



Informe 788

Economía

08/02/2010

El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (2ª Parte)

Mauricio Jelvez y Sergio Molina (1)

08/02/2010

Economía

El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (2ª Parte)

01/02/2010

Política

Presidencialismo de minoría parlamentaria

01/02/2010

Economía

El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (1ª Parte)

26/01/2010

Sociedad

Familia: Resguardar el matrimonio o amparar las diferencias

25/01/2010

Política

¿Qué tipo de oposición será la Concertación? Notas para un debate que viene

25/01/2010

Sociedad

Una nueva juventud

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

En el artículo anterior (Informe N° 786 de Asuntos Públicos), se estableció –a través de análisis de los objetivos y de la carga de Sistema Tributario Chileno- que países como el nuestro presentan una oportunidad para avanzar de manera gradual y sostenida hacia un mayor alineamiento con los países desarrollados en recaudación impositiva para financiar el impulso hacia el desarrollo productivo y la equidad.

La búsqueda de esta convergencia, debe considerar medidas tendientes a reducir la elusión y la evasión fiscal, así como contemplar un diseño de estructura impositiva que permita incrementar la recaudación fiscal compatible con el necesario crecimiento.

En consecuencia, a diferencia del planteamiento tradicional de derecha que recomienda bajar la carga tributaria ante un escenario favorable en el desempeño económico del país, lo que corresponde, siguiendo la experiencia comparada del mundo desarrollado, es asumir que Chile tendrá que ajustar su carga al alza en la medida en que su producto per cápita aumente, de manera de convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución eficiente.

2. La Estructura Tributaria (Cuadro 2)

IMPUESTO	% del Total
A la Renta	28,3
IVA	49,5
Espacíficos	11,3
Actos Jurídicos	4,1
Comercio Exterior	2,7
Otros	4,1
	100

Fuente: Dipres 2005

2.1 Las cifras globales del cuadro anterior, muestran que una de las principales características de nuestra estructura tributaria es su mayor concentración en la recaudación en impuestos indirectos, que afectan proporcionalmente más a los sectores de ingresos medios y bajos y que equivalen, en conjunto, a más del 70% de los ingresos tributarios totales. Cosa que no ocurre en países de mayor desarrollo como los de la OECD, en donde, el porcentaje de los ingresos recaudados a través del IVA es en promedio de un 25%, la mitad de Chile. Asimismo, mientras en la OECD el porcentaje de recaudación a través del Impuestos a la Renta fue en promedio de un 39% del total el año 2001, en Chile éste fue de sólo un 26%, en el mismo año.

2.2 Un estudio realizado el año 1997 por Engel, Galetovic y Raddatz, examinando la distribución del ingreso en Chile, determinó que el 20% de la población con ingresos bajos representa el 4.03% del ingreso total del país después de impuestos y que, sin embargo, contribuyen con un 22.8% del total del IVA recaudado. Esta relación se altera para el caso del quintil de mayores ingresos, siendo su participación en los ingresos totales después de impuestos de un 56.8% y con un aporte al IVA de 14.3%, es decir, el quintil más pobre aporta, en proporción, un 60% más al total del IVA recaudado, que el quintil más rico. Este cuadro se agrava aún más, si consideramos que la distribución del ingreso en Chile empeora después de impuestos. Así, mientras la relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre es de 28.1 veces antes de impuestos, esta se deteriora a 29.3 veces después de impuestos.

2.3 La evolución del número de contribuyentes por tramos de ingreso para el Impuesto Global Complementario entre el 2000 y el 2004, muestra que el aumento total de contribuyentes fue de 19.3%. Llama la atención que en el último tramo del global, el aumento fue sólo de 4%, encontrándose afectos a la tasa marginal de 40% sólo 7.661 contribuyentes.

2.4 Información proporcionada por el SII para diciembre 2003, muestra que los impuestos personales totales (global complementario y segunda categoría) declarados alcanzaron a US\$ 1.400 millones, de los cuales correspondió al último tramo (más de 150 UTA) US\$ 460 millones, lo que equivale casi al 33%. Los impuestos personales representaron poco más del 10% de los ingresos tributarios netos del gobierno central.

