

Elementos para discutir una Una Reforma Tributaria en Chile¹



ALEJANDRO MICCO
Profesor Departamento
de Economía, FEN
Universidad de Chile
amicco@fen.uchile.cl

El fuerte crecimiento económico que ha tenido el país sin un cambio importante en la forma como se distribuye la riqueza y el capital humano, han hecho que surja un malestar en la sociedad que se manifiesta en efervescencia social, marchas multitudinarias y un descontento con el establishment.² Las encuestas del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) indican que los problemas prioritarios para la sociedad chilena han cambiado mucho desde marzo de 2002 a diciembre de 2012. La educación pasó de ser un problema prioritario para un 17% de la población a un 47%. De igual forma, la desigualdad pasó de ser un problema prioritario para sólo un 11% de la población a un 29%.

La creciente importancia que la sociedad le da a la educación y a la desigualdad se ve reflejada también en el apoyo que esta le otorga a las demandas y movilizaciones de los estudiantes —quienes han puesto en el debate público temas como los altos costos, la desigualdad de acceso y la mala calidad de la educación— y en el fuerte respaldo a una reforma tributaria. (Figura 1).

Las protestas sociales forzaron a la administración del Presidente Piñera a comprometer una serie de reformas en educación y en otras áreas. Estos gastos no tuvieron asociados aumentos en los ingresos permanentes del Fisco, lo cual se ha reflejado en las cuentas fiscales del país, que han mostrado déficits estructurales durante toda la presente administración.

Adicionalmente las candidaturas presidenciales para la elección del presente año han hecho eco de estas nuevas demandas sociales y todas plantean reformas al sistema educacional. Las candidaturas de la oposición de centro y de izquierda

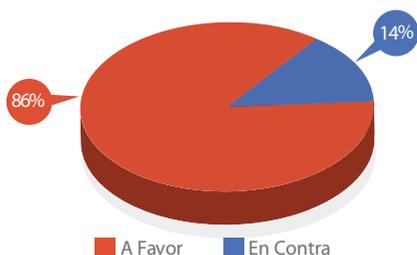
¹ Este artículo se basa en su totalidad en el estudio realizado por el Autor para CIEPLAN.

² Según la encuesta Adimark de abril 2013, sólo un 25% aprueba ya sea a la coalición de gobierno o a la oposición, mientras que ambas tienen un rechazo cercano al 60%.

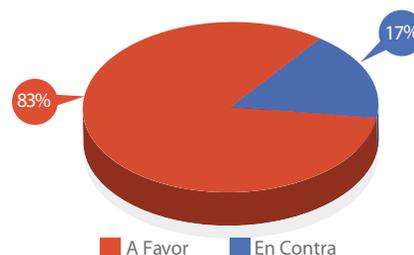
Figura 1:

Apoyo a las Demandas Estudiantiles y a una Reforma Tributaria

En su familia ¿están a favor o en contra de las demandas de los estudiantes?



Considera importante o muy importante una reforma tributaria (aumentar la recaudación y que los más ricos paguen más)



Fuente: Encuesta Cooperativa, Imaginación y Universidad Central. Abril de 2013.

El fuerte crecimiento económico que ha tenido el país sin un cambio importante en la forma como se distribuye la riqueza y el capital humano, han hecho que surja un malestar en la sociedad que se manifiesta en efervescencia social, marchas multitudinarias, y un descontento con el establishment.

plantean, además, reformas tributarias que aumenten en forma significativa la recaudación tributaria.

Al considerar las estimaciones de los costos de una reforma en educación y otras materias de menor cuantía, para llegar al objetivo de un balance estructural durante la próxima administración, se requiere aumentar los ingresos permanentes del Fisco en alrededor de 3 puntos del PIB. Este es un aumento significativo tomando en cuenta que desde 1990 a la fecha la recaudación tributaria en Chile ha sido del orden de 18% del PIB, sin incluir las cotizaciones obligatorias al sistema de pensiones y salud.

Desde el retorno a la democracia en 1990 a la fecha, sólo la reforma tributaria de 1990 aumentó los ingresos tributarios en forma significativa, en una cifra cercana al 2% del PIB anual. Esta reforma fue viable pues se enmarcó dentro de los acuerdos de la transición democrática en Chile.

Una reforma de 3 puntos del PIB levanta una serie de interrogantes respecto al actual nivel de la carga tributaria, su estructura, su impacto redistributivo y en el crecimiento del país.

I. El arreglo fiscal existente en Chile

Composición de los ingresos fiscales

Los ingresos fiscales en Chile provienen principalmente de los impuestos, a pesar de la importancia de los ingresos aportados por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). Entre 2002 y 2011 los ingresos del Fisco fueron en promedio un 24% del PIB, de los cuales los impuestos aportaron un 17,6% del PIB (Tabla 1).

Esta última cifra incluye la participación directa del Fisco en la industria del cobre que entrega recursos adicionales por 2,8%

Tabla 1

Ingresos Fiscales Promedio 2002-2011

	(%PIB)	(%Ingresos)
Ingresos Totales	24,0	100,0
Ingresos tributarios netos	17,6	73,1
Minería Privada	1,6	6,5
Cobre bruto	2,8	11,6
Imposiciones previsionales	1,4	5,7
Donaciones	0,2	0,8
Rentas de la propiedad	0,6	2,4
Ingresos de operaciones	0,7	2,8
Otros ingresos	0,9	3,6
Ingresos tributarios netos	17,6	73,1
Codelco Imp.33%	0,8	3,3
	18,4	76,4

Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas 2013

del PIB, y la participación indirecta a través de los impuestos a las empresas privadas y un 1,6% adicional por concepto de impuestos generales y específicos.

En la última década el cobre significó ingresos anuales al Fisco por 4,4% del PIB, es decir, un 18% de los ingresos fiscales totales.

La dependencia de los ingresos del Fisco del cobre debe ser considerada en la política fiscal del país. En particular, no se deben financiar gastos permanentes con ingresos transitoriamente

altos del cobre. Tomando este punto, Chile estableció en 2001 una regla fiscal que relaciona el gasto público con los ingresos permanentes que se estiman en base al crecimiento potencial del país y al precio del cobre de largo plazo. Esta política implica ahorro público en tiempos de bonanza, y desahorro o endeudamiento en tiempos de recesión.³

Cabe hacer notar que si para efectos contables sumamos a los ingresos tributarios la fracción del aporte de CODELCO al Fisco que correspondería a una empresa cuprífera privada por concepto de impuestos, es decir, un 33% de las utilidades tributables, la carga impositiva en Chile pasaría de un 17,6% a un 18,4% durante el período en cuestión.

