

Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL
N° 524, enero 2020

Algunas reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza

Álvaro Cordero

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Rodrigo Vergara

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Resumen

En el contexto actual de Chile, de múltiples movilizaciones y una agenda de reformas sociales profunda, se instaló una discusión respecto a la necesidad de una mayor recaudación fiscal, que permita sostener el mayor gasto público permanente que se está derivando de dicha agenda social. Si bien ya se han generado algunos acuerdos, es evidente que los cambios tributarios definidos no alcanzarán para financiar los mayores gastos permanentes, más aún si se asume que la agenda social está todavía en desarrollo y que se profundizará.

Dentro de las distintas opciones que se han mencionado para recaudar más impuestos, se encuentra el impuesto a la riqueza. Este impuesto ha tenido especial relevancia en la discusión económica en Estados Unidos, y otros lugares, a partir de las propuestas de pre candidatos demócratas y del trabajo de connotados economistas.

En este trabajo buscamos analizar la propuesta con la finalidad de aportar a dicho debate. La evidencia provista en este documento muestra la poca efectividad que el impuesto a la riqueza ha tenido en países que lo han implementado. En efecto, suele recaudar poco en términos del PIB, y lleva aparejado un alto costo administrativo, lo que se ve reflejado, tal y como documentamos, en que la mayoría de los países desarrollados que lo han impuesto, luego lo han eliminado.

De aquí se deduce que hay que buscar otras formas de darle mayor progresividad al sistema tributario, las que permitan, junto a otras fuentes de ingreso, financiar los nuevos gastos requeridos por la agenda social, ya que el impuesto a la riqueza ha probado ser ineficiente para lograr estos objetivos.

Álvaro Cordero B. Investigador Asistente del Centro de Estudios Públicos.

Rodrigo Vergara M. Investigador senior del CEP e Investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

1. Introducción

En el contexto actual de Chile, de múltiples movilizaciones y una agenda de reformas sociales profunda, se instaló una discusión respecto a la necesidad de una mayor recaudación fiscal, que permita sostener el mayor gasto público permanente que se está derivando de esta agenda social.

La discusión tributaria ya generó un primer acuerdo entre el gobierno y la oposición. Este acuerdo abarca diversos cambios al sistema tributario, que incluyen: dejar de lado la reintegración del impuesto a la renta corporativo y personal —excepto para PYMES con ventas anuales menores a 75.000 UF—, incentivos a la inversión, la creación de un nuevo tramo en el impuesto global complementario de 40%, un aumento en las contribuciones de bienes raíces focalizado en los tramos más altos de avalúo fiscal, entre otros.

No obstante lo anterior, es evidente que estos cambios tributarios no alcanzarán para financiar los mayores gastos sociales permanentes, más aún si se asume que la agenda social está todavía en desarrollo y que se profundizará. De ahí surge, naturalmente, la discusión sobre de dónde se sacarán esos recursos en el mediano plazo. Ello, sin desconocer que es posible que en el corto plazo la forma de financiamiento sea mayoritariamente vía déficit (endeudamiento), producto de la fuerte desaceleración de la economía. En efecto, en un ambiente de muy bajo crecimiento e incluso probabilidad de recesión no aparece como una buena idea empezar a subir impuestos, más aún si existe capacidad de endeudamiento.

El debate respecto a la búsqueda de mayor financiamiento permanente para la agenda fiscal ya comenzó. Dentro de las distintas opciones que se han mencionado para recaudar más impuestos, se encuentra sobre la mesa el impuesto a la riqueza. Este impuesto ha tenido especial relevancia en la

discusión económica en el último tiempo en Estados Unidos, y otros lugares, a partir de las propuestas de pre candidatos demócratas y el trabajo de connotados economistas.

En este documento buscamos analizar la propuesta con la finalidad de aportar a dicho debate. Para esto, describimos y analizamos el impuesto a la riqueza. Este ejercicio considera estudiar aspectos generales

Dentro de las distintas opciones que se han mencionado para recaudar más impuestos, se encuentra sobre la mesa el impuesto a la riqueza.

de éste, junto con una revisión de propuestas en otras partes del mundo, el análisis de los argumentos a favor y en contra de la medida y la evidencia extraída de los países que la han aplicado.

La evidencia provista en este trabajo, extraída de diversas fuentes¹, muestra la poca efectividad del impuesto a la riqueza, el cual suele recaudar poco en términos del PIB, y lleva aparejado un alto costo administrativo (ver también Glennerster 2012). Esto se ve reflejado, tal y como documentamos, en que la mayoría de los países desarrollados que lo han implementado, luego lo han eliminado.

Adicionalmente, encontramos argumentos a favor de impuestos a la propiedad alternativos al impuesto a la riqueza. En particular, se observa que el impuesto a los bienes inmuebles se aplica en la mayoría de los miembros de la OECD, y que tiene un aporte importante en la recaudación.

¹ Los datos cubren en general hasta 2017 (ver OECD 2018).

Esta nota se organiza de la siguiente forma: en la sección dos describimos el impuesto a la riqueza, junto con detallar la base impositiva que suele gravar, entregar un breve repaso de la propuesta de los pre candidatos demócratas de Estados Unidos, y analizar los argumentos a favor y en contra del impuesto; en la sección tres revisamos la experiencia comparada de los países que han implementado un impuesto a la riqueza; en la sección cuatro abordamos las alternativas de impuesto que la literatura sugiere; y en la sección cinco presentamos las conclusiones.

