

SISTEMAS TRIBUTARIOS Y ACCIÓN FISCAL REDISTRIBUTIVA

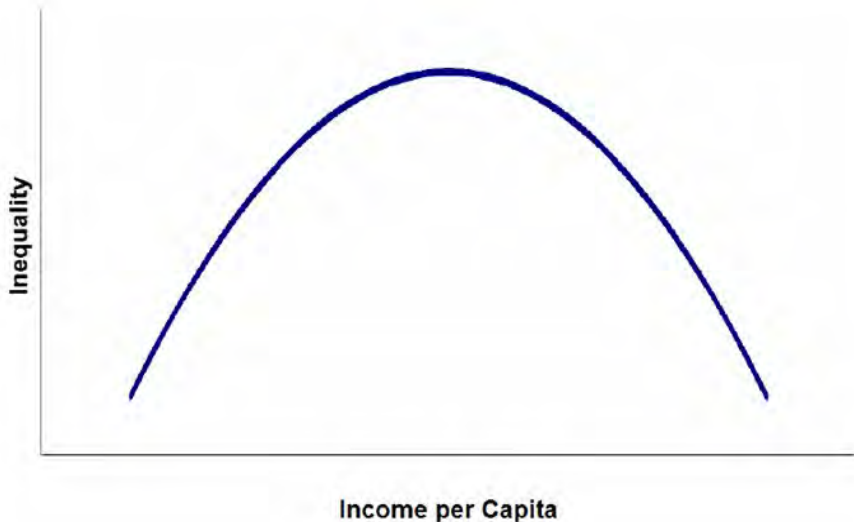
Gonzalo Durán Sanhueza, Economista
FUNDACIÓN SOL

24 de mayo de 2014,
Concepción
UDEC

¿Importa preocuparse por la desigualdad?

Tema en debate...(por mucho tiempo fue(es) una disputa en la que ganó la facción que reniega su importancia).

Teoría del Chorreo: Simon Kuznets (1955)

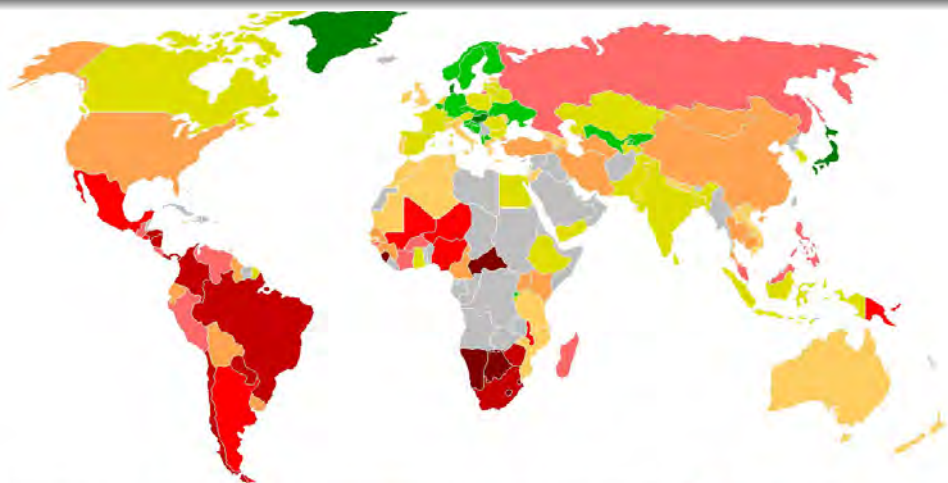








La desigualdad:

- 1 ¿Condición Natural? ¿Producida?
- 2 ¿Igualdad como un valor o no necesariamente?

Si asumimos que la desigualdad importa:

- ¿Cuáles son las causas y las razones por las que se mantiene?
 - Acceso Oportunidades
 - Capital Humano
 - Fallas del Sistema (Abusos)
 - DINÁMICAS DE ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN

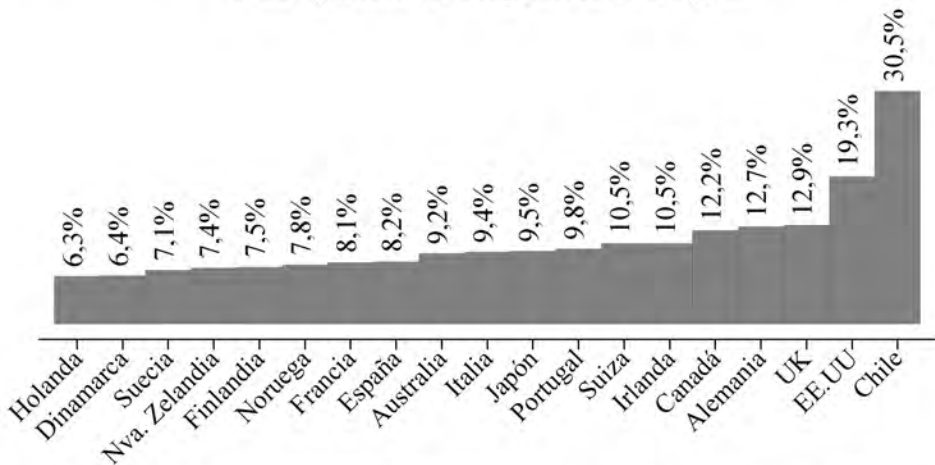


Color	Gini coefficient		0,35 - 0,39		0,55 - 0,59
	< 0,25		0,40 - 0,44		> 0,60
	0,25 - 0,29		0,45 - 0,49		NA
	0,30 - 0,34		0,50 - 0,54		