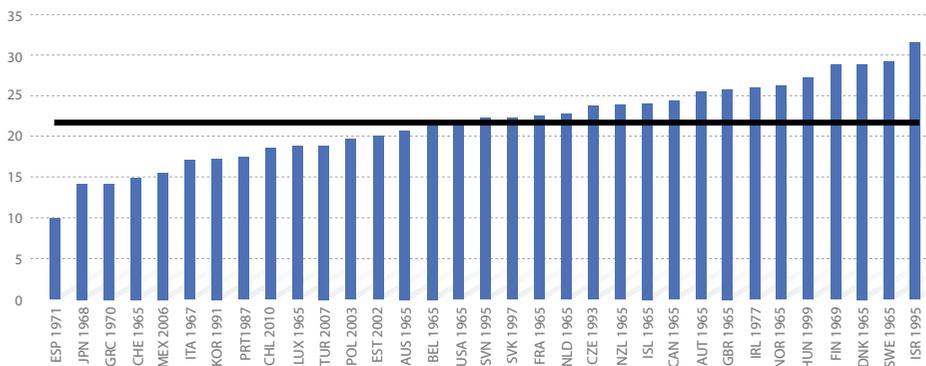
Nivel de la carga tributaria

Tomando la cifra anterior como base, la carga tributaria chilena no es alta para su nivel de desarrollo. Según la ley de Wagner, a medida que los países se desarrollan aumenta su necesidad de bienes públicos y su capacidad de recaudar impuestos. Al comparar la carga tributaria chilena, excluida la seguridad social, con la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuando estos tenían nuestro nivel de desarrollo de US\$12.500 del 2010 per cápita, vemos que Chile presenta una carga de 3,2 puntos del PIB, por debajo del promedio de la OCDE (21,6%). Como se observa en la Figura 2 existe una amplia dispersión en las cargas tributarias, pasando desde España con niveles cercanos al 10% del PIB a Israel sobre 30% del PIB. Según esta evidencia Chile podría subir 3 puntos de su carga tributaria y aún estar en el promedio de la OCDE cuando los países tenían nuestro PIB per cápita.

Al compararse con los países latinoamericanos, en este caso incluyendo seguridad social, Chile presenta cargas en la parte alta de la distribución pero por debajo de Argentina, Brasil, Uruguay y Costa Rica (Figura 6). Para el caso de Chile corresponde sumar las contribuciones a la seguridad social privada, AFPs (2,5% PIB) y a salud y seguro de cesantía (1% del PIB). Este resultado va también en línea con la ley de Wagner.

Figura 2:

Carga Tributaria Países OCDE a similar PIB per Cápita Sin Contribuciones de Previsión Social

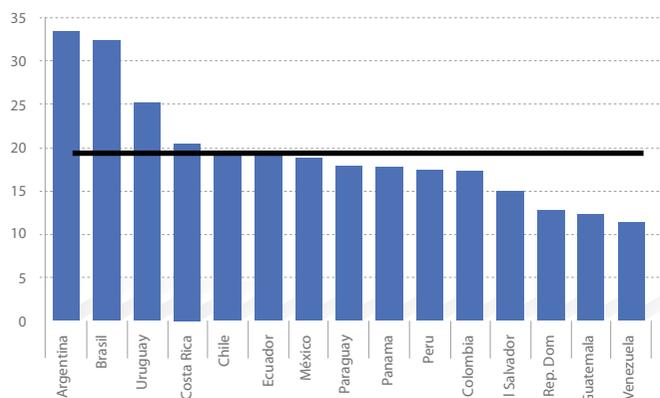


Fuente: OCDE y World Development Indicator.

³ Para mayores antecedentes sobre la política de balance estructural en Chile ver Marcel et al (2001).

Figura 3:

**Carga Tributaria Países de Latinoamérica en el año 2010
Incluye Contribuciones de Previsión Social Pública**



Fuente: OCDE y World Development Indicator.

Al compararse con los países latinoamericanos, en este caso incluyendo seguridad social, Chile presenta cargas en la parte alta de la distribución pero por debajo de Argentina, Brasil, Uruguay y Costa Rica.

Composición de los ingresos tributarios

Al momento de discutir una reforma tributaria, su composición es tan importante como el nivel inicial de la carga tributaria en su conjunto. La literatura divide los impuestos entre: impuestos directos (impuestos a la renta), impuestos indirectos (impuestos al valor agregado o ventas), impuestos específicos (como impuestos verdes) e impuestos a la riqueza (contribuciones de bienes raíces e impuestos a la herencia).

En 2011 los impuestos directos a la renta representaban un 41% de la recaudación total (incluyendo las contribuciones sociales) y los impuestos indirectos (IVA) el 43% (Tabla 2). Esta diferencia fue más marcada en el año 2010 (al igual que en la última década), cuando la recaudación de los impuestos indirectos superó en un 20% la de los directos (en la década la diferencia fue de 25% en promedio). Por su parte, en 2011 los impuestos específicos recaudaban un 8% del total, entre los cuales el impuesto a los combustibles representaba un 60%. Finalmente, los impuestos

Tabla 2

Ingresos Tributarios según Tipo de Impuesto, año 2011

	MM\$	MM\$	[%]	[%]	[% PIB]
Renta	9,008,442		41%		7.5%
IVA	9,525,995		43%		7.9%
Específicos a	1,742,794		8%		1.4%
Tabaco		759,592		44%	0.0%
Combustibles		1,021,667		59%	0.0%
Impuestos a los Actos Jurídicos	265,509		1%		0.2%
Impuestos al Comercio Exterior	303,168		1%		0.3%
Contribuciones b	1,011,000		5%		0.8%
Herencia y Donaciones	30,876		0%		0.0%
Otros	306,077		1%		0.3%
Ingresos Netos Impuestos+ Contrib.	22,193,860		100%		18.4%

a/ El impuesto específico a la minería se incluye en el impuesto a la renta.
b/ Este impuesto se calcula en función de la información de la OCDE.

Fuente: SII y OCDE.

patrimoniales representaban sólo casi un 5% de los ingresos, donde el impuesto a la herencia y donaciones alcanzaba sólo un 0,1%.

La Figura 4 presenta estas cifras en el contexto de los países de la OCDE. Se observa que existe una relación entre la importancia relativa de los impuestos directos, indirectos y patrimoniales y el nivel de ingresos. Es así que los países más ricos tienden a concentrar su carga impositiva en impuestos a la renta y los de menores ingresos en impuestos indirectos (IVA e impuesto a las ventas).