2. El impuesto a la riqueza

A modo genérico, el impuesto a la riqueza consiste en un gravamen al patrimonio, neto de deudas, a partir de cierto umbral. Parte relevante de la discusión asociada a esta propuesta corresponde a la base impositiva que se incluiría y la estructura de tasas que se aplicaría.

Se considera que el impuesto a la riqueza sería fuertemente progresivo, ya que apunta a gravar a los denominados “súper ricos”. Debe destacarse que la concentración de la riqueza es mayor que la de ingresos (OECD 2018). Sin embargo, si dicho impuesto fuera fácilmente eludible dicha progresividad sería más aparente que real.

En la literatura económica reciente respecto a este tipo de impuesto, destacan economistas como Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (ver Piketty 2014 y 2020, Saez y Zucman 2019a y 2019b). Estos autores, a raíz de sus investigaciones respecto a la desigualdad de ingresos y riqueza, han vuelto a proponer el impuesto a la riqueza como una medida para reducir dicha desigualdad².

² El concepto al que aluden los mencionados economistas corresponde al de “Wealth Tax” o “Net Wealth Tax”, el cual para efectos de este trabajo traducimos directamente como impuesto a la riqueza.

2.1. Base impositiva

La base impositiva del impuesto a la riqueza puede variar de manera relevante dependiendo de las excepciones disponibles en la regulación.³

Saez y Zucman (2019a) plantean que la base del impuesto incluya todos los activos financieros y no financieros de una persona. Éstos debiesen estar evaluados a precio de mercado y neto de deudas.

En específico, en su trabajo sugieren que la base del impuesto a la riqueza incluya:

- Activos de renta fija: en cuentas corrientes y de ahorro, bonos, préstamos, y activos de rentabilidad fija.
- Patrimonio corporativo y no corporativo.
- Activos financieros controlados indirectamente a partir de fondos mutuos, fondos de pensiones, compañías de seguros, o fideicomisos.
- Activos no financieros: principalmente apuntan a bienes raíces, como tierras y edificios.
- Artículos de lujo: los autores proponen incorporar obras de arte y otros bienes de consumo durable (autos, joyería, botes y aviones), aunque en los cálculos de su trabajo no logran incluirlos.
- Otros: estos autores plantean que activos con el objetivo de ser destinados a filantropía debieran imponer hasta que la administración de dichos recursos cambie de mano.

Los mismos autores plantean, a su vez, diferentes mecanismos para evaluar las partidas recién mencionadas. Los principales aspectos a considerar corresponden a:

- Empresas privadas: en el caso de grandes empresas, los autores proponen seguir las valorizacio-

³ La evidencia comparada muestra que hay heterogeneidad en esta materia, la que se da no sólo entre países sino también entre diferentes autonomías/regiones dentro de un mismo país (OECD 2018).

nes realizadas por el mercado secundario (valor en bolsa) o a partir de un registro de transacciones, que sean reportadas al organismo tributario encargado. Para empresas pequeñas, proponen mejorar el sistema de valorización utilizado en EEUU —establecido con la finalidad de tributar opciones de acciones—, a partir de datos de las utilidades y el valor libro de la empresa en cuestión, tal y como lo aplica Suiza. Para activos intangibles, seguir algún mecanismo de fórmula simple y claro que genere valorizaciones a partir de parámetros establecidos.

- Riqueza retenida a través de intermediarios: que el organismo tributario reciba los balances de las entidades que manejan este tipo de fondos.
- Control vs beneficios: el impuesto a la riqueza tiene que aplicarse a las personas que obtienen beneficio de la riqueza, no necesariamente sobre quien la controla. Esto aplica especialmente para el caso de filantropía y fundaciones.
- Bienes raíces: dejar de lado avalúo fiscal y pasar a un sistema de valorización de mercado, a través de la recolección, por parte del organismo encargado de impuestos, de estimaciones realizadas por instituciones de mercado especializadas.
- Arte y similares: aprovechar valorización generada por aseguradoras y por catálogos disponibles.

Cabe mencionar que los mecanismos propuestos pueden representar desafíos no menores en la práctica, y probablemente tengan asociados altos costos administrativos. En línea con lo anterior, en la literatura es posible observar diversas críticas a las propuestas recién mencionadas. Un ejemplo corresponde a Kopczuk (2019), quien argumenta que varios de los instrumentos anteriores son caros, complejos de implementar y sesgados por especulaciones de corto plazo.

2.2. Ejemplos actuales: propuestas de Warren y Sanders en EEUU

Con la finalidad de entregar ejemplos actuales de propuestas de impuesto a la riqueza, y conocer los umbrales y tasas discutidos, a continuación resumimos las propuestas presentadas por los pre candidatos demócratas de Estados Unidos, Elizabeth Warren y Bernie Sanders. Estos candidatos justifican este impuesto en la mayor desigualdad dentro de su país, donde el porcentaje de participación en el ingreso total del país del 1 y 0,1% de mayores ingresos creció de manera importante a partir de 1980 (Atkinson et al. 2011, Alvaredo et al. 2013, y Saez y Zucman 2016).

La propuesta de Warren consiste en gravar la riqueza (neta de deuda) sobre los 50 millones de dólares, comenzando con una tasa anual de 2% hasta el billón de dólares, sobre el cual la tasa marginal aumenta a 3%. La propuesta, tal y como se plantea en su programa, quiere incluir todo tipo de propiedades y activos en el cálculo de la riqueza. Además, plantea un reforzamiento de la entidad fiscalizadora y la opción de acumular impuestos por 5 años en caso de falta de liquidez.

