

IMPUESTOS Y REFORMA TRIBUTARIA



En Chile, toda discusión sobre reforma tributaria o ejecución presupuestaria se limita a una cuestión de cuánto dinero se recauda y cuánto dinero se gasta. Sin embargo, muchas veces olvidamos que, más allá de la cantidad o uso de los recursos recaudados vía impuesto, con el pago de los tributos la ciudadanía se juega espacios de libertad que el Estado bien puede restringir gravando sus actos o apropiándose de su patrimonio.

¿Por qué nos cuesta defender una baja en los impuestos? Para responder a esta pregunta es preciso conocer de mejor forma el fenómeno tributario.

I. ¿QUÉ SON LOS IMPUESTOS? ¿POR QUÉ DEBEMOS PAGARLOS?

Los impuestos son **una carga obligatoria que los particulares entregan al Estado para contribuir a sus ingresos.**¹ En cuanto a su finalidad, si bien “el objetivo primordial de los impuestos es el de cubrir los gastos públicos, también se pueden utilizar para otros propósitos, tales como desalentar la producción de determinados bienes, estableciendo impuestos adicionales que elevan el precio del producto en cuestión y hacen que la cantidad demandada se retraiga; o para modificar la distribución de los ingresos, haciendo que, por ejemplo, los grupos sociales con niveles de ingreso más elevado paguen, proporcionalmente, una mayor cantidad de impuestos.”²

¿Por qué razón debemos pagar impuestos? La respuesta clásica a esta pregunta ha sido la siguiente: **el Estado “debe poder cumplir sus propias funciones y para tal fin debe gozar de los medios financieros adecuados.”**³ Por esto, junto con buscar la razón de nuestro deber fiscal, también debemos preguntarnos: “¿cuáles son propiamente las funciones del Estado en nombre de cuya realización se exige el pago de los tributos? O más exactamente todavía: **¿cuáles son las funciones que legitiman la imposición fiscal de parte del Estado?**”⁴

¹Sabino, Carlos [1991] *Diccionario de economía y finanzas*, p. 180. Disponible en <http://paginas.ufm.edu/Sabino/ingles/book/diccionario.pdf>

²Larroulet, Cristián y Mochón, Francisco [2003] *Economía*, 2da. ed., McGraw-Hill, Santiago, p. 83.

³D'Agostino, Francesco [2007]. *Filosofía del derecho* [José Rodríguez Iturbe, traductor], Editorial TEMIS-Universidad de La Sabana, Bogotá, p. 189.

⁴Ibid.

De este modo, antes de hablar de una reforma tributaria convendría precisar “cuáles son las funciones que serán financiadas con impuestos, es decir, los servicios que se supone que el Estado debe brindar a la sociedad.”⁵ Quienes defendemos la primacía de la persona humana, la defensa de los grupos intermedios y el rol subsidiario del Estado, debemos concluir que **los impuestos tienen sentido porque el Estado debe cumplir funciones para toda una sociedad que, por algún motivo, no podrían lograrse mediante las interacciones libres de los particulares.**⁶ El tamaño de los impuestos va en directa relación con el tamaño del Estado: cada peso que un particular entrega a las arcas fiscales es un peso menos en su patrimonio que deja de disponer libremente.

En principio, el Estado no es dueño de nada y solo puede afectar la propiedad de las personas por medio de la ley y esto es verdad también en materia de impuestos. De este modo, **quien incumple con el deber fiscal no está “robándole al Estado”, más bien está desobedeciendo una ley que tiene el deber de cumplir.** Con todo, el hecho de que la evasión tributaria no pueda ser calificada como un robo no quiere decir que la evasión sea legítima, solo quiere decir que el Estado debe estar al servicio de las personas y no las personas al servicio del Estado.

