

Publicaciones Terram

Análisis de Políticas Públicas N°1

Julio, 2001

Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria (Una Rebaja de Impuestos que Agudiza las Desigualdades)

Marcel Claude
Rodrigo Pizarro

Introducción

El Ministro de Hacienda dio por terminada la discusión pública en materia tributaria al enviar al Congreso un proyecto de ley para rebajar los impuestos a las personas que sería plenamente compensada con el aumento gradual del impuesto a las utilidades de las empresas. Presentado así no deja de ser atractivo y aliviador que a las personas se les reduzca la cantidad de dinero que deben traspasar al gobierno para que éste desempeñe sus funciones públicas, sobre todo en estos tiempos de desempleo y crisis económica. Sin embargo, el análisis de la información disponible permite concluir que, lejos de favorecer a las mayorías, esta propuesta constituye un beneficio neto para los sectores de mayores ingresos del país.

La moción contiene tres beneficios: primero aumentar el tramo de ingreso exento de pagar impuestos; segundo, disminuir el impuesto marginal en los tramos superiores de ingreso; y tercero, entregar a los deudores hipotecarios una reducción de impuestos adicional. El costo total de la propuesta se estima en torno a 150 millones de dólares que será plenamente compensada con un aumento gradual del impuesto a las utilidades de las empresas de un 15% a un 17%.

Desde los sectores vinculados al empresariado más poderoso del país, y a sus burocracias asociadas, la rebaja de

impuesto a las personas se ve con muy buenos ojos pero no así la compensación por la vía de incrementar la carga tributaria a las empresas. No obstante, a pesar de la compensación, la propuesta es, sin lugar a dudas, una medida que hace aún más inequitativo nuestro sistema tributario. Esto, ya que sólo un 0,8% de los contribuyentes, precisamente quienes exhiben las más altas remuneraciones, serán los únicos beneficiados con esta reforma.

Para mayor gravedad, el gran argumento que se ha esgrimido para defender esta propuesta, es que su objetivo no es mejorar la históricamente negativa distribución del ingreso en Chile, sino más bien reactivar la economía. No obstante, valga considerar que la rebaja propuesta sólo permitirá incrementar el consumo privado en un 0,4% anual, ya que éste suma aproximadamente unos 38 mil millones de dólares. Por lo tanto, su efecto es prácticamente despreciable desde el punto de vista de incrementar la demanda y el gasto agregado de la economía.

En el contexto de la dramática situación social que vive Chile, reafirmada en las últimas cifras de pobreza y del incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la propuesta del ejecutivo constituye un balde de agua fría a la consigna "crecimiento con igualdad" asumida por el Presidente Lagos durante su campaña presidencial.

Objetivos de un Sistema Tributario

En general se pueden identificar cuatro objetivos centrales de la tributación. Sin duda el objetivo principal es que el Estado acceda a recursos, de manera que los impuestos se utilicen para financiar la función pública. Los ingresos y gastos del Estado constituyen la política fiscal, es decir, la forma en que el gobierno hace política económica.

En segundo lugar, la estructura tributaria persigue objetivos de equidad distributiva. En este caso la tributación busca provocar una transferencia de ingresos desde los grupos sociales más favorecidos a los menos, alterando la distribución de ingreso inicial a nivel de los salarios, rentas y utilidades. En este caso el objetivo debe ser establecer una estructura tributaria más equitativa que castigue con mayor énfasis los ingresos más altos.

Un tercer propósito de la tributación es promover la estabilidad y el crecimiento económico, influyendo directamente en variables macroeconómicas como la inversión y el consumo. Particularmente útil es este uso cuando se enfrentan crisis económicas que hacen impensable la reactivación por parte de los agentes privados, dado el mayor riesgo de pérdidas que éstos enfrentan en una crisis. Por otra parte, el tipo de inversiones que realiza el Estado no sólo determina la cantidad de demanda sino también la composición de esa demanda, lo cual tiene consecuencias sobre el tipo de desarrollo que se está promoviendo, altamente intensivo en el uso de mano de obra o en el uso de tecnología y capital, así como altamente intensivo en la utilización de recursos naturales o en la incorporación de valor agregado.

Finalmente, está el uso de la tributación para los objetivos de asignación de recursos. El objetivo general debe ser propender a la neutralidad, es decir, evitar alterar las decisiones de los agentes económicos, excepto en la

presencia de externalidades. Cuando éstas existen el sistema tributario puede alterar la estructura productiva y el tipo de bienes y 'males' que produce el aparato productivo. Como se sabe, los impuestos alteran los costos y rentabilidades relativas entre las distintas actividades económicas, lo que puede significar que algunas sean perjudicadas y otras promovidas por la acción del Estado. Por ejemplo, se puede utilizar la estructura tributaria para castigar la producción de algunos productos que generan enormes impactos ambientales negativos para la salud humana. La idea al respecto es incorporar, por la vía de impuestos, los costos que no asume el productor y que se los deriva directamente a la sociedad. De esta manera, al internalizar dicho costo, el nivel de producción es menor y se produce un incentivo directo a realizar las inversiones necesarias para evitar las emisiones contaminantes. La idea de los impuestos sería entonces castigar la generación de 'males' y promover la producción de bienes.

Principios de un Sistema Tributario

Las características o los principios generalmente deseados que debe cumplir una estructura tributaria eficaz, fueron establecidos ya en la época de Adam Smith, uno de los padres de la economía moderna. Estas premisas son fundamentalmente tres: Primero, la equidad tanto horizontal como vertical, es decir, las personas que ganan el mismo ingreso deben pagar el mismo impuesto y aquellos que perciben mayores ingresos deben ser gravados con mayores impuestos.