A su vez, el programa de Sanders contempla un umbral más bajo que el de la Senadora por Massachusetts, comenzando a aplicarse una tasa de 1% a riquezas evaluadas en 32 millones de dólares. Luego, una tasa de 2% entre los 50 y 250 millones de dólares; 3% entre 250 y 500 millones de dólares; 4% entre 500 millones y 1 billón de dólares; 5% entre 1 y 2,5 billones; 6% entre 2,5 y 5 billones; 7% entre 5 y 10 billones; y 8% sobre 10 billones. La propuesta tiene en consideración un trato diferencial de parejas casadas, para las que aplican los tramos recién mencionados, y personas solteras, para quienes aplican las mismas tasas para la mitad de los montos expuestos. Al igual que la propuesta de su competidora, Sanders incluye fortalecer la entidad fiscalizadora.

A partir de los programas presentados por los candidatos, ha existido una fuerte discusión al respecto. En específico, hay posiciones que ponen en duda la aplicabilidad del impuesto y de su capacidad recaudadora, además de otros posibles efectos⁴.

2.3. Argumentos a favor y en contra del impuesto.

En las discusiones sobre el impuesto a la riqueza, han surgido diferentes argumentos a favor y en contra de la medida. Un buen ejercicio de recopilación de estos argumentos se encuentra en OECD (2018).

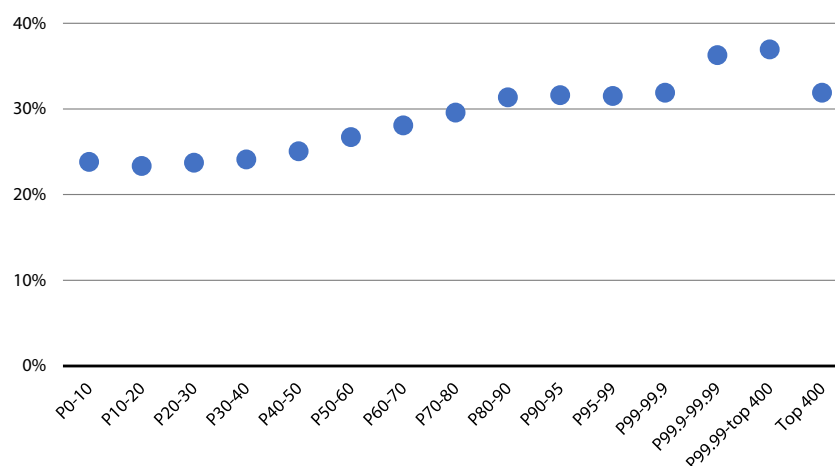
El principal argumento a favor del impuesto a la riqueza consiste en que los sectores más acomodados pagarían una tasa de impuesto promedio menor que la estatutaria para su nivel de ingreso, e incluso menor que la de los segmentos de ingresos inmediatamente anteriores a ellos. Saez y Zucman (2019a) presentan evidencia, que se observa en el Gráfico 1, para Estados Unidos. Esto implica que el sistema tributario no sería progresivo en su totalidad. La razón de esto, según plantean los autores, es que para grupos como el 0,01% o el 0,001% más rico de la población sería posible tener sus riquezas en instrumentos que pagan menos impuestos y/o tendrían mayor capacidad de eludir sus gravámenes.

Fairfield y Jorrot De Luis (2015) sugieren que en Chile existe un fenómeno similar.⁵ En efecto, según estos

⁴ Un buen ejemplo corresponde al debate entre Mankiw, Saez y Summers, en la conferencia "Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies" organizada por el Peterson Institute for International Economics (PIIE).

⁵ Anteriormente, y con una base de datos menos profunda, Agostini et al. (2012) llegan a un resultado similar.

GRÁFICO 1. Porcentaje del ingreso antes de impuestos pagado en impuestos por nivel de ingreso, en Estados Unidos



NOTA: la serie es para el año 2016; ver Saez y Zucman (2019a) para una actualización al año 2018, en la que la baja progresividad se ve con mayor claridad. Fuente: Piketty, Saez y Zucman (2017).

autores los "súper ricos" en nuestro país pagan una tasa impositiva menor a la de los segmentos inmediatamente anteriores en términos de ingreso.⁶

Una explicación a la menor tributación promedio de los segmentos de mayores ingresos es que parte de estos ingresos se derivan de fuentes como ganancias de capital, que están sujetos a tasas menores de impuestos. Las ganancias de capital tienen, en general en el mundo, tasas de impuestos menores a la tasa

⁶ Fairfield y Jorrot de Luis (2015) incluyen en algunas de sus simulaciones los ingresos de los grupos de mayores ingresos correspondientes a las utilidades reinvertidas, lo que es un ejercicio interesante, pero tiene poco sustento práctico en cuanto es común que ellos son rentas personales sólo una vez que se distribuyen a los accionistas. En el caso de Chile, no obstante, tendría aplicación para el régimen especial de empresas pequeñas que les permite pagar la totalidad del impuesto (corporativo y personal) sólo una vez que retiran utilidades. Los autores, por otra parte, atribuyen a que en Chile son particularmente importantes las utilidades reinvertidas debido a la integración del sistema tributario (los impuestos corporativos son crédito para el impuesto personal), lo que llevaría a la gente a repartir menos dividendos en comparación con jurisdicciones que no tienen dicho sistema. Sin embargo, es evidente que el incentivo a retener utilidades debido a que al repartir habrá un cargo adicional no depende de si el sistema está integrado o no. En efecto, en un sistema no integrado en que el dividendo entra a la base del impuesto al ingreso personal o incluso que tenga una tasa fija, siempre el retener utilidades en la empresa tendrá un beneficio tributario (ver Szederkenyi y Vergara, 2018).