2.5 En un examen más minucioso del Impuesto Global Complementario, se supone es el más progresivo, se debe tener en cuenta el origen de la renta gravada y las posibilidades de elusión que se deriva de ello. Los ingresos provenientes del trabajo, de los servicios personales y profesionales son fácilmente fiscalizables y, por lo tanto, están afectos a la progresión del Impuesto Global Complementario, en cambio cuando el ingreso proviene de diversas fuentes, existen tratos preferenciales, se puede postergar el pago y la fiscalización es más difícil. Un factor muy determinante que induce a eludir el pago global complementario en los ingresos más altos es la diferencia que existe entre las tasas marginales más elevadas y la que pagan las empresas que es el 17%, mientras la marginal llega al 40%.

Esta diferencia ha llevado a la proliferación de sociedades de inversión, de profesionales u otras formas, que utilizan las personas de altos ingresos para reducir la tasa media tributaria a que quedan afectos sus ingresos. Este es el mecanismo que reduce en la práctica la progresividad teórica del sistema.

Otro problema de equidad se refiere a la renta presunta que beneficia a determinados contribuyentes de los sectores agricultura, minería y transporte. Esta franquicia constituye una abierta discriminación en contra de los contribuyentes de otros sectores con los mismos niveles de renta. En efecto, se ha estimado que el impuesto que pagan los contribuyentes del sector agrícola es, en promedio, 2.5 veces

inferior al que pagarían en el régimen normal. Paradójicamente, los contribuyentes muy pequeños terminan pagando más impuesto del que pagarían bajo renta efectiva. Sin duda, esto revela un contrasentido en la lógica de la renta presunta, si se piensa que finalmente lo que se pretende es favorecer a los contribuyentes más pequeños (2).

3. El costo de la evasión, elusión y exenciones

3.1 El SII ha hecho significativos progresos en el control de la evasión tributaria, a pesar de ellos se estima que ésta alcanza a alrededor del 18%, lo que representa más de US\$ 3.000 millones. No se puede pretender que la evasión se elimine totalmente, pero es posible seguir avanzando para acercarnos a lo que ocurre en países de mayor desarrollo que son inferiores al 10%. Cada 1% de la evasión corresponde aproximadamente a US\$ 170 millones.

3.2 El conjunto de franquicias tributarias que corresponde a recursos que el fisco deja de percibir en su recaudación anual por concepto de diversas leyes que establecen regímenes especiales, exenciones, deducciones, créditos impuestos, etc. ascenderán a US\$ 5.556 millones, equivalente al 4.04% del PIB para 2007. Estos montos representan un aumento de 8.7% respecto de los estimados para el 2006.

En una clasificación general del total para el próximo año, el 61.4% corresponde al impuesto a la renta de las personas, el 16.7% al tributo a las empresas y el 21.9% restante a distintos descuentos del IVA.

Al observar las cifras por partidas específicas, US\$ 1.981 millones se destinarán a franquicias a las rentas empresariales retenidas (como el FUT), esto es, el equivalente al 1.44% del PIB. En segundo lugar, aparecen los US\$ 456 millones al tratamiento de rentas del sistema previsional, igual al 0.33% del producto(3).

3.3 La devolución del IVA a las constructoras de viviendas representa un menor ingreso tributario de importancia, puesto que ascendería a US\$ 444 millones para 2007, lo que significa el 0.32% del PIB. Otro beneficio asociado con el sector inmobiliario es la exención al impuesto a la renta por arrendar viviendas acogidas al DFL 2. Se prevé que este ítem representará US\$ 197 millones en 2007.

Este beneficio tributario establecido en el artículo 21 del Decreto Ley N° 910 de 1975, consiste en que las empresas constructoras tienen derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta el 0,65 del débito del Impuesto al Valor Agregado. En la práctica, ello significa que las empresas del sector construcción afectan el valor que agregan en el 0,35 del IVA. Esto supone que mientras el conjunto de los sectores económicos afectan sus productos y servicios en un 19%, el sector de construcción de viviendas lo hace en 6,65%.

En la actualidad existe una propuesta en el Congreso para eliminar esta exención. Las razones principales que sustentan esta postura se refieren al hecho que se trataría de un subsidio mal focalizado, que beneficia tanto a la vivienda social como a la de lujo.

Por lo tanto, un curso razonable a explorar debería apuntar a revisar el tramo de este beneficio tributario a viviendas de hasta 2.000 UF y eliminarlo sobre este valor, de manera de corregir la focalización.

3.4 Es evidente que no es recomendable eliminar el conjunto de beneficios que otorgan estas legislaciones, pero es oportuno hacer una revisión y una evaluación del impacto que éstas han producido en comparación con el beneficio que se podría obtener, desde el punto de vista económico y social, a través de un mayor gasto público.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

1. Los antecedentes relacionados con el sistema tributario chileno, admiten una revisión profunda con el objeto de perfeccionarlo, tanto desde el punto de vista de la carga como de su estructura.

