar y transparentar el sistema tributario actual, el cual, de acuerdo a estudios comparativos internacionales, es poco competitivo en el contexto internacional.

En ese sentido, hay mucho trabajo por hacer. Chile se mantiene como uno de los países con la carga tributaria a las empresas más alta del grupo de la OCDE.

ⁱ McBride, W. (2012). «What is the evidence on taxes and growth?». Special Report. N°207. Tax Foundation. Esta investigación consideró 26 estudios empíricos publicados entre 1983 y 2012 que analizaban el impacto en el crecimiento económico del alza de impuestos. La principal conclusión es que en 23 de los 26 documentos considerados sí se observó un efecto negativo entre el incremento tributario y el crecimiento, la inversión y, en última instancia, en el empleo de la economía. En los otros tres no se ven impactos en el PIB, pero en un caso sí advierte impacto en el ahorro.

ⁱⁱ 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; OCDE (2010); «Tax Policy Reform and Economic Growth». OECD Tax Policy Studies. N°20.

ⁱⁱⁱ Tax Foundation es una organización fundada en Estados Unidos, independiente, sin fines de lucro y no partidista, de amplia y reconocida trayectoria en el análisis de políticas públicas tributarias. Fundada en 1937, y desde la perspectiva de los principios de la simplicidad, neutralidad, transparencia y estabilidad en materia impositiva, analiza, educa y efectúa propuestas de política pública en materia tributaria.

^{iv} El reporte Doing Business es publicado anualmente por el World Bank Group, con la finalidad de evaluar si las regulaciones de cada país facilitan la generación de nuevos negocios. El informe presenta indicadores cuantitativos sobre la regulación aplicable a los negocios y la protección a los derechos de propiedad, agrupados en 10 áreas, comparables a través de 190 economías.

^v Fazzari, S.M., Hubbard, R.G. y Petersen, B.C. (1988). «Financing constraints and corporate investment». Brookings Papers on Economic Activity, vol. 1.; Medina, J.P. y Valdés, R. (1998). «Flujo de caja y decisiones de inversión en Chile: evidencia de sociedades anónimas abiertas». Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía), vol. 35(106).

^{vi} Cerda, R. y Larraín, F. (2005). «Inversión privada e impuestos corporativos: evidencia para Chile». Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía), vol. 42(126); Cerda, R. y Larraín, F. (2010) «Corporate taxes and the demand for labor and capital in developing countries». Small Business Economics, vol. 34(2); Hsieh, C. y Parker, J. (2007). «Taxes and growth in a financially underdeveloped country: Evidence from the Chilean investment boom». Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, vol. 8(1).

^{vii} Pomerleau, K. y K. Jahnsen. (2017). «Designing a Territorial Tax System: A Review of OECD Systems», Tax Foundation., <https://taxfoundation.org/territorial-tax-system-oecd-review/>.