

Tributación, Equidad y Evasión en América Latina: El Caso de Chile

Michel Jorratt

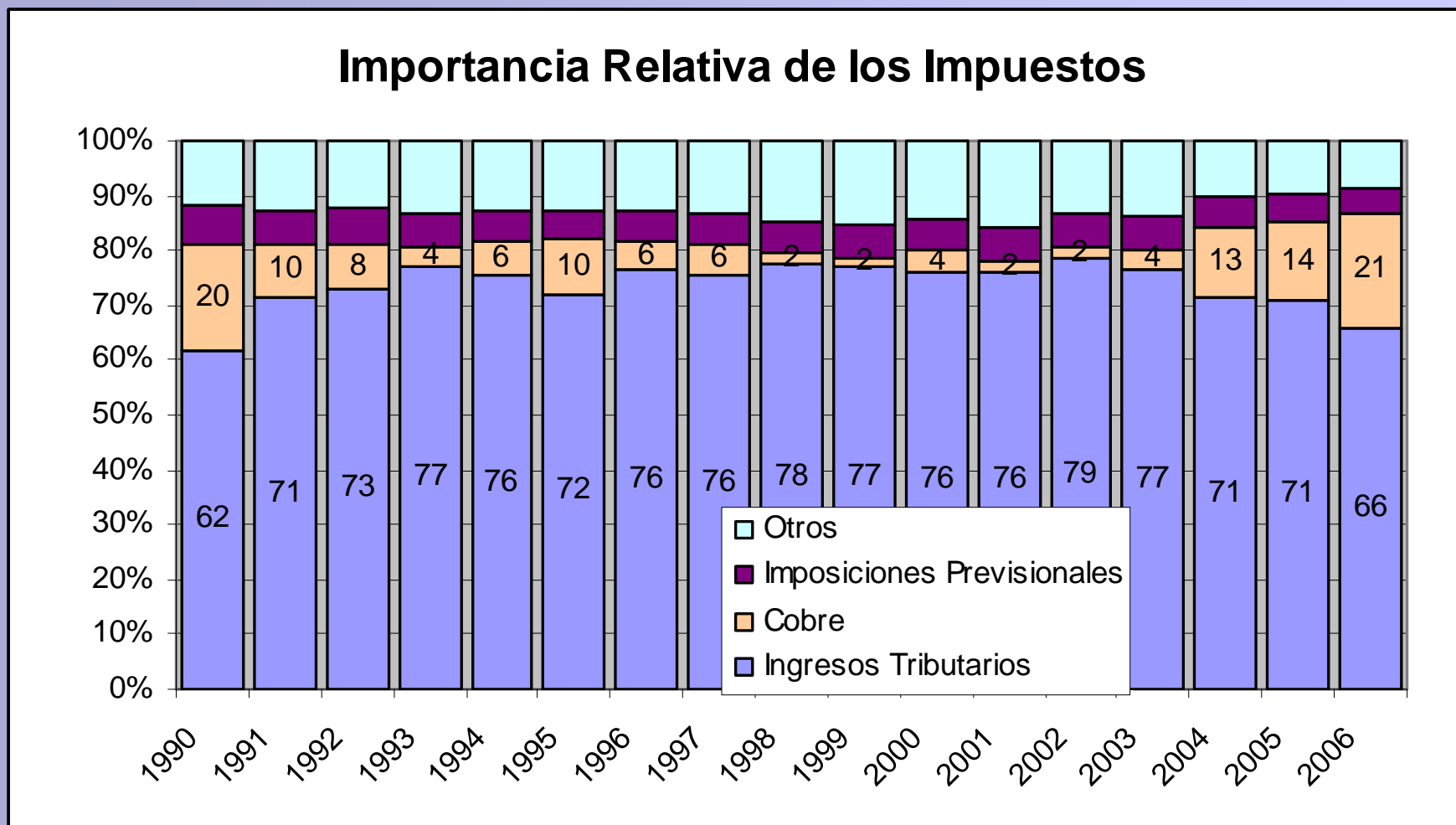
Contenido de esta Presentación

1. El Sistema Tributario y la Importancia Relativa de la Tributación Directa
2. Incidencia Distributiva de los Impuestos
3. Los Impuestos Patrimoniales
4. El Impuesto a la Renta
5. La Evasión del Impuesto a la Renta
6. Recomendaciones