Hay quienes de forma errónea afirman que: “tenemos el deber de pagar impuestos por solidaridad”, Como si quienes abogáramos por una reducción en los tributos lo hiciéramos por razones egoístas y no están en lo cierto. De partida, si una ley obliga a hacer algo difícilmente se podría hablar de que una persona lo hace motivada por la solidaridad. La idea de que quien paga impuestos es una persona solidaria es más egoísta de lo que se piensa en un principio. **Nuestra participación en la vida social debe ir más allá de lo que el Estado nos puede obligar y debemos contribuir al bien común de forma libre y activa.** Somos testigos de la incapacidad del Estado en la solución de grandes problemas en nuestra sociedad y sería egoísta de nuestra parte quedarnos de brazos cruzados alegando que bastaría ya con nuestro “solidario acto de pagar los impuestos.”

Hay otros que dicen: “yo pago muchos impuestos y todavía me pago la salud y la educación”. Esta frase es incorrecta si es enunciada a modo de reclamo. Si un chileno luego de pagar sus impuestos tiene la capacidad de pagar su salud y educación privada

⁵ Hasperué, Gustavo [2017]: “Incidencia y efectos de los impuestos” en *Libertas: segunda época*, p.46. Disponible en: http://www.journallibertas.com/uploads/7/4/7/8/7478847/libertas.2.1_-_03.hasperue_gustavo.pdf

⁶ Cf. Ibid.

debería tener una doble satisfacción. La primera satisfacción está en contribuir con los recursos escasos de la educación y salud pública sin recurrir a ellos. La segunda, y más importante, es que al emplear su dinero en salud y educación está haciendo uso de su libertad en lo más importante en lo que podría emplearla: en su desarrollo físico, intelectual y espiritual y en el de su familia.

II. LOS IMPUESTOS Y LA ECONOMÍA

Luego de advertir el impacto en la libertad de las personas que siempre acarrea una política tributaria, cuando discutamos de impuestos tenemos que tener presente el impacto que puede tener en la economía una reforma de esta naturaleza. Todo gobernante, antes de pensar en los montos que le permitan cumplir con todas las promesas que hizo en campaña, debe pensar primero en el crecimiento económico de su país y que una reforma tributaria no es inocua frente a esto último.

Los impuestos «modifican los precios relativos de la economía, afectan decisiones tanto de los consumidores como de los productores, impactando en el bienestar de la sociedad. La evidencia empírica internacional muestra consistentemente que hay efectos negativos entre impuestos y crecimiento económico».⁷ En un estudio reciente, Libertad y Desarrollo, valiéndose de estudios de la OCDE, analiza el impacto de los impuestos en el crecimiento económico según el tipo de gravamen:

La misma OCDE estima que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos [es decir, los impuestos que afectan a las empresas] serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, a los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad.

Este ranking se justifica en el hecho de que **primero habría que generar riqueza para que luego ésta sea consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como el capital o trabajo) impactan su creación.** En particular, impuestos al capital o a los accionistas reducen el incentivo a invertir y a acumular capital, generando menor contratación de empleo y, en conse-

⁷ Libertad y Desarrollo (2018): "Impuestos... ¿somos competitivos?" en Temas Públicos, n. 1358-1, 6 de julio de 2018. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/07/TP-1358-Impuestos-OCDE.pdf>

cuencia, menor salario. Por otro lado, impuestos al trabajo reducen el incentivo a trabajar, y si son progresivos, se reduce el retorno de la educación -ya que mayor educación se traduce en mayor ingreso-, reduciendo el incentivo a acumular capital humano. Impuestos progresivos también reducen la inversión y las actividades emprendedoras desde el momento que estas actividades se financian con este ingreso.

En suma, la política tributaria tiene efecto en el crecimiento de corto y largo plazo”

Libertad y Desarrollo [2018]: “Impuestos... ¿somos competitivos?” en *Temas Públicos*, n. 1358-1.
Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/07/TP-1358-Impuestos-OCDE.pdf>

Considerando este estudio de la OCDE, resulta insólito que la discusión tributaria se reduzca de forma tan pobre al problema de que “los ricos paguen más” reduciendo el problema tributario a algo meramente distributivo. Es necesario elevar la discusión y ver el impacto positivo que tendría en la economía el reducir los impuestos corporativos. Quizás en un principio eso signifique menos dinero para el Estado, lo cual no es esencialmente negativo, pero luego se traducirá en mayores inversiones y, por ende, mayor crecimiento y mayor empleo.