Fuente: Citado en Daniel Kostzer, UNDP. 2011 MALED- ITC Turin

Porcentaje de ingresos que acumula el 1% más rico de cada país

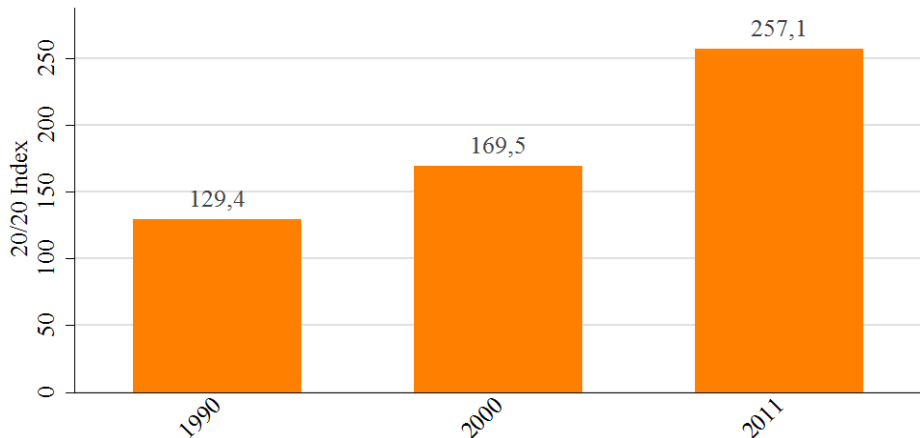
Participación en el ingreso total del país



Fuente: Gráfico elaborado por Fundación SOL, datos para Chile: LOPEZ, FIGUEROA y GUTIERREZ (2013). *La Parte del León: Nuevas Estimaciones de la Participación de los Súper Ricos en el Ingreso de Chile*
Resto de los países, datos provienen T.Piketty, A.Atkinson, E.Saez y F. Alvaredo: World Top Income
Datos publicados por OECD 2014. *Focus on Top Incomes*

Distribución del Ingresos por Veintiles

Brecha de ingreso per capita entre el 5% más rico y el 5% más pobre



Fuente: Fundación SOL en base a microdatos encuesta CASEN 1990, 2000 y 2011

Nota 1: Cálculos realizados con metodología clásica Mideplan, datos expandidos

Nota 2: Brecha basada en ingresos autónomos

LAS 2 HEBRAS “OLVIDADAS”

- ① (Re)Distribución de ingresos por la vía de la acción fiscal (sistemas tributarios).
- ② Distribución de ingresos por la vía de la acción sindical (**relaciones de producción**).

- 1 Filosofía Tributaria: el uso de los impuestos en la sociedad
 - Explotación Legal vs. Contrato Social
- 2 Decisión sobre **Estructura Tributaria**
 - Recaudación basada en impuestos directos/indirectos
- 3 Decisión sobre **Carga Tributaria**
 - Porcentaje de ingresos tributarios como proporción del PIB
- 4 Tributación en las PYMES
 - Heterogeneidad productiva e impuestos a la renta

A modo de introducción: visiones sobre el rol de los impuestos en la Sociedad

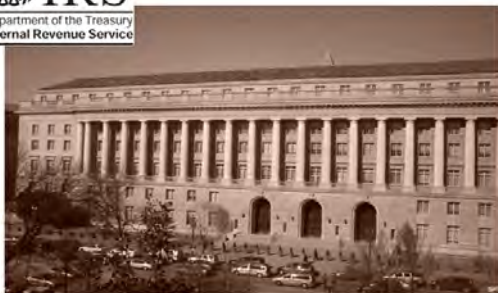
- Visión “ECONÓMICA LIBERAL” (pura): los impuestos son un robo por parte del Estado hacia las empresas y personas que más ganan (**expoliación legal**, término acuñado por Frédéric Bastiat). → en consecuencia, los sistemas tributarios son INEFICIENTES puesto que desincentivan la inversión y con ello el crecimiento económico (para M. Rothbard, los impuestos son instrumentos de agresión y violencia - violan el principio de **no agresión** en el sentido de la propiedad privada).
- Ante la imposibilidad material de operar en esquemas libres de impuestos para la provisión de bienes y servicios públicos, en esta visión → minimizar el pago de impuestos tal que se minimice el impacto sobre las decisiones de inversión y crecimiento.

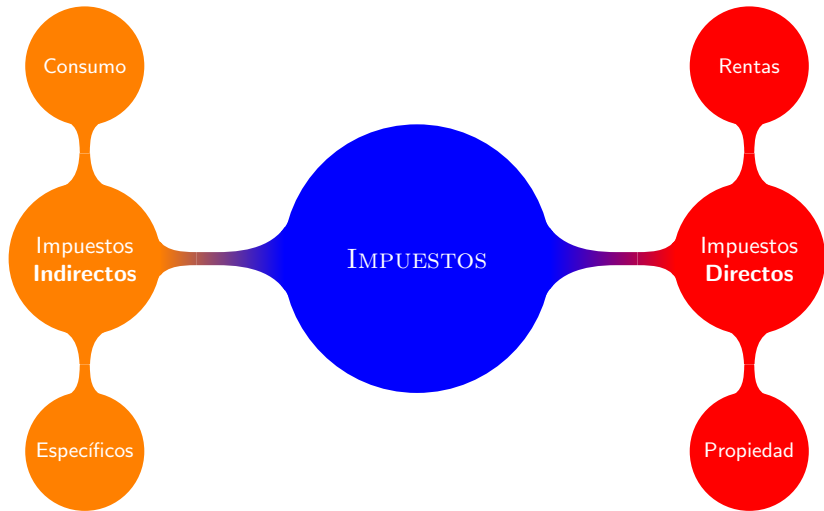
A modo de introducción: visiones sobre el rol de los impuestos en la Sociedad

- Hebras de esta visión sobre los fundamentos del sistema tributario vigente (Saffie, 2012). Concreción: a través de la **revolución tributaria** efectuada en Dictadura. Reformas de 1974: sistema integrado de impuestos a la renta; Reformas de los ochenta: instalación del FUT (1984), DL. 600 (1982). EMPRESAS DEJAN DE PAGAR IMPUESTOS.
- Visión “DE ESTADO SOCIAL”: los impuestos son la contribución que hacen los ciudadanos para colaborar con el financiamiento que se requiere para la provisión de bienes y servicios públicos. Operan además, como un mecanismo de **redistribución** de los ingresos (tanto en la recaudación progresiva como en el financiamiento de programas sociales).



