

INFORME ACTUALIDAD ECONÓMICA

Sistema Tributario y Distribución del Ingreso

Contenidos:

“La Desigualdad en la Distribución del Ingreso en Chile”
Rodrigo Navía C.,
Editor.

“Impuestos, transferencias y desigualdad”
Daniel Goya L., Editor.

“Algunas propuestas redistributivas”
Claudia Albertini M. y
Daniel Goya L.,
Editores.

Editores Generales:
Soledad Cabrera
Rodrigo Navía, Ph.D.

EDITORIAL

En el marco de las movilizaciones sociales que se han dado en nuestro país desde fines de octubre de 2019, las autoridades superiores de la universidad convocaron a la comunidad universitaria a realizar jornadas de reflexión, en las que, desde nuestras disciplinas, reflexionáramos sobre algunas dimensiones del problema social que estas manifestaciones están planteando y se generaran propuestas para enfrentarlos.

En la Escuela de Negocios y Economía, tras jornadas de reflexión general, se organizaron 2 subcomisiones, una en el área de Negocios y otra en el área de Economía.

La temática abordada, en la subcomisión Economía, fue el sistema tributario y su contribución a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso a través de un sistema tributario que sea progresivo.

El presente documento resume el trabajo realizado por la subcomisión de Economía, en el que participaron estudiantes de la carrera de Ingeniería Comercial, administrativos y académicos de la Escuela de Negocios y Economía, que durante el mes de noviembre se reunieron para construir una propuesta.

Es importante reconocer el aporte y compromiso del grupo de estudiantes que participó de la subcomisión, desde el primer día en los diálogos y asistieron con entusiasmo a cada una de las reuniones sostenidas, aportando con ideas, revisión de material y contribuyendo en la construcción y análisis de propuestas.

En esta edición del Informe de Actualidad Económica, a partir del trabajo de dicha subcomisión se prepararon tres artículos, en la que más que autores, los responsables de cada uno de ellos son más bien editores, donde, junto a sus aportes, trataron de sintetizar el trabajo del grupo. El primero describe la evolución y situación actual de la distribución del ingreso en Chile y se compara con la de Latinoamérica y países OCDE. En el segundo, se compara la distribución del ingreso antes y después de impuestos en Chile y países OCDE. Finalmente, teniendo presente el sistema tributario chileno, se plantean 3 propuestas que contribuyan a transformar el sistema tributario en uno progresivo. Las propuestas se bosquejan, sin entrar a un diseño en detalle, también la evaluación es en general, presentando planteamiento que justifican su implementación y realizando llamados de atención a problemas que estas propuestas podrían generar.

A través de este informe, esperamos contribuir a la discusión de la construcción de un Chile más justo.

La Desigualdad en la Distribución del Ingreso en Chile¹

Editor: Rodrigo Navia C.

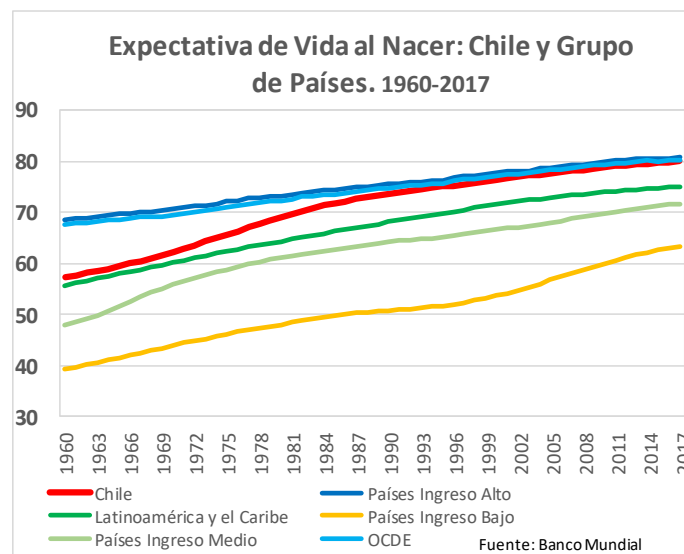
En el contexto de la movilización social que está viviendo el país, la desigualdad ha sido uno de los temas centrales de la exigencia por una vida digna. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su libro “*Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*”, el concepto de **desigualdades sociales** se define como las diferencias en dimensiones de la vida social que implican ventajas para unos y desventajas para otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida, y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente ofensivas en sus consecuencias, o ambas.

Al revisar la evolución histórica del país es posible observar avances en el acceso de la población a la educación, servicios sociales y bienes y servicios en general, e indicadores de pobreza que muestran una significativa disminución, en los últimos 30 años. Sin embargo, las desigualdades son persistentes en la calidad de los bienes o servicios que los distintos grupos de la población tiene acceso, de acuerdo a su nivel de ingreso; en el mercado laboral donde grupos son discriminados por razones de sexo, origen socioeconómico, entre otros factores; y, en términos más generales, esos factores también explican la desigualdad en el trato que las personas reciben en la sociedad. Adicionalmente, también son significativas las diferencias étnicas y territoriales.

Una forma de sintetizar el efecto que todas esas desigualdades tienen en el bienestar de las personas es en el indicador esperanza de vida. En las últimas décadas, Chile dejó de ser un país donde la esperanza de vida era similar a la de países latinoamericanos, para pasar a ser similar a la de países de altos ingresos.

Sin embargo, la expectativa de vida de las personas se ve afectada por el nivel de ingreso que esta persona

¹ Este artículo contó con los aportes de los participantes de la subcomisión de Economía, en especial, del grupo de alumnos que con entusiasmo aportó ideas, revisó y preparó material.



tiene, pues su ingreso es uno de los determinantes de su acceso a educación y servicios de salud. En el estudio Pensions Outlook 2018 de la OECD, se puede observar la diferencia en la expectativas de vida, por quintil de la primera pensión recibida, para mujeres a los 60 años y a los hombres a los 65 años, en Chile². El informe muestra que una mujer del quintil 5 vivirá más de 3 años que una mujer del quintil 1, mientras que en el caso de los hombres la diferencia es de más de 4 años.

Chile. Expectativa de Vida a los 60 años (mujer) y 65 años (hombres) por quintil de la primera pensión recibida

Género	1	2	3	4	5
Mujer	25,6	26,7	27,3	27,9	28,9
Hombre	15,9	17,9	18,3	19,0	20,2

Fuente: OECD Pensions Outlook 2018, OECD.

Por lo anterior, en este estudio nos centraremos en la desigualdad en la distribución de ingreso. Aunque no es la única dimensión de las desigualdades que se

² Hay que tener presente que no corresponde a la expectativa de vida de las personas que al nacer o durante su vida según nivel de ingreso. La información del informe de la OCDE corresponde a la desigualdad al momento de pensionarse.

viven en Chile, juega un rol importante para que las personas puedan acceder servicios de mejor calidad y así desarrollar sus capacidades.

Desigualdad en Distribución del Ingreso: Chile y otros países

Chile, en general es caracterizado como un país de alta desigualdad en la distribución en el ingreso. Para medir la desigualdad existen distintos indicadores, a continuación, se presentan algunos indicadores, comparando la situación de Chile con la de 2 grupos de referencia: los países de la OCDE y Latinoamérica.

