

TEMA DE ANÁLISIS / N°11

EL CASO DE IRLANDA: LOS BENEFICIOS SOCIALES DE REDUCIR EL TAMAÑO DEL ESTADO



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

ABRIL | 2018

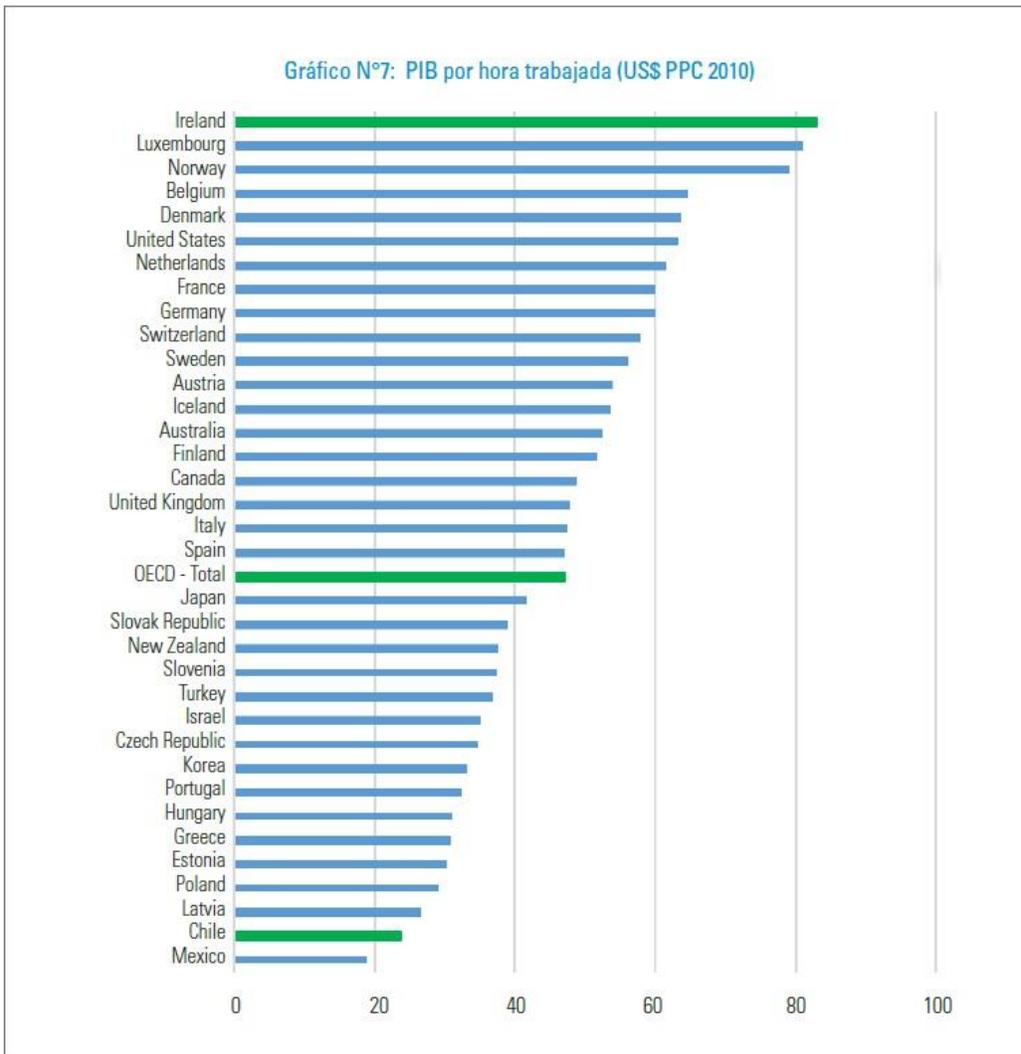
Población: 4,7 millones
PIB (US\$ billones): \$ 325,6
Crecimiento 2007- 2017: 4,2%
PIB per cápita US\$ a PPC: \$72.632
Tasa de Desempleo 2017: 6,4%
Tasa de Inflación 2017: 0,9%
Déficit Fiscal 2017: 0,5% del PIB
Cuenta Corriente: 3,4% del PIB

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 PPC de 2010 equivale a US\$ 83¹. Sólo 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. El Gráfico N°7 muestra los niveles de PIB por hora trabajada en la OCDE, ocupando Irlanda el puesto que tradicionalmente había tenido Luxemburgo². Nuestro país queda en el 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%).

Es notable señalar que en la última década la productividad laboral irlandesa creció a una tasa promedio de 4,7%, en comparación con una cifra de 0,8% para los países de la OCDE, lo que constituye un éxito muy destacable, considerando que Irlanda fue uno de los países más afectados de Europa por la Crisis *Subprime*.