**Los impuestos son
lo que pagamos
por una sociedad
civilizada**



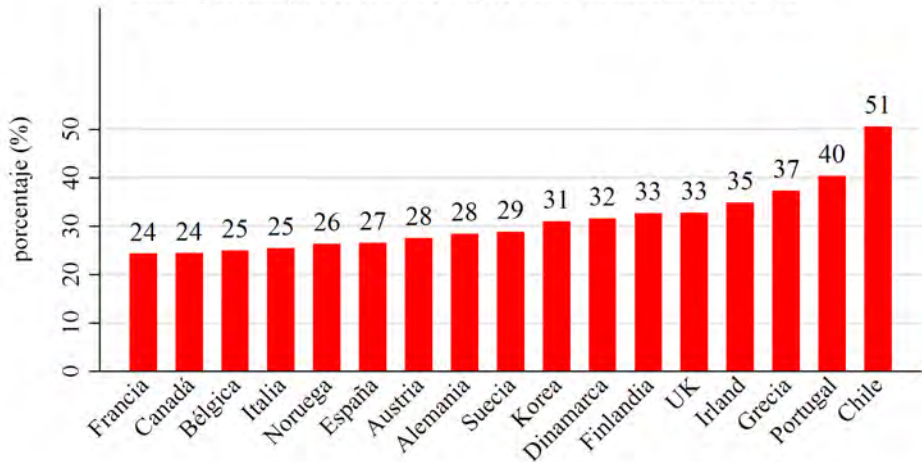


Grava el consumo Bs y SS

Grava la renta personas y empresas

Impuestos a bienes y servicios

Como porcentaje del total de impuestos recaudados, año 2012



Fuente: Fundación SOL en base a datos OECD Stat Extract. Promedio OECD: 32%

A DIFERENCIA DE LOS PAÍSES QUE HOY SON DESARROLLADOS, EN CHILE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA SE COMPONE PRINCIPALMENTE POR **impuestos indirectos** (*fundamentalmente IVA*). CUANDO LOS PAÍSES OECD TENÍA IGUAL PIB PER CÁPITA QUE CHILE, SUS ESTRUCTURAS - AL IGUAL QUE HOY - SE FUNDABAN SOBRE EL IMPUESTO DIRECTO (PROMEDIO EN ESOS AÑOS: 31 % APORTE DEL IMPUESTO INDIRECTO)

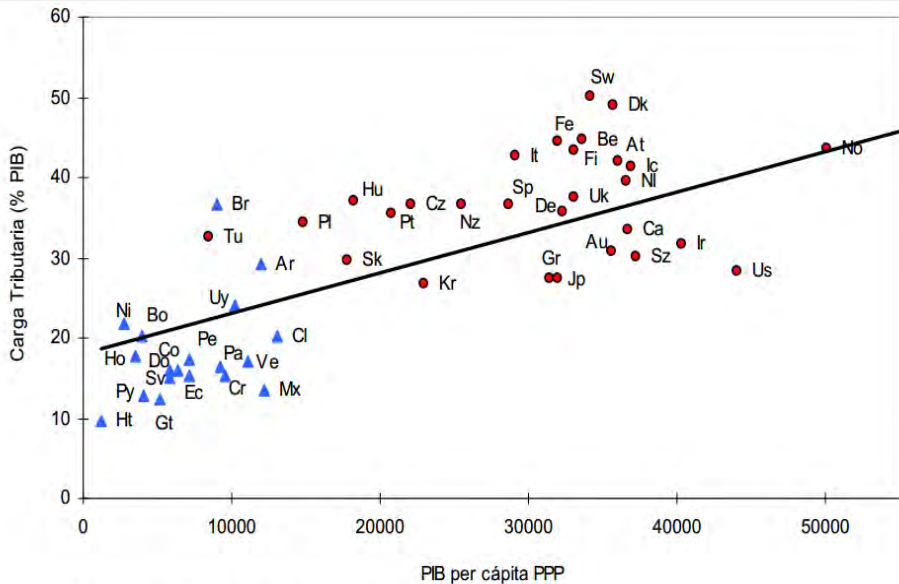
Consideraciones:

- Características Estructurales: Economía Formal vs Economía Informal (Caso de América Latina, África).
- Eficiencia en la recaudación

Atiende discutir sobre el tamaño de “lo público”. Un carga tributaria baja quiere decir que la proporción de ingresos tributarios como proporción del PIB es baja. En general las cargas tributarias suben a medida que las economías van creciendo. En Chile: en 1993 la carga tributaria era de 18,7 %, en 2003 también 18,7 %, en 2010 de 19,5 % y en 2012 es de 20,8 %.

Cambios asociados al ciclo económico versus cambios en la estructura (la reforma actual pretende aumentar en 3 puntos la carga tributaria).