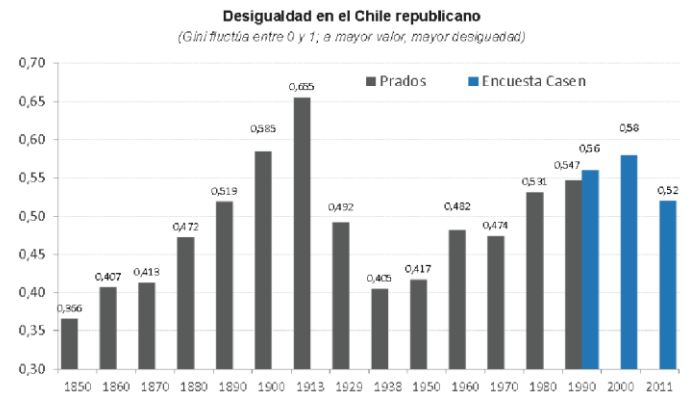
a) Coeficiente de Gini

Este indicador, cuyo valor se ubica entre 0 y 1 (o 0 y 100), mide el grado de desigualdad considerando todos los grupos de ingreso, tanto bajos, medios como altos. Menor valor para el indicador implica un menor grado de desigualdad.

Chile muestra en su historia una alta desigualdad de ingresos de manera persistente, fluctuando el coeficiente de Gini entre 0,40 y 0,66. Las últimas décadas del siglo pasado, el coeficiente fue persistentemente aumentando, ubicándose entre 0,50 y 0,60. Desde el año 2000, esta medida de desigualdad ha disminuido, llegando en 2017 a un valor de 0,46

Chile se encuentra dentro de los países más desiguales según el coeficiente Gini. Dentro del grupo de los países de la OCDE ocupa el primer lugar en desigualdad del ingreso. En 2017, Chile presenta un Gini de 0,46, similar al de México, el otro país latinoamericano miembro de la OCDE. Los países con

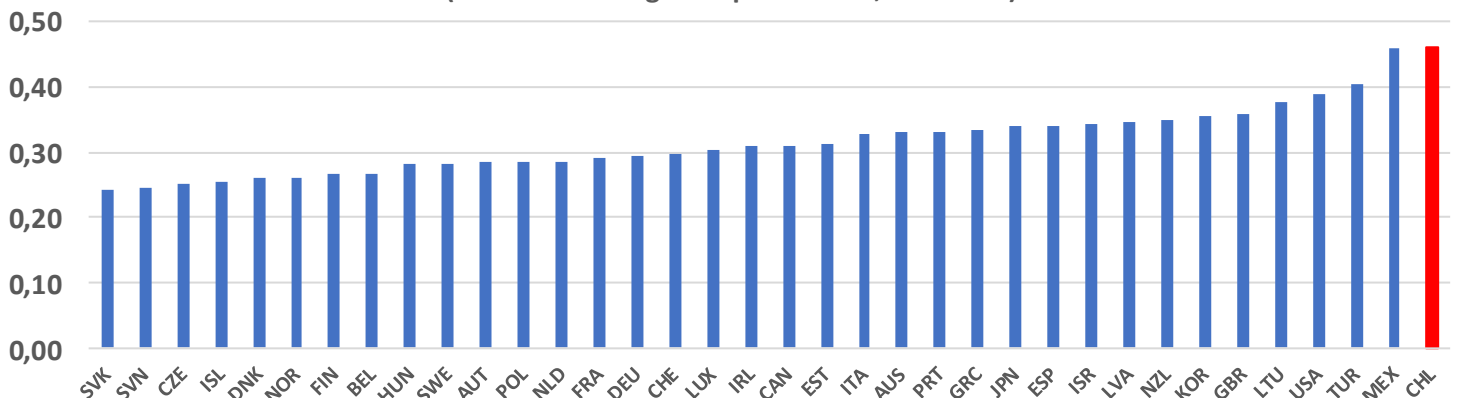
los más bajos niveles de desigualdad, en este grupo, tienen un coeficiente de Gini en torno a 0,25. Entre estos países se encuentran Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Islandia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Bélgica. Los países OCDE no latinoamericanos con Gini más alto, entre 0,35 y 0,40, son Turquía, Estados Unidos, Lituania, Gran Bretaña, Corea del Sur y Nueva Zelanda.



Fuente: Prados de la Escosura, L. (2005), "Growth, inequality, and poverty in Latin America: Historical evidence, controlled conjectures", Universidad Carlos III Working Papers 04-41; y Encuesta CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

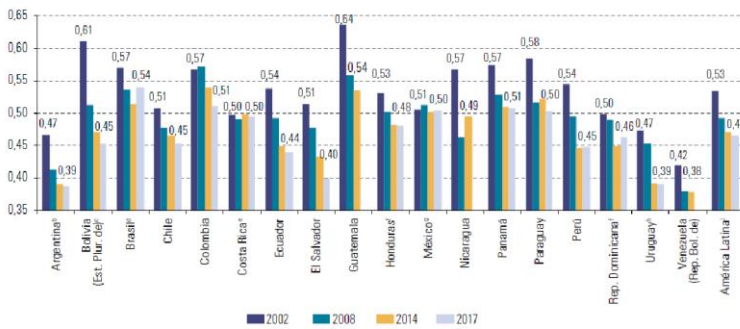
Al mirar la situación de Latinoamérica, esta región posee el mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, con un coeficiente de Gini en torno a 0,47, en 2017, eso sí, este grado de desigualdad es menor al año 2000, cuando el coeficiente estaba en torno a 0,54.

Coeficiente de Gini: OCDE (últimos años según disponibilidad, 2014-2017)



Fuente: OCDE, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

Coeficiente de Gini: Latinoamérica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo I.

* El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

† Total urbano.

‡ Cifras de 2017 corresponden a 2015.

§ Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.

¶ Cifras a partir de 2010 no comparables con las de años anteriores.

‡ Cifras de 2017 corresponden a 2016.

§ Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

¶ Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

‡ Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

En base a los datos de la CEPAL, Chile ha seguido esa tendencia de disminución del grado de desigualdad, aunque menos rápida que lo que experimentó a inicios de la década pasada. En 2017, el coeficiente de Gini de Chile (0,46) se ubica en el promedio de los países latinoamericanos. En el año 1990, Chile se encontraba dentro de los cuatro países más desiguales de Latinoamérica, Junto con Brasil, Honduras y Panamá. Para ese año Chile tenía un coeficiente de Gini de 0,57. Así mismo, Brasil poseía un 0,60, Honduras un 0,57 y Panamá un 0,58.

