

LOS IMPUESTOS SÍ AFECTAN EL CRECIMIENTO

- Tanto en el contexto del debate de la reforma tributaria de 2014 como del proyecto de ley recientemente presentado sobre modernización tributaria, la incidencia de los impuestos en el crecimiento de la economía ha sido objeto de discusión pública.
- Tanto la teoría económica como el vasto análisis empírico muestran que sí tienen un impacto. Mayores impuestos reducen el ahorro, la inversión y, en consecuencia, el crecimiento económico, perjudicando en definitiva a quienes justamente se busca beneficiar: los trabajadores.
- El objetivo central del proyecto de modernización tributaria precisamente apunta a contar con un sistema tributario que fortalezca el crecimiento económico y con ello la creación de empleo.

El crecimiento económico pasó de 5,3% promedio en el período 2010-2013 a 1,7% en el período 2014-2017. Mucho se ha escrito respecto de las posibles causas de esta importante desaceleración. Indudablemente la situación internacional tuvo algún impacto, pero no se puede desconocer que reformas implementadas en ese período en distintos ámbitos del quehacer económico, lideradas por la tributaria, tuvieron impacto. No sólo la teoría económica apoya este argumento, sino que también el análisis empírico lo avala.

IMPUESTOS Y CRECIMIENTO

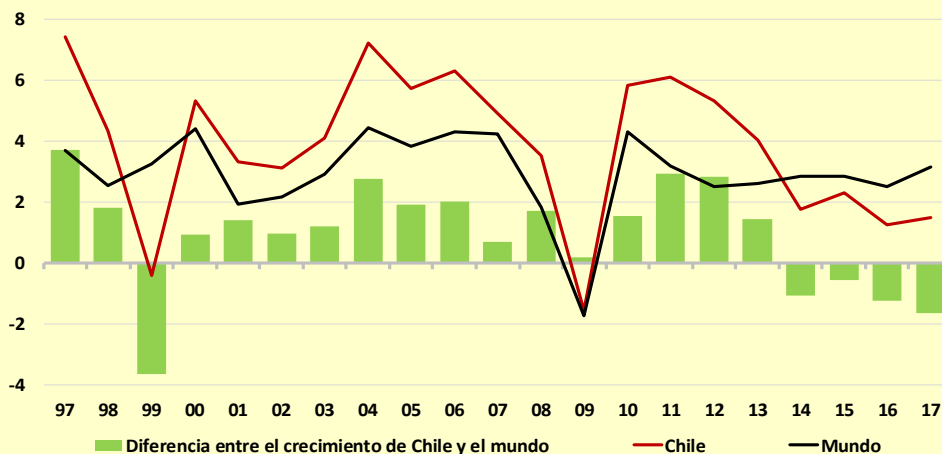
Respecto de la evidencia empírica, hay que destacar una publicación realizada por Tax Foundationⁱ en 2012 denominada “*What is the evidence on taxes and growth?*”ⁱⁱ, que consideró 26 estudios empíricos publicados entre 1983 y 2012 que analizaban el impacto en el crecimiento económico del alza de impuestos. La principal conclusión es que en 23 de los 26 documentos considerados sí se observó un efecto negativo entre el incremento tributario y el crecimiento, la inversión y, en última instancia, en el empleo de la economíaⁱⁱⁱ.

Dadas las características de nuestro país, es difícil pensar que Chile escapa a este impacto negativo, y es justamente lo que se puede observar comparando nuestro

crecimiento económico con el del mundo con alguna perspectiva histórica (Gráfico N° 1). Sólo en 5 de los últimos 20 años Chile ha presentado un crecimiento menor al del resto del mundo. Cuatro de esos años corresponden al período en que se discutió, aprobó e implementó la reforma tributaria (2014-2017). Incluso hay que destacar que en períodos en los que el resto del mundo ha presentado una desaceleración importante, como lo fue en el 2009, Chile logró experimentar una menor desaceleración.

SÓLO EN 5 DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS CHILE HA CRECIDO MENOS QUE EL MUNDO

Gráfico N° 1. Crecimiento económico de Chile y el mundo (porcentaje)



Fuentes: Banco Central de Chile y Banco Mundial.

En el proceso de financiar un creciente gasto público, especialmente cuando no se realiza en un contexto de creación de riqueza a través del crecimiento que aporte mayores recursos para el Estado, surge claramente una tensión ya que se requiere reasignar recursos desde el sector privado hacia el público por medio del uso de impuestos. Estos, generalmente distorsionadores, producen lamentablemente menos incentivos a trabajar, a acumular capital y generar ingresos, con el consecuente impacto negativo en el crecimiento, la inversión y en el empleo.

Dado que los impuestos modifican los precios relativos de la economía, afectan las decisiones de todos los agentes de la sociedad, tanto de las personas como de las empresas, impactando su bienestar. La evidencia empírica internacional muestra consistentemente que hay efectos negativos entre impuestos y crecimiento económico, incluso corrigiendo por el impacto del mayor gasto de gobierno. Claramente los impuestos no son neutros.

La misma OCDE^{iv} estima que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos 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 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 al capital o trabajo) impactan su creación.

IMPUESTOS A LA RENTA DEL CAPITAL

El impacto del impuesto a los ingresos del capital se ha analizado largamente en la literatura económica, dado que la acumulación de capital es una forma de ahorro que rinde frutos en los períodos siguientes y, por lo tanto, afecta positivamente el nivel de consumo en el futuro.