Segundo, la eficiencia que se refiere a que un sistema tributario, en lo posible, no debe alterar la asignación de recursos de una economía de mercado, puesto que se supone que en la ausencia de distorsiones, ésta logra soluciones socialmente óptimas, vale decir, el sistema tributario debe propender a ser "neutral". Tercero, el sistema debe ser eficaz, es decir, el sistema tributario debe ser simple y fácil de aplicar, pero además, éste debe gravar a aquellos contribuyentes que se han identificado como función objetivo, es decir, no debe dejar espacios para eludir ni evadir impuestos.

La Actual Estructura Tributaria de Chile

La estructura tributaria en Chile es relativamente simple. Ésta se sustenta principalmente en dos impuestos directos aplicados sobre la generación de ingresos y en tres impuestos indirectos aplicados sobre el consumo. Uno de los impuestos directos es el que se aplica a las utilidades de las empresas, el impuesto de primera categoría que corresponde a un 15%. El otro es el impuesto único al trabajo, que se aplica por tramos comenzando con un monto exento (hasta 336 mil pesos aproximadamente) y siguiendo con tasas ascendentes que van desde el 5% hasta un 45%. De los tres impuestos indirectos principales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 18% es el más importante; los otros

dos, un impuesto a ciertos consumos específicos (alcohol, cigarrillos, combustibles) y el arancel a las importaciones, son menos significativos. Finalmente existen una serie de impuestos adicionales menores.

En el Cuadro N°1 se presenta la recaudación tributaria de Chile de acuerdo a los distintos impuestos. Como se observa, los impuestos indirectos son los que mayor recaudación generan, puesto que representan en su totalidad más del 60% de todos los ingresos tributarios que recoge el fisco. De éstos, solamente el IVA alcanza el 42% de todo el ingreso recaudado, mientras que los impuestos al trabajo y a las utilidades de las empresas, representan en conjunto solamente el 25% de los ingresos fiscales. El impuesto único al trabajo no supera el 8,7% y lo que aportan las empresas llega sólo al 17%. Es decir, el IVA es el gran ingreso del Estado.

Cuadro N° 1: INGRESOS TRIBUTARIOS EN MONEDA NACIONAL				
Año 1997 - Cifras en moneda de enero de 1998				
	(Mill.\$)	(Mill.US\$)	(% del total)	(% del PIB)
Ingresos Tributarios Recaudados	6.184.294	13.640	100	18,5
Impuesto a la Renta de las Empresas	1.050.372	2.317	17	3,1
Impuesto a la Renta de las Personas	537,482	1.185	8,7	1,6
Impuesto al Valor Agregado	2.580.429	5.691	41,7	7,7
Impuestos Especiales a Ciertos Consumos	852.668	1.881	13,8	2,6
Impuesto Comercio Exterior Neto	685.386	709	5,2	2,1
Impuestos Locales ¹	321.529	709	5,2	0,9
Impuestos a Actos Jurídicos	242.300	534	3,9	0,7
Impuestos Varios ²	23.266	51	0,4	0,1
Otros Ingresos Tributarios ³	36.199	80	0,6	0,1
Sistema de Pago	-145.337	-321	-2,4	-0,4

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII en base al Informe Nacional de Ingresos Fiscales de la Tesorería General de la República y de la Dirección de Presupuesto.

Nota:

1. Comprende Impuesto Territorial, Patentes Profesionales de Circulación municipales e Impuesto a la Transferencia de Vehículos Usados (la que corresponde a recaudación municipal).
2. Comprende principalmente Impuesto a Herencia y Donaciones e Impuestos a Juegos de Azar.
3. Comprende ingresos tributarios por Reajustes, Multas e Intereses.

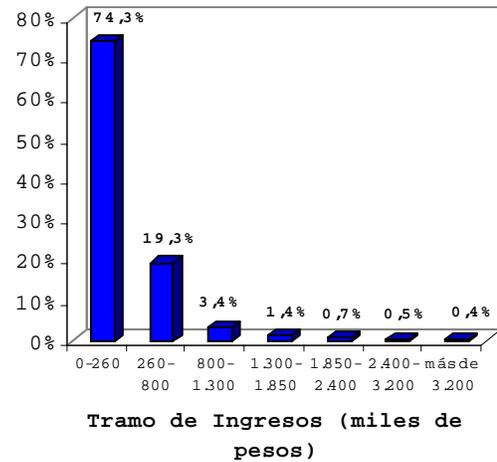
Por lo tanto, debido a que el conjunto de impuestos al consumo alcanza a más del 60% de los ingresos tributarios recaudados por el Estado, la estructura tributaria chilena es altamente regresiva, es decir, los contribuyentes de menor ingreso son los que aportan relativamente más al fisco. En el Gráfico N°1 se puede apreciar el aporte al fisco

por concepto de impuestos al consumo que realizan las personas según su ingreso. De ahí se desprende que mientras las personas más pobres, en la escala de ingresos, tributan el 17% de su ingreso en este tipo de impuestos, aquellos que ganan más de dos millones y medio de pesos aportan al Estado menos del 12%. Dado la mayor cantidad de personas con

ingresos inferiores a los 500 mil pesos mensuales (cerca del 90% de los contribuyentes), se desprende que son éstas las que constituyen el sustento significativo de los ingresos del Estado.