de impuesto al ingreso personal, debido a que se argumenta que dichas ganancias son, en teoría, un aumento en el valor presente de los dividendos futuros, que sí estarán sujetos al impuesto personal, por lo que un impuesto sobre esta fuente representaría una doble tributación al capital.⁷ Aunque ello tiene cierta base, no es menos cierto que esto aplica a muchos otros impuestos como el de herencias o propiedades. Con todo, una persona de elevada riqueza que deriva gran parte de su ingreso de ganancias de capital, pagará por su ingreso realizado en cada momento una tasa menor que si dicho ingreso tuviera como fuente el trabajo.

Otro argumento que se ha utilizado en favor del impuesto a la riqueza consiste en la alta recaudación que debiese generar, debido al tamaño de la base tributaria. Sin embargo, existen académicos que afirman lo contrario. Un ejemplo es el de Summers y Sarin (2019a y 2019b), quienes afirman que las propuestas de Warren y Sanders recaudarían mucho menos de lo estimado por Saez y Zucman, debido al comportamiento estratégico de los agentes, concretizado en movimientos de jurisdicción tributaria. Saez y Zucman no contradicen este argumento, sino que sostienen que para evitar esto es vital que exista la mayor cantidad posible de jurisdicciones con este impuesto. Más aún, proponen que Estados Unidos debiera liderar esta iniciativa a nivel global por la influencia que tiene sobre el resto del mundo. De esa forma, se haría más difícil eludir el impuesto.

Junto con lo anterior, se sostiene que un impuesto a la riqueza permite disminuir las crecientes desigualdades evidenciadas en el mundo desarrollado (Alvaredo et al. 2013). Y no sólo las desigualdades de ingresos, sino que también en influencia al poder (que vendría aparejada con un nivel de riqueza suficientemente grande). Para el caso de influencia política, Summers y Mankiw, entre otros, han afirmado que un impuesto a la riqueza no es la forma

de enfrentar el problema, ya que, independientemente de la tributación, los “súper ricos” tendrían riqueza más que suficiente para influir en política. Tasas como las antes mencionadas no disminuirían

La evidencia internacional muestra que en gran parte de los países en los que se aplicó este impuesto (en su mayoría desarrollados) la recaudación fue baja, mientras que el costo de administración y la salida de capitales sí fueron relevantes.

dicho poder. Para reducir la influencia de grupos de poder o personas de alto patrimonio en la política se requeriría, más bien, poner reglas claras y restrictivas de influencia y financiamiento.

Por otra parte, los principales argumentos en contra del impuesto a la riqueza hacen referencia a la dificultad de aplicarse, lo que deriva en una baja recaudación, y, relacionado con lo anterior, a la movilidad del capital, que se traduce en que los súper ricos pueden cambiar fácilmente de jurisdicción tributaria. Los problemas de aplicabilidad tienen relación con definir correctamente la base a imponer, establecer el valor de las partidas a gravar, determinar las tasas marginales a imponer, lograr efectivamente cobrar el impuesto frente a las respuestas estratégicas de los potenciales contribuyentes, posibles problemas de liquidez de quienes deben pagar el nuevo impuesto, y al problema de la movilidad del capital al que se ha hecho referencia.

La evidencia internacional, que desarrollamos en mayor detalle en la siguiente sección, muestra que en gran parte de los países en los que se aplicó este impuesto (en su mayoría desarrollados), la recaudación fue baja —como porcentaje del PIB o de la

⁷ También se usa como argumento para la exención o menor tasa de las ganancias de capital, el promover el mercado de capitales.

recaudación total—, mientras que el costo de administración y la salida de capitales sí fueron relevantes (OECD 2018 y Glennerster 2012).

En la literatura económica existen diversos trabajos que han modelado el comportamiento estratégico de los contribuyentes para eludir impuestos (ver Slemrod 2019 para una revisión de la literatura en relación a los impuestos en general). Esto, en el caso del impuesto a la riqueza, puede concretarse a partir de diferentes vías: menor reporte de riqueza por parte de los contribuyentes, traslado de riqueza a partidas exentas, ocultando riqueza en paraísos fiscales y/o moviendo la riqueza y el capital fuera

Una mayoría importante de los países que implementaron el impuesto, lo han desechado con el paso del tiempo.

del país. Jakobsen et al. (2019) y Brülhart et al. (2019) muestran evidencia de subreporte en Dinamarca y Suiza, respectivamente, luego de aumentos en la tasa de impuesto a la riqueza. A su vez, Alvaredo y Saez (2009) muestran el cambio de activos hacia las partidas exentas para el caso del impuesto a la riqueza español. En materia de traspaso de fondos a paraísos fiscales, Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2019) muestran un aumento en el uso de ese tipo de cuentas tras la reinstauración del impuesto a la riqueza en Colombia. Por último, la evidencia también es robusta en cuanto al traslado fuera del país de capitales frente a un aumento en la tasa de impuestos: Moretti y Wilson (2019) muestran que las decisiones residenciales de los 400 más ricos de Estados Unidos (“Forbes 400”) son sensibles al nivel de impuesto de herencia estatal; Martínez (2017) encuentra evidencia de un crecimiento importante de contribuyentes

de altos ingresos frente a la reducción de la progresividad del impuesto a la renta en un cantón en Suiza; y Kleven et al. (2019) evidencian que las decisiones residenciales de personas de altos niveles de ingresos alrededor del mundo —como jugadores de fútbol, innovadores exitosos, o trabajadores de gran habilidad— dependen de los impuestos.

