

El IVA: Mala Manera para financiar las Políticas Sociales

Hace algunas semanas fue aprobada en el Congreso la Ley que incrementa las pensiones mínimas y asistenciales en un 10%. Para lograr el financiamiento de esta medida, el Gobierno “amarró” ese proyecto con uno que establece la fijación del IVA (Impuesto al Valor Agregado) en 19% contradiciendo el compromiso de bajarlo a fines de este año. La medida es una contradicción vital en la política social del Gobierno y pone nuevamente en la discusión pública la pésima estructura tributaria de nuestro país

1.- El Proyecto de Ley

Una de las 36 medidas propuestas por la Presidenta Michelle Bachelet, para los primeros 100 días de su Gobierno, fue aumentar las pensiones mínimas y asistenciales. El proyecto de Ley que ya fue aprobado por el Congreso y que está listo para su promulgación beneficiará, inmediatamente a más de un millón de personas

El mensaje fue enviado a la Cámara para su discusión inmediata. En él se beneficiaría a 1 millón 216 mil personas, correspondientes al 90% de los pensionados por el Instituto de Normalización Provisional (INP) más otras 60 mil afiliadas al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyas asignaciones son complementadas por el Estado pues no alcanzan el mínimo (menos de \$79.867).

Beneficiarios del reajuste¹

El proyecto de ley contempla un reajuste extraordinario de un 10% para los siguientes pensionados:

1. Beneficiarios de pensiones asistenciales y pensiones mínimas pagadas por el INP, por las Cajas de Previsión y por las Mutualidades de la Ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cuyo monto no exceda de \$100.000 mensuales. En caso de ser superior a dicha cifra, pero inferior a \$110.000, se incrementarán a esta última cantidad.

Financiamiento:

Este programa es financiado gracias al apoyo de la

Fundación HENRICH BÖLL

Preparado por:

Departamento de Estudios

Fundación TERRAM

Bustamante, N°24, Oficina I, 5to. piso,
Providencia

Teléfono: (56)(2) 269.44.99
www.terram.cl

¹ Biblioteca del Congreso Nacional.

http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_actualidad.php?id_destaca=1209

2. Beneficiarias de más de una pensión, siempre que la suma de sus pensiones y de las bonificaciones que eventualmente perciban no excedan de \$100.000 mensuales. Si es superior a dicha cifra, pero inferior a \$110.000, podrán incrementarla a esta última cantidad.

3. Beneficiarios de las bonificaciones sobre pensiones de viudez, orfandad y otras situaciones establecidas en leyes especiales N° 19.403, N° 19.539 y N° 19.953.

El proyecto deja en claro que las pensiones de los regímenes previsionales de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros, con el reajuste de este proyecto de Ley, no podrán exceder la remuneración del similar en servicio activo.

Este reajuste extraordinario se concede a contar del día 1 del mes siguiente a la entrada en vigencia de la norma.

El detalle del aumento para pensiones mínimas es el siguiente:

Menores de 70 años: de \$79.867 a \$87.854

Entre 70 y 75 años: de \$87.328 a \$96.061

Mayores de 75 años: de \$93.176 a \$102.494

Tratándose de las pensiones asistenciales que benefician a discapacitados, tercera edad y carentes de recursos, se modifican aquellas normas que limitan el acceso de estas personas a las pensiones asistenciales, bastando que reúnan los requisitos exigidos por la ley para percibir las y eliminando el establecimiento de cupos máximos mensuales.

Detalle del aumento de las pensiones asistenciales es el siguiente:

Menores de 70 años: de \$40.169 a \$44.186

Entre 70 y 75 años: de \$42.821 a \$47.103

Mayores de 75 años: de \$46.821 a \$51.503

El Gobierno aspira a que el reajuste, incluido en las 36 medidas prometidas por la Presidenta Bachelet en su campaña, se entregue a los pensionados en mayo de 2006.

Listo para su promulgación (firma de la Presidenta) quedó el Proyecto de Ley que reajusta las pensiones mínimas y asistenciales y que mantiene el IVA en 19%. Con este resultado, el mejoramiento se pagaría a partir del 1 de mayo próximo.

Financiamiento

El costo del reajuste asciende a 180 millones de dólares, que se financiarán manteniendo el IVA en 19%, más allá del 1 de enero del año 2007, y con el crecimiento de la economía y apostando al alto precio del cobre a largo plazo, según argumentó el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco.

2. Análisis crítico de la Medida

Está claro, que era imperioso incrementar las pensiones mínimas y asistenciales. Debido a las lagunas en la cotización, los bajos salarios y inestabilidad en los empleos, cada vez son más las personas que van a tener que optar a ese tipo de pensiones, lo que hace urgente abordar el tema.