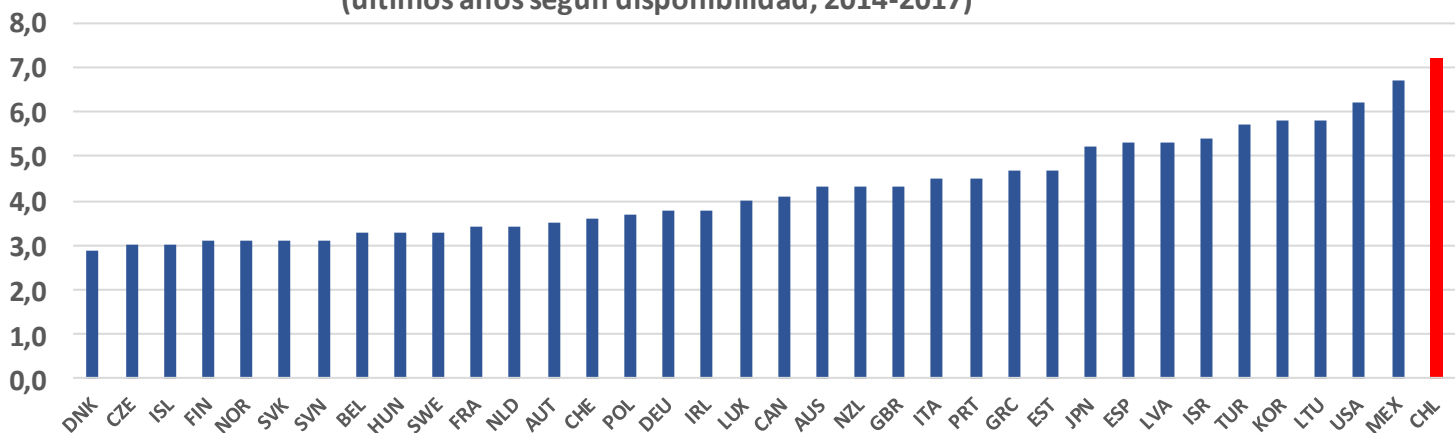
En 2017, los países con mayor desigualdad, según el coeficiente de Gini en la región, son Brasil (0,54), Guatemala (0,54, último dato 2014), Colombia (0,51) y Panamá (0,51). Por otro lado, los con menor desigualdad en la distribución del ingreso, se encuentran Uruguay, El Salvador y Argentina con coeficiente de Gini entre 0,39 y 0,40.

b) Ratio de Ingresos

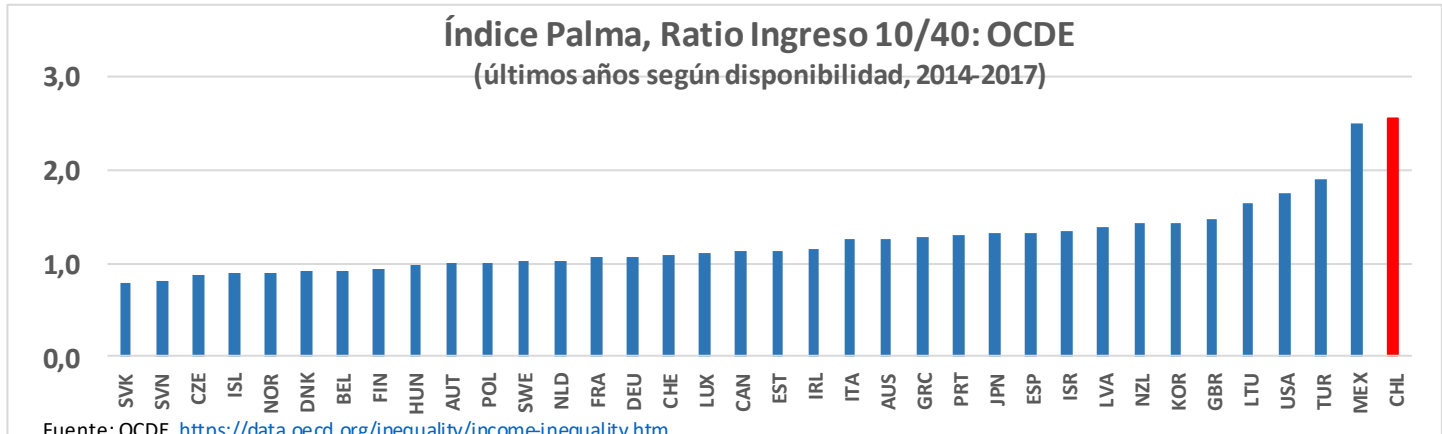
Al analizar otros indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso como los ratios de ingreso 90/10 y el índice de Palma, se llega a la misma conclusión, dentro de los 36 países de la OCDE, Chile el país con más alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, similar a la del otro país latinoamericano del grupo, México.

En el caso del ratio 90/10, el valor del ratio para Chile es 7,2, es decir, el 10% de la población, los con más altos ingresos, obtuvo un ingreso promedio que es 7 veces el ingreso promedio del 40% de la población, que corresponde a los que tienen más bajos ingresos. El grupo de países OCDE con menor grado de desigualdad, medido con el índice 90/10, presentan un ratio en torno a 3,0. Este grupo de 8 países, es el mismo grupo de más bajo coeficiente de Gini. Los países OCDE no latinoamericanos con mayor ratio 90/10 son Estados Unidos, Lituania, Corea del Sur, Turquía, Israel, Letonia, España y Japón. El valor del ratio fluctúa entre 5,0 y 6,2.

Ratio Ingreso 90/10: OCDE (últimos años según disponibilidad, 2014-2017)



Fuente: OCDE, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>



En el caso del índice de Palma, que compara el 10% de más altos ingresos respecto al 40% de más bajos ingresos, el valor del índice para Chile es 2,6, es decir el primer grupo tiene un ingreso promedio que equivale a 2,6 veces el ingreso promedio del segundo grupo. Nuevamente, México presenta un valor similar al de Chile.

Los países OCDE con menor valor del índice de Palma fluctúan entre 0,8 y 0,9 y corresponden a los mismos 8 países que presentan menor desigualdad medido con el coeficiente de Gini o el ratio 90/10. Entre los países OCDE no latinoamericanos con mayor valor en el índice de Palma están Turquía, Estados Unidos y Lituania con un valor que fluctúa entre 1,5 a 2 veces.

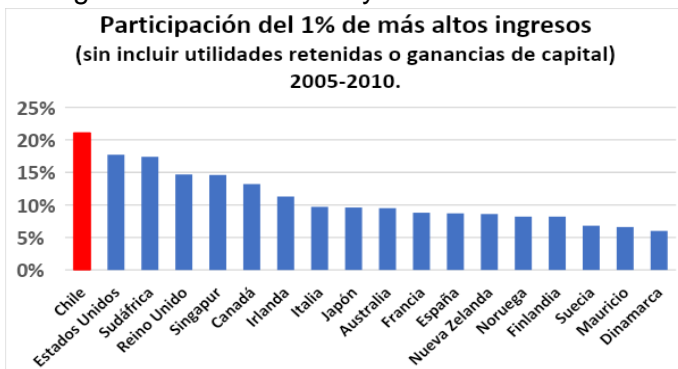
c) Concentración en el 1% más altos ingresos.

En los últimos años, se ha centrado la atención en la concentración del ingreso en el 1% de más altos ingresos. Estudios para economías desarrolladas realizados por Atkinson, Piketty y Saez, a través de datos del sistema tributario han medido la concentración del total del ingreso entre el 1% de más altos ingresos de los contribuyentes. En Chile en 2013,

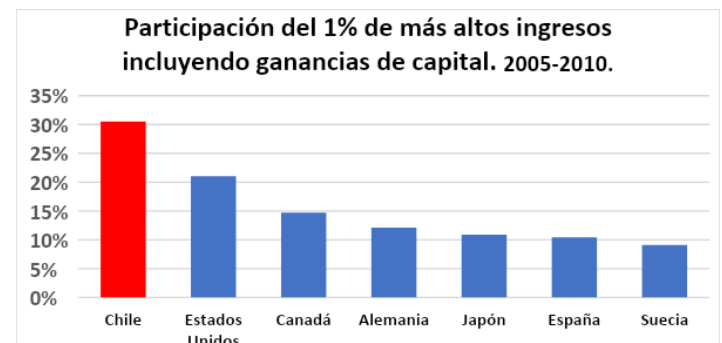
López, Figueroa y Gutiérrez realizaron un estudio para la realidad chilena.