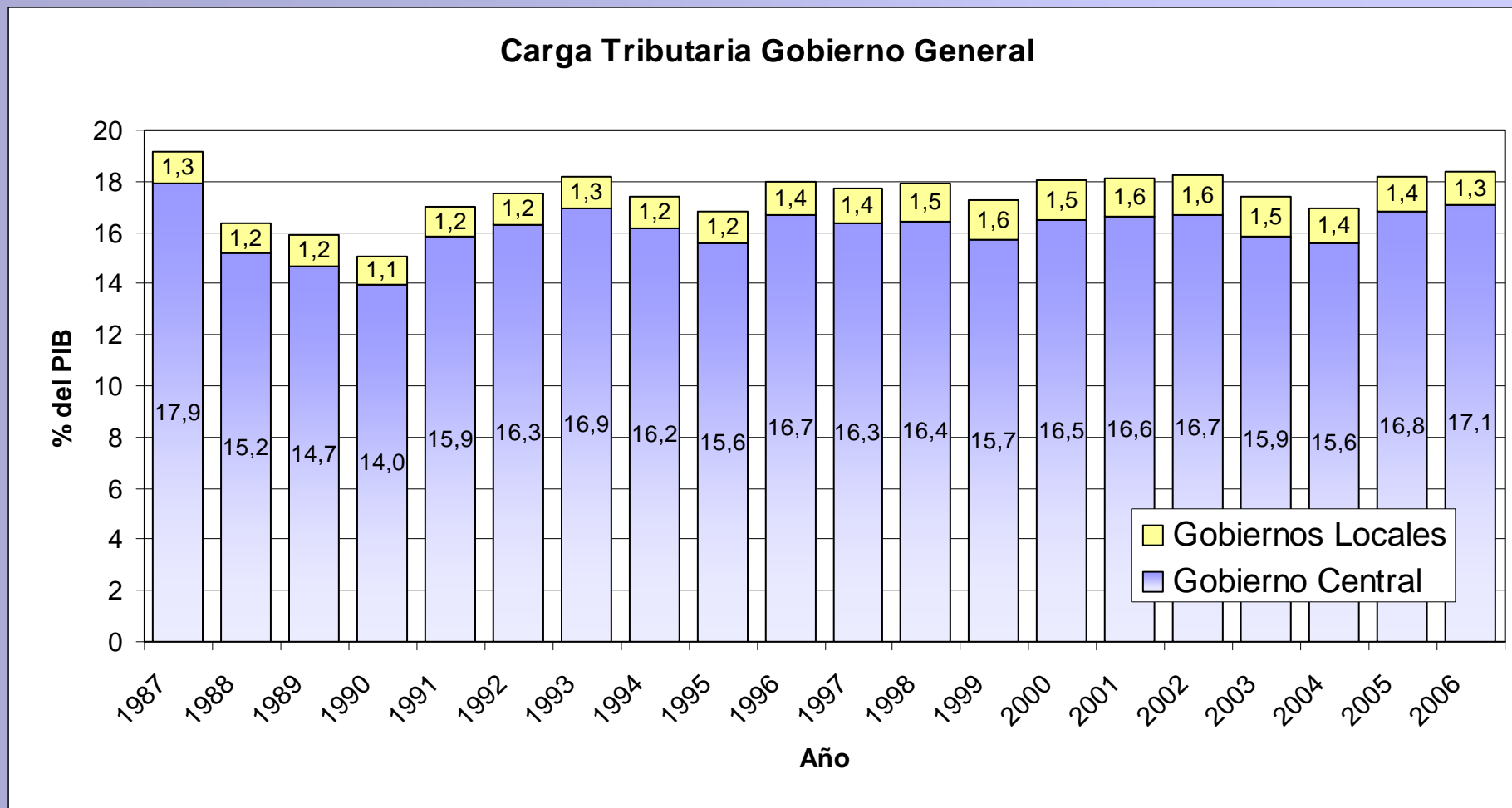
1. El Sistema Tributario y la Importancia Relativa de la Tributación Directa