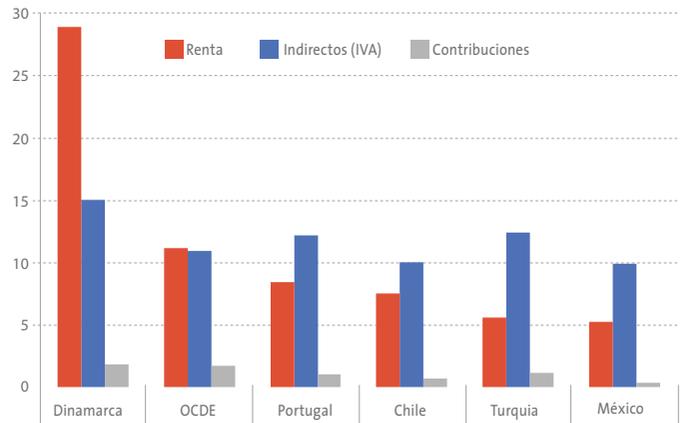
Esto implica que la estructura tributaria de Chile tiene niveles de impuestos a la renta menores que los del promedio de la OCDE. Para el conjunto de estos países el peso de los ingresos del impuesto a la renta es igual al peso de los ingresos por impuestos indirectos. Para Chile en el 2010, así como durante la última década, los impuestos indirectos han recaudado entre un 20% y 25% más que los impuestos a la renta. Es interesante notar que los impuestos indirectos en Chile presentan una recaudación con respecto al PIB similar a la de los países de la OCDE, pero no así en impuestos a la renta, donde son claramente menores. Asimismo, la recaudación de las contribuciones por bienes raíces en Chile es inferior a la de los países de la OCDE, tanto en términos relativos a la recaudación total, como con respecto al PIB.

Es importante saber si las diferencias en la recaudación relativa de los distintos impuestos responden principalmente a diferencias de tasas o de base tributaria. Para responder esta pregunta, la Tabla 3 presenta las tasas de los distintos impuestos en los mismos países presentados en la Figura 4.

Se verifica que la tasa del IVA en Chile es similar al promedio de la OCDE y recauda una fracción similar del producto que en el promedio de los países de la OCDE. Por su parte, la tasa de contribuciones a las propiedades en Chile es un 30% menor

Figura 4:

Participación de los Distintos Impuestos
Porcentaje del Producto



Fuente: OCDE

que en los países de la OCDE, pero su recaudación con respecto al PIB es aún menor, por debajo de un 50%. Esto muestra que Chile tiene tanto una tasa, como una base baja en este tributo.

En cuanto a los impuestos a las rentas personales, vemos que la tasa marginal máxima de Chile es un 40%, similar al promedio de la OCDE. Al analizar las tasas a las rentas personales del capital es importante notar que en Chile, a diferencia de otros países, el sistema tributario está integrado, es decir, los impuestos que se pagan a nivel corporativo son un 100% crédito para el pago

Tabla 3

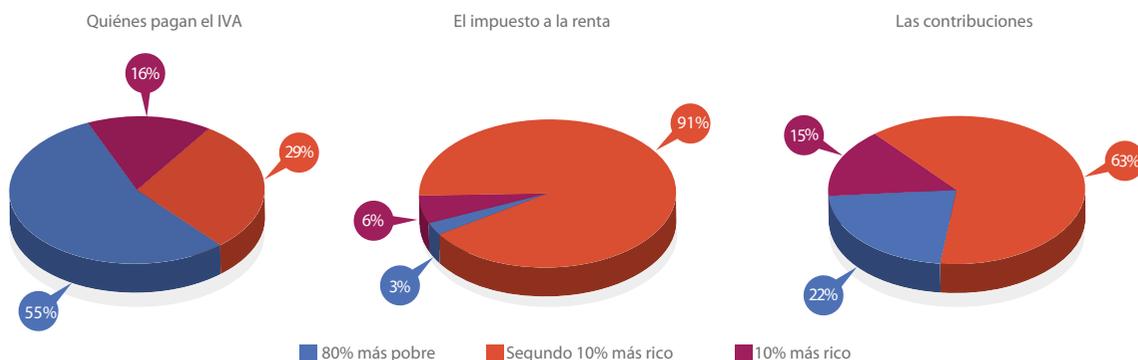
Tasas Impositivas

Tasas Impositivas	Máxima tasa Impuesto a la renta	Impuesto Corporativo	Impuesto a la renta corporativo y personal Retiro de Utilidades:	Impuesto al Valor Agregado	Contribuciones a la propiedades	Impuesto a la Bencina	Impuesto al Diesel	
			100%	30%		[US\$/Litro]	[US\$/Litro]	
Chile	40.0	20.0	40.0	26.0	19.0	1.2	0.44	0.2
Dinamarca	59.6	25.0	58.8	25.0				
Portugal	42.0	26.5	41.2	20.0				
México	28.0	28.0	28.0	15.0				
Turquia	35.6	20.0	17.5	18.0				
Promedio	41.4	25.7	40.8	17.7	1.7	0.57	0.42	
Desviación Est	9.8	6.2	9.0	5.3	1.1	0.31	0.23	

Fuente: OCDE

Figura 5:

Distribución del Pago de los Impuestos según Decil de Ingreso del Hogar



Fuente: Cantallopts, Jorrat y Scherman (2007).

de los impuestos personales del dueño de la corporación. Luego la comparación relevante no es entre impuestos corporativos, sino que entre los impuestos consolidados que paga el dueño del capital. Asumiendo que un empresario está en la tasa máxima de impuesto a la renta y que se reparte el 100% de las utilidades de la empresa, en Chile el dueño del capital paga un 40% si este está en el tramo más alto del impuesto global complementario. En promedio para la OCDE, este pago es muy similar al chileno, con un 41%.

El párrafo anterior muestra que las tasas marginales máximas de impuestos a la renta en Chile y el promedio de la OCDE son similares, pero la Figura 5 muestra que la recaudación es sustancialmente menor en Chile. La explicación es que claramente la base tributaria de este impuesto en Chile es menor. Un factor importante para reducir la base de este impuesto son las franquicias que tienen las rentas del capital, en particular, los beneficios que existen en Chile a la reinversión de utilidades. De hecho, al reestimar la tasa impositiva de las rentas del capital tomando en cuenta estos beneficios y que en Chile las corporaciones reparten en promedio un 30% de sus utilidades, tenemos que el impuesto que paga el tenedor del capital es de sólo un 26% en el período en que se produce el beneficio.⁴ Al tomar esto en consideración, la diferencia pasa a ser entre una tasa de 26% en Chile y de 41% en promedio en la OCDE. Esta diferencia ayuda a explicar la diferencia de recaudación de impuestos a la renta en Chile y el resto de los países OCDE.

Finalmente, mirando los impuestos específicos a los combustibles, vemos que Chile presenta una tasa muy inferior al promedio de la OCDE. Un 25% menor en el caso de la bencina y un 50% menor en el caso del diesel.



Quién paga los distintos impuestos

Las diferencias en la estructura impositiva tienen impacto en la progresividad del sistema tributario, por cuanto existen importantes diferencias en quién paga los distintos impuestos (Figura 5). En Chile, el 10% más rico de la población, que recibe el 40% de los ingresos, paga un 55% del IVA, un 63% de las contribuciones a los bienes raíces y un 91% del impuesto a la renta. Por su parte, el 80% más pobre del país paga un 55% del IVA, un 22% de las contribuciones y un 3% del impuesto a la renta.

Dentro del impuesto a la renta, la carga tributaria de las rentas del capital está mucho más concentrada en la población más rica que lo que sucede con las rentas del trabajo. El último decil recibe el 70% de las rentas del capital y el 31% de las rentas del trabajo. En términos de pago de impuestos, el 5% de los contribuyentes paga más del 95% de los impuestos a las rentas del capital.