Además, desde la perspectiva macro, este tipo de política tienen importantes impactos redistributivos, porque mejoran la distribución del ingreso. Aspecto relevante considerando que Chile ostenta una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo.

Sin embargo, los avances que se logran en este ámbito se anulan al financiar la medida mediante impuestos indirectos que, por definición, son regresivos, como es el caso del IVA. De hecho, todos en el Gobierno reconocen esta situación, pero de todas formas se impulsó la medida. Es más, el mismo Ricardo Lagos, cuando era candidato presidencial, en el año 1999 señaló que “Los impuestos indirectos, como el IVA, que grava el consumo, resultan más regresivos que los tributos directos. Eso lo sabe cualquier persona que haya estudiado finanzas públicas.”

A pesar de las declaraciones hechas por el ex-Presidente, su Gobierno impulsó un incremento permanente del impuesto al diesel y un aumento temporal IVA para enfrentar la caída de ingresos producto de la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio con EEUU, Corea del Sur y la Unión Europea. Según cálculos oficiales, como consecuencia de los Tratados el Fisco pierde ingresos de aproximadamente US\$ 430 millones.

Luego de una larga controversia, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto que consiste en el siguiente paquete: primero, se aumenta en un punto porcentual la tasa del IVA, de 18 a 19% a partir de octubre del 2003, para volver al 18% el primero de enero del 2007. Segundo, se eleva el

impuesto al petróleo diesel en 0,1 UTM² por metro cúbico desde el primero de enero del 2004 y en 0,2 UTM por metro cúbico desde el primero de enero del 2005. Tercero, se empareja en un 61% el impuesto a todos los tipos de tabaco. Cuarto, se venden los activos públicos en empresas sanitarias ya privatizadas.

Ahora, en los primeros meses del Gobierno de Michelle Bachelet se ha decidido mantener el IVA en 19% para enfrentar los incrementos en las pensiones.

Si bien reconocemos la necesidad de incrementar los ingresos del Estado, se rechaza que la vía sea mediante el IVA ya que, como hemos señalado, es un impuesto regresivo.

De esta manera se rechaza de plano cualquier intento de modificación de la política tributaria para las empresas, pero lamentablemente, y siguiendo la lógica oficial, sí se pueden cambiar las reglas del juego a la gran mayoría de los chilenos y mantener la tasa del IVA para imponer una carga excesiva sobre los sectores más pobres y empeorar así la desigual distribución de ingreso en el país.

² La UTM a junio del 2003 es de \$29.830.

3.- El Sistema Tributario Chileno como fuente de profundización de la inequidad social.

a. La estructura Tributaria

La estructura tributaria chilena es relativamente simple. Se sustenta principalmente en dos impuestos directos aplicados sobre la generación de ingresos y en tres impuestos indirectos que gravan el consumo.

El impuesto de primera categoría, que corresponde a un 17% de las utilidades, es uno de los gravámenes directos y se aplica a las utilidades de las empresas. El otro es el impuesto único al trabajo, que se aplica por tramos, desde un monto exento (hasta 380 mil pesos aproximadamente) y sucesivas tasas ascendentes que van desde el 5% hasta el 40% de la remuneración.

Entre los tres impuestos indirectos más relevantes, el que grava el valor agregado (IVA) con un 18% es el más importante. Lo siguen tributos menos significativos como el impuesto a ciertos consumos específicos (alcohol, cigarrillos y combustibles), luego el arancel a las importaciones y otros.

Con respecto a la recaudación tributaria en Chile, los impuestos indirectos son los que generan mayor recaudación, puesto que representan en su totalidad más del 60,7% de todos los ingresos

tributarios que recoge el Fisco. De éstos, solamente el IVA alcanza el 47,8% de todo el ingreso recaudado, mientras que los impuestos al trabajo y a las utilidades de las empresas, representan en conjunto solamente el 31,2% de los ingresos fiscales. El impuesto único al trabajo no supera el 8,35% y lo que aportan las empresas llega sólo al 22,87%. Es decir, el IVA es el gran ingreso del Estado. (Cuadro N° 1)

b.- Distribución del Ingreso y Estructura Tributaria

Dado que el conjunto de impuestos al consumo alcanza a más del 60% de los ingresos tributarios recaudados por el Estado, la estructura tributaria chilena es altamente regresiva, es decir, los contribuyentes de menor ingreso son los que aportan relativamente más al Fisco, ya que destinan la mayor parte de su ingreso al consumo.