Otro punto clave mencionado en la discusión de este impuesto es preguntarse qué significa un impuesto de 1 o 2% a la riqueza en términos del impuesto al ingreso por capital. Recordemos que el ingreso del capital (esto es, el retorno al capital) ya es gravado por el impuesto corporativo, el impuesto al ingreso personal u otros, por lo que un impuesto adicional sobre el stock del capital implicaría una doble tributación. Más aún, con las bajas en las tasas de interés en el mundo, el retorno al capital también ha bajado. Un retorno del capital de 2% real hoy aparece como algo razonable, e incluso elevado, para algunos activos.⁸ Por ello, para dicho retorno, una tasa de impuesto al stock de capital de 1% implicaría un impuesto adicional de 50% al retorno al capital, y una tasa de 2% un impuesto adicional de 100%. No se trata de montos menores, por lo que es importante tener este punto claro al hacer el análisis. En OECD (2018) se presenta evidencia que en variados casos en los que se aplicó un impuesto a la riqueza, la tasa marginal efectiva en ciertas partidas superó el 100%.

3. Experiencia comparada

En esta sección presentamos evidencia comparada con respecto al impuesto a la riqueza.

A modo ilustrativo, en el Cuadro 1 presentamos todos los países de la OECD que han implementado en algún momento el impuesto a la riqueza, detallando

⁸ Los activos libres de riesgo (bonos del tesoro o del banco central) tienen un retorno real cercano a cero. Retornos mayores corresponden a activos más riesgosos, en que la varianza de dicho retorno sube.

CUADRO 1. Experiencia internacional del impuesto a la riqueza

País	Año establecimiento	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1.0%
Austria	1954	Derogado en 1994	1.0%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	Sin información
España	1977	Derogado en 2008 y reinstaurado en 2011	0.2-2.5%
Finlandia	1919	Derogado en 2006	0.8%
Francia	1982	Derogado en 2017	0.5-1.5%
Holanda	1965	Derogado en 2001	0.7%
Irlanda	1975	Derogado en 1978	1.0%
Islandia	1970	Derogado en 2006, reinstaurado provisoriamente entre 2010 y 2015	1.5%
Luxemburgo	1934	Derogado en 2006	0.5%
Noruega	1892	Se reducido en los últimos años	0.85%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1.5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0.05-0.5%

NOTA: intervalos corresponden a máximos y mínimos; en el caso español, el intervalo descrito en el cuadro corresponde a la base establecida por el gobierno central, la cual puede ser aumentada o disminuida en cada autonomía; en Francia el impuesto fue modificado a uno que sólo aplica a los bienes inmuebles; en Italia existe un impuesto que grava (con tasas menores a 1%) los activos financieros y bienes inmuebles poseídos por italianos que se encuentran fuera del país, el cual para algunas agencias tributarias consiste en un impuesto a la riqueza, pero bajo el criterio de la OCDE no califica bajo dicha clasificación.

FUENTE: OECD (2018), Deloitte.

en el año de establecimiento, la (el rango de) tasa (s) general y el estado actual del impuesto en cada caso.

La principal conclusión que se extrae del Cuadro 1 es que una mayoría importante de los países que implementaron el impuesto, lo han desechado con el paso del tiempo. En detalle, de los 13 países pertenecientes a la OECD que lo aplicaron, sólo en 3 continúa vigente. En uno de ellos, España, la tasa y la recaudación es muy menor.⁹ En otro, Noruega, la tasa ha sido reducida en los últimos años. Por último, en Suiza se aplica por cantón con una tasa entre 0,05% y 0,5%, y los valores del cuadro corresponden al cantón de Zúrich.

A partir de la conclusión anterior, mostramos algunas cifras que permiten entender mejor este fenómeno. Éstas son extraídas del informe elaborado por la OECD, y las estadísticas revisadas tienen relación directa con los argumentos a favor y en contra del impuesto a la riqueza.

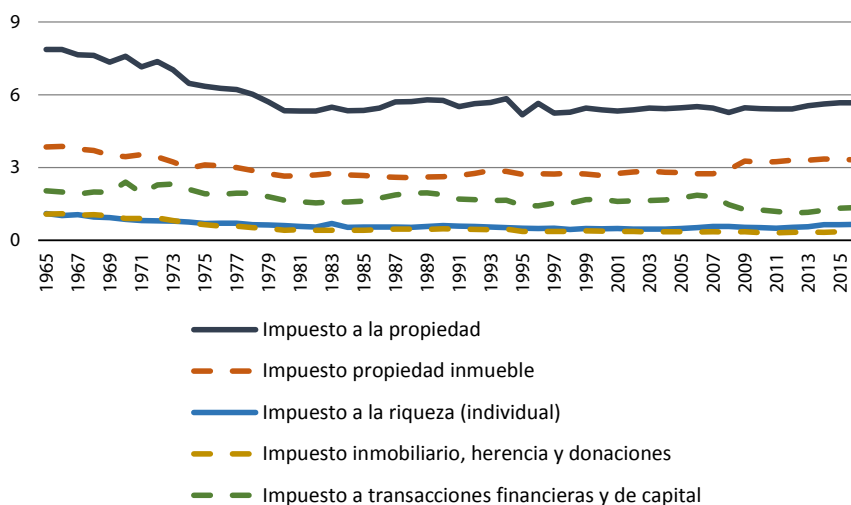
⁹ En España, la tasa final del impuesto depende de cada Autonomía. En Madrid, por ejemplo, es cero.

