

Sobre Impuestos, Desigualdad y Reforma Tributaria*

HARALD BEYER

- En los últimos 30 años Chile ha sido uno de los países más exitosos en mejorar las condiciones de vida de su población. También se ha reducido la desigualdad, aunque ésta sigue siendo muy alta. Su combate se ha transformado en un objetivo político con una preeminencia que, quizás, antes no había tenido. Con todo, sorprende un discurso que sugiere que en plazos breves se pueden lograr grandes cambios en esta dimensión. De hecho, la reforma tributaria se presenta como detonadora de una reducción en la desigualdad.
- Sin embargo, los indicadores que habitualmente se utilizan para compararnos con los países de la OCDE no sufrirán mayores cambios en el corto plazo. Esto es así, porque el índice en el que nos comparamos es el coeficiente Gini después de impuestos y transferencias monetarias.
- El grueso de esa reducción en la mayoría de los países de la OCDE se explica por transferencias monetarias y mucho menos por la estructura tributaria. Pero en Chile éstas no van a aumentar significativamente con la reforma tributaria, ya que el grueso de ella se va a destinar a bienes y servicios que los hogares reciben sólo indirectamente (y, por lo tanto, no son consideradas en el indicador Gini que compara a los países OCDE en desigualdad).
- La mayor carga a las rentas, aun si recayera exclusivamente en el cinco por ciento de más ingresos, podría reducir el Gini en torno a 0,014. No debe menospreciarse, pero el efecto es claramente acotado. No parece razonable, entonces, crear expectativas respecto de un gran cambio en la desigualdad mediante la reforma, a menos que nos comparemos en otros indicadores más pertinentes.
- Al mismo tiempo, es difícil pensar que la reforma tributaria no tenga un efecto sobre la inversión, el crecimiento, el empleo y los salarios, sobre todo después de controlar por otros factores. Mucha literatura especializada apunta en esa dirección. Si se toman algunas de las estimaciones recientes (las intermedias y no las más altas) el aumento de la carga tributaria anunciado podría reducir, por una sola vez, el nivel del PIB en 4,5 por ciento. Por cierto, parte de este efecto podría compensarse si los recursos se gastasen apropiadamente. Pero a juzgar por las estimaciones de esta literatura es difícil que el efecto contractivo se anule completamente.
- El Gobierno puede minimizar el riesgo de afectar el crecimiento, el empleo y los salarios si se abre a revisar la propuesta de eliminar completamente el FUT. No parece tener sustento la confianza expresada por la autoridad respecto de que el efecto sobre la disponibilidad de caja de las empresas, como consecuencia de esta reforma, pueda resolverse sin mayores problemas acudiendo al mercado de capitales. La idea de que todo buen proyecto tendrá acceso a financiamiento no parece sostenible. A propósito del acceso a fondos propios, no deja de ser interesante que la gran mayoría de los países de la OCDE ha reducido agresivamente su impuesto a las empresas en los últimos lustros.
- Si el Gobierno flexibilizase su posición respecto del FUT, la menor recaudación que se generaría podría compensarse con una combinación de mayor control y acotamiento de este mecanismo (indudablemente que hay malas prácticas en su uso), la igualación gradual del impuesto específico al petróleo diésel con el que rige para las gasolinas y una eventual flexibilización en la meta de alcanzar un déficit estructural igual a cero al final de su mandato.

Harald Beyer. Director del Centro de Estudios Públicos.

* Se agradecen los comentarios de Vittorio Corbo, Andrés Hernando y Ernesto Ayala. Sin embargo, los errores que pudiese contener este texto son de mi exclusiva responsabilidad.

Introducción

La preocupación por la desigualdad ha cobrado fuerza en las más diversas regiones del mundo. Dos parecen ser los principales factores de esta preocupación. El primero, un aumento de la desigualdad en las últimas décadas en diversos países¹, lo que ha redoblado el interés en comprender sus mecanismos. Quizás la cara más visible de este fenómeno es la creciente atención a la participación del uno por ciento de mayores retribuciones en el ingreso nacional². Una excepción ha sido América latina que ha visto reducida su desigualdad, aunque debe reconocerse que la reducción es más bien modesta y proviene desde niveles muy altos.

Un segundo factor es que la crisis económica de 2008-9 generó grados altos de incertidumbre, preocupación por los niveles de protección social y reforzó la atención hacia la desigualdad, particularmente porque luego de ella en varias naciones se han recuperado más rápido las ganancias de las personas de más altos ingresos. Un tercer factor es que las innovaciones y los avances tecnológicos de los últimos años han aumentado en forma importante la demanda por capital humano, que ha crecido más rápido que la oferta, resultando en un aumento de su remuneración respecto de los salarios medios. En el caso de Chile, las tendencias de los últimos años parecen ser más bien positivas³. Con todo,

¹ Las desigualdades entre países han disminuido y quizás este hecho contribuya a explicar algo del aumento de desigualdad al interior de algunos países.

² Véase, por ejemplo, Anthony Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Saez, "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* 49(1) (2011): 3-71. Debe notarse que en varios, pero no en todos los países, los aumentos de desigualdad han ido acompañados de una mayor participación del uno por ciento más rico en el ingreso nacional.

³ Por ejemplo, de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE se desprende que entre 2010 y 2012 el valor del coeficiente Gini cayó levemente. Una trayectoria descendente en este coeficiente también muestran las encuestas CASEN.

los grandes avances que, en las más diversas dimensiones, han seguido a la recuperación y la consolidación de la democracia en Chile parecen estar oscurecidos por los escasos desarrollos en la reducción de la desigualdad.

Se suele establecer a menudo un vínculo entre desigualdad y carga tributaria, pero éste parece ser muy difuso como sugerirán las siguientes líneas. Las formas cómo se recaudan y asignan los recursos recaudados parecen tener más influencia en determinar la desigualdad de ingresos que el tamaño de la carga (por cierto atendido una carga mínima razonable). En todo caso, en ambos frentes Chile parece tener espacio para avanzar, independientemente de la definición respecto de la carga total que pueda adoptarse durante 2014.

Sobre desigualdad y carga tributaria

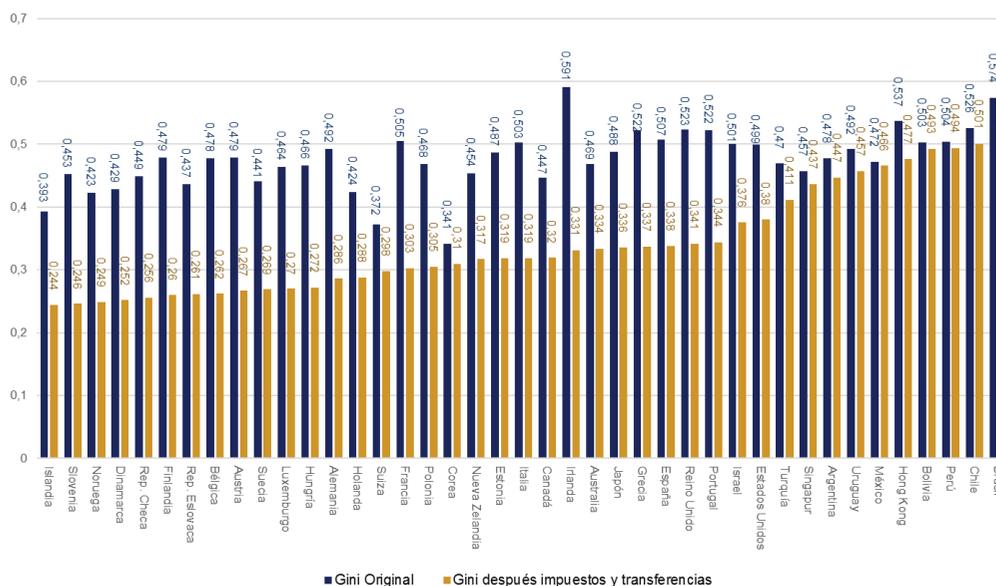
Un buen punto de partida para entender el contexto de las afirmaciones que se hacen en el párrafo precedente es el Gráfico 1. Éste muestra para cada país de la OCDE y un grupo de países latinoamericanos dos coeficientes Gini. La barra de la izquierda (más oscura) refleja el valor de este coeficiente antes de impuestos y transferencias. Esta distribución, que podríamos llamar primaria, es decir aquella resultante de los intercambios en el mercado, es relativamente elevada para un número significativo de países: un Gini de 0,42 o más. Así, varios de estos países no tienen una distribución primaria tan distinta de la chilena como habitualmente se supone⁴. Tampoco se debe desconocer que existen diferencias y, por tanto, es razonable pensar en modificar la distribución primaria a través de las

⁴ Los ingresos del capital son imperfectamente capturados por las encuestas de hogares a partir de las cuales se estiman las cifras del Gini. La calidad de esta captura es desconocida para cada uno de los países y, si fuera muy heterogénea, puede que los Gini "verdaderos" presenten mayores diferencias que las reflejadas en el Gráfico 1.