Al calcular la concentración de los ingresos, sin considerar las utilidades retenidas y ganancias de capital, se observa que, en Chile, el 1% de más ingresos obtiene el 21,1% del ingreso. Al comparar con otros países, para los cuales hay estudios realizados, este porcentaje resulta ser el más alto. Chile es seguido, en alto grado de concentración en el 1%, por Estados Unidos y Sudáfrica con un porcentaje entre 17% y 18%. En el otro extremo, en Dinamarca se observa que el porcentaje es de 6%.

Al corregir por las ganancias de capital, el grado de concentración aumenta. En el caso de Chile, el porcentaje del ingreso que concentra el 1% de más altos ingresos sube a 30,5%. En países desarrollados de alta desigualdad, como Estados Unidos, este porcentaje llega a 21%, mientras que en países de baja desigualdad, como Suecia, alcanza menos de 10%.-



Fuente: López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). La 'Parte del León': Nuevas estimaciones de la



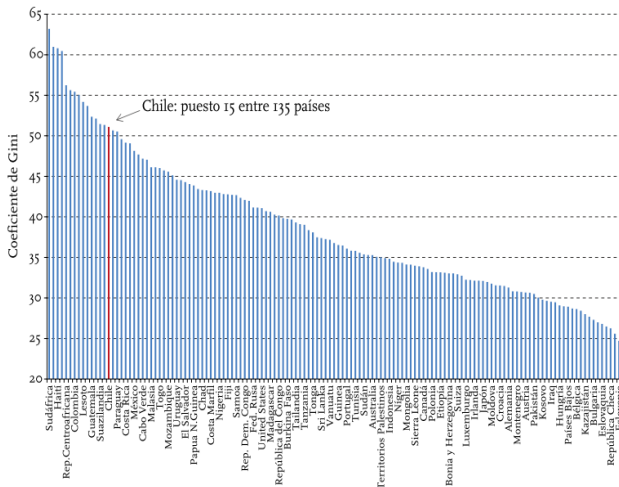
Fuente: López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). La 'Parte del León': Nuevas estimaciones de la particip de los súper ricos en el ingreso de Chile. SDT 379, FEN, U. de Chile.

Impuestos, transferencias y desigualdad¹

Editor: Daniel Goya L.

Las medidas de desigualdad, como el índice de Gini o los ratios de los ingresos de distintos grupos de la población, suelen mostrarse de dos formas distintas: la situación de desigualdad generada por el mercado, y la desigualdad después de impuestos y transferencias monetarias. La razón es que, en un gran número de países, los impuestos y las transferencias de recursos desde el Estado producen importantes mejoras en la distribución de los recursos en la sociedad.

Figura 1: Coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias.



Fuente: Repetto (2016), a partir de datos del Banco Mundial.

Para hacer este cálculo, se toman los ingresos recibidos por las personas, se les resta el total de impuestos que estas pagan, incluyendo tanto los impuestos directos (impuesto a la renta) como los indirectos (IVA e impuestos a bienes específicos). Luego, se suman las transferencias monetarias, es decir, los subsidios que son entregados directamente, en dinero, a las personas (como por ejemplo la pensión básica solidaria y las asignaciones familiares).

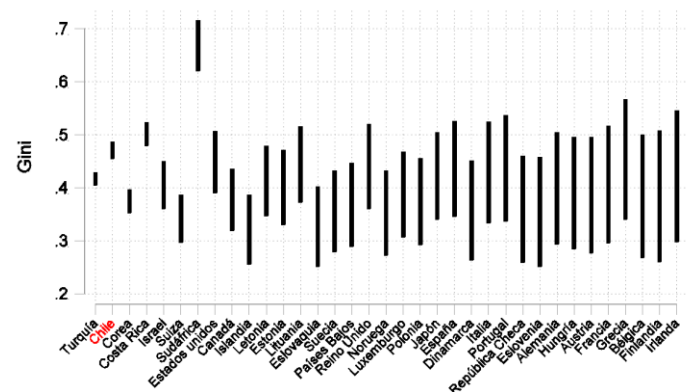
¹ Este artículo contó con los aportes de los participantes de la subcomisión de Economía, en especial, del grupo de alumnos que con entusiasmo aportó ideas, revisó y preparó material.

No se consideran las transferencias indirectas a través de servicios, como salud y educación.

La distribución de ingresos producida por el mercado en Chile es una de las peores del mundo, como se puede ver en la Figura 1.

La situación es todavía más dramática si miramos cómo cambia la desigualdad de ingresos gracias a los impuestos y las transferencias monetarias. Como se aprecia en la Figura 2, prácticamente no hay cambio: de los países con datos disponibles, Chile sólo redistribuye mejor que Turquía.

Figura 2: Gini antes y después de impuestos y transferencias (para los países disponibles, año 2015).



Fuente: elaboración propia en base a datos OCDE. Sólo se incluyen países con datos de distribución antes y después de impuestos y transferencias para el año 2015 (el año con más datos).

¿Por qué ocurre esto? Analicemos primero los impuestos y luego las transferencias. Por el lado de los impuestos, hay dos puntos clave: los pobres pagan impuestos relativamente altos, y los ricos relativamente bajos. En términos simples, esto se explica porque los grupos de bajos ingresos consumen todos sus ingresos, lo que significa que gran parte de sus ingresos se destinan a pagar IVA. Por otra parte, los grupos de altos ingresos, que en principio debieran pagar impuestos a la renta relativamente altos (por el principio de equidad vertical), en la práctica no pagan altos impuestos a la renta, ya que existen diversas formas de eludir y evadir los impuestos a los ingresos,

especialmente a las rentas del capital.² El sistema de impuestos es regresivo: luego de impuestos, la distribución es peor que la que se genera en el mercado.

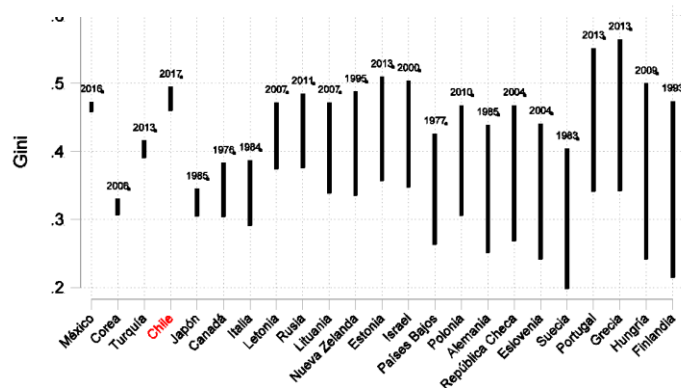
El rol preponderante del IVA en la recaudación global (cercano al 50% de lo recaudado) ha sido defendido principalmente a partir del trabajo de Engel et al. (1999), que muestra que debido a que *“una fracción significativa de los hogares del decil “más rico” no son tan ricos después de todo, por lo que el potencial de ingresos de un impuesto progresivo es bajo”*. Al mismo tiempo, demuestran que lo importante es subir la tasa promedio de recaudación, lo que es más simple de hacer a través del IVA, y posteriormente redistribuir con el gasto fiscal (ver Goñi et al., 2011). Esto es consistente con el hecho de que, en los países de la OECD, en que la política tributaria y de transferencias tiene un fuerte impacto redistributivo, cerca de tres cuartas partes del efecto redistributivo se debe a las transferencias, y sólo un cuarto a los impuestos (OECD, 2012).