En el gráfico N° 1 se puede apreciar el aporte

CUADRO N°1: INGRESOS TRIBUTARIOS EN MONEDA NACIONAL
(Cifras en millones de pesos nominales)

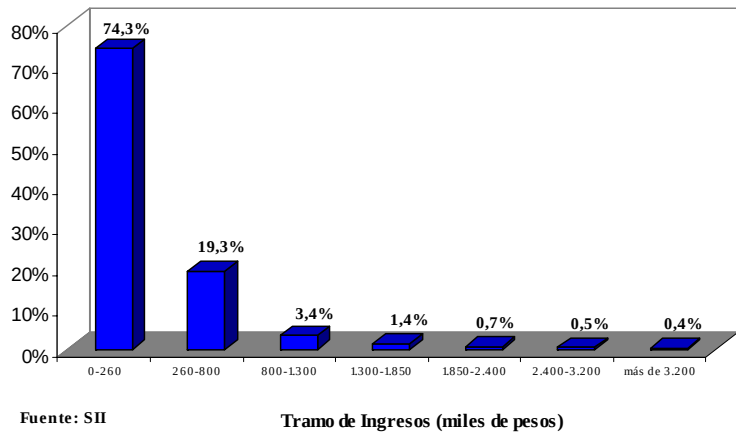
CONCEPTOS	Año 2005	% del PIB	% del total
1. IMPUESTOS A LA RENTA	3.448.993,7	5,34%	30,84%
Primera Categoría	1.868.710,6	2,90%	16,71%
Segunda Categoría	699.891,0	1,08%	6,26%
Global Complementario	234.211,2	0,36%	2,09%
Adicional	689.565,2	1,07%	6,17%
Tasa 40%	78.267,0	0,12%	0,70%
Art 21	33.732,0	0,05%	0,30%
Término de Giro	2.586,4	0,00%	0,02%
Sistema de Pago	- 158.312,5	(0,25)%	(1,42)%
2. IMPTO AL VALOR AGREGADO	5.348.265,8	8,29%	47,82%
3. IMPTO A PROD ESPECIFICOS	1.120.158,7	1,74%	10,02%
Tabacos	382.690,3	0,59%	3,42%
Combustibles	737.468,4	1,14%	6,59%
4. IMPTO A LOS ACTOS JURIDICOS	457.851,4	0,71%	4,09%
5. IMPTOS AL COMERCIO EXTERIOR	328.347,3	0,51%	2,94%
6. IMPUESTOS VARIOS	188.911,5	0,29%	1,69%
7 OTROS CARGOS	287.093,5	0,44%	2,57%
TOTAL	11.184.724,4	17,33%	100,00%

Fuente:Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a los Informes de Ingresos Fiscales de la Tesorería General de la República.

al Fisco por concepto de impuestos al consumo que realizan las personas según su ingreso. De él se desprende que mientras las personas más pobres en la escala de ingresos tributan el 17% de su ganancia en este tipo de impuestos, aquellos que ganan más de dos millones y medio de pesos aportan al Estado menos del 12%. Ante la mayor cantidad de personas con ingresos inferiores a los 500 mil pesos mensuales (cerca del 90% de los contribuyentes), se infiere que son el principal sustento de los ingresos del Estado.

Respecto al impuesto único al trabajo, la gran mayoría de los contribuyentes (casi un 75%) está exenta de esta carga, puesto que sus remuneraciones mensuales no superan los 380 mil pesos. Tal como se puede apreciar en el gráfico N° 2, los contribuyentes que pagan impuesto al trabajo constituyen el 25% de los trabajadores con las más altas remuneraciones. También es importante precisar que, si bien la tasa de impuesto marginal máxima de 45% (antes

Gráfico No 2: Contribuyentes por Tramo de Ingreso

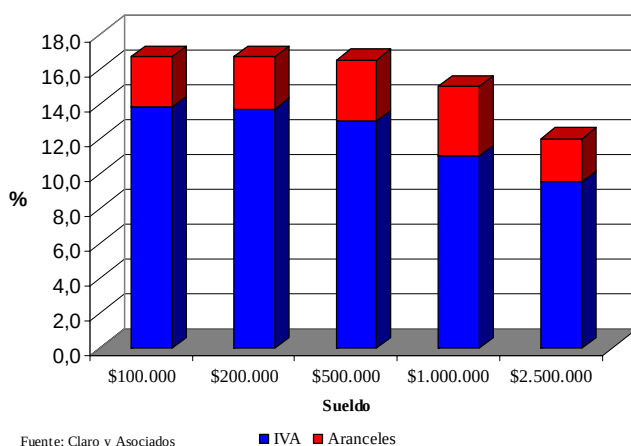


de la reforma Tributaria del 2001) es relativamente alta, la tasa media efectiva que paga este contribuyente bordea el 19%, tal como se desprende del gráfico N° 3, lo cual parece ser bastante razonable.