1 En Chile la productividad media es de US\$ 24 por hora trabajada.

2 Luxemburgo ha tenido históricamente un régimen impositivo muy inferior al del resto de los países europeos.



Fuente: OECD Stats.

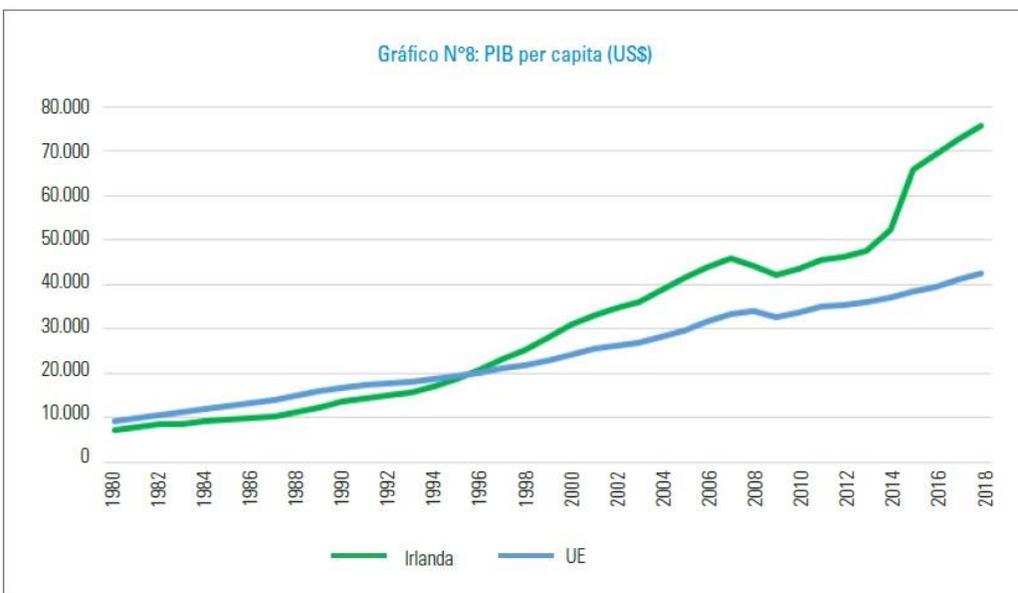
¿Qué ha hecho Irlanda para lograr estos notables resultados? Seguramente son varios los factores que han contribuido, pero uno de los más importantes es la reforma fiscal y tributaria, que se ha traducido en una significativa reducción del tamaño del Estado, tanto en términos de los ingresos como de 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. El objetivo de

este tema de análisis es estudiar el proceso de reformas en Irlanda a lo largo de los últimos 30 años, las cuales han permitido que el país sea conocido como el “tigre celta”.

1. Un poco de historia

En la década de los 70’s Irlanda seguía la tendencia del resto de Europa, que apostaba por el Estado como instrumento clave en el desarrollo económico. El gasto público no dejó de crecer en ese período, y con él la deuda, que a mediados de los 80’s superaba un 100% del PIB para el gobierno central. Los inversores desconfiaban progresivamente de la situación financiera del país, y el nombre de Irlanda iba desapareciendo de las carpetas de inversión de las grandes empresas. A principios de los años 80 el déficit público rondaba un 12% del PIB, mal contra el que se quiso luchar elevando los impuestos, lo que a su vez desincentivaba aún más el trabajo y la producción. En 1980 el PIB per cápita de Irlanda era algo inferior al promedio de la Unión Europea (actualmente resulta casi dos veces superior).



Fuente: IMF

El Estado estaba en quiebra, el modelo económico había agotado su capacidad de crear riqueza y se destruía empleo. Por cada 100 trabajos de 1979 se mantenían 95 en 1986, año en que la tasa de desempleo alcanzó el 17%. La emigración era la forma de enfrentar la pobreza nacional, la cual en 1989 alcanzaba a 12 de cada 1.000 habitantes (400.000).

A fines de los 80’s se inicia un proceso de reformas hacia una economía más abierta, más libre y con menor intervención del Estado, que se ha traducido en uno de los casos más notables de crecimiento económico en el mundo. Existe bastante consenso sobre las causas del milagro celta (aunque obviamente menos sobre la contribución de cada una de ellas), dentro de las cuales se mencionan el “acuerdo social” entre empresarios y trabajadores de apostar por la

apertura económica, la apertura comercial, forzada en parte por el ingreso a la CEE, la ayuda europea, la eliminación de obstáculos a la creación de nuevas empresas, la desregulación de la industria de telecomunicaciones, el blanqueo de capitales (por una amnistía general y temporal para los evasores de impuestos), recortes de impuestos individuales y corporativos, acompañado por ajustes de gasto fiscal, una fuerte inversión en educación, y la continuidad de las políticas por parte de los gobiernos. A continuación revisaremos algunos de los puntos mencionados.