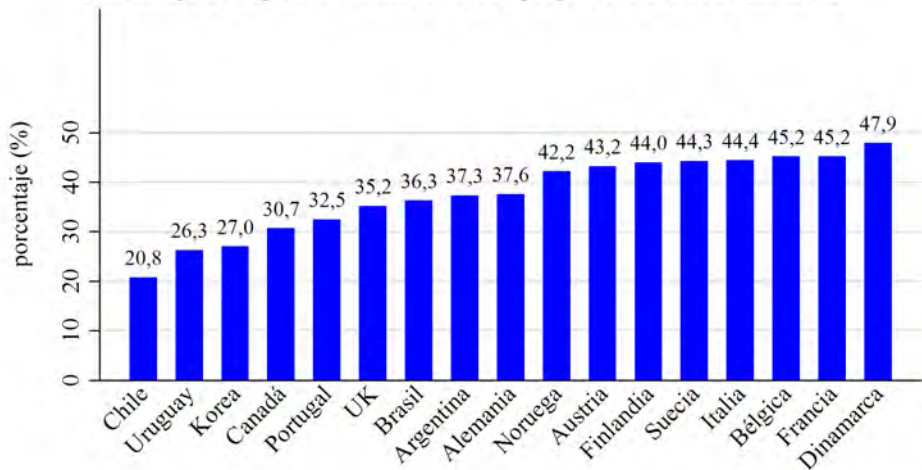
Carga Tributaria y PIB per cápita (PPP, USD)



Fuente: Jiménez y Podestá (2008) sobre la base de CEPAL, OCDE y WDI Banco Mundial

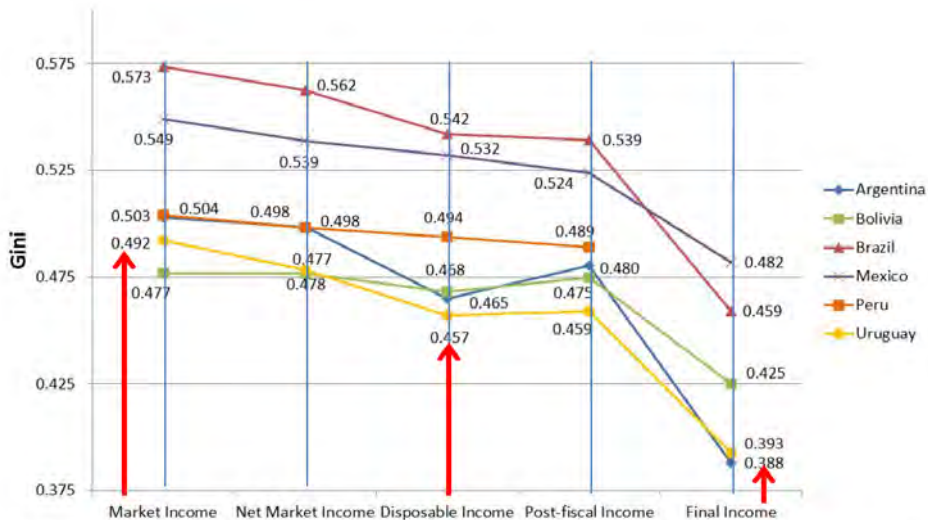
Carga Tributaria

Porcentaje de ingresos tributarios como proporción del PIB, año 2012



Fuente: Fundación SOL en base a datos OECD Stat Extract. Promedio OECD: 34%

EFFECTO REDISTRIBUTIVO: comparación regional del índice de Gini para distintos conceptos de ingreso

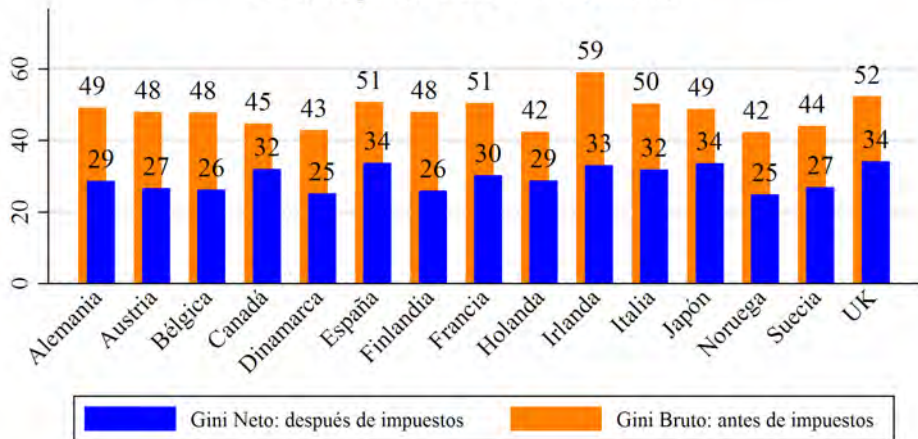


Nota: Perú fue excluido de algunos indicadores debido a que no es directamente comparable con los otros países, ya que el gasto en salud incluye sólo una proporción del gasto total debido a limitaciones en los datos.

Fuente: Lustig et al., 2012; para Uruguay cálculos de los autores en base a datos de la *Encuesta Continua de Hogares* (2009) y Cuentas Nacionales.

Redistribución de Ingresos Inducida por Impuestos

Coeficiente de Gini Neto y Bruto de Impuestos y Transferencias
Selección países OECD a PIB corriente



Fuente: Fundación SOL en base a datos OECD Stat Extract (consultado en abril de 2014)
Año para Irlanda y Japón: 2008; resto de países: 2010

La estructura tributaria **SÍ IMPORTA** AL MOMENTO DE ANALIZAR LA EFECTIVIDAD REDISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.

Países industriales con eficiencia redistributiva demostrada → mayor importancia a los impuestos **directos** (el 68 % del total recaudado en OECD 2012). En Chile, opuesto: casi 60 % vía impuestos indirectos.