Con un sistema tributario tan regresivo se altera uno de los efectos más importantes de la tributación: provocar una transferencia de ingresos desde los grupos sociales más favorecidos hacia los sectores rezagados, alterando la distribución inicial del ingreso en el plano de los salarios, las rentas y las utilidades o, por lo menos, aligerando la carga tributaria sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. En definitiva, lo que se busca es una estructura tributaria al menos neutral desde el punto de vista de la equidad.

En el Cuadro N°2 se presenta la estructura distributiva y el sistema impositivo en Chile. El cuadro presenta a los hogares según su ingreso relativo. Las familias se ordenan desde el menor al mayor ingreso, agrupadas en 10 tramos donde el primer decil (el primer 10% de

Gráfico No 1: Carga Tributaria de Principales Impuestos Indirectos por tramo de Ingreso

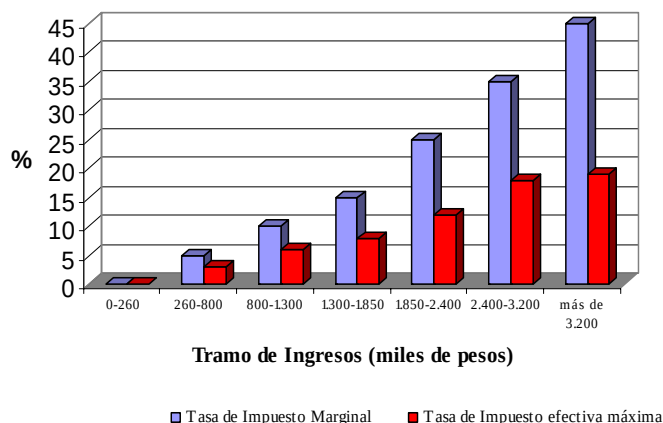


la población) es el más pobre y el décimo decil es el más rico. En la primera columna se identifican los deciles y en la segunda se anota la distribución del ingreso sin considerar los impuestos. Al observar el cuadro se ve que el primer decil se apropia de apenas un 1,45% del ingreso nacional, mientras que el décimo decil logra más de 40% del ingreso nacional. Esta es una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo.

mientras que los tres últimos aumentan su participación. Peor aún, el aumento más evidente es el que experimenta el décimo decil, justamente el de mayores ingresos. La cuarta columna corrobora lo anterior, al presentar la fracción del ingreso que tributa cada decil

Llama la atención que el segundo decil, con un ingreso promedio por hogar de \$ 118.207 al mes³, corresponde al tramo cuya mayor parte de las rentas se destina a pagar impuestos, un 16%. Al contrario, el décimo decil, con un ingreso promedio de \$1.928.392 al mes⁴, es el que relativamente menos aporta al Fisco vía tributos como porcentaje de su ingreso, con sólo un 11,8%. Aún más, la tendencia es que a medida que subimos en la escala de ingresos, cae la fracción del ingreso que cada decil tributa, dejando en evidencia la regresividad del sistema tributario chileno.

Gráfico No 3: Tasa de Impuesto Efectiva



Fuente: SII

A partir del cuadro también se observa claramente que las capas más pobres de la población aportan al Fisco vía tributos- especialmente por el IVA- una mayor porción de su ingreso respecto a la contribución de las capas más ricas.

En las columnas 2 y 3 se presenta la distribución del ingreso según deciles, sin considerar los impuestos y luego considerándolos. Aquí nos damos cuenta de cómo el sistema impositivo tiende a amplificar la desigualdad. Los primeros seis deciles, los más pobres de la población, disminuyen su participación en la distribución del ingreso total,

Cuadro N°2: Distribución del Ingreso y la estructura tributaria (%)

Deciles	Distribución antes de Impuestos	Distribución después de Impuestos	Fracción del Ingreso que tributa	Fracción del Ingreso que cada decil contribuye al IVA
1	1,5	1,4	14,0	11,0
2	2,7	2,6	16,0	11,8
3	3,8	3,6	15,8	11,4
4	4,7	4,6	15,2	10,9
5	5,6	5,5	15,0	10,7
6	6,8	6,6	14,3	10,2
7	8,2	8,2	13,8	9,7
8	10,6	10,6	13,1	9,0
9	15,4	15,8	12,2	8,0
10	40,8	41,1	11,8	6,3
Relación 10/1	28,1	29,35		

Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz, 1997. En base a Encuesta CASEN 1996 y Encuesta de Presupuestos 1996-97.