Gráfico 1

Coefficiente Gini antes de impuestos y transferencias y después de impuestos y transferencias alrededor de 2010

(Coeficiente fluctúa entre 0 y 1. Mientras más pequeño más igualitario es el país)



Nota: Para los países latinoamericanos, incluido Chile, las pensiones no se consideran parte de las transferencias y están incluidas en el Gini antes de impuestos y transferencias. Nora Lustig et al. realizan una simulación para los países incluidos en su estudio y el efecto redistributivo de las pensiones es inexistente o modesto, salvo quizás en Uruguay (véase la tabla 5 de su estudio).

Fuente: OECD Income Distribution and Poverty Database. Para países latinoamericanos no OECD, Nora Lustig et al., "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an Overview", *CEQ Working Paper* 13, 2013. Para Singapur, "Key Household Income Trends 2012", Department of Statistics. Para Hong Kong, Census and Statistics Department.

políticas públicas. Al respecto son factores claves mercados más competitivos; un acceso más igualitario a educación de calidad; mejores oportunidades laborales, especialmente a las mujeres y jóvenes con bajos niveles de capital humano, y apertura a la innovación, entre otros. Pero la menor heterogeneidad que se observa en esta distribución sugiere un alcance acotado de esas políticas respecto de la desigualdad de ingresos, aunque no necesariamente en la movilidad social o la calidad de vida.

Dicho esto, la comparación de este indicador con el Gini que resulta de corregir por impuestos y transferencias (barra de la derecha, más clara) es particularmente desfavorable para Chile, así como

para los países latinoamericanos (a los que habría que agregar algunos de los asiáticos). Mientras que en nuestro país el cambio es modesto, en otros países se observa una reducción relevante en el coeficiente Gini después de corregir por la aplicación de impuestos y transferencias. Esta es una dimensión en que queremos profundizar en esta nota.

La diferencia reportada en el Gráfico 1 entre la distribución de ingresos antes y después de impuestos y transferencias indudablemente que está influida por la estructura y el tamaño de la carga tributaria. Con todo, la relación es muy imperfecta. Así, la extensión de la carga tributaria no siempre asegura un impacto redistributivo importante. La

parte gruesa de la redistribución que se visualiza en dicho gráfico está explicada por las transferencias. Los impuestos juegan un papel acotado en este proceso. En efecto, entre los países de la muestra, no más de un cuarto de la diferencia entre el Gini antes de impuestos y transferencias (ADIT) y después de impuestos y transferencia (DDIT) –es decir entre 0,02 a 0,04 puntos– se explica por la carga y estructura impositivas⁵. Debe señalarse que este número en Chile es de solo 0,01⁶. En esta discusión es bueno tener en cuenta, además, que en general una mayor carga tributaria sobre los hogares hace menos progresivo el sistema tributario⁷. Probablemente esto se deba a que sostener una alta recaudación tributaria supone involucrar a todos los hogares. Por ejemplo, Dinamarca, el país con una mayor recaudación tributaria entre los países de la OECD, les impone a las personas que ganan el equivalente a 2/3 el salario promedio de la economía, una carga impositiva equivalente al 33,4 de su sueldo, esto es tres veces el promedio OCDE⁸.

⁵ Véase OECD, “Income Inequality and Growth”, *OECD Economics Department Policy Notes* 9, enero, 2012. En la gran mayoría de los países el efecto redistributivo de los impuestos supone una disminución en el coeficiente Gini en este rango. Nótese que en el mensaje que acompaña al proyecto de ley de reforma tributaria se sostiene que un tercio de los cambios en el Gini antes y después de impuestos y transferencias se explicaría por la forma en que se cobran los impuestos. Pero, a juzgar por la evidencia reportada por la propia OCDE, esta magnitud estaría sobrestimada.

⁶ Una magnitud similar o inferior a la chilena tienen Suiza, Corea, Japón, Islandia, Polonia y España. En los países latinoamericanos no OECD, el impacto de los impuestos, de acuerdo a Lustig et al., también sería modesto. Brasil mostraría la mayor disminución, pero ésta alcanzaría a sólo 0,014 puntos en el Gini.

⁷ La progresividad se estima a través del Índice de Kakwani que se mide calculando el coeficiente de concentración para los impuestos (el Gini de los impuestos) menos el “Gini” de los ingresos después de transferencias y antes de impuestos. Véase, OECD 2012, “Income Inequality and Growth”, 2012.

⁸ Véase OECD, *Taxing Wages 2011-2012 (2013)*, tabla II.1b. El análisis es para personas solteras. Si tienen cargas familiares estas magnitudes difieren, pero sólo en el margen.

El sistema tributario chileno no es el menos progresivo, pero está en el grupo de baja progresividad, de acuerdo a la información reportada por la OCDE⁹. Las razones que explican esto son diversas. Desde luego hay una serie de exenciones tributarias que beneficia a las personas de más altos ingresos. Muchas de ellas no tienen una justificación clara y su eliminación ayudaría a hacer más progresivo el sistema tributario¹⁰. Hay otro aspecto que a veces pasa desapercibido en el debate y que también afecta la progresividad del sistema tributario nacional: la baja proporción de las personas que paga impuesto a la renta. Por ejemplo, al salario promedio en Chile la tasa media de impuesto es cero, a pesar de que con ese nivel se alcanza el percentil 75 de la distribución de los ingresos del trabajo. En los países de la OCDE esa tasa promedió en 2012 un 15,34 por ciento a pesar de que, en general, corresponde a un ingreso relativo inferior al de Chile. No hay ningún país en la OCDE, salvo Chile, con tasa cero para el sueldo promedio (México, por ejemplo, tiene una tasa media para ese nivel salarial de 8,11 por ciento)¹¹. Como el esquema tributario tiene una progresión de tasas, las personas de más altos ingresos tampoco pagan por el tramo exento. Ello produce obviamente una menor recaudación. Por cierto, desde el punto de vista político es difícil modificar esta situación, toda vez que supone cobrarles impuesto a la renta a quienes hoy no lo pagan. Con todo es importante asumir que este hecho significa menor recaudación en impuestos a la renta. La tasa de recaudación de impuesto a la renta (personales y corporativos) en Chile, como porcentaje del PIB, es tres puntos porcentuales inferior al promedio OCDE

⁹ Véase la OECD *Income Distribution and Poverty Database*.

¹⁰ Sobre este punto se puede ver José Pablo Arellano y Vittorio Corbo, *Tributación para el desarrollo*, (Santiago: CEP/Cieplan, 2013). (<http://goo.gl/11p5cb>)

¹¹ Estas proporciones vienen de OECD *Tax Wedge Database*.

(8,5 versus 11,4 por ciento, 2011¹²). Una simulación simple, y por lo tanto incompleta y parcial, sugiere que la recaudación de los impuestos a la renta podría subir entre 0,7 y 1,9 puntos porcentuales del PIB si los impuestos personales siguieran una estructura similar a la de la OCDE¹³.

En todo caso, más allá de la carga tributaria a la que se aspire y la forma en que ésta se estructure, se debe estar consciente que, como se ha dicho, el impacto redistributivo potencial de los tributos es acotado. Eso no significa que los impuestos no puedan utilizarse para esos propósitos, pero no

¹² La fuente es OCDE, *Revenue Statistics 1965-2012*, 2013 Edition (Paris).