INCIDENCIA de los Impuestos en el total de los ingresos fiscales

Totales	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos tributarios netos	71 %	66 %	70 %	73 %	73 %	74 %	77 %	79 %
Cobre bruto	15 %	22 %	18 %	14 %	9 %	13 %	10 %	7 %
Imposiciones previsionales	6 %	5 %	5 %	6 %	7 %	6 %	6 %	6 %
Donaciones	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Rentas de la propiedad	1 %	2 %	3 %	3 %	4 %	2 %	2 %	2 %
Ingresos de operación	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %
Otros ingresos	3 %	2 %	2 %	2 %	4 %	3 %	3 %	3 %

Fuente: DIPRES, Estadísticas de Finanzas Públicas 2003 - 2012

ASPECTOS CENTRALES DEL SISTEMA IMPOSITIVO CHILENO:

- 1 Impuestos a la renta: sistema integrado, existencia hasta 2017 del Fondo de Utilidades Tributables (FUT).
- 2 Exenciones y elevada presencia de “puertas traseras”.
- 3 Importancia preferente a los impuestos indirectos.
- 4 Ausencia de Royalty Minero vinculado a los ingresos por ventas.
- 5 Impuestos **no** son mecanismo de redistribución (alta influencia del paper de Engel, Galetovic y Raddatz (1998) - “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”: **argumento central** → *la redistribución se debe hacer mediante el gasto social y no con la recaudación de impuestos*).

Sistema integrado de impuestos a la renta

En CHILE, las empresas **NO** pagan impuestos, sólo es un anticipo de los impuestos personales que deben pagar los dueños de la empresa. Esa recaudación no es de beneficio FISCAL, es de beneficio exclusivo para los dueños de la empresa. Esta modalidad se conoce como integración tributaria (y en el caso chileno, integración total).

En OECD: **Integración total** → Chile, México, Australia y Nueva Zelanda (Harding, 2013). **Desintegrado total** (Sistema clásico) → Dinamarca, Suecia, Suiza, Irlanda, Islandia, Japón, Israel, Eslovenia, España, Estados Unidos. **Desintegrado liquidatorio** → Austria, Rep. Checa, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Hungría, Polonia, Portugal. (Se permite una tasa de impuestos menor en dividendos r/a otros ingresos).

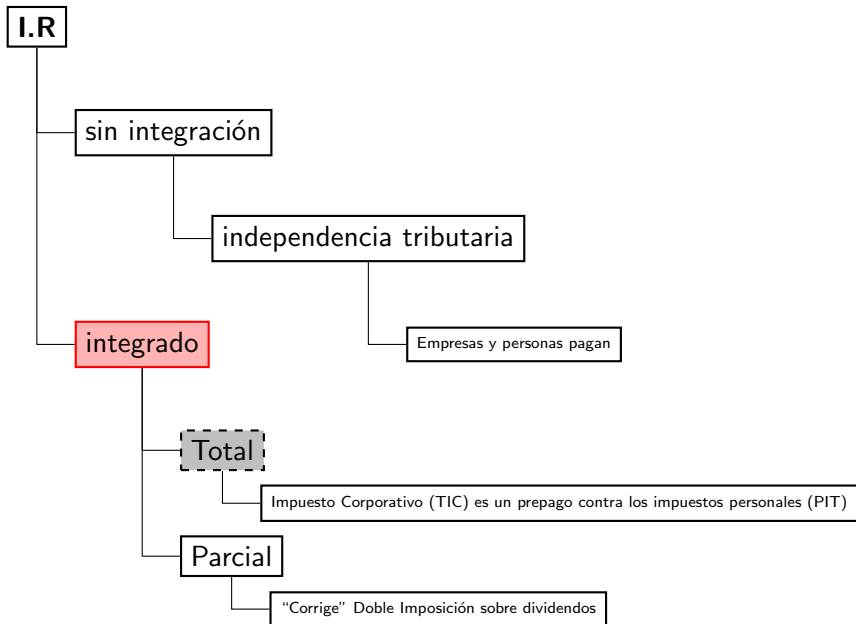


Tabla para calcular IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO e Impuesto de 2da Categoría

Tramos de Renta Líquida Imponible

TRAMOS	DESDE	HASTA	FACTOR	REBAJA
Tramo 1	\$ 0	\$ 564.314	0,0 %	-
Tramo 2	\$ 564.314	\$ 1.254.030	4,0 %	\$ 22.573
Tramo 3	\$ 1.254.030	\$ 2.090.050	8,0 %	\$ 72.734
Tramo 4	\$ 2.090.050	\$ 2.926.070	13,5 %	\$ 187.686
Tramo 5	\$ 2.926.070	\$ 3.762.090	23,0 %	\$ 465.663
Tramo 6	\$ 3.762.090	\$ 5.016.120	30,4 %	\$ 744.058
Tramo 7	\$ 5.016.120	\$ 6.270.150	35,5 %	\$ 999.880
Tramo 8	\$ 6.270.150	y más	40,0 %	\$ 1.282.037

Sin Integración

Empresa

Tasa Impto.