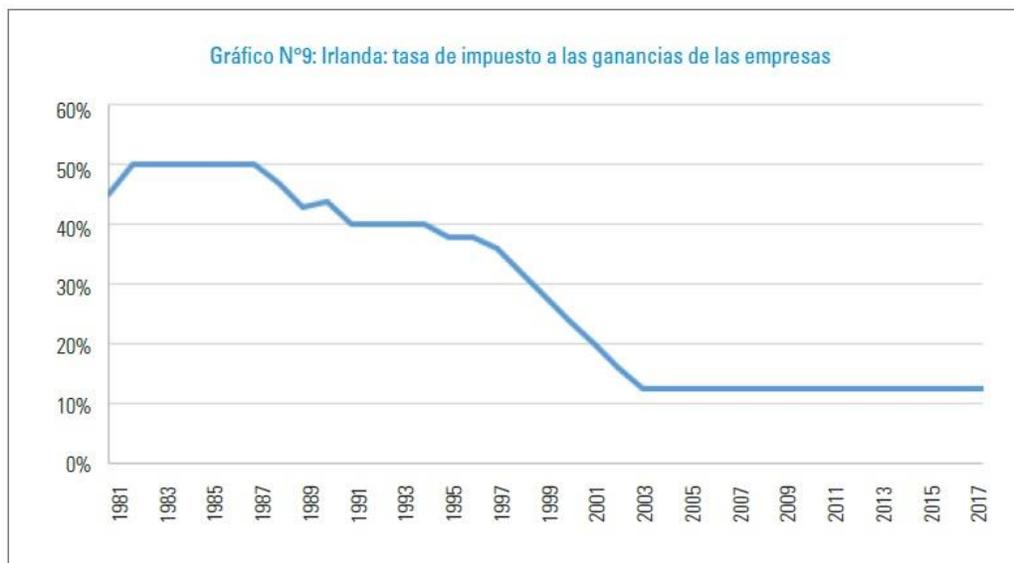
2. El proceso de reformas

En 1987 fue elegido un nuevo Gobierno, que se embarcó en un ambicioso proceso de reformas. Pese a gobernar en minoría, Charles Haughey, logró establecer medidas impopulares, que tenían el respaldo del éxito ya evidente de la política de Thatcher en Gran Bretaña. Ese mismo año, se estableció el llamado *Social Partnership* (Primer Acuerdo de la Concertación Social), a través del cual los sindicatos se comprometieron a aceptar la moderación salarial a cambio del compromiso del gobierno de mejorar las prestaciones salariales para los trabajadores y moderar los impuestos sobre la renta. Este contrato de acuerdo social entre el gobierno, federaciones de empresarios y sindicatos jugó un importante rol en las reducciones continuas de impuestos junto con mantener baja la inflación. Los acuerdos empezaron en 1987 y han sido desde entonces continuamente renovados con revisiones menores. Estos acuerdos han convertido efectivamente a los sindicatos en una poderosa fuerza en favor de reducciones en los impuestos e inflación. Lane (2000) indica que los sindicatos prometieron moderación salarial, parcialmente recompensada por reducciones en impuestos al trabajo y con la promesa implícita de que el gobierno mantendría la estabilidad de precios. McMahon (2000) argumenta que mantener bajas las tasas salariales mediante estos acuerdos fue muy importante para hacer a Irlanda más competitiva a la hora de atraer nuevas compañías, lo que resultó en un mayor crecimiento.

En materia tributaria, aspecto que nos interesa resaltar en este análisis, el punto de partida eran tasas de impuestos muy altas, junto con una falta de incentivos para la exportación. La tasa máxima para personas naturales era del 58%, y para las empresas era del 50%. Se introdujeron entonces tres regímenes especiales: 1) el International Financial Services Centre, aplicable a las empresas situadas en la Customs House Docks Area de Dublín; 2) la Shannon Free Airport Zone, aplicable a empresas radicadas en una zona definida alrededor del aeropuerto de Shannon, y 3) el Régimen Especial para la Manufactura de Bienes, aplicable en todo el territorio irlandés. Estos tres regímenes se caracterizaban por una tasa reducida del 10% en el Impuesto de Sociedades sobre las rentas derivadas de ciertas operaciones. A ello se sumaba la libertad de amortización para plantas manufactureras, instalaciones, maquinaria y edificios, y el que los arrendatarios de los edificios tuvieran además la posibilidad de deducirse el 200% del alquiler. Estos beneficios tributarios resultaron ser muy eficaces en la atracción de inversiones foráneas, pero la Unión Europea los calificó de “discriminatorios”, y forzó a Irlanda a llegar a un acuerdo con Bruselas para ponerles fin. Sin embargo, como consecuencia de su aplicación, las autoridades irlandesas vieron los positivos efectos de favorecer la llegada de

