

MEJORA SÓLO TRANSITORIA EN NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO

- La reciente publicación del Índice de Competitividad Tributaria Internacional de la *Tax Foundation* reflejó una mejora importante en la evaluación relativa de nuestro sistema tributario en el concierto internacional, que obedece a las medidas transitorias de ayuda a las Pymes implementadas en el contexto del Covid-19. Esto, a pesar del retroceso parcial que generó el incremento de la tasa marginal máxima del impuesto a las rentas personales.
- Sin embargo, como el mismo informe indica, esta mejora será sólo transitoria ya que una vez que expiren las políticas adoptadas producto del Covid-19, Chile retornará a su rezagada posición.
- Medidas como éstas, que se orientan a fomentar el emprendimiento y que podrían ser consideradas con un carácter más permanente, apuntan en la dirección correcta al avanzar hacia un sistema tributario competitivo y neutral, ambas características deseables en una estructura tributaria para una economía como la nuestra, pequeña y abierta.

En los distintos ámbitos de la discusión pública se han levantado propuestas de modificación a nuestro sistema tributario, muchas de ellas sólo con objetivo recaudatorio. Sin embargo, en el análisis de estas propuestas no se consideran los efectos negativos que generarían en la economía, esto es, en las personas, las empresas y el mismo Estado, así como tampoco la real capacidad recaudadora de los ajustes tributarios propuestos, toda vez que en Chile se han implementado una serie de reformas tributarias desde principios de los 90's¹, de distintas envergaduras, y sólo con el objeto de recaudar, pero cuyos resultados han sido más bien exiguos: la recaudación ha aumentado solo entre 2 y 3% del PIB entre principios de los 90 y 2018 (Gráficos N° 1 y N° 2).

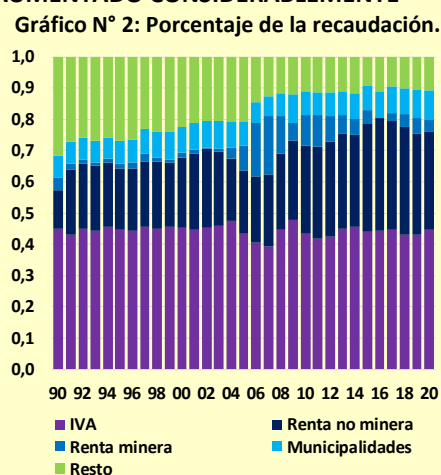
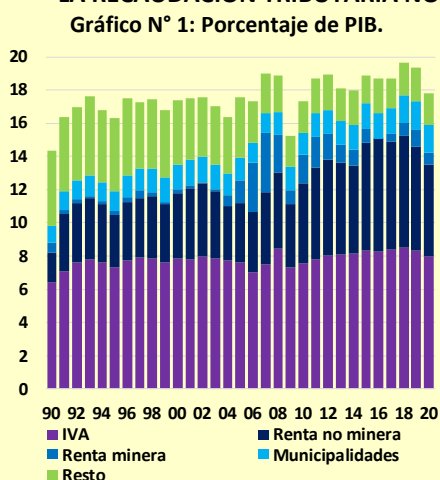
CHILE VERSUS LA OCDE

Las propuestas para una mayor recaudación tributaria se tienden a justificar con la necesidad de reducir nuestra brecha de recaudación tributaria con la OCDE medida como porcentaje del PIB (carga tributaria). De este argumento se infiere que en la OCDE hay una sola línea rectora en cuanto a estructura tributaria. Sin embargo, un

¹ Se pueden mencionar: 1990, 1993, 1997, 1998, 2001, 2003, 2005, 2006, 2010, 2012, 2014, 2017 y 2020.

análisis más profundo muestra que no existe una única realidad tributaria en la OCDE con la cual compararse, sino una interesante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias. A modo de ejemplo, para 2018 se observaba una brecha de más de 30 puntos en la carga tributaria sin seguridad social entre el país que más recaudaba (Dinamarca, 44,8% del PIB) y el que menos recaudaba (México, 14% del PIB).

LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NO HA AUMENTADO CONSIDERABLEMENTE



Fuente: LyD en base a información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por la dificultad de un adecuado análisis comparado al interior de la OCDE es que la Tax Foundation² construyó un índice (*International Tax Competitiveness Index - ICTI*) que ranquea más de 40 variables relacionadas con la estructura del sistema tributario de cada uno de los países en base al grado de cumplimiento de dos aspectos: competitividad y neutralidad. Esta gran cantidad de variables evaluadas se relacionan con los siguientes cinco impuestos: i) corporativo; ii) individual; iii) consumo; iv) propiedad; e v) ingresos generados en el exterior. En el ranking ICTI Chile se ha ubicado sostenidamente en los últimos lugares debido a una deficiente evaluación en casi todos estos impuestos, a excepción del impuesto a la propiedad.

Un sistema tributario mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, y distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores, como de trabajadores y productores, afectando el empleo, la inversión y el crecimiento y

² Tax Foundation es una organización fundada en Estados Unidos en 1937, independiente, sin fines de lucro, de amplia trayectoria en el análisis de políticas públicas tributarias.

reduciendo finalmente los recursos disponibles para la misma autoridad fiscal³. En el otro extremo, un sistema tributario neutral y competitivo es uno que busca obtener la mayor cantidad de ingresos fiscales, pero con las menores distorsiones económicas posibles, reduciendo así al mínimo el costo de generar estos mayores ingresos.

RESULTADOS ICTI21

Entre 2014-2021 en los cinco primeros puestos del ranking ICTI tienden a estar los mismos países. Las características que los mantiene persistentemente bien posicionados se relacionan con qué tan coherentes son sus estructuras tributarias con los objetivos de competitividad y neutralidad, y no con uno de recaudación. Más aún, entre estos 5 países persistentemente bien evaluados se observa que la carga tributaria en 2018, neta de seguridad social, fue diversa: Estonia, 21,6%; Letonia, 21,7%; Nueva Zelanda, 32,7%; Suiza, 21,3%; Suecia, 34,3%; y Luxemburgo, 29,1%. En términos generales, estos países destacan por mantener tasas marginales reducidas y planas de forma de generar las menores distorsiones posibles en las decisiones de los agentes, especialmente en un mundo altamente globalizado, donde los negocios y las inversiones se ubican en aquellos países donde la tasa de retorno es mayor. Por tanto, una tasa impositiva demasiado alta desincentiva la inversión en ese país y la impulsa en otros lugares, reduciendo el crecimiento económico, además de propiciar la elusión y evasión fiscal.

En el otro extremo, los países con baja clasificación también tienden a mantenerse en el tiempo, presentando una gran diversidad de cargas tributarias en 2018, netas de seguridad social: México, 14%; Portugal, 25,9%; Francia, 30%; Polonia, 21,9% e Italia, 29%. Estos países suelen contar con tasas de impuestos marginales (corporativos, personales y de consumo) relativamente altas; impuestos a la propiedad altamente distorsionadores (a activos financieros, propiedades, bienes inmuebles, transacciones financieras, herencias, etc.); elevado costo asociado al cumplimiento tributario; baja cobertura del IVA; limitaciones a la recuperación de las pérdidas generadas en las empresas; y limitaciones a la recuperación de gastos en inversión.

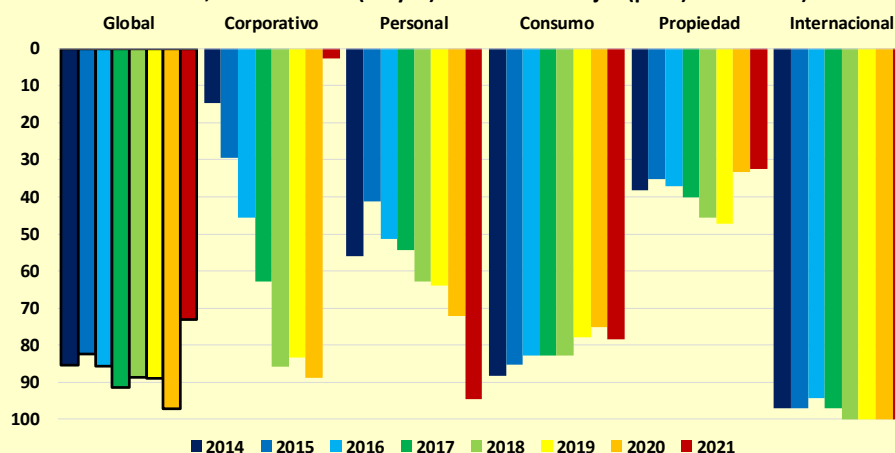
Chile, en tanto, se ha ubicado sostenidamente en los últimos lugares del ranking ICTI en este período producto de la deficiente evaluación de cuatro de las cinco