⁴ Esta tasa considera a un empresario en la tasa máxima del impuesto a la renta.

Tabla 4

Gasto Tributario en Chile

Gasto Tributario	2009 [%PIB]	2010 [%PIB]	2011 [%PIB]	2012 [%PIB]	2012 [%PIB]	Promedio [%PIB]
Impuesto a la Renta	3.23	4.9	3.5	2.87	4.1	3.72
Diferimiento de Impuestos	2.48	4.02	2.61	2.08	3.28	2.89
Rentas Retenidas	1.31	2.01	1.16	1.27	1.78	1.51
Retiros Re-Invertidos en 20 días	0.23	0.35	0.21	0.22	0.31	0.26
Otras diferencias temporarias			0.27	0.31	0.19	
Tratamiento APV	0.1	0.1				0.10
IVA	0.86	0.82	0.77	0.69	0.83	0.79
Crédito Construcción			0.18	0.19	0.24	0.20
Total	1.09	5.72	4.27	3.57	4.93	4.5

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para los años 2009-2013.



El buen funcionamiento de un sistema tributario depende tanto de su diseño como de una administración tributaria eficiente que evite la evasión y la elusión tributaria.

Erosión tributaria por gasto tributario

Las principales fuentes de la erosión de la recaudación son los gastos tributarios y la evasión.

El gasto tributario es la transferencia de recursos públicos que se lleva a cabo mediante la reducción de una obligación tributaria, respecto de una norma o impuesto de referencia, más que por la vía del gasto directo (OCDE, 2004).⁵ Los datos del Ministerio de Hacienda muestran que en el último lustro el gasto tributario del impuesto a la renta ha sido igual a un 3,7% del PIB por año, mientras en el IVA ha sido equivalente a 0,8% del PIB por año (Tabla 4). En el gasto del impuesto a la renta resaltan los gastos tributarios asociados a los "Diferimientos de Impuestos" (2,9% del PIB) y a las "Rentas Retenidas" (1,5% del PIB). Estos dos gastos tributarios se relacionan con el incentivo a la reinversión de utilidades de la reforma de 1984. En el IVA, el principal gasto tributario es el Crédito Construcción, que

significa una menor recaudación de 0,2% del PIB por año. Por su parte, Jorratt (2012) estima el gasto tributario en el impuesto a los combustibles igual a 0,29% del PIB en 2011.

El buen funcionamiento de un sistema tributario depende tanto de su diseño como de una administración tributaria eficiente que evite la evasión y la elusión tributaria. La evasión y la elusión son una de las principales fuentes de inequidad de los sistemas tributarios.

Quien incumple la ley evadiendo, así como quien busca subterfugios legales para reducir su carga tributaria, genera una inequidad con respecto a quien cumple la ley en su letra y su espíritu. Jorratt (2012) plantea que la evasión y la elusión aumentan la brecha tributaria que existe en Chile entre los trabajadores dependientes y los empresarios, pues estos últimos tienen relativamente más formas de eludir y evadir el pago de sus impuestos. El problema no es sólo de inequidad horizontal sino

⁵ Jorratt (2012) describe las diversas formas de los gastos tributarios. Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imposables. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, tales como exenciones, exoneraciones, hechos no gravados, etc. Deducciones: Cantidades

también vertical. El implementar acciones para evadir o eludir impuestos requiere invertir conocimiento, tiempo y recursos que se justifican mayoritariamente para quienes por ley les corresponde pagar mayores tributos.

De esta manera, Chile presenta una brecha importante entre la recaudación efectiva y la teórica (estimada según cuentas nacionales), lo que se explica por evasión y elusión. Es importante cerrar esta brecha porque eso implica que el actual sistema tributario puede rendir más que lo actual. Para ello se debe fortalecer la fiscalización tributaria.

Estructura del sistema Tributario y Distribución del Ingreso

Como se mencionó en la introducción y se profundizará más adelante, existe en Chile una creciente demanda por una mejor distribución del ingreso. Durante las décadas de 1990 y 2000 existió un consenso implícito en Chile: que la mejor política para mejorar la distribución del ingreso era a través de gasto social focalizado. Se consideraba que el sistema tributario no

desigualdad, mientras que la estructura impositiva tiene un efecto nulo en el Gini. La Tabla 5 muestra que para el conjunto de países de la OCDE el promedio del Gini de los ingresos autónomos es 0,415. Este indicador cae 0,03 al aplicar los impuestos, y cae 0,75 adicionales al incluirse las transferencias, llegando a un Gini final promedio de 0,31. Es decir, un tercio de la mejoría en el Gini se debe a la política tributaria y dos tercios a las transferencias sociales. Según la información de este mismo estudio, en Chile la estructura tributaria en conjunto con las transferencias sociales reducen el Gini de ingresos autónomos sólo de 0,526 a 0,501.

La evidencia de los países de la OCDE muestra que las estructuras de los sistemas tributarios como la forma de las transferencias sociales cambian dependiendo de qué tan desigual sea la distribución de los ingresos autónomos. Así, los países menos desiguales en sus ingresos autónomos, como son los países nórdicos, tienden a tener altos impuestos a la renta y transferencias universales no focalizadas (es decir, beneficios iguales para todos, independientemente de su nivel de ingreso). Por su parte, los países con mayor desigualdad en sus ingresos autónomos debido principalmente a diferencias en salarios, como por ejemplo Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña e Irlanda, presentan transferencias focalizadas e impuestos a la renta más progresivos. Lo anterior para mejorar la distribución del ingreso que en su componente autónoma es más desigual.

Finalmente, la literatura tanto teórica como empírica de finanzas públicas, muestra que una política óptima y realista en términos de implementación presenta impuestos fuertemente progresivos. Diamond y Saez (2011) muestran que la solución óptima al “trade-off” o dicotomía entre eficiencia y costos de equidad tiene impuestos significativos al ingreso con tasas marginales altas. Erosa y Gervais (2002) muestran que la solución óptima también incluye impuestos al stock de riqueza. Por su parte, Roger y Li (2009) al incorporar los costos asociados a la recaudación en términos de informalidad, presentan argumentos adicionales para tener impuestos a las rentas del capital.