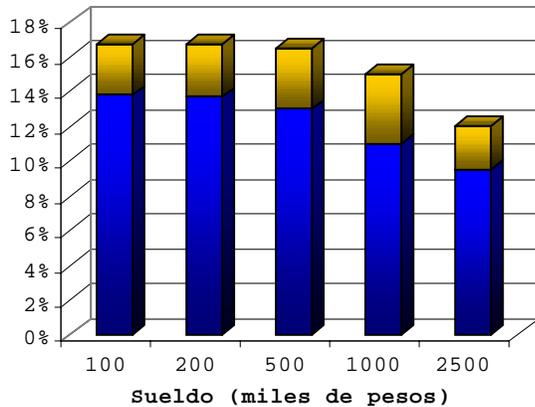
En relación con el impuesto único al trabajo, la gran mayoría de los contribuyentes (casi un 75%) están exentos de pagar esta carga, puesto que sus remuneraciones mensuales no superan los 336 mil pesos. Tal como se puede apreciar en el Gráfico N°2, los contribuyentes que pagan impuesto al trabajo constituyen 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% es relativamente alta, la tasa media efectiva que paga este contribuyente, es en torno al 19%, tal como se desprende del Gráfico N°3, lo cual parece ser bastante razonable.

**Gráfico N° 2:
Contribuyentes por Tramo de Ingreso**



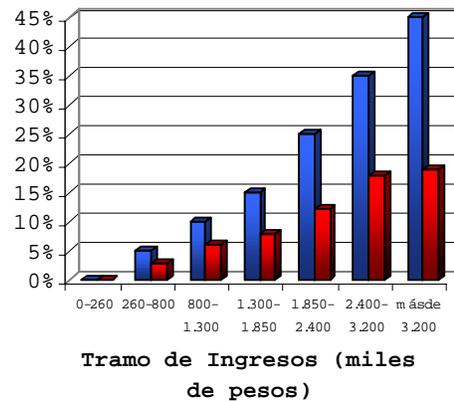
Nota: Valores en moneda de abril 2001
Fuente: SII

Gráfico N° 1: Carga Tributaria de Principales Impuestos Indirectos por Ingreso



■ IVA ■ Aranceles
Fuente: Claro y Asociados

Gráfico N° 3: Tasa de Impuesto Efectiva



■ Tasa de Impuesto Marginal ■ Tasa de Impuesto Efectivo Máxima

Nota: Valores en moneda de abril 2001
Fuente: SII

Análisis de la Reforma Propuesta

La reforma propuesta contiene tres beneficios: primero, aumentar el ingreso mensual exento de impuesto, de 336 mil a 380 mil pesos, lo que se estima tiene un costo del orden de 41,3 millones de dólares. Es importante señalar que esta medida beneficia a todos los contribuyentes por igual, salvo a quienes ya estaban exentos, puesto que la exención se aplica a ese monto de ingreso para todos los contribuyentes, sin excepción. Ahora bien, aquellos que con esta reforma se incorporarían al grupo de quienes no pagan el impuesto único al trabajo, es decir, quienes tienen un salario entre 336 mil y 380 mil pesos, el beneficio se traduciría en un ingreso adicional que va desde cero hasta 2.108 pesos, dependiendo de la renta específica del contribuyente.

Por ejemplo, si un trabajador gana 350 mil pesos, hoy paga un impuesto igual al 5% sobre la diferencia entre 336 mil y su renta, es decir, 700 pesos, dinero que con la reforma dejaría de pagar. Otro trabajador que gane 380 mil pesos, paga hoy 2.108 pesos, los que con la rebaja anunciada dejaría de pagar. Esto es así puesto que todos aquellos que pasarán a estar exentos de este impuesto, unos 125 mil trabajadores, tributaban el 5% por sobre los 336 mil pesos.

Dado que la exención se aplicaría a todo

monto de ingreso equivalente a los 380 mil pesos, todos los contribuyentes que tienen una renta superior a ese monto también se beneficiarán con un incremento de su ingreso mensual en 2.108 pesos.

El segundo beneficio de la propuesta consiste en bajar la tasa marginal máxima del 45% al 40% para aquellos ingresos superiores a 4,2 millones de pesos. También se agregó un nuevo tramo de ingreso que va desde los 3,4 a los 4,2 millones de pesos, a los que se les aplicaría una tasa marginal impositiva del 37%, cuando antes pagaban también una tasa marginal del 45%. Finalmente se propone rebajar la tasa marginal del 35% al 32% para el tramo de ingreso que va desde 2,5 a 3,4 millones de pesos. El costo estimado de este segundo beneficio es del orden de 63 millones de dólares.

En el Cuadro N°2 se presenta la actual estructura tributaria del impuesto a la renta así como la propuesta por el gobierno. Como se puede apreciar, la rebaja se aplica exclusivamente a las remuneraciones superiores a los 2,5 millones de pesos. Esto significa que la disminución de tasas beneficiaría solamente al 0,9% de los contribuyentes (los de mayores ingresos), mientras que el 99,1% de los restantes contribuyentes, no recibe nada o, en el mejor de los casos, su ingreso aumentaría en 2.108 pesos con el aumento del ingreso exento.