Por el lado de las transferencias, la situación es bastante mejor: el gasto social vía transferencias directas tiene un efecto redistributivo, pero en la práctica sólo alcanza a anular el efecto regresivo de los impuestos. Es importante mencionar un problema metodológico. Una de las debilidades del índice de Gini, por la forma en que se calcula, es que no es sensible a cambios en las colas de la distribución. En Chile, los impuestos y transferencias son bastante eficientes en términos de incrementar los ingresos del primer decil de la población (el 10% de menores ingresos), pero esto no se refleja en el índice de Gini. El ratio entre los ingresos entre el décimo y el primer decil pasaba de 44,7 a 24,4 luego de impuestos y transferencias el año 2009 (ver Repetto, 2016).

Pero el problema, tal como muestran los distintos análisis del estallido social de las últimas semanas, no es del 10% de menores ingresos, sino de la enorme mayoría de la población que se encuentra entre ese grupo, y el grupo de altos ingresos. Este grupo mayoritario de la población recibe bajos ingresos por

su trabajo, y recibe pocos beneficios directos desde el Estado³, en contraste con otros países, particularmente los Estados de bienestar europeos, donde el sector público provee cobertura universal de derechos sociales a sus habitantes. Esto se asocia directamente con el principio de Estado subsidiario, y la decisión política de que el Estado sea lo más pequeño posible, que ha estado detrás de la política económica de las últimas décadas. Esta postura se ha traducido en una enorme reducción de la pobreza, pero al mismo tiempo en la necesidad de focalizar los pocos recursos que el Estado tiene disponibles en una fracción pequeña de la población, dejando en una situación de alta vulnerabilidad a los grupos medios, que ante cualquier shock de ingresos pueden caer a la pobreza.

Figura 3: Gini antes y después de impuestos y transferencias, al momento de PIB similar al chileno.



Fuente: elaboración propia en base a datos OCDE. Sólo se incluyen países con datos de distribución antes y después de impuestos y transferencias. Se muestra el Gini del año en que el PIB per cápita más cercano a 25.000, sólo si la diferencia es menor a 5.000 USD PPP.

Podría argumentarse que no es correcto comparar a Chile con países desarrollados. Para considerar este aspecto, es posible investigar qué ocurría con la desigualdad antes y después de impuestos en otros países, cuando tenían ingresos per cápita similares al de Chile en la actualidad. La Figura 3 muestra este ejercicio, para los países en que fue posible encontrar datos de desigualdad antes y después de impuestos

² Con datos de 2003 y 2005, Gómez et al. (2012) muestran que la evasión del IVA en Chile es muy baja (alrededor del 10%), sin embargo, se estima que la evasión del impuesto a la renta es del 47%.

³ Los beneficios indirectos (en salud, educación, transporte, etc.) entregados por el Estado también son bajos en comparación a otros países (en Chile el financiamiento privado de salud y educación es alto), y su calidad es relativamente baja.

en algún año donde su ingreso per cápita hubiera sido similar al chileno (USD 25.000, PPP).

Considerando sólo los momentos en que tenían un ingreso per cápita similar al chileno, se observa que incluso la distribución *después de impuestos y transferencias* es siempre peor a la distribución *antes de impuestos y transferencias* en todos los países: esto muestra primero, que los resultados generados por el mercado son especialmente inequitativos, y segundo, que no es posible argumentar que el nivel de desarrollo del país hace imposible redistribuir mejor mediante estos mecanismos.

¿Cómo pueden mejorar la distribución de ingresos los impuestos? La forma más obvia es mediante un impuesto a la renta progresivo: los que tienen más ingresos, pagan un porcentaje mayor de estos (principio de equidad vertical). El principio de equidad horizontal dice que todos los que tengan los mismos ingresos deberían pagar los mismos impuestos. Para el caso chileno, esto no se cumple, especialmente por las posibilidades de elusión y evasión de las rentas derivadas del capital. Una medida con apoyo transversal sería eliminar una serie de exenciones que se prestan para abusos (ver Agostini et al., 2012; Beyer, 2014; Repetto, 2016).

Pero si la distribución de ingresos generados por el mercado es tal que un impuesto a la renta progresivo tiene un limitado potencial redistributivo, lo que se necesitaría del sistema tributario es simplemente un mayor nivel de recaudación, que permita incrementar el nivel y la cobertura de las transferencias, algo que ya ha sido sugerido incluso por la OECD.

La reforma tributaria de 2014, y la reforma actualmente en discusión (desde la llegada del ministro Briones a Hacienda) van en la dirección de incrementar la recaudación. La reforma de 2014 lo hizo principalmente a través de los impuestos a empresas. La discusión de los últimos días se ha centrado en un impuesto a los bienes raíces, lo que apunta en una dirección interesante: los impuestos al patrimonio. A diferencia de los ingresos a la renta actuales, donde se gravan flujos, existe también la posibilidad de gravar el patrimonio acumulado por las personas. Este tipo de impuestos estaban permitidos por la Constitución de 1925, pero son expresamente descartados por la de 1980. Pese a esto, debido a que existían desde antes

de 1980, siguen existiendo las contribuciones a bienes raíces, que son una forma de impuesto al patrimonio.

Los impuestos al patrimonio han estado en el centro de la discusión presidencial en EEUU, en gran medida por la propuesta hecha por el economista Thomas Piketty, de utilizar un impuesto al patrimonio—coordinado internacionalmente, para evitar la fuga de capitales entre países—como forma de frenar la tendencia a una concentración cada vez mayor de la riqueza. Piketty (2013) argumenta que, debido a que el retorno al capital es mayor que la tasa de crecimiento de las economías, hay una tendencia a que la riqueza se concentre cada vez más, lo que es especialmente riesgoso cuando se llega a un punto en que la concentración económica se traduce en un control indebido del proceso político (ver Rajan y Zingales, 2003), algo que hemos podido ver en Chile los últimos años. La propuesta de Piketty tiene diversas ventajas y desventajas que analizaremos más adelante, pero vale la pena mencionar que ha sido apoyada, entre otros, por Robert Solow (2014).-

Algunas propuestas redistributivas¹

**Editores: Claudia Albertini M.
y Daniel Goya L.**

Cuando se diseña la Política Tributaria se deben considerar los siguientes atributos:

1. **Suficiencia:** Se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público. Una manera de elevar la recaudación es subir las tasas impositivas, pero ello puede generar distorsiones en la economía, incentivando la elusión y la evasión.
2. **Eficiencia:** En general, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de los bienes y servicios más gravados por los que tienen un gravamen menor.
3. **Equidad:** Lo más importante de este punto es que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, tenderán a cumplir con sus obligaciones dada la conformidad que existe con dicho sistema. Se debe considerar la equidad horizontal y la equidad vertical
 - a. **Equidad Horizontal:** Hace referencia a que los contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos.
 - b. **Equidad Vertical:** Hace referencia a que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, más impuesto debiera pagar como proporción de dicha capacidad.
4. **Simplicidad:** A mayor simplicidad del sistema, mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Esto se debe principalmente a tres razones:
 - a. Los sistemas tributarios modernos son de autodeclaración, por lo que es conveniente que sean más simples de manera de evitar

errores en la declaración de los contribuyentes.

- b. Los sistemas complejos son más caros, ya que obligan a las personas y a las empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias.
- c. Los sistemas complejos facilitan la evasión y la elusión

El sistema tributario chileno se compone de tres tipos de impuestos los cuales se diferencian entre sí por la forma en que gravan el patrimonio de las personas, de acuerdo a esto existen: impuestos indirectos, directos y otros impuestos. Generalmente la mayoría de ellos corresponden a impuestos de tipo ad valorem (en donde se cobra un porcentaje de la base imponible) y específicos (en donde se cobra un arancel fijo por unidad).