Diamond y Saez (2011) extraen las sugerencias de política de esta literatura. Sus principales puntos son:

- Los contribuyentes con altos ingresos deben tener tasas impositivas crecientes y niveles de impuestos mayores a los actuales en EE.UU. (42,5%). Diamond y Saez (2011) plantean que no existe una gran elasticidad del trabajo de los contribuyentes de altos ingresos y la tasa impositiva marginal.
- Los contribuyentes de bajos ingresos deben ser subsidiados. El subsidio debe desaparecer gradualmente al aumentar el ingreso. Existe evidencia que las personas de bajos ingresos tienen una alta elasticidad extensiva en el mercado laboral. Un impuesto negativo puede tener un impacto importante en la oferta laboral de sectores de menores ingresos, disminuyendo la pobreza y la desigualdad.
- Los ingresos del capital deben ser gravados. En la práctica es muy difícil diferenciar entre ingresos al capital o al trabajo en los contribuyentes de mayores ingresos.⁷

Tabla 5

Estructura Tributaria, Transferencias Sociales y Distribución del Ingreso

	OCDE	Chile
Gini ingresos autónomos	0.415	0.526
- Impuestos	0.030	0.010
- Transferencias	0.075	0.015
Gini Final	0.310	0.501

Fuente: Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012).

era efectivo para mejorar la distribución del ingreso, por lo que su objetivo debía acotarse a financiar el gasto social.

Nueva evidencia, tanto para Chile como para el mundo, ha ido modificando este consenso. Centrados en simulaciones con información de ingresos tributarios de Chile, Cantallopis, Jorraj y Scherman (2007) muestran que una reforma tributaria, neutra en lo recaudatorio, que aumente los impuestos a las rentas del capital y que reduzca el IVA, reduciría el Gini existente en el año 2003,⁶ de 0,5302 a 0,4879. Estimaciones más recientes de Agostini (2012) muestran que eliminar los beneficios a la reinversión de utilidades y otras exenciones como la renta presunta en algunos sectores, mejoraría el Gini en 0,04 puntos. Por su parte, un estudio reciente de la OCDE muestra que tanto las transferencias sociales como la estructura impositiva tienen un importante impacto en la distribución del ingreso de sus países miembros. En este estudio se muestra que en Chile las transferencias sociales tienen un impacto menor en reducir la

⁶ Este cálculo se realiza utilizando la definición de Ingreso de Haig-Simons en vez “Ingreso Material

⁷ Pirtilla y Selin (2011), Gordon y MacKie-Mason (1994), entre otros, presenta evidencia de la elasticidad de la asignación de las ganancias entre ingresos laborales y al capital ante cambios en los impuestos relativos.

En resumen, nueva evidencia teórica tanto para Chile como para el resto del mundo, ha ido cambiando el paradigma que indicaba que la mejor forma de combatir la desigual era a través de transferencias sociales financiadas con impuestos neutros. El paradigma actual es otro donde, citando a Agostini (2012), “para redistribuir ingresos, los tributos progresivos y el gasto social bien focalizado son instrumentos complementarios y no sustitutos”⁸. Es importante notar que esta discusión sigue cruzada por la existencia de un trade-off entre un nivel de recaudación y distribución del ingreso por un lado, y los potenciales impactos de la tributación en el crecimiento por el otro.

II. Elementos de economía política a considerar para una futura reforma tributaria en Chile

a. Creciente percepción ciudadana de inequidad social y críticas al modelo económico

Las movilizaciones sociales del año 2011 marcaron un punto de inflexión en la discusión sobre políticas públicas en el país. Surgió con fuerza el tema de la desigualdad y cómo el sistema educacional, más que remediarla, tiende a perpetuarla. Esta reflexión social se ha traducido en mayores demandas por bienes públicos, en particular, por educación pública. Además, se ha observado que el actual malestar por la mala distribución del ingreso no sólo es un asunto puntual de la realidad chilena, sino que también se alimenta con el descontento a nivel mundial surgido por las consecuencias sociales de la crisis financiera internacional, y por la pregunta de quién debiese en justicia asumir sus costos.

A pesar de que Chile presenta bajos niveles de pobreza con respecto a Latinoamérica y niveles similares al promedio en términos de mala distribución del ingreso, los chilenos presentan hoy por lejos la peor percepción de desigualdad en la región. Según la encuesta Latinobarómetro 2011 (Figura 6), sólo 6% de

los chilenos cree que la distribución del ingreso es justa. Para el resto de la región este guarismo es 20%.

Además, la percepción respecto a que la situación de desigualdad en el país mejorará en el futuro, tuvo una fuerte caída post movilizaciones sociales. Según la encuesta Bicentenario, de la Universidad Católica y Adimark GFK (Figura 12), en el año 2009 un 27% de los chilenos creía que un pobre tenía probabilidades bastante altas de salir de la pobreza. Este porcentaje cayó a 17% en los años 2011-2012. Situaciones similares suceden con las perspectivas de la clase media y de los pequeños empresarios. El mayor descontento con la desigualdad no es sólo un fenómeno de Chile, también se observa en las economías desarrolladas, donde ha crecido el malestar por la desigual distribución de los ingresos post crisis financiera internacional de 2008-2009. Según la encuesta Adimark GFK, las movilizaciones sociales, que masificaron la discusión de los temas de educación y desigualdad, han tenido un impacto en la aprobación de las bases del crecimiento económico chileno.

b. Propuestas de reforma tributaria instaladas en la discusión política-electoral

El cambio de percepción de la opinión pública y los requerimientos de financiamiento fiscal para el próximo período de gobierno, han implicado un cambio sustantivo en el debate político chileno y marcado el debate presidencial de este año. Todos los candidatos de la actual oposición de centro izquierda han incluido en su programas reformas al sistema educacional para mejorar su calidad y reducir su inequidad, y lo han unido a reformas tributarias, tanto para financiar el mayor gasto permanente de dicha reforma, como para reducir la desigualdad del ingreso vía impuestos progresivos. En forma adicional, aunque con menor intensidad, se ha planteado que el alza impositiva se realice vía impuestos verdes.⁹

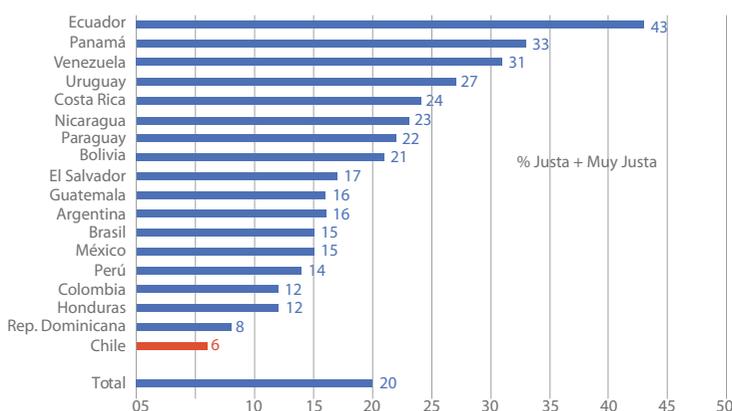
c. Requerimientos de financiamiento fiscal

Como hemos enfatizado, el cambio en la opinión pública ha tenido un impacto en el discurso de todos los actores políticos. Es así que el actual gobierno de Sebastián Piñera debió impulsar reformas en educación a pesar de no estar en su programa de gobierno. Estas reformas han sido cuantiosas en términos de recursos comprometidos. A ellas se deben sumar reformas en otras áreas que implican gastos permanentes no financiados con nuevos ingresos permanentes, por ejemplo la extensión del permiso postnatal, la eliminación del pago de salud del 7% de los jubilados, las transferencias condicionadas del llamado ingreso ético familiar, entre otras. Todo esto ha tenido un impacto en la proyección de las cuentas fiscales futuras.