Cuadro N°2: Sistema Tributario Actual y con Reforma

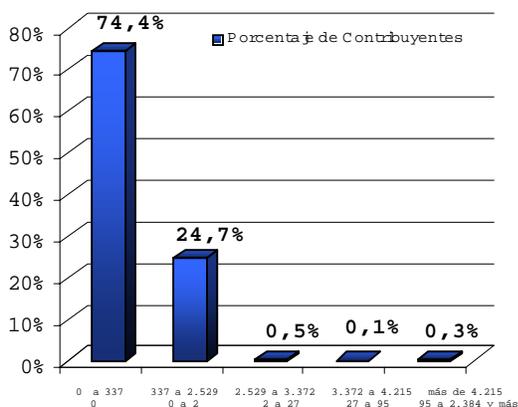
Sistema Tributario Actual					Sistema Tributario con Reforma				
Tramo		Contribuyentes		Tasa de Impuesto	Tramo		Contribuyentes		Tasa de Impuesto
\$0	\$281.010	3.353.281	74,4%	0%	0	\$379.364	3.478.281	77,2%	0%
\$281.010	\$843.030	867.742	19,3%	5%	\$379.364	\$843.030	742.742	16,5%	5%
\$843.030	\$1.405.050	152.884	3,4%	10%	\$843.030	\$1.405.050	152.884	3,4%	10%
\$1.405.050	\$1.967.070	61.953	1,4%	15%	\$1.405.050	\$1.967.070	61.953	1,4%	15%
\$1.967.070	\$2.529.090	31.940	0,7%	25%	\$1.967.070	\$2.529.090	31.940	0,7%	25%
\$2.529.090	\$3.372.120	21.028	0,5%	35%	\$2.529.090	\$3.372.120	21.028	0,5%	32%
\$3.372.120	y más	17.126	0,4%	45%	\$3.372.120	\$4.215.150	5.754	0,1%	37%
					\$4.215.150	y más	11.372	0,3%	40%

Fuente: SII, según UTM de julio 2001

Nota: En el Sistema Tributario Actual existe además un crédito de 0,1 UTM con lo que el exento efectivo es de 12 UTM (\$337.212). Con la Reforma este crédito se elimina.

En cuanto a los beneficios del aumento de la exención y de la rebaja de tasas, en el Gráfico N°4 se puede apreciar la distribución de esta ganancia. Mientras el 74,4% de los contribuyentes no gana absolutamente nada con la propuesta del gobierno y un 24,7% sólo alcanzaría un beneficio de entre cero y 2.108 pesos mensuales, el 0,3% de mayores remuneraciones ganaría desde 94 mil a 2,3 millones de pesos mensuales y más. Es decir, si hablamos de beneficios reales, éstos solamente se concentrarían en el 0,9% de los contribuyentes y, más contundentemente, en el 0,4% de éstos. En el Gráfico N°5 se puede apreciar el aumento del ingreso mensual que ganarían con la reforma propuesta, los diferentes contribuyentes según la remuneración que perciben al mes. Entre los 337 mil pesos mensuales y los 3,4 millones de sueldo por mes, el incremento salarial no pasa del 1%. A partir de este último monto de ingreso, el aumento de la remuneración mensual empieza a subir rápidamente y, es a partir de los 10 millones de pesos mensuales que el incremento se ubicaría entre el 4% y el 5%.

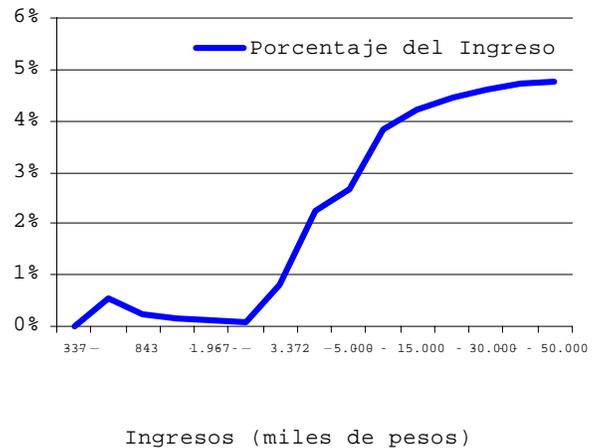
Gráfico N° 4: Ganancia Rebaja Tributaria por Tramo de Ingreso



Tramo de Ingreso y Ganancia por Rebaja Tributaria

Fuente: Terram sobre información del Ministerio de Hacienda

Gráfico N° 5: Porcentaje del Ingreso que ganan los Contribuyentes con la Reforma Tributaria



Fuente: Terram sobre información del Ministerio de Hacienda

El tercer beneficio que otorgaría la propuesta consiste en una disminución de la base imponible sobre la que se paga impuestos, por concepto del pago de intereses que se aplican a las deudas hipotecarias. Los contribuyentes que declaren una renta de hasta a 4,2 millones de pesos podrán deducir hasta 225 mil pesos al mes. El costo estimado de este beneficio es del orden de los 45 millones de dólares.

En el Cuadro N°3 se presentan algunos ejemplos del beneficio estimado para distintos niveles de ingreso. Como se puede apreciar, aquellos contribuyentes con un sueldo de 435 mil pesos y con una deuda hipotecaria estimada en 837 Unidades de Fomento, que es la máxima deuda a que se puede aspirar con ese tipo de ingreso, el beneficio sería del orden de los 4.890 pesos mensuales. Por otra parte, aquellos cuyo ingreso fuese del orden de los 3 millones de pesos y que tuvieran un crédito hipotecario máximo de 3.125 Unidades de Fomento, se beneficiarían con 51.846 pesos.

Cuadro N°3: Ejemplos de rebajas de impuestos

Ingreso (\$)	Impuesto Actual (\$)	Impuesto con Reforma (\$)	Rebaja por Impuesto a la Renta (\$)	Rebajas por Dividendos (\$)	Crédito UF	Total Rebaja (\$)
435.000	4.889	2.782	2.108	2.782	837	4.890
600.000	13.139	11.032	2.108	4.035	1.143	6.143
800.000	23.139	21.032	2.108	5.341	1.513	7.449
1.400.000	80.988	78.880	2.108	18.136	2.568	20.244
2.000.000	174.028	171.921	2.108	37.014	3.125	39.122
3.000.000	471.119	454.885	16.235	51.846	3.125	68.081
5.000.000	1.333.907	1.199.824	134.083	-	3.125	134.083
10.000.000	3.583.907	3.199.824	384.083			384.083
21.000.000	8.533.907	7.599.824	934.083			934.083