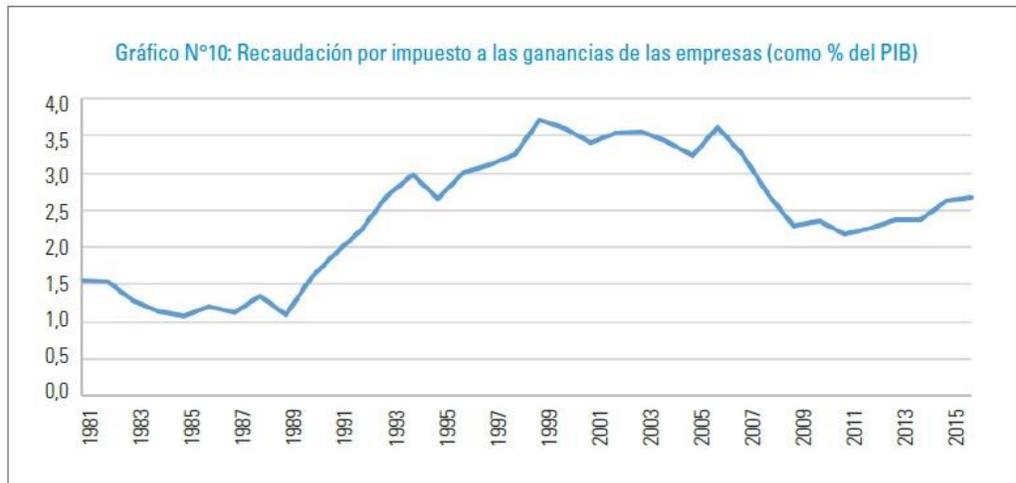
capital extranjero, con bajos tipos impositivos y bajos aranceles, que permitieran a las empresas internacionales utilizar Irlanda como base para el resto del mundo.

En 1998 Irlanda acordó con la UE sustituir estos regímenes especiales por un sistema fiscal general. Se introdujo entonces la legislación para un nuevo régimen de impuesto de sociedades, que llevaba finalmente a una tasa de impuesto corporativo de 12,5%, que estaría vigente desde el 1° de enero de 2003. Dicha reducción, desde un nivel de 32%, se realizó en forma gradual en un período de 6 años. La tasa de máxima de impuesto personal se fijó en 41%.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en OCDE, TaxWorld y TradingEconomics.

Es interesante analizar qué pasó con la recaudación tributaria en el contexto de una fuerte reducción de las tasas corporativas, que se puede apreciar en el Gráfico N°10:



Fuente: OCDE.

La información es concluyente en mostrar que la primera etapa de la reforma tributaria fue consistente con lo postulado por la famosa Curva de Laffer, ya que el aumento de la base tributaria sobrecompensó el efecto de la menor tasa, generando un aumento de la recaudación en términos del PIB. Entre 1998 y 2003, a pesar de la caída de la tasa de impuesto corporativo de 32% a 12,5%, la recaudación se mantuvo en términos del PIB en torno a un 3,5%, para luego caer en forma significativa durante la Crisis Subprime, que afectó fuertemente a Irlanda. A partir de 2011 la recaudación vuelve a subir en términos del PIB. Es interesante destacar, a modo de comparación, que en 1982 con un impuesto corporativo de 50%, la recaudación de ese ítem representaba el 30% de la recaudación total. Con la tasa del 12,5% en 2015, el impuesto a las ganancias de las empresas representó casi el 40% del total de la recaudación. Por ende, los datos evidencian que es posible reducir los impuestos corporativos en forma significativa, sin afectar la recaudación. El aumento de la base impositiva se explica, como veremos más adelante, en un significativo aumento de la inversión extranjera, mostrando la elevada elasticidad que tiene la oferta de capital frente a aumentos en la rentabilidad después de impuestos. En este caso además, la reducción tributaria era creíble, debido a que también se ajustó la política de gasto.

En efecto, la reducción de impuestos, en un contexto de déficit fiscal y endeudamiento público elevado, sólo era viable en la medida en que se controlara el gasto público. Se cerraron entonces varias oficinas y departamentos públicos, se destruyeron numerosos puestos de trabajo público y se cancelaron programas de gasto significativos. Dado que la recuperación del crecimiento económico permitió también el crecimiento de los ingresos fiscales, se rebajó la deuda pública de un 160% del PIB a un 47% en 1999, lo que permitió también un alivio significativo de gasto en intereses.

Como mencionamos anteriormente, este cambio de orientación hacia una mayor confianza en la sociedad no se limitó al aspecto fiscal o a la apertura al comercio mundial. También se inició

una progresiva política de desregulación que ha sido muy beneficiosa para los irlandeses. Se liberalizó el mercado aéreo, lo que permitió una caída de tarifas que dio fuerza al turismo local; se relajó el monopolio estatal en el mercado de telecomunicaciones, el cual ahora es una de las áreas de la economía nacional que más riqueza y trabajo crean. También se ha desregulado el sector financiero, a lo que se sumó la adopción del Euro en 1999.