Esta nueva situación fiscal se ha traducido en: i) un casi nulo ahorro fiscal durante los últimos años de bonanza del precio del cobre, ii) un déficit estructural en todos los años, pese a tener un precio del cobre de largo plazo que aumenta los ingresos estructurales, muy por sobre el promedio de la última década,

Figura 6:

Percepción de Inequidad



⁸ Boadway y Marchand (1995); Cremer y Gavari, (1997); Hierro et al., (2012), también plantean que los impuestos son una herramienta complementaria al gasto social para redistribuir el ingreso.

⁹ Las propuestas de los precandidatos Orrego, Velasco y Enriquez-Ominami, como además la propuesta del conjunto de la oposición del mes de abril 2012, plantean impuestos verdes.

y iii) una casi nula holgura fiscal en los próximos años para implementar propuestas por sobre los gastos ya comprometidos.

Al ver la evolución del déficit fiscal efectivo de los últimos años, se aprecia que durante el período marzo 2010 y diciembre 2012, cuando el precio del cobre fue en promedio de un US\$ 3,7/lb, el Fisco tuvo un ahorro promedio anual de 0,2% del PIB, cifra baja si se considera que durante el período marzo 2006 y diciembre 2009, cuando el precio del cobre fue en promedio un US\$ 2,9/lb, el Fisco ahorró anualmente en promedio un 4,0% del PIB. Este último período incluye el fuerte déficit fiscal de -4,2% del PIB en el año 2009 producto de la crisis financiera internacional. En consecuencia, en los últimos años, parte importante del aumento del gasto público se ha financiado con la bonanza transitoria del cobre.

Esta situación implica que sólo para volver al nivel de balance estructural, en el año 2014 se requiere aumentar la recaudación estructural en un 1% del PIB. Esto sin incluir satisfacer las demandas adicionales asociadas a educación y otras áreas sociales, como por ejemplo salud y pensiones.

de desmunicipalización de la educación básica y media). Los proyectos aprobados ya están considerados en las estimaciones del déficit fiscal del año 2013 y en las estimaciones de déficit para los años 2014 y 2015, mientras que los segundos sólo están incluidos en estas últimas proyecciones.

Adicionalmente a los cerca de 2 puntos del PIB anuales que se requerirían para financiar una reforma educacional integral, habría que sumar 1 punto del PIB para equilibrar las cuentas fiscales estructurales que este gobierno dejará, con un déficit de 1% del PIB.

Considerando que para la reforma educacional el gobierno actual ya habría comprometido gastos del orden de 1 punto del PIB, entonces las necesidades de financiamiento para completar la reforma y para equilibrar las cuentas fiscales estructurales serían de 2 puntos del PIB al año en régimen, es decir, debe recaudar en torno a US\$ 5.000 millones a US\$6.000 millones anuales.



*En los últimos años,
parte importante del
aumento del gasto
público se ha financiado
con la bonanza
transitoria del cobre.*

d. Costos de las demandas en educación y de una convergencia a un balance estructural

Realizar una reforma sustantiva del sistema educacional en todos sus niveles para mejorar su calidad y reducir sus inequidades requiere una inversión importante de recursos públicos. Si bien no es propósito del presente estudio establecer cuál será la reforma educacional que debe implementarse, existe un consenso en todos los sectores políticos sobre la necesidad de una reforma, aunque no así sobre sus características ni su financiamiento. Con todo, diversas estimaciones indican que una reforma integral tendría un costo anual en régimen cercano a los 2 puntos del PIB.

El actual gobierno ha introducido proyectos de ley que abordan parte de los puntos que una reforma estructural del sector requiere. Algunos de estos proyectos han sido aprobados (como la rebaja de la tasa de interés del sistema de crédito con aval del Estado para educación superior), mientras que otros aún están en discusión (como el proyecto de carrera docente y el

e. Principios orientadores para decidir el contenido de la reforma

Un primer elemento a considerar es la factibilidad que la reforma se pueda aprobar e implementar de forma relativamente expedita, y así generar recursos en forma oportuna para financiar el objetivo explícito que ella tiene: generar los recursos necesarios para financiar una reforma educacional de envergadura. Esta factibilidad dependerá de su complejidad, en particular si busca o no realizar cambios profundos al sistema tributario actual. Por ejemplo, una propuesta que pretendiese dismantelar el actual sistema integrado, donde el pago de los impuestos de primera categoría es crédito del global complementario del dueño del capital, tendría un nivel de complejidad que haría muy difícil su rápida implementación.

Un segundo elemento a considerar es que el aumento de la recaudación esté concentrado progresivamente en quienes tienen mayores ingresos. La mayor recaudación en los contribuyentes de mayores ingresos debe ser más que proporcional a estos

últimos. Por ejemplo, una propuesta que buscara aumentar el IVA cumpliría con el fin de recaudar más, pero no sería progresivo. Además, como se observó previamente, la actual tasa de 19% del IVA está en los niveles de los países desarrollados, no así las tasas de los impuestos a la renta, lo cual es otra razón en contra de aumentar este impuesto.

Un tercer elemento a considerar es que el aumento en recaudación implique el menor impacto en la inversión, para no desacelerar la economía en el corto plazo, de forma de evitar la confrontación con los sectores políticos que ponen hincapié en el crecimiento económico como herramienta para reducir la pobreza y luego la desigualdad.

Un cuarto elemento a considerar es que se debe favorecer ampliar las bases en la cuales se aplican los tributos, por sobre aumentar sus tasas. Esto se puede hacer eliminando franquicias tributarias. Como lo plantea Jorratt (2012), las franquicias tributarias reducen la equidad horizontal del sistema tributario, tienen problemas de focalización, beneficiando tanto al grupo objetivo como a cualquier otro que cumpla o simule cumplir la normativa legal; son una potencial fuente de distorsión de

Es relevante que la reforma tributaria apunte a mejorar la distribución de los ingresos, que en el caso de Chile muestran una persistente mala distribución.

las decisiones económicas al cambiar los precios relativos, generan estímulos a la evasión y la elusión que causan inequidad vertical, y complejizan la estructura tributaria elevando tanto los costos para los contribuyentes como para el SII.¹⁰ Por lo tanto, la reforma debe buscar reducir las actuales exenciones que tiene el sistema tributario chileno.

En el IVA, por ejemplo, se debe revisar la pertinencia del crédito especial para la construcción de viviendas (que genera un gasto tributario anual de 0,2% del PIB). Por su parte, en el impuesto a la renta las principales exenciones están en los diferimientos de impuestos (que generan un gasto tributario anual de 2,9% del PIB) y en las rentas empresariales retenidas que no pagan impuesto (cuyo gasto tributario anual es de 1,5% del PIB).