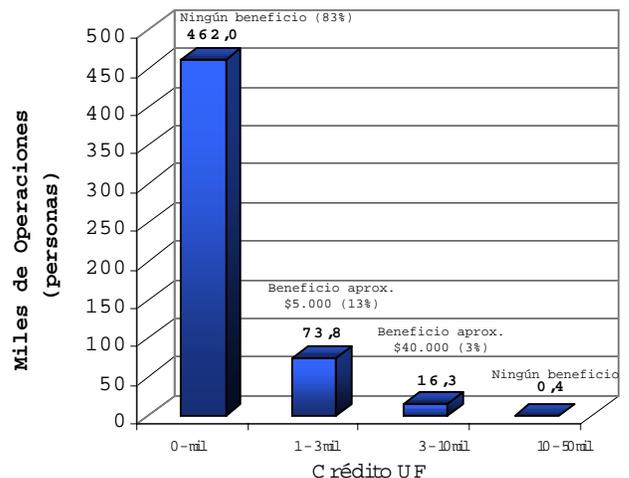
Fuente: Ministerio de Hacienda

Asimismo es importante precisar, primero, que no todos los contribuyentes cuentan con una deuda hipotecaria y, segundo, que existe una enorme cantidad de deudores hipotecarios que no se verán beneficiados con esta medida y que, como era de esperar, dado el espíritu de la reforma, son los más pobres. Según cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las operaciones de crédito son aproximadamente unas 550 mil. Éstas se encuentran ordenadas por tramos de deuda hipotecaria y, entonces, es posible determinar la deuda promedio para cada tramo, a la que es posible asociarle también un ingreso promedio.

Esta estimación nos permite concluir que solamente 90 mil personas pueden lograr este beneficio, si suponemos que una persona no puede tener acceso a más de un crédito hipotecario, lo cual no es correcto pero tampoco lo contrario es muy usual. La gran mayoría de los créditos (462 mil) estarían asociados a ingresos que caerían en la categoría exenta de pagar impuestos y, en consecuencia, al no poder deducir de su base imponible los intereses pagados por sus créditos hipotecarios—puesto que no la tienen— estarían también exentos de recibir este beneficio. Asimismo, para muchos de los contribuyentes que pueden acceder a la rebaja y que no

hacen declaración de impuestos, tendrán que hacer una para acceder al beneficio. Sin embargo, la rebaja será tan baja que ni siquiera valdrá la pena el esfuerzo hacer la declaración. Por ejemplo, aquellos cuyo ingreso sea de 435 mil pesos tendrían un incremento mensual en su ingreso a lo más de 2.782 pesos recibiendo, en el mejor de los casos, una devolución de 30 mil pesos al año. En el Gráfico N°6 se presenta una estimación del número total de posibles beneficiados y la ganancia promedio a la que tendrían acceso en un caso óptimo.

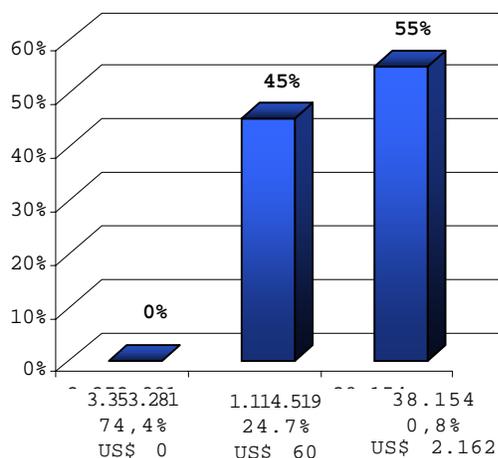
Gráfico N° 6: Número de Créditos Hipotecarios por Tramo



Fuente: Terram sobre información de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

En síntesis, la reforma propuesta que implicará una reducción de la recaudación tributaria del orden de los 150 millones de dólares, significará, en pocas palabras, un paso adicional hacia la mayor concentración del ingreso en Chile, sin que esto redunde en una mayor reactivación de la economía chilena. Lo anterior debido a que mientras el 0,8% de los contribuyentes de mayores ingresos, es decir 38 mil personas, recibirán del orden de 55% del monto total que será rebajado con la propuesta, lo que en promedio significa aproximadamente un millón 400 mil pesos por persona, un 24% de los contribuyentes, o sea cerca de un millón 100 mil personas, ganará el 45% restante, vale decir cuarenta mil pesos en promedio. Los contribuyentes más pobres, cerca del 75%, no ganarán absolutamente nada con esta rebaja. Esto considerando el mejor escenario posible, en cuanto al beneficio que podrían recibir los deudores hipotecarios (véase Gráfico N°7).

Gráfico N° 7: Distribución de Ganancia Total por Rebaja Tributaria



Fuente: Terram sobre información del Ministerio de Hacienda

La Reforma Tributaria en el Marco de la Realidad Social Chilena

Lo más complicado de esta reforma es que se postula en el marco de un escenario social que no ha sido suficientemente

sopesado por las autoridades del país. Hoy se sostiene que en Chile la pobreza alcanza a sólo tres millones de personas y que ésta viene disminuyendo sistemáticamente. Esta hipótesis se basa fundamentalmente en la interpretación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) que realiza el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Según esta interpretación la pobreza se define como aquel grupo de personas que vive con un ingreso igual o inferior a los 40.502 pesos, es decir, el consumo de dos canastas básicas que le permitirían acceder al mínimo de 2.175 calorías diarias, requeridas por una persona para reproducir sus energías.