¹³ Las simulaciones que se hacen, muy modestas, son a partir de CASEN. Ésta presenta los ingresos netos, procediéndose a calcular los ingresos imposables. Esta presenta los ingresos netos, procediéndose a calcular los ingresos imposables. Se calibra la estructura tributaria para que la tasa media de impuesto para el salario promedio fluctúe entre 5 y 10 por ciento (hay que recordar que la tasa media reportada por la OCDE es 15,34 por ciento). Esto supone desplazar hacia la izquierda de la distribución de ingresos la estructura tributaria actual de manera importante, de modo de lograr las tasas medias deseadas (hay que recordar que las tres primeras tasas marginales son de 4, 8 y 14 por ciento, respectivamente). Indudablemente no hay una única forma de lograr este propósito. En el ejercicio realizado se opta por mantener las tasas marginales superiores (23, 30, 36 y 40 por ciento) en los actuales niveles de ingreso, que supone tener un tramo muy extenso con una tasa marginal de 14 por ciento. También se opta por nunca aplicarle impuesto a la renta a los ingresos por debajo del percentil 25 de la distribución. Un ejercicio más realista hubiese supuesto crear al menos un tramo intermedio en la parte baja lo que seguramente habría elevado la recaudación por encima de esta simulación. Las nuevas estructuras se aplican a los ingresos imposables estimados. Es importante notar que la última Casen disponible es de 2011 y, por tanto, se estimaron con la estructura tributaria vigente en ese entonces (levemente distinta de la actual). Los ingresos imposables mensuales se actualizaron a diciembre de 2013 por IPC, multiplicándose por 12 y se les aplicó la estructura vigente del impuesto global complementario y la “simulada”. La mayor recaudación se obtiene por diferencia, y no se hizo un esfuerzo por ajustar a las recaudaciones efectivas reportadas por el Servicio de Impuestos Internos. Por eso es un ejercicio solo ilustrativo, para dar una idea de la menor recaudación que significa una estructura tributaria de los impuestos a la renta distinta de la OCDE y que excluye a una proporción significativa de la fuerza de trabajo del cobro de impuestos a la renta.

hay razones para esperar mucho de ellos en esta dimensión. Así, el mayor impacto redistributivo se define en la magnitud y diseño de las transferencias monetarias. La magnitud no es suficiente, porque la asignación de éstas puede ser menos redistributiva de lo anticipado¹⁴. El Gráfico 2 presenta las transferencias en dinero. Es importante tener en cuenta que los países europeos contemplan el pago de pensiones como parte de las transferencias. En los datos presentados para los países latinoamericanos están excluidas (en el caso de Chile se incorpora solo las pensiones y aportes previsionales del pilar solidario y beneficios similares; véase nota a gráfico 1). Es posible comprobar una elevada heterogeneidad en las transferencias monetarias. Por cierto, ello se explica en una gran medida por las distintas cargas tributarias que exhiben los países, pero también por su estructura de edades¹⁵ y el equilibrio definido en la política social entre transferencias monetarias y en “especies” como educación, salud o vivienda, por mencionar las más importantes.

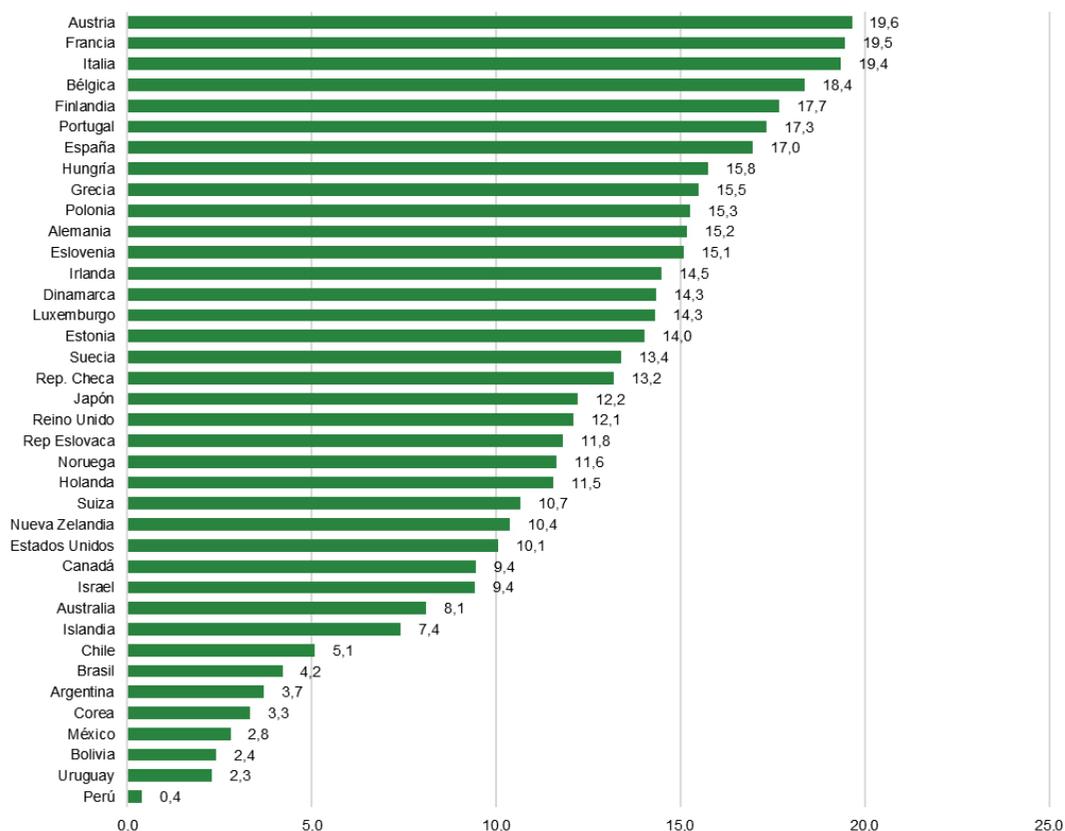
A partir de la comparación de este gráfico y el número 1 pueden identificarse algunas particularidades interesantes. Si bien hay una correlación entre disminución del coeficiente Gini DDIT y la proporción del PIB que se transfiere monetariamente a los hogares, esta correlación es imperfecta. Por ejemplo,

¹⁴ El coeficiente de correlación entre la diferencia en el coeficiente Gini antes de impuestos y transferencias y el que resulta después de ajustar por estas variables y la tasa de recaudación tributaria total (incluyendo seguridad social) es 0,61. Este ejercicio incluye a los países de la OCDE y un grupo adicional de países latinoamericanos, europeos y asiáticos. Es una magnitud importante, pero menos robusta de la que podría haberse esperado si la mayor carga que caracteriza a algunos países hubiese tenido un efecto claramente redistributivo.

¹⁵ En general el grueso de estas transferencias se explica por pagos de pensiones y beneficios de invalidez. Es importante tener en cuenta que ellas tienen su correlato en contribuciones a la seguridad social, lo que explica una parte importante de las variaciones de la carga tributaria en el tiempo. Irlanda, Luxemburgo y, en menor medida, Bélgica son excepciones a esta regla.

Gráfico 2

Transferencias como porcentaje del PIB alrededor de 2010



Fuente: OECD, *Social Expenditures Database*; para países latinoamericanos no OECD, Nora Lustig *et. al.*, "The Impact of Taxes".

Islandia transfiere a sus hogares en dinero una proporción del PIB mayor a Chile, pero solo en 2,3 puntos. Sin embargo, el impacto redistributivo en Islandia es muy superior al observado en nuestro país (hay una importante diferencia entre el Gini ADIT y el que se obtiene DDIT en el país europeo; no así en Chile). Ello no se explica por un mayor impacto redistributivo de los impuestos en Islandia, dado que allí este impacto es tan bajo como en Chile. De esto se concluye que hay ciertamente una decisión de maximizar el impacto redistributivo a través de una apropiada focalización de los gastos sociales, que se suma al hecho de que este país parte de

una distribución inicial más igualitaria, lo que incide en la magnitud del impacto. A similar conclusión se arriba si se comparan, por ejemplo, Reino Unido y España. El impacto en redistribución es levemente superior en el primer país, pero el segundo transfiere casi cinco puntos más del PIB a sus hogares. Estos antecedentes no hacen más que comprobar que el impacto redistributivo de las transferencias no solo depende de su magnitud sino también de la decisión de cómo redistribuir esos recursos, en particular de cuán focalizados son los programas.