2. Los gobiernos de la Concertación, contrario a lo que indicaría el sentido común y a su impronta de coalición de centro e izquierda, han significado una reducción de la carga tributaria. De acuerdo a lo señalado por Mario Marcel, y siguiendo la metodología del cálculo de balance estructural del sector público, "analizando la relación entre los ingresos tributarios estructurales, esto es eliminando las fluctuaciones productos del ciclo económico y del precio del cobre, y el PIB tendencial, ..." "la carga tributaria de tendencia después de recuperar entre 1990 y 1993 parte de las rebajas de los últimos años de dictadura, se ha reducido gradualmente desde casi 17% del PIB en 2004 hasta un promedio de 15.5% del PIB entre 2003 y 2006" (4).

3. La carga tributaria chilena se sitúa en la mitad que la de países desarrollados. No hay ningún país con un desarrollo mayor al nuestro que tenga una carga tributaria inferior. La empírea muestra –consistentemente– que a medida que los países convergen hacia el desarrollo, se produce paralelamente un ajuste hacia una mayor carga tributaria. Este ha sido el caso de España y Portugal en el marco de la Unión Europea.

La capacidad de competir e integrarse a la economía mundial en el contexto de la globalización está asociada más que a las ventajas tributarias, a las capacidades de sus recursos humanos, infraestructura, innovación tecnológica, entre otras. Estos desafíos suponen en el caso de Chile un esfuerzo mayor de gasto público para corregir las deficiencias o rasgos propios de una nación en vías de desarrollo.

Asimismo, los cambios experimentados por la sociedad chilena en más de una década y media, asociados al fenómeno de la modernidad, tensionarán las políticas públicas hacia nuevas respuestas y ofertas de servicios sociales que demandarán mayores recursos fiscales y no la revés.

Adicionalmente, la discusión sobre la actual carga tributaria requiere de un marco estratégico amplio, toda vez que la realidad de nuestro país nos indica que el 25% de los ingresos fiscales proviene de fuentes no tributarias, entonces, debemos enfrentar con perspectiva de largo plazo, la eventualidad que dichas fuentes requieran ser sustituidas por impuestos para garantizar la existencia de un Estado que promueva y fomente el desarrollo productivo y enfrente el déficit de equidad que nos acompaña a lo largo de nuestra historia.

4. El perfeccionamiento de nuestra estructura tributaria debe hacerse cargo de todas aquellas situaciones que encierran privilegios inmerecidos y que distorsionan la correcta asignación de recursos, afectando la eficiencia y equidad de nuestro sistema tributario.

La primera corrección que debemos impulsar es aquella referida a la necesidad de disminuir sostenidamente la evasión tributaria.

La segunda intervención se refiere a la revisión de los beneficios otorgados a ciertos grupos a través de exenciones, franquicias, subsidios y otros medios, con el objeto de evaluar los resultados obtenidos de esos beneficios y así proceder a su mantenimiento o eliminación.

Algo similar ocurre con la exención parcial del IVA que gozan las constructoras y que defiende la CCHC, argumentando que subirán los precios de las viviendas, lo cual perjudicará a la clase media. Sin embargo, esta franquicia beneficia sólo al 19% de compradores de viviendas sociales y en un 46% a compradores de viviendas de ingresos altos. Si se elimina podría aumentar el presupuesto para viviendas sociales en 76%.

Estos últimos son sólo ejemplos de los espacios que tenemos para corregir las ineficiencias e iniquidades de nuestro actual sistema tributario.

Otros aspectos que requieren de una evaluación técnica se refieren a la propuesta que se ha hecho pública en relación con el establecimiento de un impuesto de tasa plana a la renta. La posibilidad de cambiar el impuesto a la renta por un impuesto al gasto y la supresión de algunos impuestos que tendrían un efecto negativo económico y social.

El tema tributario debe ser tratado con gran rigurosidad técnica, decisión y prudencia política.

-
- (1) Texto elaborado para la discusión del Consejo Económico Social del Partido Demócrata Cristiano (2007).
 - (2) Los dos puntos anteriores fueron extraídos de: Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno, Michael Jorrat.
 - (3) Basado en DIPRES, Informe de Finanzas
 - (4) Marcel, Mario (2006). Impuestos y Mentholatum. Columna La Segunda.