Un mayor impuesto a las utilidades de las empresas disminuye su disponibilidad de caja^v, limitando sus opciones de financiamiento, particularmente a aquellas empresas que enfrentan restricciones para el acceso al mercado de capitales: las Pymes. Al respecto, la evidencia empírica confirma que el impuesto a la utilidad del capital tiene un impacto importante sobre la inversión y el stock de capital en las pequeñas y medianas empresas^{vi}.

Un mayor impuesto a las utilidades de las empresas también altera su patrón de inversión, ya que reduce la rentabilidad del capital, por lo que disminuye los incentivos a acumularlo. Ahora, este impacto se amplifica en la medida que la elasticidad de sustitución entre capital y empleo aumenta. Este punto es sumamente importante ya que hay que recordar que la capacidad productiva de cualquier economía, inclusive a largo plazo, depende fundamentalmente de su stock de capital.

Por otro lado, la competencia internacional en términos de impuestos también ha sido investigada por la literatura económica. Considerando que el capital es altamente móvil, y que el resto del mundo es lo suficientemente amplio, diferencias en el retorno al capital generan incentivos a que éste migre. Incluso, se ha llegado a concluir que países pequeños tienen menos poder para fijar las tasas de impuestos, por lo cual terminan finalmente con tasas de impuestos más bajas, tendencia que no ha seguido nuestro país en los últimos años.

Un impacto negativo adicional de esta competitividad internacional, en que el capital es perfectamente móvil, surge por el hecho de que el inversionista exigirá un mayor retorno antes de impuestos para compensar el mayor gravamen corporativo, lo que se podría lograr por dos vías: i) aumentando los precios de venta al consumidor, y/o ii) reduciendo los salarios a los trabajadores por el hecho de presentar menor movilidad. En la primera vía, parte del costo del impuesto lo paga el consumidor, mientras que en el segundo, el afectado es el trabajador. Ahora, en la medida que la economía sea más abierta, y que los bienes producidos en distintos países sean sustitutos entre sí, la recuperación de la rentabilidad del capital no se podrá lograr por la vía del incremento de los precios finales, sino que a través del menor salario a los trabajadores.

IMPUESTOS PERSONALES

Imponer mayores impuestos a las personas, independiente de su grado de progresividad, desincentiva la generación de los ingresos que son gravados, particularmente cuando éstos son el fruto de su esfuerzo. Como consecuencia, se reducen los incentivos a trabajar y a invertir, con sus consecuentes efectos negativos en sus propios niveles de ingresos futuros y bienestar.

Por otro lado, en la medida que estos impuestos personales sean progresivos, se reduce el retorno de la educación -ya que mayor educación se traduce en mayor ingreso-, reduciendo el incentivo a acumular capital humano. Algo similar ocurre con la acumulación de capital físico, afectando las emprendedoras desde el momento que estas actividades se financian con este ingreso.

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA: IMPULSO A LA INVERSIÓN

Cabe destacar que la iniciativa legal presentada en esta materia reforma la actual estructura tributaria favoreciendo una mayor inversión y a partir de ello, el crecimiento económico y generación de empleo. En concreto, se plantea reintegrar el sistema tributario chileno, lo que es de toda justicia y equidad, generando una mayor disponibilidad de recursos a ser utilizados en actividades productivas. Lo anterior es especialmente importante para las Pymes que dispondrán de mayores recursos para financiarse, sin necesariamente tener que recurrir al endeudamiento en el mercado financiero. Se estima que el 70% de las empresas de menor tamaño utilizan recursos propios como principal fuente de financiamiento.

Por otro lado la tributación sugerida sobre la base de utilidades retiradas incentiva la reinversión de éstas, generando mayor actividad económica con su consecuente impacto en el empleo.

Por su parte se viene creando un régimen especial transitorio de depreciación acelerada e instantánea el que se espera genere un efecto positivo en la tasas de acumulación de capital, la cual ha venido cayendo durante los años anteriores.

Estas y otras medidas que se vienen proponiendo, si bien pueden ser perfectibles, apuntan en la dirección correcta en cuanto a contar con un sistema tributario que favorece la inversión y el empleo.

CONCLUSIONES

Los impuestos afectan de diversas formas a la economía. Es indiscutible que reducen la inversión, motor del crecimiento económico tanto a corto como a largo plazo, así como también tienen efectos importantes en el empleo. La evidencia empírica es concluyente.

El proyecto de modernización tributaria presentado al Congreso busca precisamente fomentar la generación de empleo a partir de la inversión y el consecuente crecimiento económico que se generaría con un sistema tributario más eficiente, más simple y más equitativo.

ⁱ Tax Foundation es un think tank independiente norteamericano.

ⁱⁱ McBride, W. (2012). Special Report. N°207. Tax Foundation.

ⁱⁱⁱ En los otros tres no se ven impactos en el PIB, pero en un caso sí advierte impacto en el ahorro.

^{iv} Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia (2008). "Tax and economic growth". OECD Economic Department Working Paper N° 620.

^v Para mayor análisis ver Fazzari, S.M., Hubbard, R.G. y Petersen, B.C. (1988). «Financing constraints and corporate investment». *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.; Medina, J.P. y Valdés, R. (1998). «Flujo de caja y decisiones de inversión en Chile: Evidencia de sociedades anónimas abiertas». *Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía)*, vol. 35(106).

^{vi} Para mayor discusión ver: Cerda, R. y Larraín, F. (2005). «Inversión privada e impuestos corporativos: Evidencia para Chile». *Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía)*, vol. 42(126); Cerda, R. y Larraín, F. (2010) «Corporate taxes and the demand for labor and capital in developing countries». *Small Business Economics*, vol. 34(2); Hsieh, C. y Parker, J. (2007). «Taxes and growth in a financially underdeveloped country: Evidence from the Chilean investment boom». *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 8(1).