Dentro de los impuestos indirectos, encontramos el Impuesto al Valor Agregado, que es un impuesto ad valorem que grava al consumidor final dentro de sus transacciones comerciales diarias, recaudando un 47,3% del total de impuestos. El resto de los impuestos indirectos corresponden a:

Impuesto indirecto	Gravamen
Productos Suntuarios	Aplican un 15% y particularmente un 50% para artículos de pirotecnia
Bebidas Alcohólicas Analcólicas y Productos similares	18% para bebidas azucaradas, 31,5% para destilados y 20,5% para vinos y fermentados
Impuesto a los Tabacos	52,6% para cigarros puros, 59,7% para tabaco elaborado y 0,001 UTM por cigarrillo y 30% para el consumidor
Impuestos a los Combustibles	1,5 UTM por m3 para el petróleo diésel y de 6 UTM por m3 para la gasolina automotriz
Impuestos al Comercio Exterior	6% sobre valor CIF

Además, existen los impuestos directos, siendo el principal el Impuesto a la Renta (25-27% de la renta

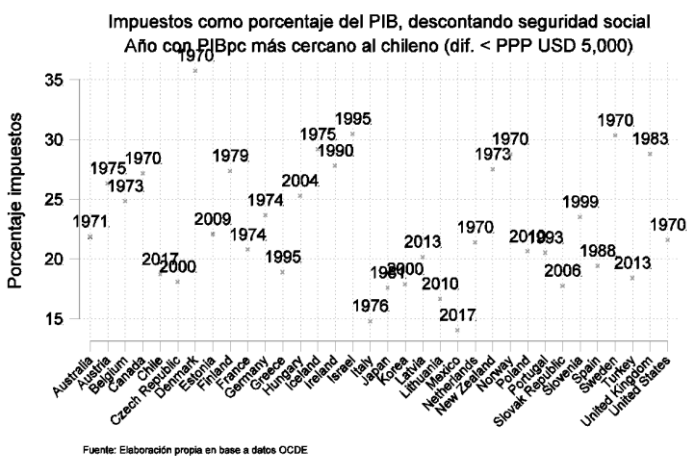
¹ Este artículo contó con los aportes de los participantes de la subcomisión de Economía, en especial, del grupo de alumnos que con entusiasmo aportó ideas, revisó y preparó material.

percibida). Éste recauda un 42,1% del total y se aplica a personas y empresas en consecuencia de sus actividades laborales. Además, se encuentra el Impuesto Único de Segunda Categoría, Impuesto Global Complementario e Impuesto Adicional.

Dentro de Otros Impuestos, tenemos principalmente el Impuesto Territorial (1,1 - 1,2% aproximadamente), el Impuesto Verde, el Impuesto Municipal (mínimo del 0,25 % hasta el 0,5% con un máximo a pagar de 8.000 UTM) y el Impuesto a los Juegos de Azar.

Al comparar la carga tributaria que tenían países de la OCDE en años en que tenían un PIB per cápita similar al que Chile posee actualmente, se evidencia una recaudación particularmente baja en relación a dichos países. Por otro lado, no se ha considerado los mecanismos de elusión tributaria que la ley permite.

Figura 4 - Impuestos como porcentaje del PIB.



Nuestro análisis se enfocó exclusivamente en posibles modificaciones al sistema tributario que puedan tener efectos redistributivos. No abordamos el gasto en políticas sociales (que puede tener un efecto redistributivo importante), ni la necesidad de recaudación adicional para estas políticas (que podría considerar otro tipo de tributos, por ejemplo, corrección de ciertos impuestos específicos, impuestos asociados a los recursos naturales no renovables, etc.).

A continuación, nos enfocaremos en tres puntos sobre los que haremos propuestas específicas: exenciones tributarias, IVA e impuesto al patrimonio. Nos centramos en estos por distintas razones. Las

exenciones tributarias, debido al alto consenso técnico en que en nuestro sistema tributario existen una serie de exenciones cuya existencia tiene hoy en día poca justificación, y que en la práctica son regresivas. El IVA, debido a la relevancia que tiene en la recaudación actual, y su gran efecto regresivo. Por último, en el impuesto al patrimonio debido a que es un impuesto eminentemente progresivo, y que además provee un potencial importante de recaudación adicional.

a) Exenciones tributarias
Renta Presunta

Existen tres sectores económicos en Chile que pueden acogerse a este sistema, la minería, el transporte y la agricultura. La idea central de esta exención es que en estos sectores económicos es difícil medir de manera precisa la actividad económica, especialmente de las empresas más pequeñas. Por esto, las micro, pequeñas y medianas empresas de estos sectores pueden hacer una declaración simplificada de su renta “presunta”.

Esto ya no sería aplicable hoy, ya que, se cuenta con la tecnología y mejor acceso a la información de los contribuyentes. Lo más importante, es que existe evidencia de que se utiliza como mecanismo para eludir (Agostini, 2013) mediante el establecimiento de PYMES de papel que operan en estos sectores. Esto genera pérdidas tributarias al Fisco y rompe la equidad horizontal, además de la ineficiencia generada directamente por los esfuerzos de elusión

Hay amplio consenso técnico hoy en día en que el régimen de renta presunta debiera eliminarse de plano, tanto porque con la tecnología actual técnicamente no se justifica, como por el abuso que se hace de este.

Ganancias de Capital

En Chile se encuentran exentas de impuesto las ganancias de capital obtenidas por la venta de acciones de alta presencia bursátil, y hay una exención más general a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones inferiores a 10 UTA. Las ganancias de capital en bienes raíces están sujetas a impuestos desde la reforma tributaria de 2014, pero existe una amplia exención: sólo tributan las ganancias superiores a las 8.000 UF (que se calculan de acuerdo a la ganancia que va acumulando en el tiempo cada

contribuyente, que puede hacer diversas transacciones de bienes raíces).

Las exenciones a ganancias de capital por venta de acciones de alto movimiento comenzaron el 2001 durante el gobierno de Ricardo Lagos, esta reforma buscó incentivar la bolsa accionaria local, la cual ya transa cerca de US\$120 millones cada día, sin embargo, estas exenciones estarían generando una inequidad tributaria considerable. “Una persona que gana \$500 millones al año, comprando y vendiendo acciones, paga cero impuestos, mientras que una persona que gana \$6 millones en un mes por sueldo, que sigue siendo de los más grandes ingresos de Chile, paga hasta 35%” (Agostini, 2019).

Un punto que se debe evaluar cuidadosamente es la magnitud relativa de los efectos que se obtendrían en redistribución y en mayor recaudación al eliminar estas exenciones, y un eventual efecto negativo en los fondos de pensiones.

b) Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se puede considerar eficiente y simple, sin embargo, es poco equitativo verticalmente, lo que finalmente se percibe como injusto. Esto debido a que los contribuyentes de menores ingresos dedican una proporción mayor de

éstos al consumo comparado con los de mayores ingresos. A su vez, estos últimos pueden dedicar parte de sus ingresos al ahorro, lo que no es gravado con IVA.