- a) Importancia relativa de la recaudación tributaria
- b) La carga tributaria
- c) Evolución de las principales tasas
- d) La estructura tributaria

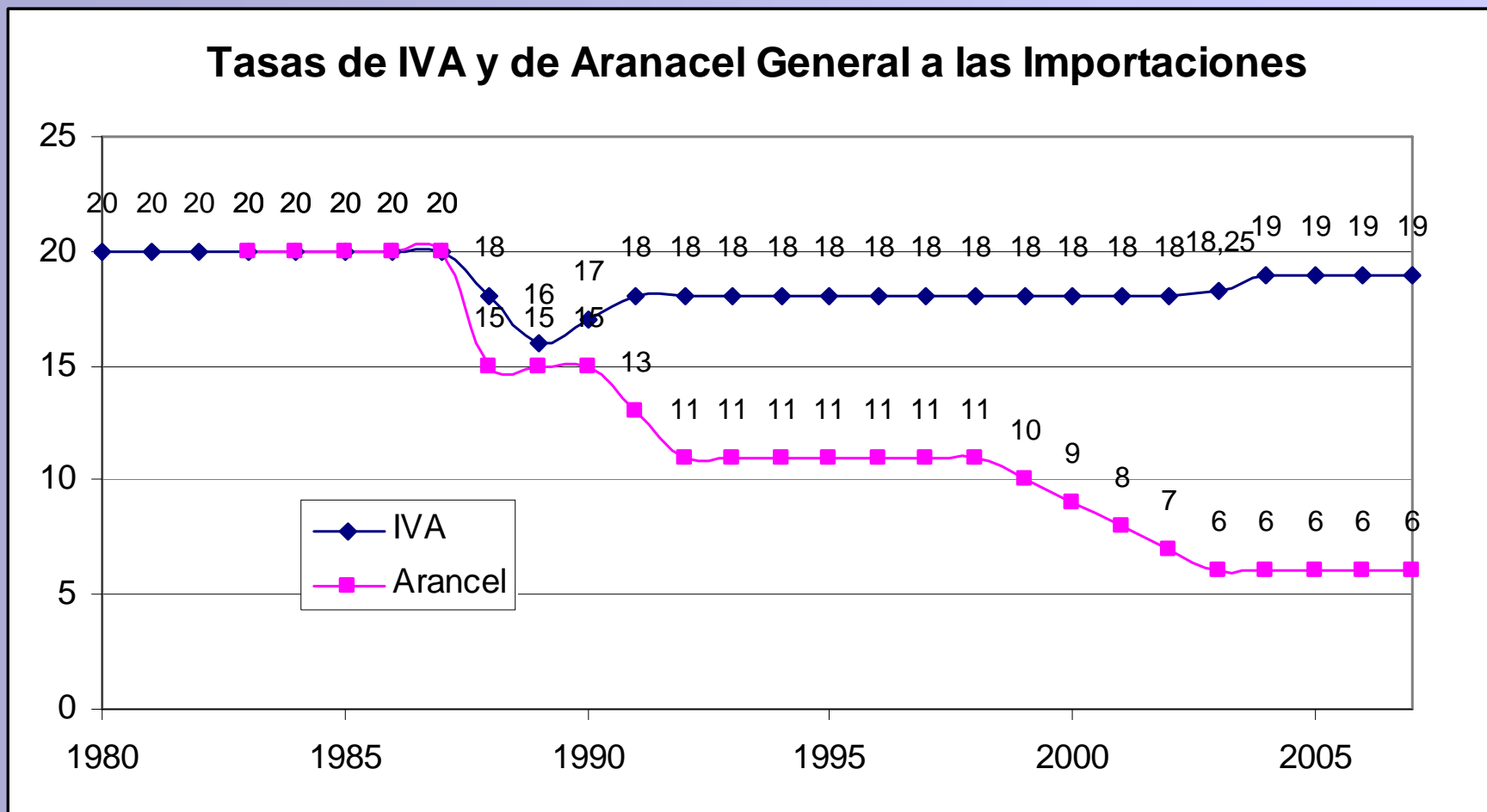
a) Importancia relativa de la recaudación tributaria