RLI

Recaudación



20%



\$65.000.000



\$13.000.000

Socios

Total Retiros

Tasa Impto.
y Rebaja

Recaudación



\$65.000.000

35%

(\$11.903.262)

$(\$65.000.000 * 35\% - \$11.903.262)$



\$11.171.738

Total Recaudado por el Fisco: \$24.171.738

Fuente: basado en Informe AFIIHC (2012). Actualizando las tasas y rebajas

SISTEMA INTEGRADO

Empresa Tasa Impto. RLI Recaudación



\$65.000.000



\$13.000.000

Socios

Total Retiros

Tasa Impto.
y Rebaja

Crédito 1°
Categoría

Recaudación



\$65.000.000



El socio rebaja el
crédito a su favor de
\$13 MM cuando
efectúa retiros

$(\$65.000.000 * 35\% - \$11.903.262 -$
 $\$13.000.000)$



(\$11.903.262)

(\$13.000.000)

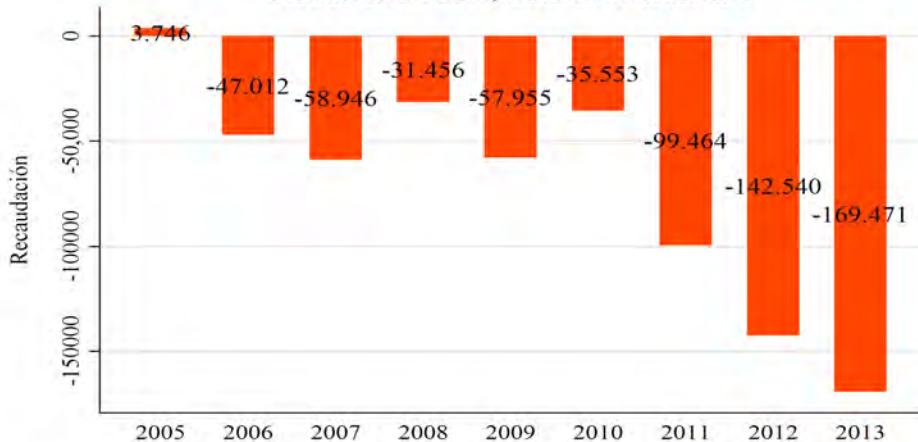
(\$2.153.262)

Total Recaudado por el Fisco: \$10.846.738

Fuente: basado en Informe AFIICH (2012). Actualizando las tasas y rebajas

Recaudación por Impuesto Global Complementario

Período 2005 - 2013, cifras en Millones de \$



Fuente: Fundación SOL, datos SII

Inequidad Tributaria Horizontal:

Sistema Chileno otorga un tratamiento preferencial a las rentas del capital respecto a los ingresos del trabajo. Dos personas con idéntico nivel de ingresos pueden enfrentar tasas muy diferentes dependiendo del origen de ellos. (Agostini y Martinez, 2011).

Una persona que tiene ingresos que **sólo** provienen de su empresa, sólo paga 20 % mientras no haga retiros. Si la persona tiene ingresos que **sólo** provienen del trabajo, puede llegar a pagar hasta 40 %.

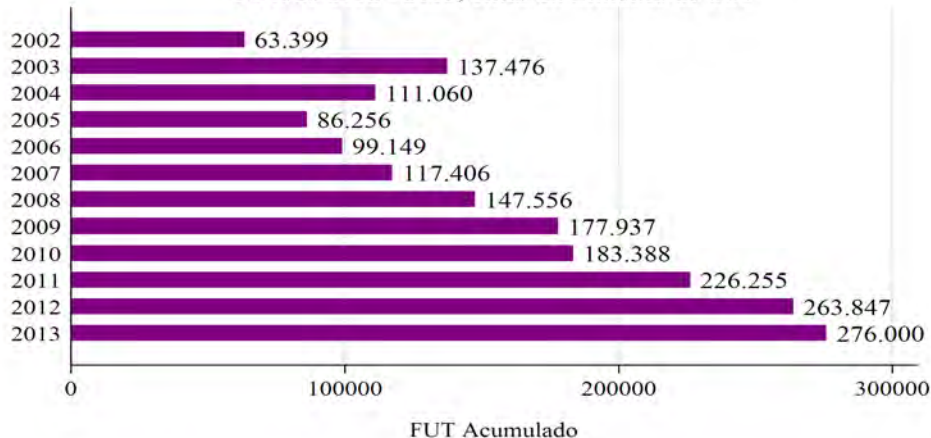
- Dispositivo creado en 1984 y jamás imitado en el mundo.
- Permite que los dueños de la empresa solamente paguen impuestos por aquellas utilidades que son retiradas. Si las utilidades se quedan en la empresa (reversión) no se pagan impuestos por ellas. FUT lo usan mayoritariamente las grandes empresas.
- El FUT es un registro contable que ha permitido seguir la pista de ese dinero no tributado. Usar el FUT significa “suspender la tributación por las rentas del capital”.
- Desde su creación, se acumula dinero equivalente a la totalidad del PIB de Chile.
- HIPÓTESIS → el FUT es una puerta, o incentivo para la elusión y para la evasión. Los USD276 mil, “no están reinvertidos” (“ya salieron! y nunca tributaron ni lo harán”).

USO DEL FUT	\$76 millones o menos	Más de \$76 millones
Renta anual	\$ 76.000.000	\$ 91.200.000
Renta mensual imponible	\$ 6.333.333	\$ 7.600.000
Impuesto con tasa máxima	\$ 2.533.333	\$ 3.040.000
Rebaja	\$ 1.271.854	\$ 1.271.854
Impuesto mensual efectivo	\$ 1.261.479	\$ 1.768.146
IMPUESTO ANUAL SI RETIRA	\$ 15.137.749	\$ 21.217.749
IMPUESTO ANUAL USANDO FUT	\$ 15.200.000	\$ 18.240.000

FUENTE: simulaciones FUNDACIÓN SOL. De acuerdo a información del SII, el 95 % de las empresas vende menos de \$500 millones al año (son las MYPES).

FUT ACUMULADO, ojo con últimos años: entre 2008 y 2013 aumenta en un 80 %

FUT Acumulado
Período 2002 - 2013, cifras en Millones de US\$



Fuente: Fundación SOL, datos SII

USO DEL FUT (REALIDAD), AÑO 2013

TAMAÑO	% DEL TOTAL DE EMPRESAS	USO DEL FUT
Micro	75,3 %	2,0 %
Pequeña	20,2 %	7,4 %
Mediana	3,0 %	8,9 %
Grande	1,5 %	81,7 %
Total	100,0 %	100,0 %

FUENTE: FUNDACIÓN SOL, Datos SII 2013

El 95,5 % de las empresas son MIPES, ellas utilizan menos del 10 % del total del FUT (pero, en parte de esas MIPES que usan FUT, hay sociedades inmobiliarias y de Inversión).