La izquierda constantemente llama a subir los impuestos de las empresas para que “los ricos paguen más” y acusan a quienes defienden una reducción de estos impuestos de proteger a las personas más ricas del país. Si viviéramos en España nos dirían que protegemos a Amancio Ortega, si lo hiciéramos en México seríamos los protectores de Carlos Slim. Aquí en Chile, para la izquierda somos los protectores de Angelini, Matte o Luksic y están completamente equivocados. Para la izquierda el país será mejor cuanto más pobres sean los Luksic o los Matte, para nosotros el país será mejor cuanto menor sea el desempleo y mayor sean los salarios de todos los chilenos; que esto permita que los mayores grupos económicos chilenos ganen más dinero no perjudica en nada a la sociedad si se siguen las reglas de libre competencia.

La economía no es un juego de suma cero y, por lo tanto, beneficiar a las empresas no significa perjudicar al resto de la población, más bien es todo lo contrario en cuanto este beneficio significa más y mejor calidad de los empleos. Como bien dijo el ministro Felipe Larraín antes de volver a serlo: **“Para volver a crecer y a invertir en serio, necesitamos dar los incentivos adecuados. Debemos entender que en el mundo se compete**

por atraer capital: los extranjeros tienen decenas de países atractivos para invertir y los chilenos no están obligados a invertir en Chile.”⁸



También advierte el ministro Larraín, esta vez en su manual de Macroeconomía escrito en conjunto con Jeffrey Sachs, que «cuando el gobierno obtiene sus entradas del impuesto al ingreso, **las autoridades pueden cambiar la tasa del impuesto pero no pueden controlar directamente la recaudación resultante**».⁹ Por lo que no toda alza de impuestos tiene como efecto el recaudar más dinero, «Arthur Laffer lo describió perfectamente en su famosa curva. Llegado a un punto en el que los tipos impositivos son tan altos que los contribuyentes consideran inaceptable ceder una parte tan importante de sus ingresos y simplemente la recaudación se reduce. En el caso extremo de poner una tasa del 100%, la curva de Laffer nos indica que la recaudación sería igual que no poner impuestos: nadie estaría dispuesto a pagarlos».¹⁰ Sin embargo, no podemos reducir nuestra argumentación en una discusión tributaria al uso de la curva de Laffer ya que es perfectamente defendible una baja en los impuestos que no signifique un alza en la recaudación. No podemos estar encerrados en el juego de los estadistas y solo aspirar a ser igual de estadistas solo que más eficientes.¹¹

III. UN COMENTARIO AL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO

Sin lugar a duda, en el contexto de esta minuta, no podemos dejar de comentar el proyecto de Modernización Tributaria presentado por el Gobierno en agosto de este año. Los nefastos efectos de la Reforma Tributaria del gobierno de la presidenta Bachelet obliga al gobierno del presidente Piñera a realizar nuevas reformas para poder reactivar la economía chilena.

Tras la Reforma Tributaria de la presidenta Bachelet, la tasa corporativa de Chile pasó de un 20% a un 27%, trayendo con esto además una mayor complejidad del sistema tributario. Gracias a esta reforma Chile posee una tasa corporativa por sobre el promedio de la OCDE y, con el alza en la tasa, nuestro país revirtió la tendencia a la baja de este impuesto en todo el mundo, ya que Chile es el único país de la OCDE que ha incrementado su tasa

⁸ Larraín, Felipe [2017]: “Un sistema tributario para volver a crecer” en El Mercurio, 16 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.clapesuc.cl/columna/sistema-tributario-volver-crecer/>