Las sucesivas reformas generaron un repunte significativo en la inversión extranjera, principalmente estadounidense. Los flujos del exterior pasaron de US\$2.710 millones en 1997 a US\$ 8.860 millones en 1998, US\$18.200 millones en 1999 y US\$25.780 millones en 2000, con lo que prácticamente se multiplicaron por diez en sólo cuatro años. En ese momento, la inversión extranjera ya creaba casi la mitad del empleo en Irlanda³, aportaba tres de cada cuatro euros de la producción industrial y cuatro de cada cinco de las exportaciones.

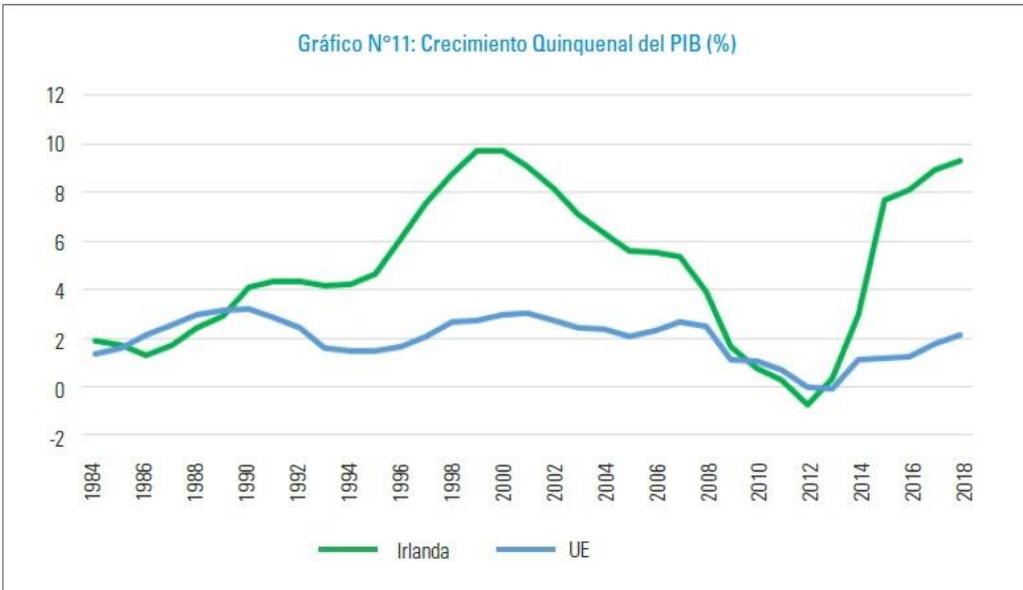
El signo de la migración también cambió producto del proceso de reformas; en 1995 se dejó de producir emigración neta, y desde el año siguiente empezaron a llegar personas a Irlanda atraídas por las condiciones económicas.

3. Principales resultados macroeconómicos

Como dijimos anteriormente, Irlanda ha sido el país europeo de mayor crecimiento en las últimas tres décadas (5,7% promedio entre 1990 y 2017), y también uno de los de más rápido crecimiento en el mundo. Las exportaciones han sido un motor muy importante en este resultado, con un crecimiento promedio de 10,2% en ese período. El comercio exterior es clave en un país pequeño como Irlanda (4,7 millones de habitantes), y de hecho el grado de apertura (exportaciones+importaciones/PIB) es de 217%.