³ Evidencia en este sentido hay en: i) McBride, William (2012). What is the evidence on taxes and growth? Special Report. N° 207. Tax Foundation; ii) Arnold, Jens, Bert Brys, Christopher Heady, Asa Johansson, Cyrille Schwellnus y Laura Vartia (2008). Tax and Economic Growth. OECD Economic Department Working Paper N° 620; iii) OCDE (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies. N° 20.

categorías de impuestos evaluadas: corporativo, personal, consumo e internacional (Gráfico N° 3).

En el último ranking publicado (ICTI21), Chile avanzó en 2021 desde el puesto 32 en 2020 al 27 entre los 37 países evaluados. Este ascenso en la posición global se debió puntualmente a la mejor clasificación del impuesto corporativo, producto de las medidas tributarias transitorias (2020-2022) implementadas en el contexto del Covid-19 en apoyo de las Pymes⁴, consistente en la reducción de la tasa del Impuesto de Primera Categoría desde 25% a 10% y la amortización instantánea de intangibles, medidas que más que compensaron el retroceso en la evaluación producto del aumento permanente de la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario de 35 al 40%⁵. Respecto de los restantes impuestos evaluados (consumo, propiedad e ingresos del exterior) no se registraron cambios sustantivos en nuestra posición.

CHILE SE UBICA SOSTENIDAMENTE EN LOS ÚLTIMOS LUGARES DEL RANKING ICTI
Gráfico N° 3: Posición de Chile en el ranking ICTI (como porcentaje del total de países evaluados en cada año, donde menor (mayor) valor indica mejor (peor) evaluación)



Nota: Ubicación de Chile en el ranking ICTI de acuerdo con el Informe de cada año.

Fuente: Tax Foundation (varios años).

En el ICTI21 Chile se ubica en tres de las cinco categorías de impuestos evaluadas cerca del último lugar del ranking (personal, consumo y rentas del exterior), a sólo una en el primer tercil (propiedad) y en el primer lugar en el impuesto corporativo,

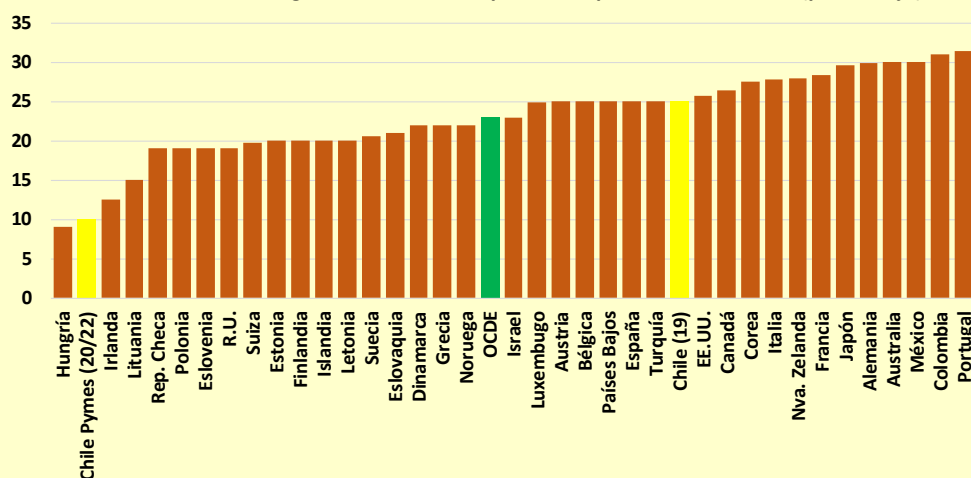
⁴ Estas medidas son parte del Plan de Emergencia para la Reactivación Económica y del Empleo. Ley N° 21.256, publicada en septiembre del 2020.

