

COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA: CHILE AL DEBE

- Recientemente, la Tax Foundation publicó el ranking de competitividad tributaria de 2020, el cual ubicó a Chile en el penúltimo puesto de los países de la OCDE, reflejando, una vez más, que nuestro sistema tributario es poco competitivo internacionalmente. Esta ubicación se explica por una mala evaluación casi generalizada de los distintos impuestos considerados.
- Más allá de la evaluación particular de este año, destaca el continuo descenso en el índice que nuestro país ha experimentado en el último quinquenio producto de cambios internos que han perjudicado nuestro sistema tributario y mejoras que han introducido en sus respectivas economías el resto de los países.
- En un momento en que se requieren políticas que incentiven el crecimiento y la generación de empleo en nuestro país, esta noticia confirma la apremiante necesidad de implementar cambios en esta materia.

Según el índice “International Tax Competitiveness Index 2020” (ICTI20) recientemente publicado por la Tax Foundation, Chile se ubica en el lugar 35 de los 36 países de la OCDE evaluados. Esta posición deja en evidencia nuestra deficiente competitividad tributaria con este bloque de países y es producto de que en tres de las cinco categorías evaluadas Chile se ubica entre los últimos lugares de los respectivos rankings.

COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA

Con el objeto de evaluar la posición relativa de cada país en términos de competitividad tributaria, la Tax Foundation¹ publica anualmente el “International Tax Competitiveness Index”, correspondiente a un índice que mide más de 40 variables relacionadas con la estructura del sistema tributario en 36 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.

¹ 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. Creada 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.

La importancia de este ranking radica en que un sistema tributario mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores como de trabajadores y productores, afectando la inversión y el crecimiento, y finalmente reduce los recursos disponibles para la autoridad fiscal. Varios estudios económicos han encontrado suficiente evidencia empírica que respalda la idea de un impacto negativo de los impuestos en la actividad, la inversión y, finalmente, en el empleo² -incluso corrigiendo por el impacto del mayor gasto de gobierno-. La misma OCDE³ 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 basa 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.

CHILE EN EL MUNDO

En el último quinquenio, entre los cinco primeros puestos del ranking se repiten prácticamente los mismos países. Al respecto, las características que los mantiene persistentemente bien posicionados se relacionan con su estructura tributaria y no con el nivel de recaudación. Efectivamente, entre estos países se observa que la recaudación tributaria en 2018, neta de seguridad social y como porcentaje del PIB es diversa: Estonia (siempre en el primer lugar) (21,6%), Letonia (21,7%), Nueva Zelanda (32,7%), Suiza (21,3%), Suecia (34,3%) y Luxemburgo (29,1%).

La evolución de la competitividad de Chile en el último quinquenio ha ido sostenidamente a la baja, ampliando la brecha respecto de las buenas prácticas tributarias (Gráfico N° 1). Así, Chile ha transitado desde el puesto 29 (de 34) en 2014

² 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.

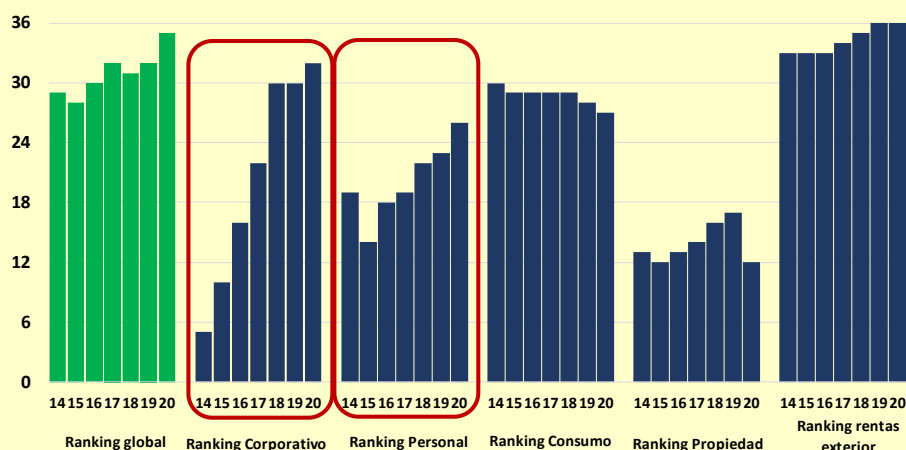
³ Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus y L. Vartia (2008). «Tax and Economic Growth». OECD Economic Department Working Paper N° 620; OCDE (2010); «Tax Policy Reform and Economic Growth». OECD Tax Policy Studies. N°20.

al 35 (de 36) en 2020⁴, quedando sólo Italia peor ubicado que nuestro país. Este descenso en el ranking se explica principalmente por la pérdida de competitividad de los impuestos corporativo y personal y, en menor medida, por el impuesto a las rentas desde el exterior.