Hay un aspecto político en el debate sobre desigualdad al que hay que poner atención. La

comparación con los países de la OCDE en materia de desigualdad se hace a partir del Gini después de impuestos y transferencias monetarias, pero si nuestro país ha optado por una política social sin mayor énfasis en dichas transferencias esa comparación siempre va a generar frustraciones. Es cierto que en los últimos años se han introducido algunos cambios que buscan darle más equilibrio a la política social fortaleciendo las transferencias monetarias. El rediseño del pilar solidario y la creación de los aportes previsionales solidarios, complementarios del sistema de pensiones de capitalización individual, son un ejemplo. Otros son la creación de un subsidio al empleo de los jóvenes y de las mujeres. Ellos se suman a los programas tradicionales como, por ejemplo, de subsidios únicos y asignaciones familiares. Aun así, se está lejos de una agenda decidida en esta dimensión. Quizás sería deseable impulsarla, cuidando de no generar dependencia y desincentivar los esfuerzos personales, pero mientras ello no se defina parece razonable incluir otras medidas de comparación de la desigualdad. Una alternativa obvia es el coeficiente Gini antes de impuestos y transferencias. Otra es una medida de desigualdad que incluya todas las transferencias y no sólo las monetarias, atendiendo al hecho que Chile ha privilegiado habitualmente la inversión social en programas como salud, vivienda y educación, muchos de los cuales no necesariamente tienen un carácter universal¹⁶. En los países de la OCDE el

¹⁶ Incluso, al menos conceptualmente, el mayor peso relativo que tiene el gasto privado en educación en Chile (y también en salud) respecto de otros países de la OCDE, concentrado éste en grupos de ingresos elevados, debería ser considerado en una comparación entre países. Piénsese que muchos de los países con los que nos comparamos tienen políticas de carácter más universal. Es decir, los más acomodados “reciben de vuelta” parte de los impuestos que pagan. Los montos netos entran en el cálculo del Gini de esos países. Los impuestos que pagan los más acomodados en Chile, en general, no le son devueltos a través de prestaciones y deben financiarlas con sus propios dineros. Si no se corrige por este hecho, la comparación es incompleta e incluso sesgada.

impacto de estos programas pareciera ser menor, en términos relativos, que el provocado por las transferencias. En Chile ocurriría lo inverso. En efecto, si se incluyeran todos los beneficios sociales, para un grupo amplio de los países de la OCDE la reducción promedio adicional del Gini sería del orden de 0,057 puntos¹⁷. En Chile, el efecto de las transferencias en especies (salud, educación, vivienda) habría sido de una magnitud similar en los años 90¹⁸. Sin embargo, aunque no hay cifras actualizadas, no debería descartarse que en la actualidad el efecto redistributivo sea algo mayor como consecuencia del crecimiento en gastos en educación y salud (medidos como porcentaje del PIB), la creación de nuevos programas como la subvención escolar preferencial o Chile Crece Contigo y el incremento en el presupuesto de consultorios, entre otros. Para ilustrar el impacto actual piénsese, por ejemplo, que la valoración de los subsidios monetarios en 2009 hacía caer la razón 20/20 de 15,7 (ingresos autónomos) a 11,7. Si se agregaban los subsidios en educación y salud esa razón se reducía a 6,3 (para la razón 10/10 la inclusión de subsidios monetarios significaba una reducción desde 46 a 25,2 y la de subsidios de educación y salud una reducción adicional a 11,0)¹⁹. Son cambios relevantes que no se pueden dejar de considerar. Aunque el documento no presenta estimaciones del coeficiente Gini corregido por estos subsidios se pueden hacer algunos cálculos gruesos a partir de la información reportada por decil de ingresos. El coeficiente Gini, ajustado por los subsidios en

¹⁷ Véase OCDE, *Divided We Stand. Why Inequalities Keeps Rising*, 2011.

¹⁸ Véase Dante Contreras et al. “Poverty and Income Distribution in Chile 1987-1998: New Evidence”, *Cuadernos de Economía* 38 (114).

¹⁹ Estos datos provienen de Ministerio de Planificación, “Metodología de Valoración de Subsidios Monetarios, en Educación y en Salud e Impacto Redistributivo del Gasto Social”, 2011.

educación y salud, se reducía aproximadamente en 0,075 puntos porcentuales.

Esta realidad se debe tomar en cuenta ahora que se plantea entre los objetivos de la reforma tributaria el mejoramiento de la distribución del ingreso. Si los nuevos recursos se canalizan principalmente a través de transferencias en especies (la reforma en educación tiene esas características) los indicadores de desigualdad que se utilizan en comparaciones habituales no presentarán mayores cambios en el corto plazo, aunque si en un indicador que corrigiera por este hecho. También en plazos más largos, podría reducirse por la mejora en la distribución del capital humano. En el corto plazo, algún impacto podría darse a través de los impuestos. Pero éste sería acotado. En efecto, si el aumento de los impuestos a la renta contemplado en la reforma tributaria se concentrara en el cinco por ciento de mayores ingresos el coeficiente Gini podría reducirse en alrededor de 0,014 puntos, es decir de 0,501 a 0,487²⁰. No es un impacto que deba minimizarse, pero parece lejos de las aspiraciones que se desprenden del discurso político.

Evoluciones de la carga tributaria y la desigualdad

En el debate sobre el aumento de los impuestos se asume habitualmente que éste es indispensable para avanzar en la reducción de la desigualdad

²⁰ Este número es consecuencia de una simulación que supone tomar los ingresos netos de CASEN 2011 y aplicarles al 5 por ciento de los hogares de mayores ingresos todo la carga, como porcentaje del PIB, que el informe financiero de la reforma tributaria plantea que proviene de las rentas. Así se excluyen los impuestos verdes y específicos, entre otros. Se toma en consideración también que los ingresos anualizados reportados por la CASEN representan solo una parte del PIB. Es una simulación muy limitada, pero permite definir un orden de magnitud. El impacto redistributivo de los impuestos es medido como la diferencia entre el coeficiente de concentración antes de impuesto y después de transferencia y un coeficiente simulado que supone que la recaudación se transfiere monetariamente.

y que, además, tiene lugar junto con el incremento del ingreso per cápita de los países. Estas son afirmaciones que revisaremos empíricamente en esta sección. Se parte poniendo en perspectiva la carga tributaria de nuestro país. Para estos propósitos se consideran los países que, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, tienen en estos momentos un mayor ingreso per cápita que Chile. Luego se considera la base de datos conocida como World Penn Tables V 8.0 para estimar el año en que los distintos países alcanzaron el ingreso per cápita que Chile tenía el último año de información disponible, 2011. El ingreso per cápita de los países está ajustado por paridad del poder de compra y se presenta en moneda de igual valor. Esa información es cruzada con la carga tributaria que regía en esos países el año correspondiente. No siempre fue posible conseguir información confiable o la necesaria sobre cargas tributarias, para poder analizar a todos los países que en su momento tuvieron el mismo ingreso per cápita que posee Chile en la actualidad²¹.

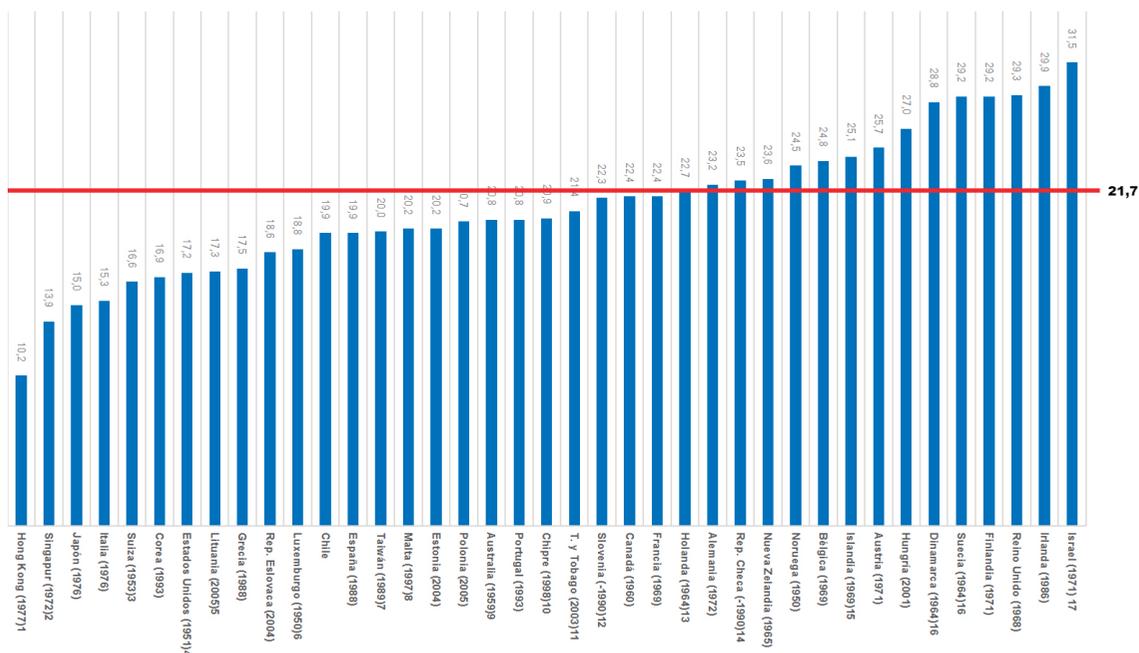
Al comparar existe una duda razonable respecto de si la carga tributaria que debería considerarse es aquella que incluye las contribuciones a la seguridad social o que las excluye. La carga tributaria chilena típicamente no incluye las contribuciones a las pensiones, a la salud y tampoco al seguro de cesantía. Por otro, los sistemas de pensiones de los países con los que nos comparamos son típicamente de reparto y aspiran a estar actuarialmente financiados. Así, los aumentos en la proporción recaudada a través de estas contribuciones no necesariamente significan mejoras en las pensiones sino que son mayoritariamente el resultado del envejeci-

²¹ Los países que aparecen con mayor ingreso per cápita que Chile en el FMI y respecto de los cuales no se pudo obtener datos de carga tributaria en torno al año que alcanzaron el ingreso per cápita actual de Chile son Qatar, Brunei, Kuwait, Bahamas Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Omán, Bahréin, Guinea Ecuatorial, Barbados, Seychelles, Palaos y Timor Oriental.