ROYALTY?: Impuesto Específico Actividad Minera

- El IEM se crea en el Gobierno de Lagos, en 2006 (Ley 20.026; 1 de Enero de 2006). Hasta entonces, Chile no tenía legislación respecto al pago de Royalty. En 2010 hubo un ajuste Transitorio (por tres años, hasta fines de 2012).
- La base de cálculo del IEM es el RESULTADO OPERACIONAL. Tasa progresiva entre 0,5 % y 5 % (dependiendo de las ventas anuales). Post Terremoto: 5 % a 14 % (Voluntario).
- En 2013, el IEM contribuyó con USD575,5 millones, un 1,3 % del total recaudado.
- En estricto rigor no es Royalty. Hay loop tributario. (**Contra-Ejemplo:** Ley 13.196, año 1987, Ley Reservada del Cobre).

Reformas Tributaria (aspectos centrales)

- **Objetivo:** Financiar la reforma educacional y sanear las finanzas públicas (déficit fiscal).
- Monto estimado de recaudación en régimen (2018): USD8.200 millones (3 puntos del PIB).
- Corazón de la reforma: impuesto a la renta
- Cambios para estimular el ahorro y la inversión (énfasis miPYMES): depreciación instantánea, ampliación del régimen de tributación simplificada (art. **14 ter**, Ley de la Renta).
- Agregados:
 - impuestos correctivos (Alcohol y Bebidas)
 - medidas antielusión: regular el régimen de **renta presunta**, gravar con IVA la venta de viviendas entre 2.500 UF y 4.000 UF, mayores atribuciones al SII. Se deroga el DL 600 (1 de enero de 2016).
 - impuestos verdes: impuesto a la importación de vehículos contaminantes (diesel) en función a la cilindrada del motor

Aportes de cada modificación sobre los 3 puntos

MEDIDAS	APOORTE
Impuesto a la renta	1,39
Impuestos verdes	0,32
Anti elusión y evasión	0,52
Otras medidas	0,84

Fuente: Alberto Arenas, Comisión Hacienda, Cámara de Diputados

- **Eliminación del FUT** (en régimen a partir de la operación renta 2018). Dueños tributan sobre utilidades devengadas y no sobre las retiradas. Al 2013, FUT acumulado (1984-2013) USD276.000.000.000 (ganancias que no han tributado). **Se mantendrán sin tributar lo que esté acumulado hasta 2017.**
- Se **REBAJA** la tasa máxima de impuesto a las personas desde el 40 % al 35 %. Beneficio a las personas que ganan más de \$6 millones al mes.
- **AUMENTA** el impuesto de primera categoría de 20 % a 25 % el 2017.

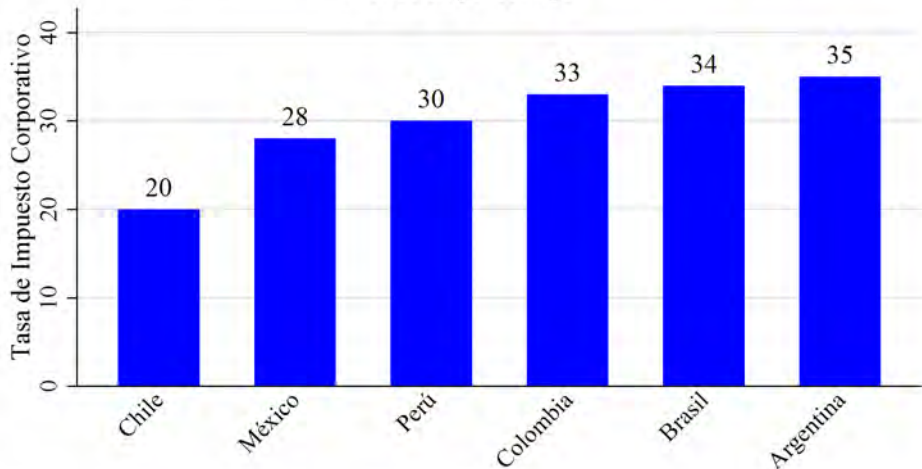
Dentro de las medidas que incentivan el ahorro y la inversión se encuentra la ampliación del Art. 14 - ter., **a todo** el espectro de MIPES., es decir, hasta ventas de UF25.000. Actualmente, se pueden acoger las MIPES hasta UF8.600.

14 ter: permite acogerse a depreciación instantánea, régimen simplificado de tributación.

- ¿Qué pasa con el **FUT Acumulado**?
- Aumento del impuesto de primera categoría en los hechos será un aumento en el crédito (en el prepago). Vecindario tiene impuestos corporativos “de verdad” y son más elevados (hoy). La carga tributaria en algunos de esos países es más elevada que en Chile (*la evasión no se come los ingresos*: Brasil, Argentina, Uruguay).
- BASE DE CÁLCULO para paga impuestos: sistema chileno es “extraordinariamente generoso” (Ramón López). Diferencia entre Utilidades o ganancias versus “Renta Líquida Imponible”.