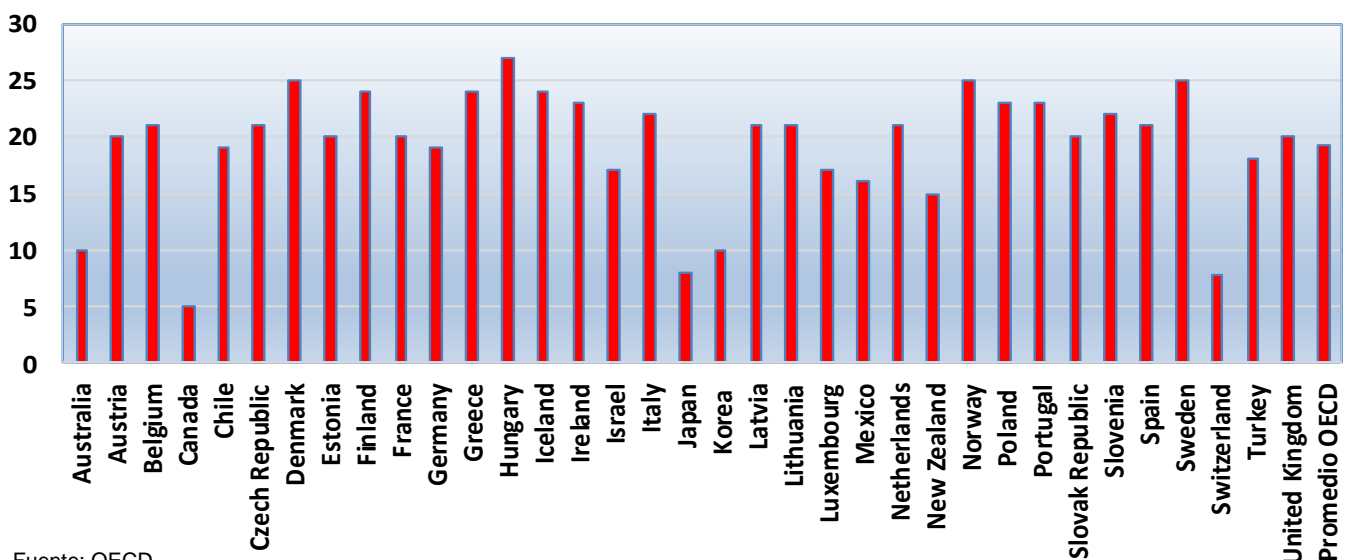
La tasa del Impuesto al Valor Agregado en Chile es similar al promedio de la OCDE. En nuestro país la tasa es de 19% y el promedio de la OCDE es de 19,3%.

La diferencia se encuentra en la aplicación de un IVA con una tasa distinta para algunos bienes y servicios. De los 35 países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 26 de ellos tienen tasas diferenciadas de Impuesto al Valor Agregado (IVA, o VAT por sus siglas en inglés).

Los países que tienen tasas diferenciadas de IVA aplican generalmente una tasa estándar y una escala de 3 o 4 tasas menores a la tasa estándar.

Las tasas diferenciadas se aplican en forma muy casuística en cada país, pero en general las categorías a que se aplican tales tasas son la educación, salud, ciertos alimentos, libros y periódicos, alojamientos a corto plazo, servicios de conexión, transporte de pasajeros, servicios financieros, de banca y de seguros, exportaciones, aprovisionamiento de barcos y aviones, ciertos servicios y transacciones dentro de la Unión Europea, servicios postales públicos, vivienda

Tasa del Impuesto al Valor Agregado
OCDE 2018



Fuente: OECD

social, restaurantes y servicios de catering (generalmente no incluye bebidas alcohólicas), venta de tierras, construcción, rehabilitación de viviendas privadas, venta y construcción de viviendas sociales, algunos suministros domiciliarios, exportaciones, venta de productos alimenticios básicos sin procesar, ciertos deportes y actividades culturales, productos farmacéuticos o veterinarios, instrumentos de apoyo (muletas, sillas de ruedas, etc.).

IVA diferenciado en Chile

En nuestro país podría considerarse un IVA diferenciado. De hecho, en la consulta municipal realizada en diciembre de 2019, se incorporó la pregunta ¿Está de acuerdo o en desacuerdo que exista un IVA rebajado para productos de primera necesidad?² Y, de aquellos que contestaron la pregunta, una amplia mayoría está de acuerdo con un IVA rebajado.

De esta manera, podría evaluarse una rebaja para la canasta básica de familiar. Como base se debería utilizar la canasta que considerada para la Encuesta CASEN. Dicha canasta está formada por un conjunto de alimentos, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales por persona al día. Su costo en determinado período de tiempo equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona en ese mismo período. También deberían incorporarse medicamentos y servicios básicos.

Sin embargo, al evaluar la opción de un IVA diferenciado se debe tener en consideración las ventajas y desventajas que su implementación trae consigo.

Ventajas

En un sistema tributario los impuestos deben tratar de ser lo más eficientes posible, pero al mismo tiempo, también deben ser lo más equitativos posible. Así, un IVA reducido para productos de primera necesidad introduciría una mayor equidad a nuestro sistema tributario. En particular, si esta reducción de IVA se focaliza en familias de menores recursos se obtendría una mayor equidad vertical, lo que puede ir asociado a

una sensación de mayor justicia social. Por ejemplo, puede considerarse en esta rebaja un 60% de la población más vulnerable. Para que se dé la mencionada justicia se deben incorporar bienes que tienen un mayor peso en el presupuesto familiar de los individuos con menos recursos.

Así, el uso del IVA puede convertirse en una herramienta útil de redistribución. Si bien, es difícil conocer con exactitud las preferencias de las personas -de manera que un IVA diferenciado realmente los beneficie- utilizar canastas como la de la CASEN y algunos bienes considerados de primera necesidad puede ser una buena aproximación.

Desventajas

Si se implementara una rebaja para todos los contribuyentes no se cumpliría con el objetivo de una mayor equidad vertical, es decir, seguiría siendo un impuesto regresivo, por lo tanto, no cumpliría con el objetivo de ser percibido como un impuesto justo.

En caso de utilizar la alternativa de realizar la rebaja sólo a ciertos quintiles de menores ingresos, el impuesto perdería simplicidad, ya que por cada transacción se debería considerar en qué quintil se encuentra el consumidor, lo que podría dificultar la declaración de algunos contribuyentes. Por ejemplo, para pequeños comerciantes sería más complejo poder distinguir qué IVA deben considerar. Así, se le resta eficiencia al sistema.

Por otro lado, en Chile el IVA es el impuesto que más recauda, por lo que necesariamente se debe compensar la rebaja que se haga, independiente de que sea parejo o por quintil de ingreso. Esto nuevamente nos lleva a una menor simplicidad del sistema, pero es importante para mantener la recaudación y la percepción de justicia tributaria.

Lo más utilizado a nivel mundial para compensar un IVA reducido es gravar bienes suntuarios (bienes de lujo). Sin embargo, en el último tiempo, también se ha discutido la conveniencia de comenzar a gravar servicios digitales, tales como Netflix y Uber. Así, este gravamen también podría compensar un IVA reducido.

En resumen, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se puede considerar eficiente y simple, sin embargo, es poco equitativo verticalmente, lo que finalmente se percibe como injusto. Una forma de corregir esto es a

² Consulta Municipal Chile – diciembre de 2019.

través de un IVA diferenciado, es decir, rebajando este impuesto a un grupo de bienes y servicios. Esta rebaja, puede ser pareja o dirigida a un cierto porcentaje de la población más vulnerable.