Gráfico 3

Carga tributaria excluyendo seguridad social (% PIB)

(Entre paréntesis el año en que presentaron igual ingreso per cápita que Chile 2011)



Notas: 1 Hong Kong's Census and Statistics Department, año de carga es 1989; 2 Singapore Yearbook; 3 año de carga es 1955; 4 Tax Policy Center, año de carga es 1952; 5 Banco Mundial; 6 año de carga es 1965; 7 Taiwan's Yearbook of Financial Statistics, año de carga es 1990; 8 Malta's National Statistics Office; 9 año de carga es 1965; 10 Cyprus Statistical Service; 11 Banco Mundial; 12 año de carga es 1995; 13 año de carga es 1965; 14 año de carga es 1993; 15 año de carga es 1970; 16 año de carga es 1965; 17 año de carga es 1995.

Fuente: OCDE, *Statistical Database*, a menos que se indique lo contrario en notas. Carga vigente en el año indicado a menos que en nota se indique algo distinto.

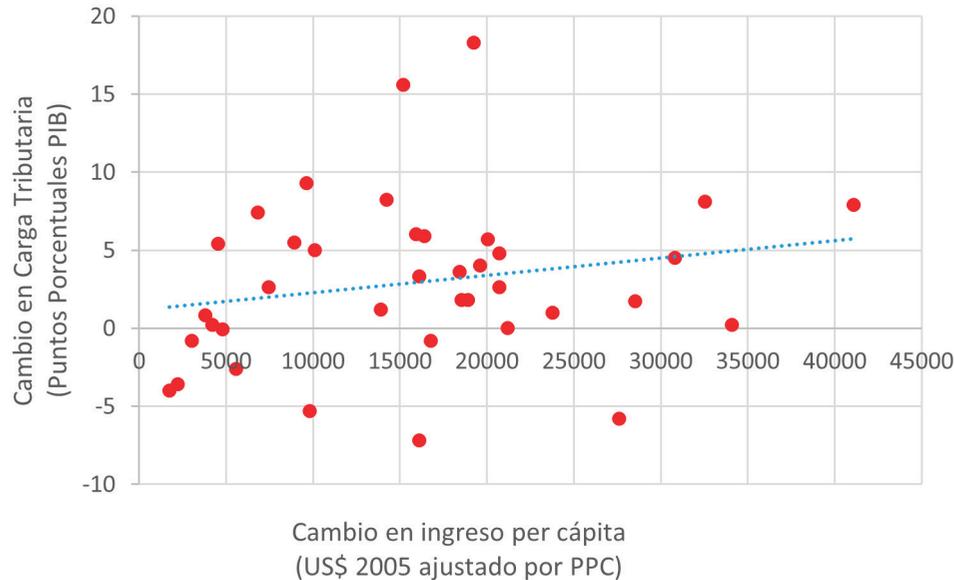
miento de la población y el incremento de la relación entre pasivos y activos. Como esta realidad difiere entre países resulta algo engañoso incluir la parte de la carga tributaria que se explica por contribuciones a la seguridad social. Así, se prefiere utilizar como referencia la carga tributaria que excluye dichas contribuciones.

El Gráfico 3 presenta para los países, que en el presente, tienen ingresos per cápita superiores a Chile, la carga tributaria que tenían al momento de tener nuestro ingreso per cápita actual (2011). La carga tributaria actual de Chile, de 20 por ciento,

está levemente por debajo de la observada para los países incluidos en el análisis que registran un promedio de 21,7 por ciento (que se representa por una línea horizontal en el gráfico). Pero quizás el aspecto más destacable es que si bien hay un grupo grande de países con cargas muy similares, entre los que está Chile, hay algunos que se "escapan" hacia niveles mayores y también menores. En este sentido Chile, más allá de la impresión que puedan dejar los Gráficos 1 y 2, no se revela como un país excepcional sino que está en línea con las experiencias de otros países. Por cierto, eso no significa

Gráfico 4.1

Variaciones en ingreso per cápita y carga tributaria desde momento en que países tenían ingreso per cápita de Chile y el presente (2011-2012)



Fuente: Cambios en ingreso per cápita provienen de World Penn Tables V 8.0. Para cambios en carga tributaria véase Gráfico 3.

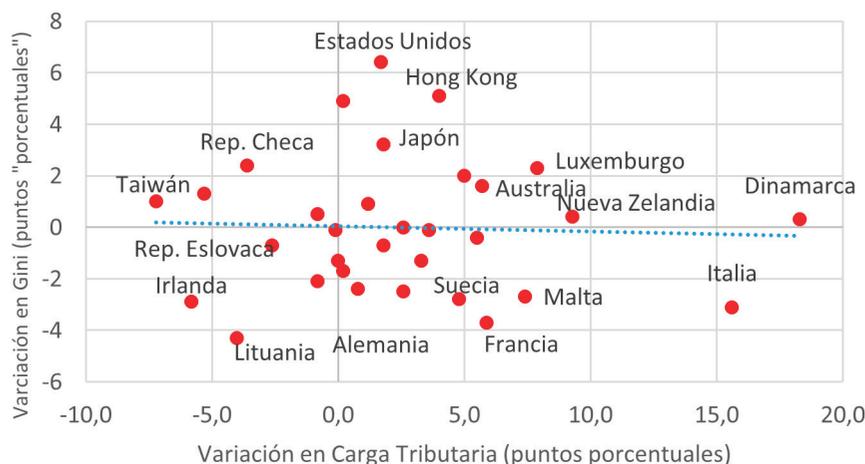
que no se pueda aspirar a una carga algo mayor, pero ello, a juzgar por la evidencia disponible, es más bien un asunto de preferencias y no necesariamente un requisito del desarrollo. Con todo, el gasto público en educación es en la actualidad inferior en 1,1 puntos porcentuales al observado en los países de la OCDE. Cerrar brechas como ésta en plazos breves parece recomendable.

Ahora hay que tener claro que no es inevitable un aumento significativo de la carga tributaria a medida que los países se desarrollan. En efecto, si bien los Gráficos 4.1 y 4.2 sugieren que un aumento de la carga tributaria es probable, también hay varios países que tienen cambios muy pequeños e incluso negativos. En el primero de estos gráficos se observa la relación entre el cambio en ingreso per cápita y el cambio en la carga tributaria. Si bien la tendencia es positiva, esto es a mayor aumento en el ingreso per

cápita mayor es el aumento de la carga tributaria, la relación es muy débil. Además, el grupo que ve incrementado en más de cinco puntos su carga tributaria no llega al tercio del total y son apenas dos países más que los que no modifican o incluso reducen su carga tributaria. Se debe notar que los casos de Italia y Dinamarca son particulares, porque ellos presentan una prácticamente inexistente recaudación por contribuciones a la seguridad social y, por lo tanto, financian principalmente con impuestos generales el mayor costo que significa el envejecimiento de la población y el aumento de la razón entre pasivos y activos. También es posible apreciar que no existe una relación estadísticamente significativa entre los cambios en la carga tributaria y los cambios en la desigualdad de ingresos (Gráfico 4.2). Así, por ejemplo, solo tres países ven disminuida su desigualdad en forma relevante por el aumento en la carga

Gráfico 4.2

Variaciones en carga tributaria y desigualdad desde momento en que países tenían ingreso per cápita de Chile y el presente (2011-2012)



Fuente: Para cambios en el coeficiente Gini: OECD Income Distribution and Poverty Database, complementada con la World Income Inequality Database V2.0c Mayo 2008.

tributaria (en el Gráfico 4.2 se representan menos países, porque no fue posible encontrar mediciones del coeficiente Gini consistentes alrededor del año en que tenían el mismo ingreso per cápita que Chile).

Así, las predicciones que se hacen respecto de la dirección que debe tomar la carga tributaria y el efecto que ello tendría sobre la desigualdad parecen más voluntaristas que efectivas. Nuestro país aparece marcadamente más desigual que los países de la OCDE porque gasta poco en transferencias monetarias y las que tiene parecen ser poco redistributivas²². Los aumentos previstos en la carga

tributaria en Chile no aseguran, contrariamente a lo que se suele afirmar, que la desigualdad en Chile se va a reducir, por lo menos a juzgar por el indicador que habitualmente usamos para compararnos con los países de la OCDE. La educación indudablemente tiene esa posibilidad en plazos más largos, pero igual se debe ser cauteloso con las expectativas toda vez que la experiencia de países con buenos sistemas educacionales muestra que antes de impuesto y transferencias las desigualdades igual pueden ser elevadas (véase Gráfico 1).