⁵ Ley N° 21.210 publicada en enero del 2020.

debido a la rebaja transitoria del impuesto. (Gráfico N° 4). Pero dado que la reducción del impuesto corporativo es temporal, esta mejora en el ranking general será transitoria ya que, como el mismo informe indica, una vez que expiren estas políticas producto del Covid, Chile retornará a su posición casi al final de la tabla. Así, si todo lo demás se mantiene constante, es probable que nos ubiquemos en el último lugar del ranking a partir del 2023.

LA MEJORA EN LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO SERÁ TRANSITORIA

Gráfico N° 4: Tasa marginal máxima del impuesto corporativo en la OCDE (porcentaje)



Fuente: LyD en base a información de Tax Foundation (2021). Tax Competitiveness Index.

El ICTI21 establece como fortaleza del sistema tributario chileno los siguientes elementos:

1. En impuesto **corporativo**: las medidas transitorias a favor de las Pymes implementadas hasta fines del 2022 y la incorporación de la amortización instantánea de la inversión en intangibles. Ambas medidas llevaron a Chile a subir en la evaluación de este impuesto desde una ubicación cercana al final del ranking hasta el lugar N° 1. En este punto hay que destacar que la reducción del impuesto corporativo considerado en esta medida se aplica sólo a las Pymes⁶ y no a la totalidad de las empresas en Chile. Para las empresas no Pymes la tasa de impuesto corporativo se mantiene en 27%. Según los estándares del Servicio de Impuestos Internos, en el año comercial 2020 el 98,6% de las empresas eran consideradas Pymes⁷.

⁶ De acuerdo a la Ley aprobada, para ser catalogado Pyme y optar a este beneficio, las ventas promedio anuales no pueden superar las UF75.000.

⁷ De acuerdo al estándar del SII, para ser catalogado empresa Pyme las ventas anuales no pueden superar las UF100.000.

2. En impuesto al **consumo**: la amplia base del IVA, que permite una cobertura del 63% del consumo total frente al 56% promedio de la OCDE.
3. En impuesto al **consumo**: una tasa de IVA (19%) similar al promedio de la OCDE (19,2%).
4. En impuesto al **consumo**: la inexistencia de un umbral de ventas exento del pago del IVA, en comparación con un umbral promedio de US\$56.300 (a PPP) que presenta el resto de los países de la OCDE.
5. En impuesto a la **propiedad**: la inexistencia del impuesto a la riqueza neta.
6. En impuesto a la **propiedad**: la inexistencia de impuestos a las transferencias de bienes raíces.

Como debilidad en nuestro sistema tributario, el informe destaca:

1. En impuesto **personal**: el incremento permanente del 35 al 40% de la tasa marginal máxima sobre la renta personal.
2. En impuesto **personal**: el incremento del 35 al 40% de la tasa marginal máxima sobre las ganancias del capital, muy por encima de la tasa máxima promedio del resto de la OCDE (18,6%).
3. En impuesto **personal** y **consumo**: la elevada complejidad del cumplimiento tributario para el contribuyente de ambos impuestos (las 124 horas requeridas en Chile para ambos impuestos supera largamente las horas promedio del bloque: 66 en personal y 52 en consumo).
4. En impuesto a **ingresos del exterior**: la elevada tasa de retención (de 35%) a las remesas de capital (versus 21% para dividendos y 15% para intereses en la OCDE).
5. En impuesto a los **ingresos del exterior**: la baja cantidad de tratados de doble tributación firmados (33 versus 76 tratados en promedio en el resto del bloque).
6. En impuesto a los **ingresos del exterior**: la mantención en Chile de un sistema de impuesto que se aplica a todos los ingresos generados en el exterior (sistema mundial), mientras la OCDE ha transitado mayoritariamente hacia un sistema que grave sólo a los ingresos generados al interior de las propias fronteras (sistema territorial).

COMENTARIOS FINALES

Es fundamental reconocer que los tributos pueden generar efectos negativos en distintos sectores de la economía: en las personas (en su calidad de consumidor o trabajador), en las empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria).



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1525 – 2

10 de diciembre de 2021

ISSN 0717-1528

Estos efectos deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar o modificar un sistema tributario, ya que uno mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores, como de trabajadores y productores, afectando el empleo, la inversión y el crecimiento, terminando por reducir finalmente los recursos disponibles para la misma autoridad fiscal.