Un quinto elemento a considerar es que la reforma debe disminuir la evasión y la elusión de los tributos. Sin duda la evasión y la

elusión distorsionan la equidad horizontal y vertical del sistema tributario. El imperio de la ley implica sanciones a quien no cumpla la ley, en particular a quien la evade. Toda propuesta debe considerar tanto un perfeccionamiento de la fiscalización actual como recursos para fortalecer al SII. Respecto a la elusión tributaria, las modificaciones deben considerar tanto medidas para evitar actuales situaciones de elusión, como medidas que otorguen a las autoridades mejores herramientas para combatirla. Estas medidas tienen la ventaja de ser generalmente aceptadas por amplia mayoría, por ser políticamente complejo oponerse a fortalecer la fiscalización.

Un sexto y último elemento a considerar es que la reforma no debe favorecer la concentración del ahorro nacional y por ende de la propiedad. A modo de ejemplo, los incentivos al ahorro voluntario de pensiones que reducen la base imponible favorecen desproporcionadamente a las personas de mayores ingresos y, por ende, la concentración de la riqueza, que en Chile ya es muy concentrada. Lo mismo pasa con los incentivos a la reinversión, que favorecen desproporcionadamente a las personas de mayores ingresos. Este elemento es importante puesto que la reforma debe ser concebida para que genere gran cantidad de ganadores y pocos perdedores, por lo que los incentivos al ahorro no deben ser solo para unos pocos.

Impacto sobre la economía

Toda reforma tributaria que aumente la recaudación genera un debate sobre su impacto en la economía, el cual se centra en el impacto en la inversión y en el ahorro interno (y por ende en la cuenta corriente).

Esta discusión puede ejemplificarse con el actual incentivo a la reinversión de utilidades empresariales. Al momento de proclamarse dicha ley, en el año 1984, tal cual lo señaló el director del SII de la época, en nombre del Ministro de Hacienda: "la intención del Ministro de Hacienda, consiste en generar recursos destinados al ahorro y la inversión, ya que, según él vislumbra, que el flujo de crédito interno, en lo futuro, será bastante restringido y, en consecuencia, no se podrá contar con esos recursos para acrecentar el desarrollo del país."¹¹ En efecto, Chile en el año 1984 estaba saliendo de la crisis económica de los años 1982-1983. Durante estos años el PIB cayó un 14%, la inversión alcanzó sólo un 10% del PIB en 1983, el crédito al sector privado se vio colapsado por la devaluación del peso que hizo que el stock de deuda subiera de 53% del PIB en 1981 al 84% PIB en 1982. Chile debió renegociar su deuda para no entrar en cesación de pagos, lo que cerró los mercados internacionales de crédito y derivó en una crisis financiera. Dos grandes bancos fueron intervenidos a finales del año 1981. Entre 1981 y 1986 la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras intervino y cerró 16 instituciones financieras por insolvencia, debido a pérdidas que excedían su capital y reservas. En estas circunstancias de nula intermediación financiera, la única

¹⁰ Los regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso rompen la equidad horizontal y generan ineficiencias importantes (Zee, 1998; Auerbach y Hassett, 1999; McLure, 1999). Adicionalmente, aumentan la desigualdad (Picketty y Saez, 2003, 2012), por lo que son una mala idea tanto por eficiencia como por equidad.

¹¹ Historia de la ley de impuesto a la renta 1984 pag 475. "Expresa que la filosofía del sistema propuesto se inspira, en el hecho de que el Fisco está dispuesto a hacer un esfuerzo en ese sentido, e, inclusive, endeudarse por un corto período, mediante la rebaja en los ingresos presupuestarios, pues prefiere que sea el sector privado quien invierta. Señala que, por tal motivo, el titular del Ministerio de Hacienda cree que se debe hacer un esfuerzo serio y persistente en el tiempo, con el fin de generar un ahorro interno que se traduzca en inversión y posibilite el crecimiento de la economía chilena."

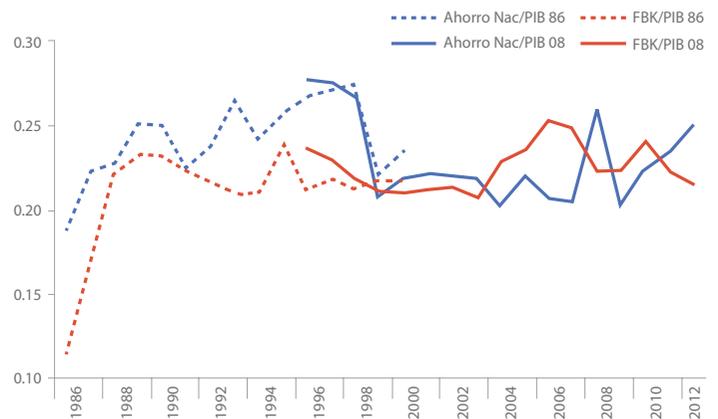
fuerza de financiamiento de la inversión era la retención de utilidades. Por lo tanto, en ese contexto se justificaba incentivar la reinversión de utilidades empresariales.

La situación actual es complemente distinta. El sistema bancario está muy desarrollado (el crédito sobre el PIB alcanza el 65%, mientras que el promedio de Latinoamérica y el Caribe, LAC, es 33%) y solvente (el capital sobre activos es de 14%). Dispone de formas modernas de financiamiento como leasing y factoring (sus volúmenes representan un 13% del PIB); las firmas tienen acceso al financiamiento externo a bajas tasas. Tiene un mercado de capitales desarrollado (la capitalización bursátil representa un 127% del PIB) y existe un fuerte aumento de la emisión de bonos privados (bonos privados representan un 15% del PIB). Sin duda, la retención de utilidades hoy no es la única fuente de ahorro de las firmas.

La integración financiera de Chile a los mercados externos ha hecho que la inversión doméstica (Formación Bruta de Capital) se desacople del ahorro nacional.

Figura 7:

Formación Bruta de Capital y Ahorro Nacional



Fuente: Banco Central de Chile



EQUIDAD

Bustos, Engel y Galetovic (2004) estudian el impacto de las variaciones del impuesto de primera categoría en Chile durante el período 1985 y 1995. Ellos muestran que el impacto en el costo de capital y la inversión es pequeño y podría incluso ser positivo. Esto se debe a que en Chile existen una serie de incentivos a la inversión, entre ellas una depreciación muy acelerada e incentivos a la inversión en capital físico, además del descuento de los intereses.

La discusión del aumento del impuesto de primera categoría, así como el pago de impuesto de global complementario en base a utilidades devengadas, ha tenido asociadas medidas que incentiven la inversión.

La primera es aumentar la tasa de depreciación de los activos. Esta medida reduce el costo del capital e implica un incentivo a la inversión. Chile ya presenta tasas de depreciación altas. Si se aplica una tasa de depreciación instantánea, el sistema tributario se asemeja a un sistema de impuesto sobre flujo de caja, el cual incentiva la inversión, Gordon (2011).