Crecimiento y carga tributaria

Sería impreciso sostener que existe algo similar a un acuerdo en la literatura respecto del impacto que tienen los impuestos en el crecimiento. En parte, porque simultáneamente con un aumento de impuestos ocurre una expansión de gasto o una reducción de un déficit fiscal que pueden, dependiendo de cómo se lleven adelante, tener un efecto positivo

²² Tampoco se puede olvidar que nuestro sistema de pensiones de reparto fue y ha sido muy poco redistributivo. El nuevo pilar solidario y los aportes previsionales solidarios del sistema de pensiones, en cambio, permiten que poco más de 73 por ciento de los recursos se destine al 40 por ciento de los hogares de menores ingresos, cálculo realizado a partir de la Casen 2011. Usando esta misma encuesta se puede concluir que menos del 21 por ciento de los recursos destinados por el antiguo sistema terminaban en los hogares del 40 por ciento de menos recursos. Por distintas razones esta estimación es muy imprecisa.

sobre la economía, que contrarreste los efectos negativos de los impuestos²³. Además, también es necesario controlar por cambios en otros factores que pueden tener efectos en el crecimiento que son independientes del cambio en los impuestos. Así, distinguir entre múltiples efectos se hace en estas circunstancias extremadamente complejo. Dicho esto, no es incorrecto sostener que hay un buen número de estudios que, contrariamente a aquellos que encuentran un impacto modesto o incluso neutral de los impuestos en el crecimiento, estiman más bien efectos negativos y, en algunos casos, de importancia sobre el crecimiento económico²⁴.

²³ Entre los de impacto modesto o neutral se encuentran, por ejemplo, William Easterly y Sergio Rebelo, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics* 32(3) (1993); y Enrique Medoza, Gian Maria Milesi-Ferreti y Patrick Asea, "On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture," *Journal of Public Economics* 66 (1997). Una línea complementaria está representada por los estudios que, encontrando con claridad un efecto negativo de los impuestos, concluyen también que si estos se usan para financiar gastos apropiados, podrían compensar aquellos efectos. Entre estos estudios se encuentran Richard Kneller, Michael Blearney y Norman Gemmill, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics* 74 (1999); y Norman Gemmill, Richard Kneller e Ismael Sanz, "The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries", *The Economic Journal* 121(550) (2011).

²⁴ Entre estos se puede mencionar a Fabio Padovano y Emma Galli, "Tax rates and economic growth in the OECD countries (1950-1990)" *Economic Inquiry* 39(1) (2001); Olivier Blanchard y Roberto Perotti, "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes On Output", *Quarterly Journal of Economics* 107(4) (2002); Young Lee y Robert Gordon, "Tax Structure and Economic Growth" *Journal of Public Economics* 89 (2005); Christina Romer y David Romer, "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *American Economic Review* 100(3) (2010); Alberto Alesina y Silvia Ardagna, "Large changes in fiscal policy: taxes versus spending", *Tax Policy and the Economy* 24 (2010); Robert Barro y Charles J. Redlick, "Macroeconomic Effects of Government Purchases and Taxes," *Quarterly Journal of Economics* 126(1) (2011); Ergete Ferede y Bev Dahlby, "The Impact of Tax Cuts on Economic Growth: Evidence from the Canadian Provinces", *National Tax Journal* 63(3) (2012); Karel Mertens y Morten Ravn, "Empirical Evidence on the Aggregate Effects of

La gran mayoría de estos estudios son para países desarrollados, pero sobre la base de series de tiempo prolongados que, por ausencia de los datos utilizados, serían difíciles de replicar en Chile. Además, típicamente la unidad de análisis temporal son trimestres, pudiéndose tener más precisión sobre los cambios que provocan los anuncios y aplicaciones de impuestos. Entre estos estudios destaca Romer y Romer (2010, ver nota 24) quienes estiman para Estados Unidos que un aumento de uno por ciento en la carga tributaria puede significar una caída de 3 por ciento en el nivel del PIB. Esta estimación es obtenida separando los cambios endógenos, es decir motivados por las condiciones específicas de la coyuntura económica, de aquellos que tienen un carácter más exógeno, como es el caso de la reforma tributaria que se discute en Chile. Los cálculos de este estudio muestran que estos cambios exógenos son fuertemente contractivos y actúan especialmente frenando la inversión. Algunos estudios han revisado las estimaciones de Romer y Romer (2010) como consecuencia de sus valores relativamente altos²⁵. Aunque hay una revisión a la baja, dependiendo de la metodología específica utilizada, el impacto sigue siendo relevante. Un aumento de uno por ciento del PIB en la carga tributaria reduciría en 1,5 por ciento el nivel del PIB. Es decir, si se evaluara la reforma tributaria en discusión en nuestro país con estos parámetros, se podría concluir que ella podría reducir en 4,5 por ciento el nivel del PIB

Anticipated and Unanticipated U.S. Tax Policy Shocks", *American Economic Journal, Economic Policy* 4(2) (2012); Carlo Favero y Francesco Giavazzi, "Measuring Tax Multipliers: The Narrative Method in Fiscal VARs", *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2) (2012); Roberto Perotti, "The Effects of Tax Shocks on Output: Not so Large, but Not Small Either", *American Economic Journal, Economic Policy* 4(2) (2012); y Karen Mertens y Morten O. Ravn, "The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in The United States", *American Economic Review* 103(4) (2013).

²⁵ Véase, por ejemplo, Favero y Giavazzi (2012), citado en nota 24 al igual que Perotti (2012) en la misma nota.

por una sola vez. Los estudios realizados en países distintos a Estados Unidos, no encuentran efectos muy distintos. Por ejemplo, las estimaciones de Gemmell *et. al.* (2011, ver nota 23) sugieren también importantes reducciones del nivel del PIB, de un orden de 2 por ciento, por cada punto porcentual de alza en la carga tributaria. A la luz de esta evidencia se hace difícil pensar que una reforma impositiva de la magnitud que se está pensando en Chile no vaya a tener un impacto en la inversión, el crecimiento y, por consiguiente, en el empleo en el país. Por cierto, siempre se puede argumentar que ese impacto se puede neutralizar parcialmente con una política acertada de gasto público, sobre todo si los recursos se utilizan de modo efectivo en incrementar nuestro capital humano, pero la evidencia respecto de esa posibilidad es más difusa y de impacto eventual en plazos más largos. Al mismo tiempo, lograr que el gasto adicional sea de una calidad tal que pueda compensar el efecto contractivo del aumento de la carga impositiva tampoco es un asunto sencillo. De hecho, varias estimaciones sugieren que el multiplicador efectivo del gasto público es de una magnitud inferior al de los impuestos²⁶.

La propuesta de reforma tributaria

No es el propósito central de este documento analizar la reforma propuesta, recientemente por el Ejecutivo, pero tampoco tiene sentido ignorarla. Es evidente que su primer objetivo es reunir más recursos para financiar un mayor gasto en educación y otras iniciativas sociales de relevancia. Si los programas a los que se destinarán los dineros recaudados –aun cuando no han sido adecuadamente especificados– son o no los apropiados es un asunto que debe discutirse en su propio mérito. Pero más allá de ese necesario debate, es innegable que el programa de la Presidenta Bachelet recogía un au-

mento de la carga tributaria como un eje central. Un segundo objetivo era asegurar una mayor equidad horizontal y vertical en la estructura tributaria. Por último, menos explícito aunque igualmente anunciado, se aspiraba a un sistema tributario más progresivo. La reforma propuesta contiene disposiciones que eventualmente permitirían avanzar en las tres dimensiones, aunque su cumplimiento habrá que evaluarlo *ex post*, sobre todo en la tercera de ellas.

Dado que los objetivos perseguidos son legítimos y que, además, fueron validados en una elección democrática, particularmente el de una recaudación de 3 por ciento del PIB, corresponde en lugar de cuestionarlos, evaluar si los instrumentos elegidos son los más apropiados. A la luz de la investigación disponible sobre el efecto negativo de un aumento de la carga tributaria en el crecimiento, la inversión y, eventualmente, el empleo parece razonable postular un mejor equilibrio en la reforma con otros propósitos que debe tener la política fiscal como son el cuidado del ahorro y la inversión. Sobre todo, considerando que hay varios incentivos al ahorro que se eliminan o se reemplazan por otros muy modestos. En el proyecto prima claramente el interés de hacer más redistributivo el sistema tributario. Atendido a que en Chile una proporción muy baja de la fuerza de trabajo paga impuestos, y con tasas marginales que suben relativamente rápidas, es posible que la única manera de hacer más progresivo el sistema tributario sea eliminando esos incentivos.