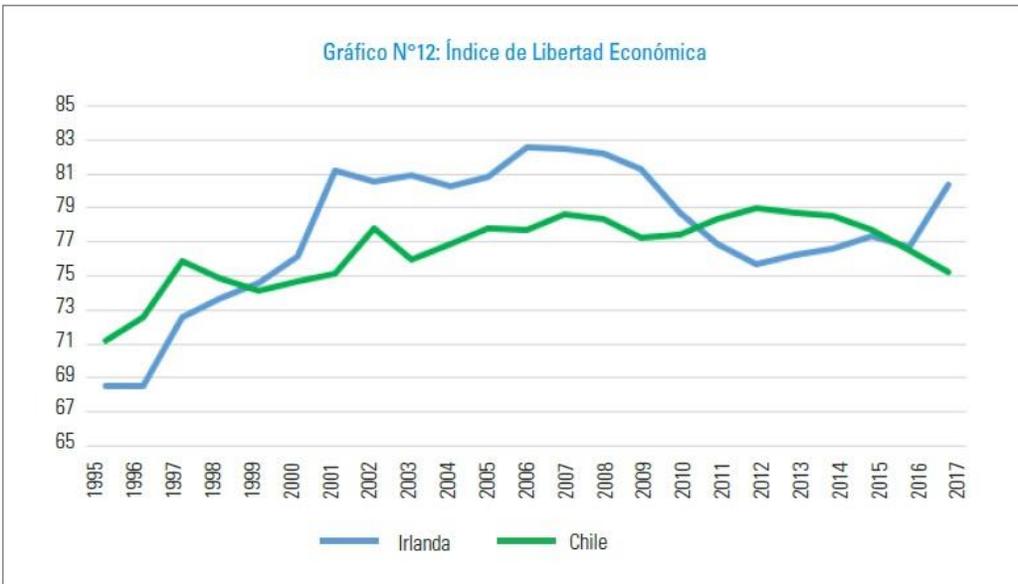
Es bueno recordar que Irlanda fue uno de los países más afectados del mundo por la Crisis *Subprime*, producto de su elevada integración financiera y comercial. Para evitar la quiebra del sistema financiero, el gobierno aumentó fuertemente el gasto público, junto con el déficit, lo que durante un tiempo hizo pensar en el fin del llamado “tigre celta”. Sin embargo, producto de la flexibilidad de la economía y de instituciones fuertes, fue también uno de los primeros países en salir de la crisis. El Gráfico N°11 muestra el crecimiento del PIB irlandés en comparación con el promedio europeo, como promedio quinquenal. Efectivamente, el crecimiento mostró una aguda desaceleración, pero ha vuelto a recuperar el elevado dinamismo anterior a la crisis.

³ En ese período, la IED creó más de 200.000 puestos de trabajo para un país con solo 4,5 millones de habitantes.



Fuente: IMF.

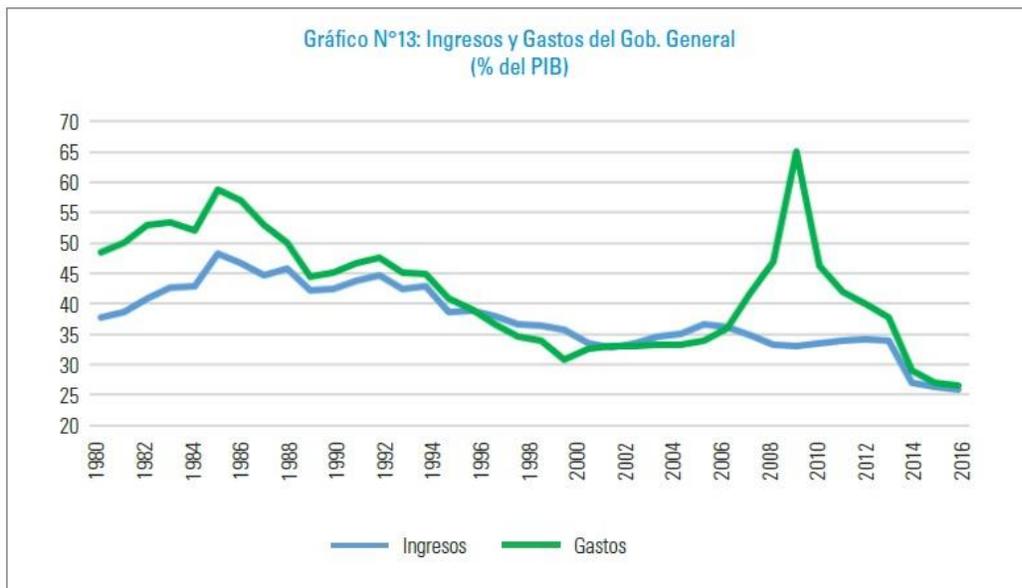
El país también ha mejorado significativamente en los índices de libertad económica, ubicándose actualmente en el puesto N° 6 en el índice de Heritage Foundation, que destaca el fuerte respeto al Estado de Derecho en Irlanda y la apertura comercial y financiera. El Gráfico N°12 muestra la evolución de este índice de libertad económica, en comparación con Chile.



Fuente: Heritage Foundation.

En materia fiscal y tributaria, Irlanda es uno de los pocos casos en el mundo que ha logrado una reducción bastante significativa del tamaño del Estado, consistente con una significativa baja de impuestos corporativos, en conjunto con una política fiscal austera. El tamaño del Estado, medido en términos del PIB, se ha reducido desde un 59% en 1985 a un 26% en 2017. Lo interesante es que esto no se ha logrado fundamentalmente con reducciones reales en el nivel de gasto público, sino con un crecimiento del gasto en términos reales por debajo del aumento del PIB. En los últimos 30 años se han implementado recortes de gasto en dos oportunidades; a fines de la década del 80, para revertir una situación fiscal muy frágil, y entre 2011 y 2012, revirtiendo también la muy expansiva política fiscal de 2010, que se había adoptado para hacer frente a la crisis y evitar la quiebra del sistema financiero.