El segundo mecanismo de incentivo a la inversión es ampliar las firmas que pueden acceder al artículo 14 ter de la Ley de

Impuesto a la Renta. En este régimen se paga impuestos sobre flujo de caja y se permite llevar contabilidad simplificada y deducir como gasto las inversiones e inventarios. Los requisitos son ser contribuyente de IVA, tener ingresos anuales menores a 5.000 UTM (promedio de los últimos tres ejercicios, era 3.000 UTM hasta el 2008) y un capital inicial menor a 6.000 UTM.

III. Conclusiones

Al momento de definir los ejes de una reforma tributaria, es importante que ella esté claramente identificada con un fin social específico, que hoy sería la reforma educacional. Asimismo, es relevante que la reforma tributaria apunte a mejorar la distribución de los ingresos, que en el caso de Chile muestran una persistente mala distribución.

El actual malestar social en el país, unido al apoyo que existe a una reforma educacional y a una mejor distribución del ingreso, puede inducir a que estos cambios sean vistos como una forma de consolidar y legitimar el modelo de desarrollo,

tal como sucedió con la reforma tributaria a comienzos de la transición a la democracia en 1990. En efecto, en 1990, el actual presidente Piñera planteaba que se requería para validar el modelo de desarrollo “demostrar que este modelo podía servir a todos, ya que a éste se le percibía como eficiente pero injusto, es decir se debían introducir mayores niveles de solidaridad para que éste se legitimara”.

Adicionalmente, la reforma tributaria que se plantee debe ser factible de aprobar e implementar rápidamente, para contar con recursos que puedan generar beneficios igualmente rápidos que la ciudadanía pueda percibir. Esto, pese a que en educación muchos beneficios son de largo plazo, en especial los asociados a calidad.

Pero además de los beneficios de invertir recursos en educación, la reforma debe mostrar que el sistema de desarrollo es capaz de generar no sólo crecimiento sino también una sociedad más justa en términos de la distribución, tanto de los ingresos como de los recursos humanos. Por lo tanto, la reforma tributaria debe estar acompañada de políticas públicas que den confianza en cuanto a que los recursos recaudados no serán dilapidados y que se invertirán efectivamente para lograr el objetivo de una educación de equidad y calidad.

Finalmente, se debe enfatizar que una reforma tributaria que levante los recursos para una reforma educacional que mejore la calidad y el capital humano tendrá un impacto positivo en el crecimiento potencial de la economía. Además, se debe resaltar que una reforma que haga que los recursos del crecimiento ayuden a tener una mejor distribución del ingreso dará una mayor estabilidad al país. Mayor capital humano y mayor estabilidad más que compensarán el desincentivo a la inversión de corto plazo que podría tener una mayor carga tributaria. **E&A**

Referencias

Solt, Frederick. 2009. “Standardizing the World Income Inequality Database.” *Social Science Quarterly* 90(2):231-242. SWIID Version 3.1, December 2011.
Source: Calculated from data in Gebauer and Parsche (2003), Table 1. VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done? Michael Keen and Stephen Smith
Silvani, C y J. Brondolo (1993). “Medición del Cumplimiento Tributario en el IVA y Análisis de sus Determinantes”. IMF-CIAT.
Journard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries”, OECD Economics Department Working Papers, No. 926, OECD Publishing.
Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001). “Balance estructural del Gobierno Central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000”. Serie de Estudios de Finanzas Públicas N°1, DIPRES, Ministerio de Hacienda, Chile.
Tokman, M., J. Rodríguez y C. Espinosa (2005). “Finanzas Públicas de la Reforma de Salud”, en *Reforma de la Salud en Chile: Desafíos de la Implementación*, Instituto de Políticas Públicas y Gestión en Salud, Universidad Andrés Bello, 2005.
Marcel, M. (1997). *Políticas Públicas en Democracia: El caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile*. Colección Estudios CIEPLAN 45 (junio) pag.33-83.
Marfán, M. (1994). *LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS AÑOS 1990 Y 1993*. Estudios Públicos, 53 (verano).
Engel, E. M. R. A. & Galetovic, A. y Raddatz, C, 1999. “Taxes and income

distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic,” *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 59(1), pages 155-192
Bustos, A, E. Engel y A. Galetovic (2004). “Could higher taxes increase the long-run demand for capital? Theory and evidence for Chile,” *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 73(2), pages 675-697, April.

Jorrat, Michel (2012). “Gasto tributario y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas”. En J. P. Arellano y V. Corbo (eds.), *Tributación para el desarrollo*. Santiago: CEP-CIEPLAN .

Diamond, P. y E. Saez (2011). “The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations”. *Journal of Economic Perspectives* 25(4).

CEPAL (2012). *Panorama Social de América Latina*.

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.

Cantallopts, Jorge, Michel Jorrat y Danae Sherman (2007). “Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma”. CEPAL . Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>.

Gebauer, A. and R. Parsche (2003), *Evasion of Value-Added Taxes in Europe: IFO Approach to Estimating the Evasion of Value-Added Taxes on the Basis of National Accounts Data (NAD)*, CESifo DICE Report 2, pp 40-44.

Journard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012). “Tackling income inequality: the role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012.

Fellman, J., M. Jäntti and P.J. Lambert (1999): *Optimal Tax-Transfer Systems and Redistributive Policy*, *Scandinavian Journal of Economics* 101, 1–9.

Roland Benabou, 2002. “Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?,” *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 70(2), pages 481-517, March.

Erosa, Andrés y Martin Gervais (2002). “Optimal Taxation in Life-Cycle Economies”. *Journal of Economic Theory* 105(2): 338–369.

Gordon, Roger & Li, Wei, 2009. “Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation,” *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 93(7-8), pages 855-866, August.

Pirttilä, Jukka y Hakan Selin (2011). “Income Shifting within a Dual Income

Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993”. *Scandinavian Journal of Economics* 113(1): 120-144.

Gordon, Roger y Jeffrey Mackie – Mason (1994). “Why Is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income

Shifting”. En M. Feldstein et al. (eds.), *The Effects of Taxation in Multinational*

Corporations (pp. 67-94). Chicago: University of Chicago Press.

Boadway, Robin y Maurice Marchand (1995). “The Use of Public Expenditures

for Redistributive Purposes”. *Oxford Economic Papers* 47(1): 45-59.

Cremer, Helmuth y Firouz Gavari (1997). “In Kind Transfers, Self Selection and

Optimal Tax Policy”. *European Economic Review* 41(1): 97-114.

Hierro, Luis A., Rosario Gómez-Álvarez y Pedro Atienza (2012). “The Contribution of US Taxes and Social Transfers to Income Redistribution”. *Public Finance Review* 40(3): 381-400.

Saez, Emmanuel, Joel Slemrod y Seth Gertz (2011). “The Elasticity of Taxable

Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review”. *Journal of*

Economic Literature 50(1): 3-50.

Gordon, Roger (2011). “Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review”.

Fiscal Studies 32(3): 395–414.