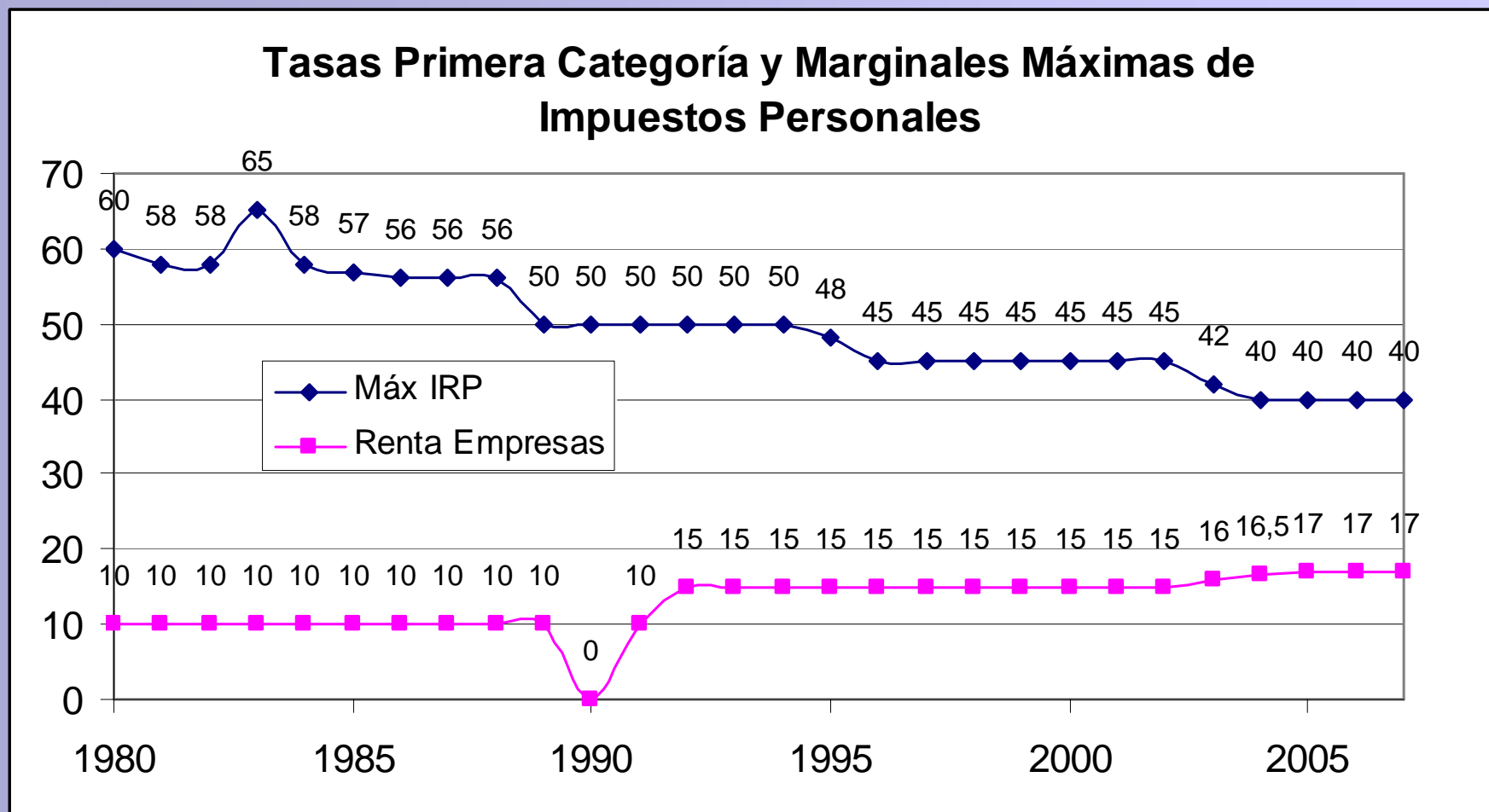
b) La Carga Tributaria



c) Evolución de las principales tasas



c) Evolución de las principales tasas



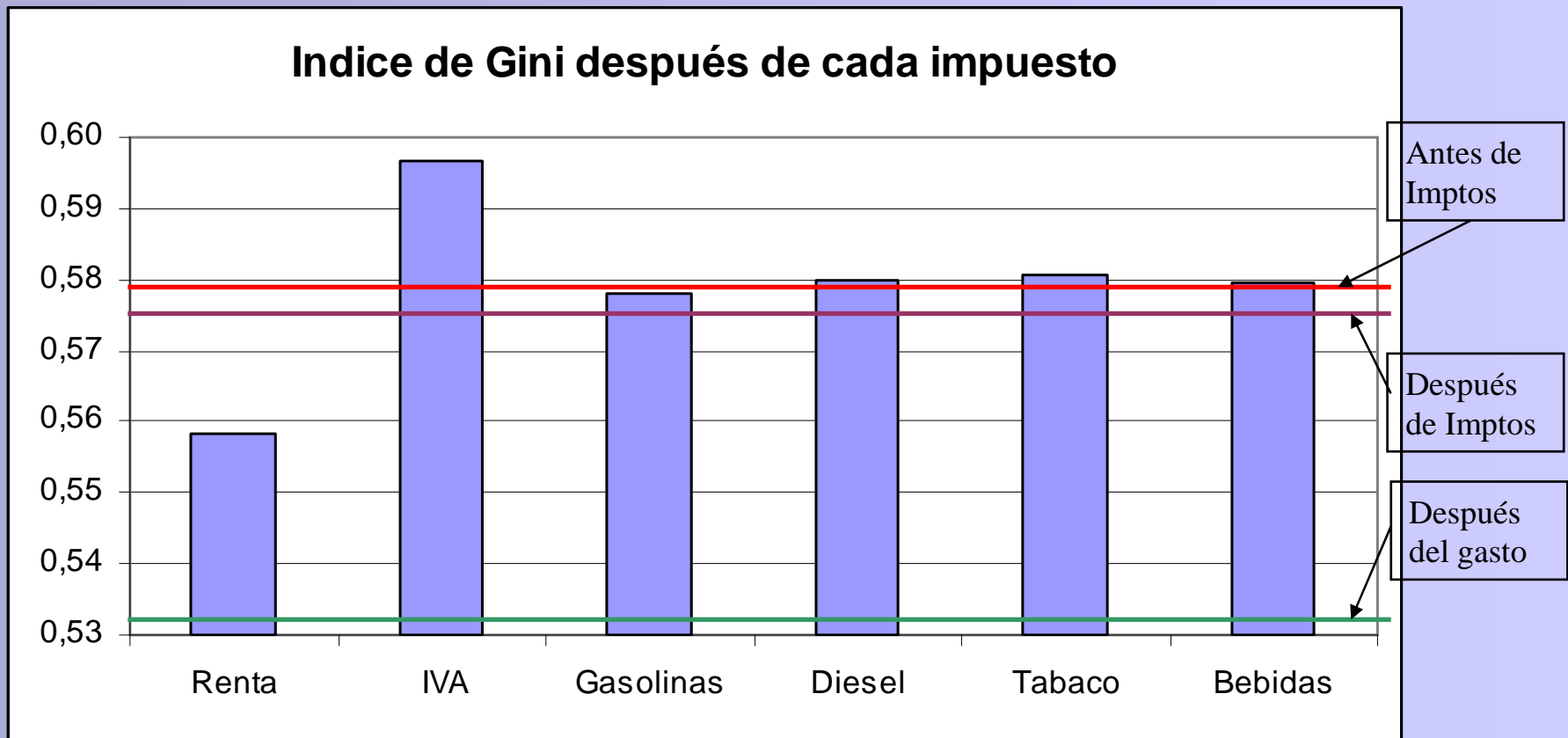
d) Estructura Tributaria

	% del Total		% del PIB	
	2003	2006	2003	2006
I. Impuestos Gobierno Central	91,1	93,0	15,9	17,1
A la renta	25,7	38,2	4,5	7,0
IVA	47,1	40,1	8,2	7,4
Tabaco	3,7	3,0	0,7	0,6
Combustibles	7,3	5,0	1,3	0,9
Timbres y estampillas	4,1	3,4	0,7	0,6
Comercio exterior	4,2	2,3	0,7	0,4
Otros	-1,0	0,9	-0,2	0,2
II. Impuestos Municipales	8,9	7,0	1,5	1,3
Impuestos Gobierno General (I+II)	100,0	100,0	17,4	18,4