Sin embargo, este requerimiento básico para definir la pobreza es tan limitado que supone que una persona, con un ingreso mayor a aquel que sólo le permitiría adquirir las calorías diarias básicas no es pobre. Es decir, los pobres son tan pobres en Chile que ni siquiera se les reconoce el derecho a ser identificados como tales, en la medida que puedan además de tener un ingreso para sus dos mil calorías diarias, usar el transporte público, pagar agua, gas, electricidad, comprarse algún vestuario y salir de paseo alguna vez en el año. Lo que se considera como pobreza en Chile, según la interpretación que se hace de la CASEN, es mucho más parecido a la extrema miseria, a la marginalidad total. Se hace necesario entonces recordar que los pobres también viajan en bus, se lavan los dientes y el pelo, salen de vacaciones, le compran algún regalo para navidad a sus hijos, se permiten alguna fiesta con los amigos y no por eso dejan de pertenecer al grupo de personas que no logra satisfacer al mínimo sus necesidades.

Si consideráramos una canasta de consumo que contemple la satisfacción de todas las necesidades de la vida moderna (alimentación, vivienda, vestuario, energía, transporte, aseo personal), y establecemos un *Umbral de Satisfacción Mínimo*, la realidad social que aparece en nuestro país resulta ser francamente dramática. De acuerdo a este umbral, una canasta de

bienes que incluya los requerimientos mínimos para satisfacer las necesidades de la vida moderna de una persona, requiere a lo menos de 150.813 pesos mensuales por persona, sin considerar las vacaciones, ni los gastos extras por fiestas patrias o navidad. Tampoco están considerados los gastos en salud, ni educación, ni previsión puesto que suponemos que estos servicios los cubriría enteramente el Estado, a través de los colegios municipalizados y los consultorios públicos. Definido así el Umbral de Satisfacción Mínimo, el nivel de pobreza llegaría al 80% de la población, es decir, aquellos que no cubrirían estas necesidades básicas alcanzan a más de 12 millones de personas (12.169.040).

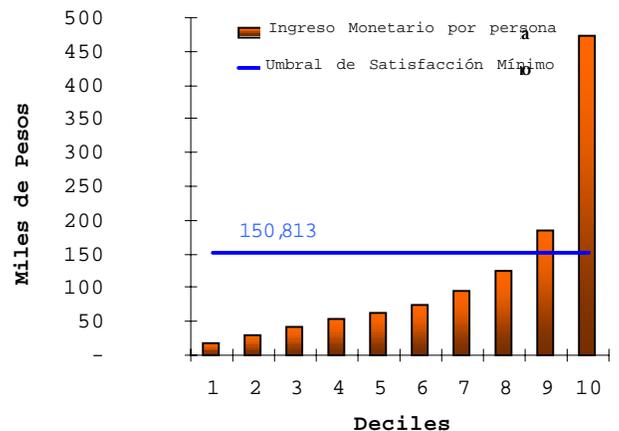
En el gráfico N°8 se aprecian los cálculos antes señalados. Las barras representan el ingreso per cápita del que dispone una persona en una familia promedio de 4,4 personas por decil de ingreso, lo que se ha calculado según la información disponible entregada por la encuesta CASEN. La línea azul representa el Umbral de Satisfacción Mínimo. De esta manera, el 80% de los chilenos no dispone del ingreso necesario para cubrir el nivel mínimo de necesidades que impone vivir y trabajar en el Chile de hoy, es decir, un 80% se las arregla mal, muy mal o simplemente no se las arregla para vivir y sólo un 20% se las arregla bien, muy bien y de manera sobresaliente para enfrentar los desafíos de la vida moderna.

En consecuencia, resulta ser del todo improcedente plantear una reforma tributaria que vaya directamente en beneficio de sólo el 1% de la población más rica, en circunstancias que la realidad social es tan dramática que, después de casi treinta años de políticas económicas que han descuidado el ámbito social, el país presenta una pobreza real de más de doce millones de personas. Lo anterior ha sido más que ratificado por la reciente información entregada por MIDEPLAN, acerca de la evolución de la distribución del ingreso. Ésta, como era de esperar, se ha empeo-

rado en el curso de los últimos años, puesto que el 10% más rico pasó de captar el 41,3% del ingreso en 1998 al 42,3% en el 2000. Por su parte, el 10% más pobre pasó de captar 1,2% al 1,1% del ingreso en el mismo período. Lo más grave es que la situación distributiva del ingreso en Chile, hoy es más grave que en el año 1990 cuando la Concertación asumió la conducción del país.

Esto hace urgente redefinir las políticas públicas y, en particular, la política tributaria, debiéndose orientar a promover eficazmente el mejoramiento en las condiciones sociales.

Gráfico N° 8: Ingreso Monetario Promedio Mensual por Persona Según Decil



Método de Cálculo:

-Para el cálculo del Ingreso Monetario Promedio Mensual por Persona Según Decil (ingreso líquido que considera las transferencias monetarias realizadas por el sector público, tales como pensiones alimenticias, subsidios únicos familiares y asignaciones familiares) se consideró una familia típica chilena de 4,4 integrantes, tal como es el promedio nacional según el INE. -El Umbral de Satisfacción Mínimo ha sido calculado de manera de satisfacer en forma mínima la necesidades de una persona que vive en Chile. De esta forma el Umbral considera la alimentación básica (2.176 Kcal/día); el consumo de energía, agua y teléfono; el gasto mínimo en transporte (micro) y vivienda (arriendo); el consumo mínimo de artículos básicos de aseo personal y detergentes; el gasto en vestuario (mínimo anual); y un gasto mínimo en recreación y cultura. El Umbral no considera la adquisición de electrodomésticos, gastos médicos y educación.