El Gráfico 2 muestra el aporte al total de la recaudación por países de la OECD de diferentes impuestos a la propiedad,¹⁰ entre ellos el aplicado a la riqueza, para un período significativo de tiempo. En éste se observa cómo el porcentaje de la recaudación total explicado por el impuesto a la riqueza ha caído consistentemente en el tiempo, a pesar de que la riqueza ha crecido sostenidamente (OECD 2018, Saez y Zucman 2016, 2019a; entre otros). Se observa que su recaudación promedio no supera el 1% del total recaudado por impuestos, lo que permite explicar por qué el impuesto a la riqueza fue cayendo en la irrelevancia.

De forma complementaria, el Gráfico 3 muestra la proporción del PIB recaudada por el impuesto a la

¹⁰ En esta materia seguimos la nomenclatura de la OCDE, a partir de la cual el impuesto a la propiedad considera: impuestos a la propiedad inmueble, impuesto a la riqueza (individual y a empresas), impuesto inmobiliario, a las herencias y donaciones, impuesto a transacciones financieras de capital, e impuestos no recurrentes a la riqueza, y otros impuestos recurrentes.

GRÁFICO 2. Evolución de la recaudación promedio de impuestos a la propiedad en la OECD, como porcentaje de la recaudación total



FUENTE: OECD Revenue Statistics Database, OECD (2018).

En los casos disponibles, podemos concluir que la recaudación ha sido baja. Esto debe ser complementado con los efectos negativos que se generarían a partir de la posible salida de capitales frente a la aplicación de este impuesto (lo que debiera, al menos en parte, explicar la baja recaudación del impuesto) y un alto costo de administración (en el cálculo de la base impositiva y en la aplicación del impuesto).

riqueza individual en los distintos países de la OECD que alguna vez lo han aplicado. En éste, se confirma la evidencia sobre la poca capacidad de recaudación de este impuesto en los casos en que fue aplicado. Por lo general, los ingresos no superan el 0,4% del PIB, y en casos muy aislados éstos llegan a niveles de 0,8 o 1% del PIB. El país más exitoso en la aplicación del impuesto es Suiza, en que la recaudación es alrededor de 1% del PIB. Junto con los bajos niveles, en la mayoría de los casos no se observa una tendencia creciente en la recaudación, a diferencia de la tendencia de la riqueza durante el mismo período. Lo recién expuesto plantea la posibilidad de la existencia de un comportamiento estratégico en los hogares "súper ricos", a través del cual puedan eludir el impuesto a la riqueza, y/o simplemente de problemas administrativos para calcular y luego cobrar este impuesto.

La evidencia extraída a partir de los países que incursionaron en un impuesto a la riqueza, o que siguen manteniéndolo, parece confirmar el escepticismo que muchos han manifestado en relación a la aplicabilidad y eficacia de este gravamen.