Esta medida tiene ventajas y desventajas que deben ser consideradas si se decide implementarla.

Es importante mencionar que en la medida que se vayan incorporando nuevas tecnologías, en particular para los contribuyentes más pequeños, menos impacto tendría una medida como esta. Por ejemplo, si el pago se realiza electrónicamente, podría identificarse automáticamente en qué quintil de ingreso está el consumidor y, por el otro lado, quien vende el bien o servicio al tener un sistema de pago electrónico su contabilidad se va estructurando digitalmente, por lo que la declaración tributaria se hace menos compleja. Incluso, en la medida que vaya evolucionando la digitalización de los pagos y de los registros contables, puede avanzarse hacia una propuesta de impuesto negativo, es decir, a aquellos contribuyentes cuyos ingresos están bajo cierto quintil, se les puede devolver -al menos en parte- lo que han pagado en IVA.

c) Impuesto al patrimonio

Estos impuestos hacen referencia a la suma total de los valores de los bienes materiales, expresado en dinero, que tiene una persona, y que son susceptibles de ser gravadas en impuesto. En consecuencia, cuando se habla de tal fuente imponible, es necesario mencionar que se piensa en el gravamen que afecta al patrimonio de manera global, y por el solo hecho de poseerlo, por lo cual se excluyen el impuesto a la herencia y el impuesto territorial que, si bien el hecho gravado de ambos contiene objetividad de carácter patrimonial, estos no son globales.

Su objetivo es principalmente la redistribución de ingresos, especialmente reducir la concentración extrema de los recursos en un pequeño número de individuos. Este impuesto podría frenar la aparente tendencia a una concentración cada vez mayor de la riqueza, y el riesgo político que esto conlleva.

El origen legislativo del impuesto en Chile fue en abril del año 1965, establecido mediante la ley N° 16.250, modificada en junio del año 1965 y febrero del año 1966 por las leyes N°16.282 y 16.433 respectivamente. El impuesto tuvo una duración en Chile de solo tres

años, correspondientes a los años tributarios de 1965, 1966, 1967. Esta se creó en un contexto de crisis económica, con el fin de buscar cómo financiar el gasto público.

Actualmente existe una forma de impuesto al patrimonio, que son las contribuciones por bienes raíces. En consonancia con el ser un impuesto al patrimonio, sólo es pagada por una fracción de las viviendas, aproximadamente el 23% de propiedades con un mayor avalúo fiscal. Estas “contribuciones”, también conocidas como impuesto territorial, tienen la particularidad de que el 40% de lo recaudado se mantiene en la comuna en la cual se ubica la propiedad, y el 60% restante se va al Fondo Común Municipal, especialmente en beneficio de comunas más pobres.

En la discusión tributaria actual, se está considerando una modificación a este impuesto, la cual tiene claramente detrás la motivación de funcionar como un impuesto al patrimonio. La propuesta es de una sobretasa de 0,075% a viviendas de más de 400 millones de pesos de avalúo fiscal, unos 700 millones en avalúo comercial (la sobretasa sería cobrada exclusivamente sobre el valor superior al monto exento). A diferencia del actual impuesto territorial, estos recursos irían a rentas generales de la Nación.

Existen varios inconvenientes en la aplicación de este tipo de impuestos, los principales son que es muy difícil valorizar el patrimonio total de las personas de muy alto patrimonio, que gravaría patrimonio no líquido, y que generaría un incentivo a mover los recursos a otros países que no lo cobren. El enfocarse en bienes raíces evita estos problemas, aunque su debilidad es que sólo grava una pequeña fracción de los altos patrimonios.

Otro problema que no debe subestimarse es la necesidad de su legitimidad, para minimizar dentro de lo posible los intentos de evasión y elusión tributaria. Las manifestaciones de las últimas semanas posiblemente estén teniendo un impacto importante en términos de que los que podrían ser gravados por este tipo de impuesto, entiendan la necesidad de hacer una mayor contribución a la sociedad. Es importante también que los impuestos al patrimonio se enfoquen efectivamente en los “súper ricos”; y no en los grupos de ingresos medios-altos, algo que afectó la

legitimidad de este tipo de impuesto en algunos países europeos.

Por otra parte, este tipo de impuesto tiene también ciertas ventajas. A diferencia de lo que pudiese parecer, no deberían distorsionar mayormente las decisiones de los agentes económicos, debido a que actúan sobre el patrimonio que ya existe, y no sobre el que se pueda o no generar a futuro. Este punto ha sido reconocido, entre otros, por el ministro Briones y por el Nobel de economía Robert Solow, padre de la teoría neoclásica de crecimiento económico.

En resumen, lo planteado arriba sugiere que debiese estudiarse seriamente la posibilidad de un impuesto general al patrimonio, evaluándose en su mérito las dificultades técnicas asociadas a su implementación, contra el potencial recaudatorio y redistributivo que presentaría.

Como mínimo, parece acertado reforzar el actual impuesto territorial, con un claro foco en las personas de más alto patrimonio de la sociedad, es decir, un grupo que incluya aproximadamente al 1% más rico de la población. Por último, deben corregirse los espacios de elusión existentes actualmente en el impuesto territorial, como, por ejemplo, la declaración de ciertas propiedades urbanas como agrícolas, lo que reduce de manera sustancial su avalúo fiscal, y por tanto el impuesto recaudado.

Una línea de acción relacionada a los impuestos al patrimonio, que mencionaremos brevemente, es la idea de “pre-distribución” planteada por la ex directora de la Bolsa de Santiago Jeannette von Wolfersdorff. La propuesta, que podría considerarse alternativa a un impuesto al patrimonio, consiste en la creación de un “endowment” o fondo, de propiedad pública, formado a partir de la transferencia de acciones cedidas por personas de muy alto patrimonio, y que los dividendos obtenidos por el fondo se transformen directamente en transferencias monetarias a ciertos grupos de la población. Una preocupación evidente con este tipo de fondos es la variabilidad de los retornos que generaría.-

Referencias

- Agostini, C., Martínez, A., & Flores, B. (2012). Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile. *Revista Cepal*.
- Beyer, H. (2014). Sobre impuestos, desigualdad y reforma tributaria. *Puntos de Referencia*, (368).
- Cepal (2019). Panorama Social de América Latina 2018. Santiago.
- Engel, E. M., Galetovic, A., & Raddatz, C. E. (1999). Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192.
- Goñi, Edwin & Humberto López, J. & Servén, Luis, 2011. "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America," *World Development*, Elsevier, vol. 39(9), pages 1558-1569, September.
- López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). La 'Parte del León': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. SDT 379, FEN, U. de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen (varios años).
- OECD (2019), Income inequality Database. doi: 10.1787/459aa7f1-en.
- OECD, (2018). Pensions Outlook 2018.
- OECD (2012). "Income inequality and growth: The role of taxes and transfers", OECD Economics Department Policy Notes, No. 9. January 2012.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Le Seuil.
- Prados de la Escosura, L. (2005) Growth, inequality, and poverty in Latin America: historical evidence, controlled conjectures. UC3M Working Papers 04-41.
- Rajan, R., & Zingales, L. (2003). *Saving capitalism from the capitalists: how open financial markets challenge the establishment and spread prosperity to rich and poor alike*. Crown Business.
- Repetto, A. (2016). Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Economía y Política*, 3(1), 71-101.
- Solow, R. (2014). Thomas Piketty is right. Everything you need to know about capital in the twenty-first century. *New Republic*, 22