⁹ Larraín, Felipe y Sachs, Jeffrey D. [1994]. Macroeconomía en la economía global, Prentice Hall, México D. F., p. 208

¹⁰ Vidueira, Javier [2018]: “La prueba de que más impuestos no es más recaudación”, disponible en <http://www.redfloridablanca.es/mas-impuestos-no-es-mas-recaudacion-por-javier-vidueira/>

¹¹ Véase Calvo, Santiago [2018]: “Laffer, el peor amigo del liberal”, disponible en: <https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/laffer-el-peor-amigo-del-liberal>

de impuesto corporativo desde el año 2000.¹²

El proyecto de Modernización Tributaria del presidente Piñera persigue actualizar el sistema tributario chileno, tan afectado en la práctica por la reforma anterior. **Los ejes de este proyecto son siete:**



1. Incentivar el crecimiento, el emprendimiento, la inversión, el ahorro y el empleo.
2. Hacer el camino más fácil a las Pymes y a los emprendedores.
3. Respetar la equidad vertical y restituir la equidad horizontal.
4. Otorgar certeza jurídica y hacer predecible la ley para todos los contribuyentes.
5. Incorporar la nueva economía digital.
6. Modernizar la relación del contribuyente con el SII.
7. Resguardar los equilibrios fiscales.¹³

Si bien hay muchos elementos rescatables de este proyecto, como la Defensoría del contribuyente, la integración del sistema tributario, la depreciación instantánea y la ampliación del crédito IVA para viviendas, todavía el gobierno quedó en deuda al no bajar el impuesto corporativo al promedio de la OCDE [del 27% al 25%] como lo había prometido en la campaña presidencial. Este era el momento de mandar un mensaje a los mercados y lo más probable es que el gobierno no esté dispuesto en este momento a cumplir con lo prometido porque está jugando en la cancha ideológica de la izquierda, porque no ha sido capaz de elevar el nivel del debate y se ha contentado con administrar el estatismo con mayor eficiencia.

Para mejorar el desarrollo económico de nuestro país es preciso que nos atrevamos a defender las buenas ideas y a enfrentar las caricaturas de la izquierda. Quizás, ver el ejemplo de Irlanda es una buena idea para apreciar los buenos efectos que dejan las buenas ideas:

¹² Libertad y Desarrollo [2018]: "Impuestos... ¿somos competitivos?" en Temas Públicos, n. 1358-1, 6 de julio de 2018. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/07/TP-1358-Impuestos-OCDE.pdf>

¹³ Más información en <http://modernizaciontributaria.hacienda.cl/el-abc-de-la-modernizacion-tributaria>

Irlanda constituye un caso de estudio de gran interés, especialmente en la actual coyuntura chilena. Esto porque, en forma sorprendente si se hace una comparación histórica, Irlanda es el país que tiene la mayor productividad laboral por hora en el mundo, de acuerdo a datos de 2016 de la OCDE. El PIB per cápita por hora trabajada en dólares a PCC de 2010 equivale a US\$ 83. Solo basta decir que hace una década atrás era el número 11 en términos de productividad laboral per cápita y hace 20 años era el número 18, estando también en el grupo de países de menor ingreso de Europa. Nuestro país queda en penúltimo lugar de la tabla, con una productividad por hora equivalente a la mitad del promedio de la OCDE y menos de un 30% de la que tiene Irlanda [hace 30 años era casi un 40%].

¿Qué ha hecho Irlanda para lograr estos notables resultados? Seguramente son varios los factores que han contribuido, pero uno de los más importantes es la reforma fiscal y tributaria, que se ha traducido en una significativa reducción del tamaño del Estado, tanto en términos de los ingresos como de los gastos, lo que ha permitido de paso reducir fuertemente los déficits fiscales y la deuda pública en términos del PIB. Es destacable, y muy relevante para la discusión chilena actual, mostrar cómo la reducción de impuestos y del gasto público puede terminar siendo muy beneficiosa para la población, si se hace en forma gradual y acompañada de otras reformas que contribuyan a la productividad.