Sin perjuicio de la evolución en el tiempo, actualmente cuatro de las cinco categorías de impuestos evaluados se ubican en torno al último cuartil (corporativo, personal, consumo y rentas desde el exterior) y sólo una se ubica en el primer tercil (propiedad).

NUESTRA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA SE HA DETERIORADO PROGRESIVAMENTE

Gráfico N° 1. Posición en el ranking de impuestos ICTI



Fuente: International Tax Competitiveness Index. Tax Foundation. Varios años.

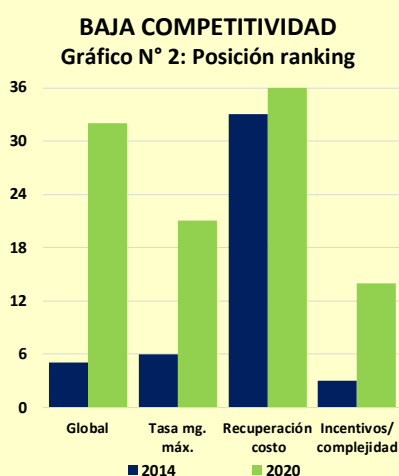
En el último quinquenio, el impuesto corporativo ha sido el tributo que más ha reducido su competitividad (-27 puestos), pasando desde el puesto 5 al 32. Este deterioro se explica, por un lado, por el incremento en nuestra tasa de impuesto corporativo de 20 a 25%⁵ -mientras que la OCDE la redujo de 25,4 a 23,2%- y, por otro, por el deterioro relativo de los incentivos -aumentando la complejidad al pasar de destinarle 42 a 48 horas anuales al cumplimiento tributario mientras el mundo pasó de 52 a 42 horas-. A esto se le suma la recurrente mala evaluación de la

⁴ Aun cuando se han implementado algunos cambios metodológicos en el índice entre 2014 y 2020, algunas conclusiones se pueden obtener.

⁵ Este informe no considera la tasa de impuesto de 27% que pagan algunas empresas producto de la reforma tributaria del 2014.

recuperación del gasto (depreciación) en inversión en maquinarias, edificios e intangibles (Gráfico N° 2).

a) Impuesto corporativo



El impacto del impuesto corporativo se ha analizado profusamente en la literatura económica, ya que incrementa el costo de capital y disminuye la disponibilidad de caja⁶, limitando el 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 Pymes⁷, lo que se traduce en menor 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 abierto, las diferencias en el retorno al capital generan incentivos a que éste migre. Así, países pequeños tienen menos poder para fijar las tasas de sus impuestos, por lo cual terminan finalmente con tasas de impuestos más bajas, tendencia que claramente no ha seguido nuestro país en los últimos años.

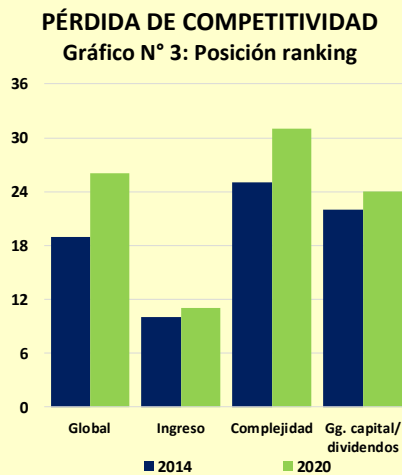
Un impacto negativo adicional es que el inversionista exigirá un mayor retorno antes de impuestos para compensar el mayor gravamen corporativo, lo que se podría lograr por dos vías: aumentando los precios de venta al consumidor; y/o reduciendo

⁶ 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).

⁷ 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).

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 de un menor salario a los trabajadores.