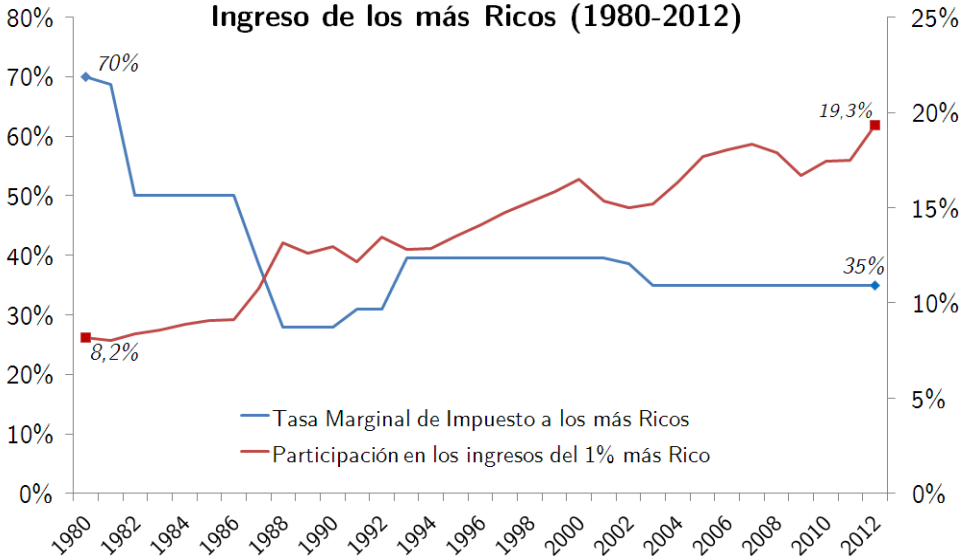
Tasa de Impuesto a las Ganancias en Empresas

Cifras en porcentaje



Fuente: Fundación SOL en base a: *Informe BID 2013*
Recaudar no basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo

EE.UU: Tasa de Impuestos y Participación en el Ingreso de los más Ricos (1980-2012)



Fuente: Fundación SOL, datos de OECD 2014 - Focus on Top Incomes

HOY DEPRECIACIÓN ACELERADA

“el empresario que se compra un activo fijo (por ejemplo una máquina) puede reducir la vida útil de ese bien en un tercio (si la máquina tiene una vida útil de 12 años, la puede reducir a 4 años) y con eso, aumentar el gasto contable a efecto reducir las utilidades y pagar menos impuestos. **¿Cómo?** si la máquina le costó 40 millones y el SII estima una vida útil de 12 años, este empresario, podrá reducir sus ganancias en 10 millones cada año (hasta completar 4 años).

DEPRECIACIÓN INSTANTÁNEA

“el empresario que se compra un activo fijo (por ejemplo una máquina) puede reducir la vida útil de ese bien a 1 año (si la máquina tiene una vida útil de 12 años, **la puede reducir a 1 año**) y con eso, aumentar el gasto contable a efecto reducir las utilidades y pagar menos impuestos. **¿Cómo?** si la máquina le costó 40 millones y el SII estima una vida útil de 12 años, este empresario, podrá reducir sus ganancias en 40 millones en un año.

- NO SE INNOVA con modificaciones al **sistema integrado de impuestos a la renta**.
- NO SE INNOVA con modificaciones al **IVA** (Baja del IVA, propuesta de M. Jorrat, R. López; ejemplo caso Uruguay en productos de primera necesidad).
- NO SE INNOVA con modificaciones al Impuesto a la Minería (**¿Royalty?**).
- NO SE INNOVA con introducción de impuestos patrimoniales (discusión mundial). Por ejemplo: Impuesto a los multimillonarios (ONU, 2012).

- “La acción fiscal no redistribuye. Es el gasto social la herramienta que lo hace (Engel, Galetovic y Raddatz). Mejorar la focalización y la eficiencia en el gasto social.”
- “Mantener el **FUT**, se puede mejorar” (corregir, línea también esbozada por Velasco, por Felices y Forrados).
- “**Reducir la meta de gasto**: USD8.200 puede ser muy ambicioso. Si se elimina la gratuidad al 10 % más rico se ahorran USD600 millones al año.”
- “Recaudar 2 % y no 3 %, el punto de diferencia asociado con la reducción del déficit fiscal (a balance estructural) puede esperar.”
- “Ser más optimista con los retornos a través de las medidas anti-elusión y anti-evasión”. “Los cálculos de Hacienda son conservadores”.
- “Financiar la reforma en la educación con más deuda”.

- Elasticidad precio de los impuestos (directa?).
 - Impuestos de Primera Categoría suben 5 veces en los últimos 24 años (1991, de 10 % a 15 %, en 2002 al 16 %, en 2003 al 16,5 %, en 2004 al 17 % y en 2011 al 20 %). ¿Hubo efectos inflacionarios?
 - En 1990, salario mínimo sube casi un 45 % nominal (20 % real). No hubo efecto inflación.
- Impacto en las fuentes de financiación de las empresas.
- Se potencia el negocio de la banca.
- Empresas que busquen preservar tasa de ganancia pueden también actuar sobre el costo global de mano de obra: ¿se abre espacio para aumentar la tercerización?

- Hay avances (FUT), pero son modestos, hay concesiones importantes (¿pacto social con la ÉLITE?)
- El sistema tributario chileno - más allá de lo que pueda hacer un Gobierno de turno - tiene una gran cantidad de *puntos de fuga*, todos ellos, a favor del Capital: necesidad de que las organizaciones de trabajadores y estudiantes vean la fotografía completa, se busquen cambios en la estructura.
- Impuesto a los recursos Naturales: royalty “**verdadero**” como primer paso: la discusión que escapa a la reforma es la de nacionalización de los recursos naturales del país.
- Discusión tributaria → línea ESTRUCTURAL: patrón de acumulación, matriz productiva, provisión de recursos para financiar derechos universales (cuidado con el enfoque: financiar a privados por ejemplo - subsidio a la demanda).



fundaciónsol
transformando el trabajo