Fuente: Terram sobre la base de INE - Mideplan, Encuesta Casen 1998

Una Reforma Tributaria Justa, Eficiente y Sustentable

Si se quiere realmente hacer un gran salto hacia el desarrollo y promover una reforma tributaria que

contribuya eficazmente al progreso de Chile, corresponde hacer énfasis en los objetivos de la justicia distributiva y del desarrollo sustentable.

En materia de justicia distributiva, sería apropiado pensar, por ejemplo, en que se construyera una canasta de bienes de primera necesidad exentos de impuestos, tales como la leche, el pan, las verduras, la carne y los libros, entre otros.

Además podría pensarse en un incremento significativo al impuesto que pagan las empresas que en Chile se ubica muy por debajo de los países que han alcanzado un alto desarrollo. Mientras en Canadá, Francia, España, México, Argentina y otros, las empresas pagan más del 30% de impuesto por sus utilidades, en Chile éstas tienen el privilegio de no pasar del 15%, lo que se puede apreciar en el cuadro N°4.

Finalmente, se podría pensar en usar la política tributaria para inducir un desarrollo más sustentable, es decir, recurrir al cuarto uso que ya fue mencionado anteriormente en relación con los propósitos de la estructura tributaria. Es decir, en vez de poner impuestos sobre los bienes (pan, leche, frutas y verduras), debería aplicarse impuestos a los males que produce la actividad económica, como por ejemplo: las basuras, las emisiones contaminantes de la industria, la destrucción de bosque nativo y la sobre explotación de los recursos pesqueros, entre otros. De esta manera, vía impuestos, las empresas estarían obligadas a ser más eficientes en el uso de los recursos naturales y buscarían métodos para evitar la contaminación. Esto es lo que se llama una estructura tributaria de doble rendimiento (doble dividendo), puesto que se recaudan los impuestos necesarios para producir bienes y servicios públicos, contribuyendo así a la equidad distributiva de los beneficios del progreso, junto con reorientar el aparato productivo hacia la reducción de la producción de males y el incremento en la

producción de bienes.

En relación con lo anterior, debemos recordar que la teoría económica de los recursos naturales y del medio ambiente, de reciente desarrollo, reconoce que la vía tributaria es la mejor manera de incorporar el costo del deterioro ambiental en las decisiones productivas de los agentes económicos.

Lo que no parece totalmente apropiado es sostener que hay que bajar los impuestos para que haya más crecimiento económico. Primero, el crecimiento no produce desarrollo por sí y ante sí, puesto que eso depende del tipo de bienes que se produzcan, de la cantidad de basura y contaminación que genere el crecimiento, de si éste provee o no empleo y de si éstos son estables y bien remunerados. Segundo, rebajarle el impuesto a los altos sueldos no implica que ellos vayan a invertir y gastar esos recursos. Si lo gastan, será en una canasta de consumo que no necesariamente sea de interés para el bien común, como sí lo podría hacer el Estado en escuelas, hospitales, vías públicas, transporte público como el metro y en universidades, etcétera.

Muy probablemente los mayores ingresos, que les dejará la reforma tributaria a los sectores más altos, se utilizarán en cambiar el automóvil, realizar viajes o ahorrar en cuentas extranjeras. Por otra parte, las personas que ganan más, también ahorran más, mientras el Estado, sobre todo en situaciones de crisis y en países pobres, lo más probable es que gaste todo lo recaudado por impuestos y eso reactiva mucho más la economía y genera más empleo. Más aún esta propuesta difícilmente puede ser considerada reactivadora pues aunque toda la rebaja se invirtiera en consumo privado, en el mejor de los casos -como ya se dijo- éste lograría un aumento de sólo un 0,4%.

Despertar hacia el Desarrollo

Es imprescindible terminar con la carga excesivamente ideológica que caracteriza la discusión sobre los impuestos y además esta especie de temor que sienten las autoridades económicas de las organiza-

Cuadro N° 4: IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS

Año 1996

País	Tasa Nacional (%)	Tasa Local (%)	Tasa Efectiva (%)
Canadá ¹	29,1	15,5	44,6
Francia	33,3	3,3	36,6
España	35	0	35
México ²	34	0	34
Argentina	33	0	33
Malasia ³	30	0	30
Paraguay ⁴	30	0	30
Perú	30	0	30
Uruguay	30	0	30
Singapur	26,6	0	26
Corea ⁵	(17,6-30,8)	0	(17,6-30,8)
Brasil ⁶	(21,3-30,56)	0	(21,3-30,56)
EE. UU. ⁷	(15,0-35,0)	(0,0-12,0)	(15,0-47,0)
Chile	15	0	15
Indonesia ⁸	(10,0-30,0)	0	(10,,0 -30,0)
Taiwán ⁹	(0,0-25,0)	0	(0,0-25,0)

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a "Corporate Taxes. A Worldwide Summary-1996 Price Waterhouse."

Notas:

1. La tasa básica es de 38%, salvo para la industria de manufacturas en que la tasa es de un 31%. Se descuenta un 10% por impuestos provinciales y finalmente se cobra una sobretasa de un 4% sobre el impuesto federal. La tasa local típica es de un 15,5% salvo para manufacturas que es de un 13,5%.
2. La tasa general es de un 34%, salvo en los siguientes casos: Agricultura y Publicaciones de Libros (17%) e inversiones en infraestructura productiva (25,5%).
3. La Tasa general es de un 30%, salvo para la industria del petróleo que es de un 40%.
4. La tasa general es de un 30%, salvo para la agricultura y ganadería que es de un 25%. Las empresas con un ingreso anual menor a US\$17.330 pagan una tasa de un 3%.
5. La tasa es de un 16% hasta W1.000.000. Sobre esta cantidad se cobra un 28%. Además se cobra una sobretasa equivalente a un 10% del impuesto corporativo.
6. La tasa federal es de un 15% y se cobra una sobretasa mensual de 10% por sobre una utilidad de RS240.000. Además las empresas deben pagar un 8% de impuesto para contribución social.
7. La tasa varía de acuerdo a sus ingresos entre un 15% y un 35%. Las tasas locales varían según cada estado, algunos no tienen gravámenes a la renta corporativa, mientras que en otros se aplican tasas de hasta un 12%.
8. La tasa varía de acuerdo a sus ingresos que varía entre un 10% y un 30%.
9. Las empresas pagan una tasa de acuerdo a sus ingresos que varía entre un 0% y un 25 %.