El Gráfico N°13 muestra la evolución de los ingresos y gastos del gobierno general en términos del PIB:



Fuente: IMF.

4. Sostenibilidad de la tasa de impuestos corporativos

No obstante, lo positivo que ha sido para Irlanda la reducción de impuestos corporativos, durante la última década su sistema tributario ha sido criticado por algunos de los países miembros de la Unión Europea. Esta crítica se basa en el argumento de que las bajas tasas impositivas a las corporaciones permitieron a Irlanda competir injustamente en atraer inversionistas internacionales. Además, esto lleva a una disminución de los ingresos fiscales de los países de origen de aquellas empresas que trasladan sus sedes a Irlanda.

Por una razón similar, Miller (2017) cuestiona que la tasa de impuestos corporativos de Irlanda sea sostenible en el tiempo. De acuerdo al autor, en las últimas dos décadas, Irlanda ha

recibido más de US\$277 billones en inversión extranjera directa de los EE.UU. La mayoría de estos recursos provienen de más de 700 empresas estadounidenses que han trasladado su sede a Irlanda, generando 130.000 nuevos empleos. Dentro de las empresas norteamericanas que decidieron trasladar sus oficinas centrales a Irlanda destacan Intel, Boston Scientific, Dell, Pfizer, Google, Hewlett Packard, Facebook y Johnson and Johnson. Así, Irlanda se ha ido convirtiendo en el centro financiero y tecnológico de Europa. Por lo anterior, el TASC⁴ (Think Tank for Action on Social Change) advierte que Irlanda es vulnerable a los cambios en las regulaciones fiscales y corporativas de la UE y Estados Unidos debido a su excesiva dependencia de un régimen fiscal corporativo bajo.

Un caso particular de lo anterior es el de la sucursal irlandesa de Apple Sales International, una filial de Apple Inc. La Comisión Europea descubrió que, debido a dos resoluciones fiscales otorgadas por el gobierno irlandés, Apple solo pagó una tasa impositiva corporativa efectiva que disminuyó del 1% en 2003 al 0,005% en 2014 sobre los beneficios de Apple Sales International. La Comisión Europea declaró que esas resoluciones eran una ayuda estatal ilegal y ordenó al gobierno de Irlanda que recuperara de Apple E\$ 13.000 millones más intereses, por impuestos no pagados. Todo indica que Apple deberá compensar los impuestos no pagados.

Esta discusión sobre los a veces mal llamados “paraísos fiscales” sigue abierta, pero dado que Irlanda cobra impuestos, y tiene además una situación fiscal sólida, parece difícil pensar que el país pueda ser obligado a cambiar su régimen tributario. Por el contrario, si un país puede en forma sostenible reducir los impuestos, reduciendo al mismo tiempo la carga de la deuda pública, junto con una evidente mejoría en el bienestar de los ciudadanos, más que críticas, merece reconocimiento. Las restricciones políticas de corto plazo para lograr con éxito esa tarea son evidentes, por lo que no parece que Irlanda pueda perder su ventaja impositiva muy fácilmente. Es cierto que Estados Unidos acaba de determinar una reducción importante de impuestos a las empresas, lo que probablemente afecte la inversión norteamericana en Irlanda. Sin embargo, existen serias dudas sobre la sostenibilidad de la política fiscal de Estados Unidos, ya que la reducción de impuestos no se vería compensada con austeridad fiscal. El impacto de esta política tributaria en Norteamérica es un tema en desarrollo, aunque es efectivo que Irlanda podría ir perdiendo parte de su ventaja tributaria a lo largo del tiempo si otros países europeos siguen avanzando en su agenda de mejorar la competitividad de sus economías. De todas formas, aun cuando la estrategia de crecimiento irlandesa presente desafíos a futuro, lo logrado hasta la fecha ya la valida como un gran éxito. Irlanda es actualmente el sexto país en términos de ingreso per cápita (el segundo en occidente después de Luxemburgo), luego de que hace tres décadas era el número 36.

5. Conclusiones para Chile

En estos años nuestro país ha subido fuertemente la tasa de impuestos corporativos, de un 20% a un 27%. Adicionalmente, el sistema se desintegró en forma parcial, lo que significa un

⁴ Centro de estudio irlandés creado en 2001 que concentra su investigación en la búsqueda del fortalecimiento de las instituciones y de una sociedad con una menor desigualdad económica.

alza adicional para los dueños del capital, generándose además un sistema más complejo, con mayores espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad tributaria.

Expertos tributarios han señalado que más allá del alza de la tasa de impuestos, lo más grave de la reforma tributaria anterior es la pérdida de la certeza jurídica en la materia. Los impuestos ya no sólo quedan establecidos por ley, sino que dependen de las interpretaciones que haga de la ley el Servicio de Impuestos Internos. Estos espacios de discrecionalidad se ampliaron en forma significativa, producto del elevado grado de complejidad con que quedó el sistema.