Con todo, aceptando esa premisa, es discutible la decisión de hacer tributar a las empresas sobre las utilidades devengadas, es decir, la decisión de eliminar el FUT. Las utilidades retenidas que pagan solo la tasa del impuesto de primera categoría, mientras no se distribuyan, han sido una fuente importante de ahorro de las empresas que a su vez contribuyen más de un tercio del ahorro nacional (proporción referida a las no financieras). Estos ahorros han sido a su vez una fuente relevante de financiación de las in-

²⁶ Véase Mertens y Ravn (2013), citado en nota 24.

versiones de estas empresas. Ello es reconocido por la autoridad, pero aun así se entregan, básicamente, dos razones para modificar la situación actual. La primera es que muchas sociedades que tienen FUT no tienen activo o empleados y, a través de distintos arreglos jurídicos, en lugar de invertir esos recursos los destinarían a consumo personal de los socios, pero sin que se produzca formalmente el retiro de los dineros. Si bien la forma más fácil de evitar esta elusión es hacer que esas sociedades tributen sobre base devengada, parece una medida poco eficiente si al mismo tiempo se afectan inversiones que pretendían hacerse con la mayor caja permitida por el FUT. Puede ser más complejo de aplicar, pero cerrar las “rendijas” a través de las cuales se diluyen estos recursos sin cumplir con el objeto para el cual se retienen puede ser una política de calidad superior. Por supuesto, que una parte gruesa del FUT esté asociado a los contribuyentes de mayores ingresos motiva aún más el término de esta política. Sin embargo, estos contribuyentes también concentran el grueso de las inversiones.

La segunda razón esgrimida por la autoridad para eliminar el FUT dice relación con su utilidad actual. El mensaje del proyecto de ley reconoce que este mecanismo es un apoyo al financiamiento de las inversiones de las empresas, pero que hoy no sería necesario, toda vez que las empresas tendrían, para estos fines, acceso a otras fuentes. Siendo ello así, se argumenta, que “un empresario invertirá hasta donde el beneficio del último peso sea igual al costo de oportunidad de este peso. Dado que tenemos un sistema financiero desarrollado y abierto al mundo, el costo de oportunidad de este último peso está determinado por las condiciones de los mercados financieros internacionales”.²⁷ No

²⁷ Mensaje de Ley N° 24-362, de 1 de abril de 2014, de S.E. La Presidenta de la República con el que se inicia un proyecto de ley de reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, III. 1. b.

cabe duda que el análisis implícito es que todo buen proyecto tendrá acceso a financiamiento, y si no es con recursos propios será con endeudamiento. Si ésta es la visión que predomina puede entenderse que el mensaje del proyecto afirme que el alza de la carga tributaria “tendría efectos menores en la inversión” y que estos “se centran principalmente en empresas pequeñas con dificultades de acceso al financiamiento”.

Esta visión no parece estar alineada con la evidencia comparada que sugiere que un alza en la carga tributaria impacta negativamente en el crecimiento, principalmente a través de una fuerte caída en la inversión. Hay indudablemente un efecto directo que tiene que ver con el hecho de que un alza en el impuesto a las empresas modifica el interés de llevar adelante proyectos de márgenes más reducidos y que se vuelven menos atractivos con el cambio. Aunque se piense que estos proyectos no son muchos y que el impacto de este desincentivo sobre la inversión es marginal, es indispensable compatibilizar esa percepción con el hecho que la evidencia comparada muestra un retroceso fuerte en la inversión como consecuencia de un aumento en la carga tributaria. Quizás sucede que, en estas coyunturas, el acceso a financiamiento puede ser mucho más limitado del que supone el mensaje que acompaña el proyecto de ley, particularmente si una reforma reduce en forma significativa el flujo de caja de las empresas. En el caso de la reforma propuesta no sólo por el aumento de primera categoría de 20 a 25 por ciento sino por la obligación de retener un 10 por ciento a cuenta de los pagos que los socios deben hacer ahora que pagan por todas las utilidades y no solo las distribuidas. Si bien es cierto que esta retención afecta solo a las sociedades anónimas y a aquellas cuyos socios son personas jurídicas, una proporción menor de todas las sociedades, también es verdadero que éstas generan el grueso de las inversiones. Además, hay que considerar otros dos

aspectos. No hay que descartar que los accionistas demanden un flujo mayor de dividendos, porque el incentivo a retener utilidades se reduce significativamente. Para dimensionar esta afirmación piénsese que las empresas distribuyen en la actualidad, de acuerdo a algunas estimaciones, solo un tercio de sus utilidades tributables²⁸. Es difícil predecir exactamente de qué grado será el ajuste, pero no cabe duda que la dirección irá hacia un aumento en el flujo de dividendos. Por otro lado, el acceso a financiamiento está condicionado a los niveles de endeudamiento de las empresas que, al ver reducido su financiamiento interno, tenderá a ser más alto afectando más temprano que tarde el acceso a otras fuentes de financiamiento con impactos negativos adicionales sobre la inversión.

Por estas razones, entre otras, es muy difícil pensar que la eliminación del FUT no tenga un impacto importante y negativo en la inversión. Más todavía después de un período en que las empresas han desarrollado un ambicioso plan de inversiones que ha aumentado sus niveles de endeudamiento. Hay que considerar también que la reforma no contempla una disposición permanente a depreciar aceleradamente la inversión como mecanismo compensador del eventual impacto negativo sobre la inversión²⁹. Seguramente, el convencimiento de la importancia que tiene la disponibilidad de caja para el desarrollo de la inversión explica la tendencia general de los países en los últimos años a reducir la tasa de impuesto corporativo. El Gráfico 5 presenta

²⁸ Véase Michel Jorratt "Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile" en José Pablo Arellano y Vittorio Corbo, editores, *Tributación para el Desarrollo*, (Santiago: CEP/CIEPLAN, 2013). (<http://goo.gl/11p5cb>)

²⁹ Por ejemplo, Claudio Agostini, que es partidario de eliminar el FUT, propone acompañar esta medida con el establecimiento de la depreciación instantánea. Véase su artículo "Una Reforma Eficiente y Equitativa del Impuesto al Ingreso en Chile" en José Pablo Arellano y Vittorio Corbo, *Tributación para el desarrollo*, (Santiago: CEP/Cieplan, 2013). (<http://goo.gl/11p5cb>)

para los países de la OCDE la tasa actual (2013) y los cambios que ésta ha tenido en los últimos 15 años (es decir, comparada con 1998).

La significativa y extendida baja en los impuestos a las empresas que se observa en la OCDE no parece ser compatible con la impresión de que cambios en éstos no afectan la inversión. Son decisiones que, de alguna manera, son consistentes con la evidencia encontrada en la literatura. Más todavía si las reducciones en el impuesto de las empresas parecen ser neutrales desde el punto de vista de la recaudación³⁰. Se podría argumentar que la comparación no es apropiada, toda vez que solo unos pocos países de la OCDE, además de Chile, tienen sistemas integrados de impuestos (estos serían Australia, Canadá, Corea, México, Nueva Zelandia y Reino Unido³¹). Hay varios, sin embargo, que tienen políticas que se asemejan. Por ejemplo, los socios de empresas estadounidenses no pagan impuestos mientras las utilidades no retornan a Estados Unidos. Ahora bien, desde el punto de vista de las disponibilidades de caja de las empresas, el impuesto corporativo es relevante, independientemente del grado de integración del sistema.

Para las empresas líderes en materia de inversión la tasa relevante de impuestos será de un 35 por ciento (impuesto de 25 por ciento sobre todas las utilidades y una retención de 10 por ciento sobre todas las utilidades). Incluso para las pequeñas, por el efecto sobre el pago de impuestos de los socios, la disponibilidad de caja se verá afectada. Hay que recordar que éstas también tienen FUT.