Con respecto al IVA, la diferencia es aún mayor: mientras el primer decil aporta el 11% de su ingreso al pago del este tributo, el décimo decil -es decir el 10% más rico de Chile- aporta solamente el 6%. Sin lugar a dudas un aumento en la tasa del IVA provocará una mayor recaudación para el Fisco. Pero desde el punto de vista de la justicia social, esta medida incrementará aún más la inequidad en la distribución de los ingresos existentes en Chile.

Tratar la equidad del sistema tributario no significa desconocer los efectos redistributivos que puede tener el gasto público. Sin embargo, se magnifica la potencialidad redistributiva del gasto social y, a través de esa exageración, se pretende justificar la regresividad de los tributos o menospreciar la función redistributiva de los impuestos

Parece contradictorio, por decir lo menos, que muchos economistas dejen de lado la preocupación por la equidad y su relación con la tributación, proponiendo que el gasto público arreglará todo el problema. Más contradictorio resulta ese argumento, si se considera que estos mismos economistas abogan por un menor gasto público y un Estado cada vez más pequeño.

³ CASEN 1996.

⁴ Idem.

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución de Ingreso y Reforma Tributaria. Julio, 2001
 APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile. Julio, 2001
 APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, Septiembre, 2001
 APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa. Noviembre, 2001
 APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile. Noviembre, 2001
 APP-6 "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades".Febrero, 2002
 APP-7 El Aluminio en el Mundo Abril, 2002
 APP-8 El MegaProyecto Alumysa Abril, 2002
 APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación. Abril, 2002
 APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile Junio, 2002
 APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar. Agosto, 2002
 APP-12 Crecimiento infinito: el mito de la salmonicultura en Chile. Agosto, 2002
 APP-13 Informe Zaldivar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca. Diciembre, 2002
 APP-14 Minera Disputada de La Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas Diciembre, 2002
 APP-15 TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno, 03-2003
 APP-16 Impacto Ambiental de la Salmonicultura: La Situación en la Xa Región de los Lagos, 06-2002
 APP-17 Antibióticos y Acuicultura: Un análisis de sus potenciales impactos para el Medio Ambiente, la salud humana y animal en Chile, 04-2003
 APP-18 Opinión sobre la Ley de Bosque Nativo: Aspectos Económicos, 08-2003
 APP-19 TLC Chile- Estados Unidos: Por un Debate Necesario, 08-2003
 APP-20 El Aporte de la Minería a la Economía Chilena, 10-2003
 APP-21 TLC Un análisis del Capítulo de Inversiones: Las Restricciones a la Política Pública, 10-2003
 APP-22 Impactos Ambientales del Escape de Salmónidos, 11-2003
 APP-23 El Royalty es Necesario: Dos Propuestas para la Discusión Pública, 12-2003
 APP-24 La minería y su Pasivo Ambiental, 12-2003
 EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso? Marzo, 2002
 EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil. Noviembre, 2002
 IPE-1 Una Vena sobre un Parque. Marzo, 2002
 IPE-2 Dónde Habrá más Basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación? Jun, 2002
 IPE-4 La Conveniente Oscuridad del Bosque Chileno. Enero, 2003
 RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos Sociales, Económicos y Ambientales Jul, 2000
 RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos Económicos, Ambientales y Legales. Sept.2000
 RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto. Noviembre, 2001
 RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo" Dic, 2001
 RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones" Abril, 2002
 RPP-6 Exitos y Fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente Julio, 2002
 RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile. Julio, 2002
 RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley" Agosto, 2002
 RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas. Agosto, 2002
 RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur Noviembre, 2002
 RPP-11 Evaluación Social del Parque Pumalín Diciembre, 2002
 RPP-12 El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas". Diciembre, 2002
- English**
- PPS-1 The value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations. May,2001
 PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and USA: Myths and reality. April, 2002
 PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile. June,2002
 PPS-4 Environmental Impact of Chilean Salmon Farming. September, 2002
 PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming. January. 2002
 PPS-6 Infinite Growth: The Myth of Chilean Salmon Farming Industry. September,2002

Fundación Terram es una organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país

Para pedir más Información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

General Bustamante, N°24, Oficina I, 5to.

Piso, providencia

Página Web: www.Terram.cl

Info@Terram.cl

Teléfono:(56)(2) 269.44.99

Fax: (56)(2) 269.92.44