ciones gremiales empresariales. La cuestión es mucho más simple y de sentido común. El desarrollo es fruto de un esfuerzo colectivo, abierto y democrático que requiere aunar recursos económicos por la vía de los impuestos para fundar ciudades, escuelas, universidades, hospitales, carreteras, puentes, para invertir en educación, en cultura y expansión de las fuerzas creadoras de las personas, puesto que esa es la energía que hace grande la civilización y la hace vigorosa y fértil.

Este principio elemental, es más antiguo de lo que se cree, así lo entendió la Antigua Grecia, el Imperio Romano y otras civilizaciones milenarias como la China y Egipto, y cualquier sociedad que haya alcanzado la superioridad material y espiritual. Así lo entienden hoy en día los países de alto desarrollo, tales como Suecia, Canadá, Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos y muchos otros que recaudan impuestos por un monto equivalente al 30% aproximadamente de

todo el ingreso que producen. Como se puede apreciar en el cuadro N°5, en comparación con esos otros países, en Chile la carga tributaria es de sólo un 19%. Estos países que exhiben una gran producción económica no requieren argumentar la necesidad del crecimiento y del desarrollo para evitar el pago de impuestos, sino muy por el contrario. Además tampoco utilizan el malgastado argumento de la urgencia de cuidarle las utilidades a la empresa para asegurar el progreso. Éstas, junto a generar la producción y ofrecer empleos, también pagan parte importante de sus utilidades en impuestos.

Por la vía de los impuestos bajos; altas utilidades de las empresas; el ingreso altamente concentrado en muy pocas manos y con amplios grupos empobrecidos, como es el caso de Chile, lo más probable que el resultado sea incrementar las condiciones del subdesarrollo y de pobreza, como viene experimentando el país en el

Cuadro N° 5: Carga Tributaria¹		
Cifras en porcentaje del Ingreso		
País	Incluye	No Incluye
	Seguridad Social²	Seguridad Social²
Suecia (1995)	49,5	35,9
Israel (1995)	47,7	33,4
Nueva Zelanda (1995)	32,8	32,8
Canadá (1994)	36,1	32,6
Reino Unido (1995)	34,8	28,5
Italia (1994)	39,8	28,3
Sudáfrica (1994)	26,7	26,3
Francia (1995)	42,3	24,6
Portugal (1994)	33,5	24,4
Malasia (1994)	23,8	23,5
Alemania (1995)	41,1	23,3
España (1993)	33,2	20,9
EE.UU. (1995)	27,4	20,7
Japón (1993)	25,9	20,2
Chile (1997)	19,9	18,5
Uruguay (1995)	27,6	18,1
Brasil (1993)	26	18
Corea (1995)	17,7	17,7
Filipinas (1994)	16,5	16,5
Indonesia (1994)	16,7	16,4
Singapur (1995)	16,3	16,3
Colombia (1994)	17	14,7
Argentina (1992)	19,8	14,6
Ecuador (1994)	13,9	13,9
Panamá (1994)	18,9	13
México (1994)	15,8	12,8
Perú (1995)	14,3	12,6
Bolivia (1995)	13	12
Paraguay (1993)	10,9	9,3
Guatemala (1994)	6,9	6,9
Promedio	25,2	20,2

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a «Government Finance Statistics Yearbook» IMF-1996 y a «Estadísticas Financieras Internacionales» IMF-1997.

Notas:

1.- Ingresos tributarios del Gobierno General, como porcentaje del PIB, al último año disponible. Los ingresos tributarios del Gobierno General comprenden la recaudación tributaria presupuestaria y extrapresupuestaria del Gobierno Central, de los Gobiernos Estatales, Regionales, Provinciales y/o Locales. Por falta de información se han excluido los ingresos tributarios de las Autoridades Supranacionales.

2.- Se refiere a las contribuciones a la seguridad social que recauda el Gobierno General.

curso de los últimos treinta años. Esto por una cuestión obvia y de sentido común: el egoísmo, la competencia destructiva, la falta de generosidad, el afán de acumular y acumular bienes materiales, la ambición desmedida y la obsesión por el lucro, son el mejor indicador de la pobreza moral de las personas. Y cuando quienes integran una determinada sociedad se conducen por ese tipo de valores, estamos frente a un orden que nunca alcanzará el pleno desarrollo y que nunca podrá mirar -ni siquiera de lejos- la sociedad de la abundancia, la justicia, la verdad, la fraternidad y, menos aún, de la libertad.

Este Análisis de Políticas Públicas fue preparado por:

Autores

Marcel Claude - economista y Director Ejecutivo de la Fundación Terram

Rodrigo Pizarro - economista y Director de Estudios de la Fundación Terram

Asistente

Rodrigo Carreño - ingeniero industrial Fundación Terram

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.

Fundación Terram

Huelén 95 - Oficina 3
Santiago, Chile

Página Web: www.terram.cl
Info@terram.cl

Teléfono: (56) (2) 264-0682
Fax: (56) (2) 264-2514