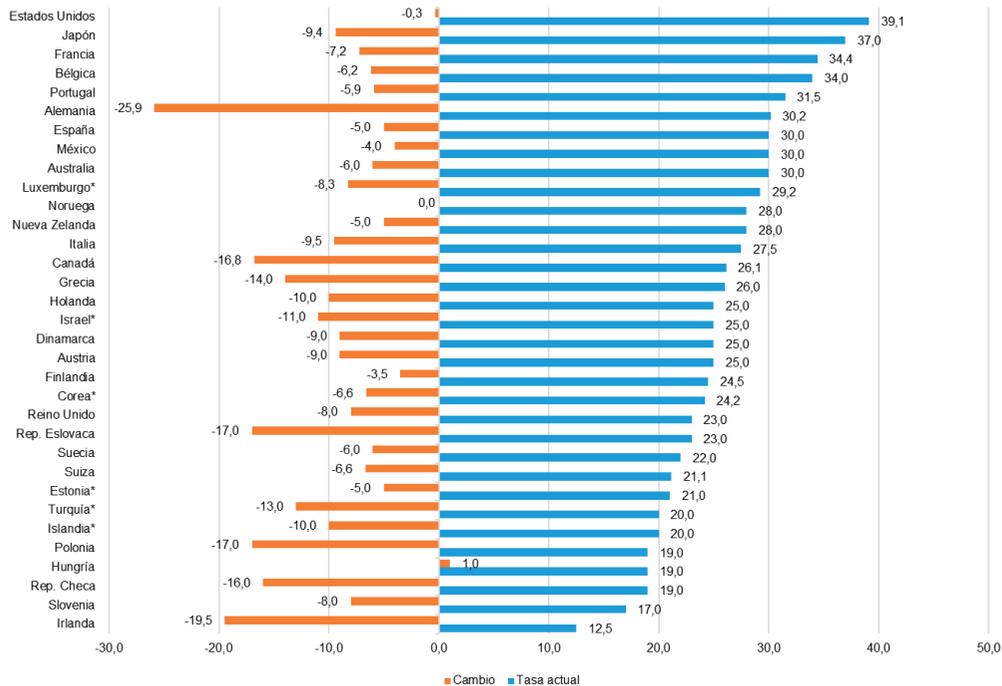
Así, la reforma llevará a que las empresas chilenas que más invierten pasen a ubicarse entre aquellas con mayores impuestos efectivos sino las

³⁰ Véase Mertens y Ravn, "The Dynamic Effects", en nota 24.

³¹ Véase M. Harding, "Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income", *OECD Taxation Working Papers*, N. 19, (Paris: OECD Publishing, 2013).

Gráfico 5

Tasa de impuesto a las empresas en 2013 y cambios respecto de 1998
(Puntos porcentuales)



Fuente: OECD, *Tax Database*. Nota: en el caso de los países con asterisco la comparación es respecto del año 2000.

de más³². De nuevo, se combinan dos efectos: el desincentivo que genera la mayor tasa de impuestos de primera categoría a llevar adelante el proyecto marginal, que quizás es menos relevante, y el impacto sobre el financiamiento de la inversión a través de la menor caja y el efecto que ello provoca en el acceso a otros fondos. Así, para minimizar el riesgo de un retroceso importante en la inversión, el crecimiento y el empleo, podría ser conveniente mantener el FUT y concentrarse más bien en cerrar

las llaves que permiten que los recursos se desvíen a fines distintos de la inversión sin pagar los impuestos correspondientes. Además, la reducción de la brecha entre el impuesto personal y el corporativo a la mitad (del binomio 40/20 al 35/25) junto a un mayor control del FUT deberían ayudar a evitar esas desviaciones. Complementariamente (o incluso alternativamente) puede decidirse implementar normas de tributación devengada solo a las rentas pasivas de sociedades de inversión personal. Ahora es evidente que esta flexibilidad puede lesionar, en el margen, el objetivo de tener un sistema tributario más progresivo, pero el nuevo equilibrio puede ser superior desde el punto de vista del bienestar de todos los ciudadanos. Hay que tener claro, además, que una eliminación del FUT aumenta, ceteris pari-

³² Muchos países tienen diversas excepciones que hacen que sus tasas efectivas sean menores que las establecidas en la ley. Por ejemplo, la GAO ha estimado que para Estados Unidos la tasa efectiva de impuesto a las empresas es de solo 12,6 por ciento. Véase GAO, "Corporate Income Tax: Effective Tax Rates Can Differ Significantly from the Statutory Rate", *Reporte* 13-520, 2013.

bis, los incentivos a financiarse con endeudamiento precisamente por sus beneficios tributarios. De ahí que crecientemente se estén planteando beneficios equivalentes para el financiamiento con recursos propios. Una propuesta en esta dirección está contenida en el Mirrlees Report³³. Nuestro FUT puede ir más allá de lo que se postula, pero si se acota y controla serviría muy bien su propósito.

De acuerdo al Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley la eliminación del FUT permitiría recaudar 0,9 por ciento del PIB. Hay alternativas razonables para reemplazar esa merma de recursos. Si se acota y controla en los términos antes descritos parte de esta recaudación se mantendría. Sin embargo, la información disponible no permite realizar una estimación. Otra alternativa que debería considerarse seriamente es la posibilidad de elevar el impuesto al diésel a un nivel equivalente al de las gasolineras. Políticamente es imposible hacerlo en estos momentos, pero hay tiempo, toda vez que la recaudación reportada por la eliminación del FUT comienza a materializarse en cuatro años más. Así, este impuesto podría incluirse como parte de la reforma y diseñarse una transición razonable que estuviese ligada a la baja de los precios internacionales (por ejemplo, si el precio internacional baja se traspasa solo una parte a los usuarios y la restante se utiliza para comenzar a aplicar el impuesto). Esta contribución podría recaudar el equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB. Si además se eliminara el crédito en el IVA a que da origen el impuesto sobre el diésel de los vehículos de carga y la exención de este impuesto al diésel de uso no vehicular la recaudación podría incrementarse en 0,13 puntos adicionales del PIB³⁴. Otra fuente de financiamiento alternativo

es una convergencia más gradual hacia el déficit estructural. El Gobierno propone llevarlo a cero al término de su mandato, pero tampoco sería un despropósito planificar una reducción gradual, digamos en dos períodos presidenciales. Esa decisión significaría acudir a un mayor endeudamiento para financiar las iniciativas gubernamentales³⁵. Pero este sería modesto y no significaría un desbalance en las cuentas fiscales.

Conclusión

En Chile se discute una reforma tributaria para asegurar más recursos para satisfacer el programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet. Pero también se aspira a que ella tenga un impacto redistributivo relevante. Respecto de este último punto es difícil pensar que ello pueda materializarse en las magnitudes que sugiere el discurso político. Si bien los cambios tributarios propuestos apuntan a hacer más progresivo el sistema tributario, y seguramente lograrán ese propósito, es difícil pensar que ellos puedan reducir en más de 0,014 puntos el coeficiente Gini después de impuestos y transferencias. El gasto anunciado, en tanto, tampoco tendrá mayores efectos sobre el indicador que utilizamos para compararnos con los demás países de la OCDE. Los cambios en el Gini dependen crucialmente de la magnitud de las transferencias monetarias que se hagan y de la distribución de éstas. Sin embargo, el Programa de Gobierno no contempla grandes transferencias monetarias, salvo algunas destinadas a mejorar el pilar solidario del sistema de pensiones. Más bien, se concentra en una transferencia relevante de bienes y servicios, que si bien tienen un

editado por Juan Pablo Arellano y Vittorio Corbo (Santiago: CEP/Cieplan, 2013). (<http://goo.gl/11p5cb>)

³³ Véase <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design>

³⁴ Estas magnitudes se estiman a partir del estudio de José Yáñez, "Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas", en *Tributación para el desarrollo*,

³⁵ Hay que considerar, además, que la elasticidad crecimiento recaudación tributaria parece ser algo superior a uno, es decir la carga tributaria, respecto del PIB, aumenta levemente con el crecimiento.

impacto redistributivo relevante, éste no se manifiesta en el Gini después de impuestos y transferencias monetarias que es el indicador por medio del cual se comparan los países de la OCDE. Estos aspectos deben tenerse claros para no producir frustración en los logros.

Esta realidad también hace necesario reflexionar sobre el efecto que puede tener la reforma tributaria en el crecimiento, la inversión y, por consiguiente, en el empleo. Es difícil pensar a la luz de los resultados de estudios académicos y del efecto que tendrá sobre el flujo de caja de las empresas que dichas variables no sean afectadas negativa-

mente. Un gasto público bien diseñado puede compensar solo parcialmente el efecto contractivo del aumento de la carga tributaria. Parece razonable, por tanto, repensar la propuesta tributaria en lo que se refiere al FUT. El Gobierno debería flexibilizar su postura de eliminarlo. Puede compensar los recursos que se perderían a través de una combinación de medidas que incluya un mayor control del FUT y también su acotamiento para reducir malas prácticas, una convergencia gradual del impuesto específico del petróleo diésel al que rige para las gasolinas y una mayor flexibilización en la meta de alcanzar al término de su mandato un déficit estructural igual a cero.