4. Alternativas al impuesto a la riqueza

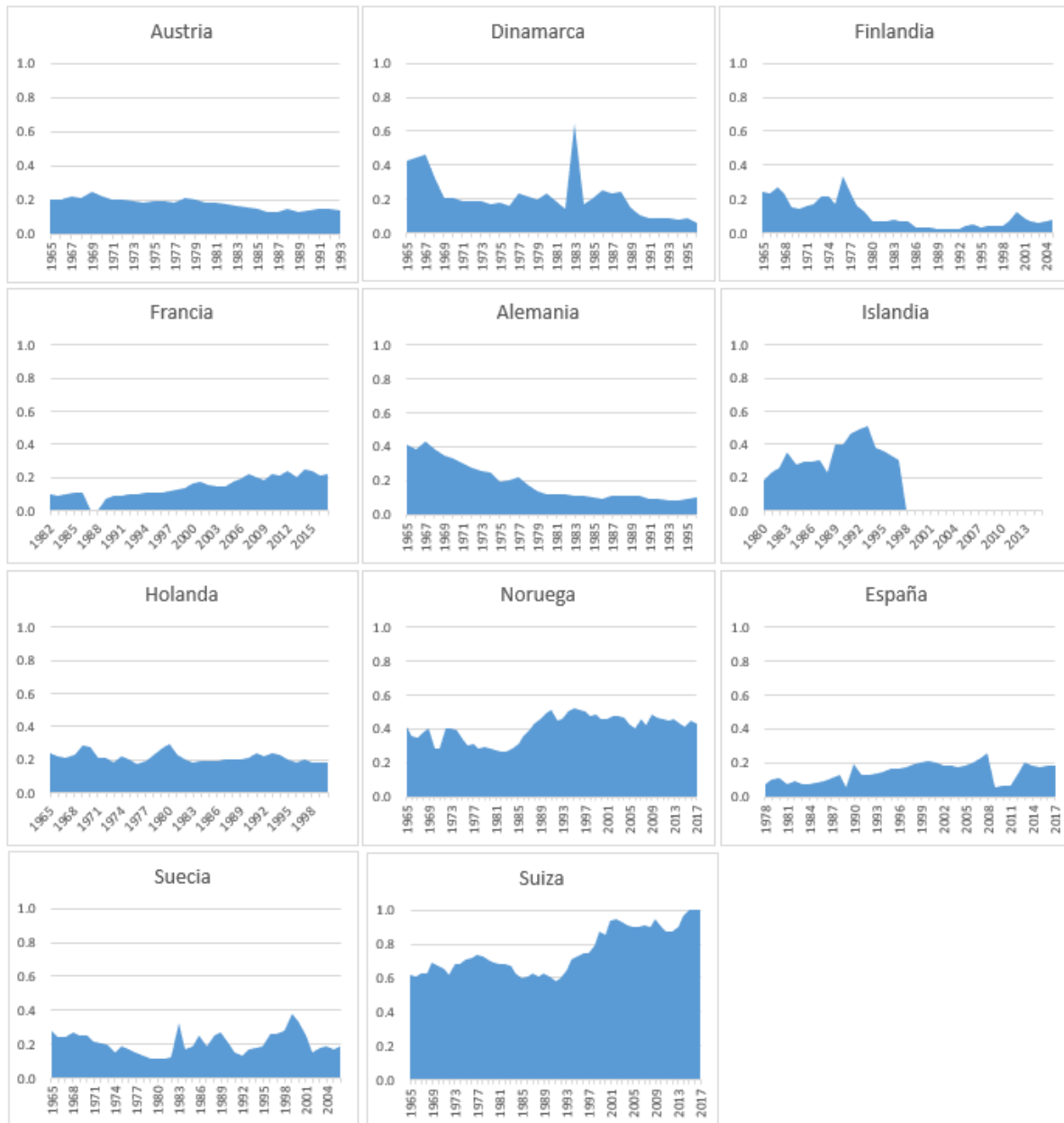
El impuesto a la riqueza, naturalmente, no es la única opción para obtener mayores niveles de recaudación o para hacer más progresivo el sistema tributario (especialmente en el último tramo).

Una de las propuestas generadas a partir de la OECD (2018) es justamente aplicar el impuesto que mejor se adecue a la realidad de cada país, además de tener en consideración la relación existente entre los distintos impuestos, ya que a partir de ella pueden generarse efectos negativos (doble tributación, distorsión en decisiones de ahorro e inversión, entre otros).

Una de las opciones mencionadas es el impuesto a las propiedades inmuebles. En el Gráfico 4 se presenta la recaudación como porcentaje del PIB para diferentes tipos de impuestos a la propiedad.¹¹ A

¹¹ Como explicamos en la nota 9, esta clasificación sigue a la aplicada por la OCDE.

GRÁFICO 3. Recaudación del impuesto a la riqueza en países de la OECD, como porcentaje del PIB

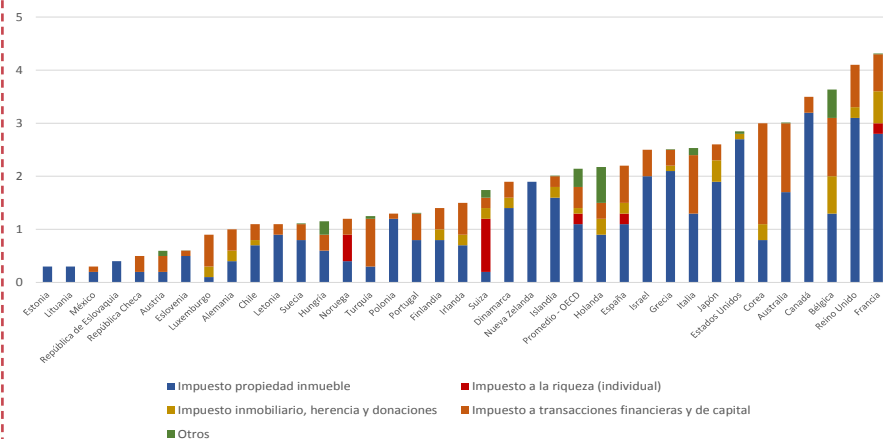


FUENTE: OECD Revenue Statistics Database, OECD (2018).

partir de éste se puede concluir que el aplicado a los bienes inmuebles es recurrente en todos los países de la OECD, y que además aporta un porcentaje relevante de recaudación en cada uno de ellos. En promedio recauda algo más de 1% del PIB. En cambio, el impuesto a la riqueza (individual) tiene un aporte considerablemente bajo en comparación.

Otra conclusión que se extrae a partir del Gráfico 4 corresponde al hecho que Chile tiene una baja recaudación del PIB por impuestos a la propiedad, encontrándonos por debajo del promedio de la OECD. En este sentido la reforma que se discute en la actualidad en el Congreso, que incluye de un gravamen adicional a las propiedades de mayor valor en conjunto con la

GRÁFICO 4. Impuestos a la propiedad en los países de la OECD el 2016, como porcentaje del PIB



NOTA: para el caso de Islandia, se consideraron los valores del 2015 debido a que los resultados del 2016 no son representativos.

FUENTE: OECD Revenue Statistics Database, OECD (2018).

agregación de propiedades para calcular el gravamen, va en la dirección de cerrar esta brecha.