Irlanda tiene actualmente una de las tasas de impuesto corporativa más bajas del mundo, 12,5%, por lo que es interesante conocer cómo ha llegado a la situación actual, con un PIB per cápita de US\$ 73.000 a PPC, partiendo de un nivel de sólo US\$ 13.700 en 1990.

Cifuentes, Cecilia [2018]: “El caso de Irlanda: los beneficios sociales de reducir el tamaño del Estado” en *Tema de Análisis*, n. 11, ESE-Universidad de los Andes.¹⁴

¹⁴ Disponible en:

https://www.esec.cl/esec/site/artic/20180514/asocfile/20180514114032/el_caso_de_irlanda__los_beneficios_sociales_de_reducir_el_tama_o_del_estado_.pdf

CONCLUSIÓN

En base a lo analizado anteriormente, es posible responder a la interrogante con la que iniciamos esta Minuta Republicana:

¿por qué nos cuesta defender una baja en los impuestos?

Porque seguimos discutiendo en los términos que la izquierda nos impone. Si seguimos asumiendo que (i) el Estado es por definición el dueño de los fondos públicos; (ii) que el pago de los tributos es un acto solidario; (iii) que lo único importante es que los ricos paguen más y (iv) que toda reforma tributaria debe mantener o aumentar los niveles de recaudación, seguiremos pensando que bajar los impuestos es un acto insolidario que beneficia a los ricos y perjudica a los pobres. Considerando que la solidaridad debe desarrollarse en base a actos voluntarios (y no obligatorios como el pago de impuestos) y que la evidencia empírica demuestra que una baja en los impuestos beneficia a las personas más pobres porque contribuye al crecimiento económico de un país lo que termina traduciéndose en más y mejores empleos.

FORMACIÓN REPUBLICANA



Todo republicano tiene el deber de formarse al mayor nivel posible. Si le dedicaras **1 hora de estudio al día** a este tema (leyendo una página cada 5 minutos) en 7 días podrías tener una muy buena formación en torno a impuestos y reforma tributaria. Te recomendamos la lectura de los siguientes escritos:

Día 1

Larraín, Felipe [2017]: “Un sistema tributario para volver a crecer” en El Mercurio, 16 de mayo de 2017. Disponible en:

<http://www.clapesuc.cl/columna/sistema-tributario-volver-crecer/>

Varela, Gerardo [2018]: "Derecho de propiedad vs. Obligación de pagar impuestos" en El Mercurio, 6 de enero de 2018. Disponible en:

<http://www.elmercurio.com/blogs/2018/01/06/57056/Derecho-de-propiedad-vs-obligacion-de-pagar-impuestos.aspx>

Día 2

Vidueira, Javier [2018]: “La prueba de que más impuestos no es más recaudación”, disponible en:

<http://www.redfloridablanca.es/mas-impuestos-no-es-mas-recaudacion-por-javier-vidueira/>

Calvo, Santiago [2018]: “Laffer, el peor amigo del liberal”, disponible en:

<https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/laffer-el-peor-amigo-del-liberal>

Día 3

Día 4

Hasperué, Gustavo [2017]: “Incidencia y efectos de los impuestos” en Libertas: segunda época, p.46. Disponible en:

http://www.journallibertas.com/uploads/7/4/7/8/7478847/libertas.2.1_-_03.hasperue_gustavo.pdf

Día 5

Libertad y Desarrollo [2018]: “Impuestos... ¿somos competitivos?” en Temas Públicos, n. 1358-1, 6 de julio de 2018.

Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/07/TP-1358-Impuestos-OCDE.pdf>

Día 6

Día 7

Cecotti, Samuele [2012]: “El deber fiscal según la doctrina católica” en Verbo, n. 507-508, p. 672. Disponible en:

https://fundacionspeiro.org/downloads/magazines/docs/pdfs/465_el-deber-fiscal-segun-la-doctrina-catolica.pdf