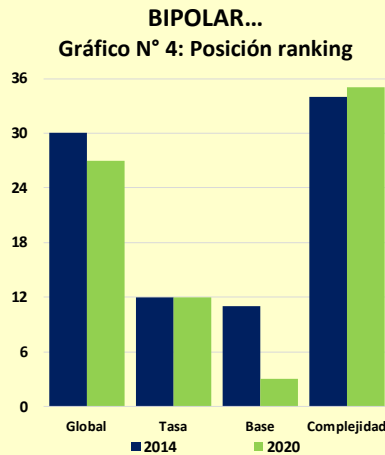
b) Impuestos personales



En el impuesto personal se retrocedió 7 puestos, pasando del 19 al 26 (Gráfico N° 3). Aun cuando todos los componentes del impuesto personal se han deteriorado, destaca el relacionado con la complejidad, esto es, horas destinadas al cumplimiento de este impuesto: pasó de 125 a 124, mientras el mundo avanzó desde 74,5 a 64. En este impuesto destaca la buena posición en el ítem relacionado con la estructura de impuestos al ingreso, sin embargo, no considera aun el incremento de la tasa marginal de 35 a 40%, lo cual empinará la curva de impuestos, afectando nuestra posición.

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. Sin embargo, 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 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 a los emprendedores desde el momento que estas actividades se financian con sus ingresos personales.

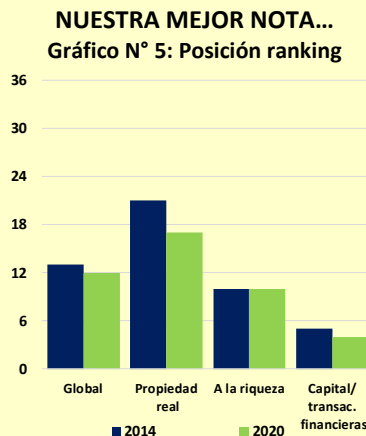
c) Impuesto al consumo



En este quinquenio, este impuesto presentó un avance al pasar del lugar 30 al 27, por un aumento en la base del impuesto (desde el 59 al 64,2% del consumo total) -ubicándose en el puesto 3 de 36 en este ítem- (Gráfico N° 4). Chile sigue destacando por ser de los pocos países que no tiene un umbral exento de IVA, y la tasa del IVA se encuentra en el promedio de los países de la OCDE. En el otro extremo, el IVA continúa presentando un elevado nivel de complejidad al destinar 124 horas al año para su cumplimiento, mientras que el resto de los países pasó de requerir 54 a 51 horas en promedio.

La teoría económica presenta este tipo de impuestos como uno de los más eficientes para aumentar los ingresos fiscales en la medida que no distorsionen los precios relativos entre bienes, para lo cual se deben aplicar tasas parejas, excluir los insumos intermedios y considerar una amplia base, con pocas o nulas exenciones. Lo óptimo es que este impuesto se aplique a todo el consumo final de forma que la recaudación efectiva del Gobierno sea igual al consumo total en la economía multiplicada por la tasa del impuesto.

d) Impuesto a la propiedad



Esta categoría de impuestos presentó una mejora marginal en este período, de 13 a 12, principalmente explicada por una disminución de la carga de este impuesto como porcentaje del stock de capital y por la consideración de deducibles en el impuesto a la propiedad (Gráfico N° 5). Adicionalmente, Chile continúa destacando en lo concerniente a las transacciones de capital y a los impuestos al patrimonio.

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.

e) Impuesto a las rentas desde el exterior



En el último quinquenio Chile ha sido permanentemente mal evaluado en términos de la competitividad de los impuestos a las rentas del exterior (Gráfico N° 6). Así, Chile se ubica actualmente en el último lugar en la tabla de posiciones por dos elementos: la más elevada tasa de retención (de 35%) a las remesas de capital, así como la menor cantidad de tratados de doble tributación firmados, los cuales alcanzan sólo a 33, mientras que el resto de los países presentan 78 tratados en promedio. En el otro extremo, continúa destacando por el buen desempeño en el ítem regulación (puesto 9 de 36).

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 Chile⁸.

CONCLUSIONES

Dada la creciente apertura de las fronteras, cada vez es más importante avanzar en términos de la competitividad tributaria. Así lo ha entendido, y así ha avanzado, el

⁸ 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/>.

resto del mundo al cual nosotros admiramos en términos de calidad de políticas públicas.

Chile, sin embargo, no se ha sumado a esta tendencia. En algunos elementos del diseño tributario la discusión se ha centrado en cómo avanzar en sentido contrario a esta evidencia, mientras que en otros no se observan intenciones de mejora, sino más bien, la tendencia al inmovilismo. En esta comparación internacional queda en evidencia que Chile tiene aún mucho espacio para simplificar, facilitar y modernizar el sistema tributario actual.