5. Conclusiones

El impuesto a la riqueza ha tomado fuerza como opción para hacer el sistema tributario más progresivo y aumentar la recaudación en diversos países del mundo. Ello a partir de los trabajos de Piketty, Saez y Zucman y, recientemente, su influencia en algunos pre candidatos presidenciales del partido Demócrata en Estados Unidos.

Una de las razones más persuasivas para pensar en esta opción dice relación con que hay evidencia empírica que muestra que los llamados “súper ricos” pagan tasas de impuesto a la renta inferiores a las que les correspondería si todos sus ingresos fueran derivados del ingreso al trabajo. En otras palabras, su tasa media de impuesto es inferior a la de segmentos de menores ingresos. Ello se debe en gran parte a que una fracción de sus rentas se origina en fuentes que tienen menores tasas de impuesto y que este

grupo tiene una mayor capacidad de planificación tributaria.

El problema es que la solución a este problema no ha sido, según la experiencia en los países en que se ha implementado, el impuesto a la riqueza. Ello tanto porque es muy difícil medir y gravar la riqueza, como porque esta es muy móvil; y los resultados en recaudación así lo demuestran. Los autores antes mencionados reconocen este hecho y por ello llaman a que sea una jurisdicción grande e influyente, llámese Estados Unidos, que lo imponga e induzca al resto de las jurisdicciones a hacerlo. Así, se reduciría el problema de la movilidad del capital, porque

habría considerablemente menos jurisdicciones a las que moverse. Bajo este concepto, pensar que Chile podría liderar este esfuerzo global, siendo el primero en implementarlo para que el resto del mundo nos siguiera, es absolutamente ilusorio.

En síntesis, hay que buscar otras formas de darle mayor progresividad al sistema tributario, además de otras fuentes de recursos para los nuevos gastos requeridos por la agenda social, porque el impuesto a la riqueza ha probado ser ineficiente para lograr estos objetivos. Eliminar exenciones o tasas subsidiadas para fuentes de utilidades de donde estos segmentos obtienen sus ingresos es una opción interesante. Aquí las ganancias de capital son un posible candidato. Lo mismo en relación a gravar más onerosamente a los activos inmobiliarios que, como su nombre lo indica, no pueden moverse y escapar el impuesto. O eliminar los regímenes especiales, como el de renta presunta, que permite a personas de alto patrimonio reducir su carga tributaria. También debería, por cierto, revisarse las partidas o programas de gasto que no están cumpliendo con su objetivo.

Referencias

- Agostini, C., Martínez, A., & Flores, B. (2012). Distributional Effects of Eliminating the Differential Tax Treatment of Business and Personal Income in Chile. *Cepal Review*.
- Alvaredo, F., Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2013). The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 3-20.
- Alvaredo, F., & Saez, E. (2009). Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71.
- Brülhart, M., Gruber, J., Krapf, M., & Schmidheiny, K. (2019). Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. Manuscript, new version of "The Elasticity of Taxable Wealth: Evidence from Switzerland", NBER Working Paper No. 22376.
- Edwards, C. (2019). Taxing Wealth and Capital Income. *Tax and Budget Bulletin* No. 85. CATO Institute.
- Fairfield, T., & Jorratt De Luis, M. (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62, S120-S144.
- Glennerster, H. (2012). Why was a Wealth Tax for the UK Abandoned? Lessons for the Policy Process and Tackling Wealth Inequality. *Journal of Social Policy*, 41(2), 233-249.
- Jakobsen, K., Kleven, H., & Zucman, G. (2019). Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark. NBER Working Paper No. 24371, forthcoming in *The Quarterly Journal of Economics*.
- Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M., & Stantcheva, S. (2019). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. NBER Working Paper No. w25740, forthcoming in *Journal of Economic Perspectives*.
- Kopczuk, W. (2019). Comment on "Progressive Wealth Taxation" by Saez and Zucman prepared for the Fall 2019 issue of *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Londoño-Vélez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2018). Can wealth taxation work in developing countries? Quasi-experimental evidence from Colombia. *Job Market Paper*.
- Martinez, I. (2017). Beggar-thy-neighbour Tax Cuts: Mobility After a Local Income and Wealth Tax Reform in Switzerland. *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) Working Paper Series*, 8.
- Moretti, E., & Wilson, D. J. (2019). *Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy* (No. w26387). National Bureau of Economic Research.
- OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No. 26, OECD Publishing, Paris.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.
- Piketty, T., *Capital and Ideology*. Harvard University Press, forthcoming, march 2020.
- Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2017). Distributional national accounts: methods and estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(2), 553-609.
- Revenue Statistics Database, OECD, extraída el 14 de noviembre de 2019.
- Saez, E., & Zucman, G. (2016). Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519-578.
- (2019a). Progressive Wealth Taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*.
- (2019b). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. WW Norton.
- Slemrod, J. (2019). Tax Compliance and Enforcement. *Journal of Economic Literature*, 57(4), 904-954.
- Summers, L., Sarin, N. (2019). A "Wealth Tax" Presents a Revenue Estimation Puzzle. *Washington Post*, 4 de abril.
- (2019b). Be Very Skeptical About How Much Revenue Elizabeth Warren's Wealth Tax Could Generate. *Washington Post*, 28 de junio.
- Szederkenyi, F., & Vergara, R. (2018). Evaluación de los Sistemas Tributarios: el Rol de la Integración. *Punto de Referencia* N° 481. Centro de Estudios Públicos. **PdR**