Existe, por ende, un consenso bastante amplio sobre la necesidad de hacer modificaciones a la reforma tributaria. Es en ese aspecto que el caso de Irlanda permite extraer conclusiones que pueden ser valiosas en la discusión que viene, y que resumimos a continuación.

- Es factible reducir la tasa de impuestos corporativos sin que haya una merma en la recaudación total, si como producto de un sistema tributario menos gravoso se genera un aumento significativo de los flujos de inversión.
- La gradualidad y sostenibilidad del proceso es clave para darle credibilidad. En ese sentido, es importante mirar los dos lados de la ecuación fiscal: ingresos y gastos, ya que si como resultado de menores impuestos es necesario un mayor endeudamiento público, el efecto positivo puede diluirse. En este sentido, puede ser una ayuda el creciente consenso que se ha ido generando también respecto a la necesidad de modernizar el Estado, de tal manera de lograr un uso más eficiente de los recursos existentes⁵.
- El caso de Irlanda muestra también lo sensible que es la inversión al sistema impositivo. Este país pudo compensar totalmente la importante baja en la tasa impositiva con un aumento significativo de la base tributaria, producto del salto en los flujos de inversión. En ese sentido, una reducción de la tasa impositiva muy moderada puede tener un efecto escaso, ya que podría ser insuficiente para alterar decisiones de inversión.
- El proceso de reformas de Irlanda ilustra también que es factible reducir el tamaño del Estado en forma significativa, sin que haya un efecto negativo en el bienestar de la población, que se ve beneficiada de las elevadas tasas de crecimiento económico. De hecho, el índice Gini del país mejoró entre 2004 y 2014.
- Otra lección de este caso es la importancia del acuerdo social en el proceso de reformas. La colaboración de los sindicatos parece haber sido un elemento clave en la reducción del tamaño del Estado en Irlanda.

⁵ Ver nuestro Tema de Análisis N°5 “UNA MIRADA AL PRESUPUESTO FISCAL: LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO (http://www.esec.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1511273983DOCUMENTON%C2%B05SEPTIEMBRE2017.pdf).

- Por último, uno de los aspectos más destacados en la evaluación que se hace de este país es el respeto del llamado *Rule of Law*, que ha demostrado ser una variable clave en el proceso de inversión. Nuestro país se ha debilitado en esta materia, siendo su reforzamiento otra de las tareas claves pendientes.

Bibliografía

Cachanosky, R. (2017). El Tigre Celta nos Marca el Camino para Crecer. Disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2017/09/12/el-tigre-celta-nos-marca-el-camino-para-crecer/>

Clarke, R. y Capponi, E. (2001). OECD in Figures. Paris: OECD Publications.

Considine, J. y O'Leary, E. (1999). The Growth Performance of Northern Ireland and the Republic of Ireland, 1960 to 1995. In N. Collins (ed.) Political Issues in Ireland Today. New York: Manchester University Press.

Departamento de Finanzas de Irlanda (2002). Budgetary and Economic Statistics March 2002 (www.irlgov.ie/finance/publications/otherpubs/bes02a.pdf).

García, A. (2010). El Legado del Tigre Celta: Antecedentes y Perspectivas de la Crisis Económico-Financiera en Irlanda. Revista Mexicana de Política Exterior, 89: 123-153.

Guimón, P. (2015). El Tigre Celta Vuelve a Rugir. El País.

Gwartney, J. y Lawson, R. (2002). Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report. Vancouver, B.C.: Fraser Institute.

Honohan, P. (1999). Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion. En F. Barry (ed.) Understanding Ireland's Economic Growth. New York: St. Martin's Press.

Jacobsen, J. (1994) Chasing Progress in the Irish Republic. New York: Cambridge University Press.

Knack, S. (1996). Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence. Public Choice 87: 207-28.

Lane, P. (2000). Disinflation, Switching Nominal Anchors and Twin Crises: The Irish Experience. Journal of Policy Reform 3:301-26.

MacLennan, J.C. (2005). Irlanda, un Fenómeno a Emular: Las Claves del "Tigre Celta". Política Exterior, 25-29.



McMahon, F. (2000). Road to Growth, How Lagging Economies Become Prosperous. Halifax, N. S.: Atlantic Institute for Market Studies.

Miller, B. (2017). ¿Por qué la Tasa de Impuestos Corporativos de Irlanda es Insostenible? Disponible en <https://seekingalpha.com/article/4093248-irelands-corporate-tax-rate-unsustainable>

Paliginis, E. (2000) Institutions and Development in the EU Periphery. Zagreb International Review of Economics and Business 3 (2) 81-92.

Powell, B. (2003). Libertad Económica y Crecimiento: El Caso de Irlanda. Cato Journal, Vol. 22, N° 3.