d) Estructura Tributaria

	% del Total		% del PIB	
	2003	2006	2003	2006
I. Impuestos Gobierno Central	91,1	93,0	15,9	17,1
<i>Directos</i>	25,9	38,4	4,5	7,1
A la renta	25,7	38,2	4,5	7,0
Patrimoniales	0,2	0,2	0,0	0,0
<i>Indirectos</i>	65,2	54,6	11,4	10,0
II. Impuestos Municipales	8,9	7,0	1,5	1,3
<i>Directos</i>	7,8	5,9	1,4	1,1
A la renta	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrimoniales	7,8	5,9	1,4	1,1
<i>Indirectos</i>	1,0	1,0	0,2	0,2
Impuestos Gobierno General (I+II)	100,0	100,0	17,4	18,4
<i>Directos</i>	33,8	44,4	5,9	8,2
<i>Indirectos</i>	66,2	55,6	11,5	10,2

2. Incidencia Distributiva de los Impuestos



3. Los Impuestos Patrimoniales

Se analizaron dos impuestos:

- Impuesto a las Herencias y Donaciones

- Impuesto del Gobierno Central
- 0,2% de los ingresos totales
- Diseño progresivo

- Impuesto Territorial

- Impuesto de los gobiernos locales
- 3,2% de la recaudación total y 0,6% del PIB
- Diseño progresivo

Característica del Impuesto Territorial

■ Impuesto Progresivo

Impuesto Territorial: Progresión de Tasas Medias

Decil de Ingreso	Tasa media
1	0,46
2	0,33
3	0,41
4	0,28
5	0,37
6	0,51
7	0,64
8	0,85
9	1,12
10	1,91
Total	1,21

Fuente: Cantallopts et al (2003)

Sin embargo, su impacto de la distribución del ingreso es escaso, debido a la baja recaudación.

Característica del Impuesto Territorial

■ Impuesto Progresivo

Componente progresiva en el destino de la recaudación: El 60% de la recaudación de cada comuna (65% de las 4 más ricas) se destina al Fondo Común Municipal. La asignación de los recursos del fondo se hace con criterios redistributivos (mayor porcentaje a las comunas más pobres).

Característica del Impuesto Territorial

- Amplia base imponible exenta

Serie	Pedios Exentos	Avalúo Exento
Agrícola	77%	37%
No Agrícola	64%	51%
Total	66%	50%

Característica del Impuesto Territorial

- Costo de administración elevado

	Recaudación por funcionario mmm\$	Costo de recaudar \$100
Administración Impuesto Territorial	1,7	1,4
Administración resto de impuestos internos	4,3	0,6
Total	4,1	0,6

Fuente: Elaborado en base a información obtenida de www.sii.cl y del presupuesto del SII

4. El Impuesto a la Renta

4.1 Características Generales

La tributación a la renta en Chile se basa en tres principios:

- Los sujetos del impuesto deben ser las personas naturales. Por ello existe integración entre los impuestos personales y los impuestos a las empresas. (búsqueda de eficiencia)
- El impuesto personal se aplica sobre la Renta Global de los individuos (búsqueda de equidad horizontal)
- El impuesto debe ser progresivo (búsqueda de equidad vertical)

4.1 Características Generales

Esquema Sinóptico del Impuesto a la Renta Chileno

- Rentas del capital → Impuesto de Primera Categoría
- Rentas del trabajo → Impuesto de Segunda Categoría

Personas naturales residentes → Impuesto Global Complementario con crédito por los impuestos de categoría.

Personas naturales o jurídicas no residentes → Impuesto Adicional con crédito por los impuestos de categoría.

- Residentes: Pagan sobre renta mundial
- No residentes: Pagan sólo por rentas de fuente chilena

4.1 Características Generales

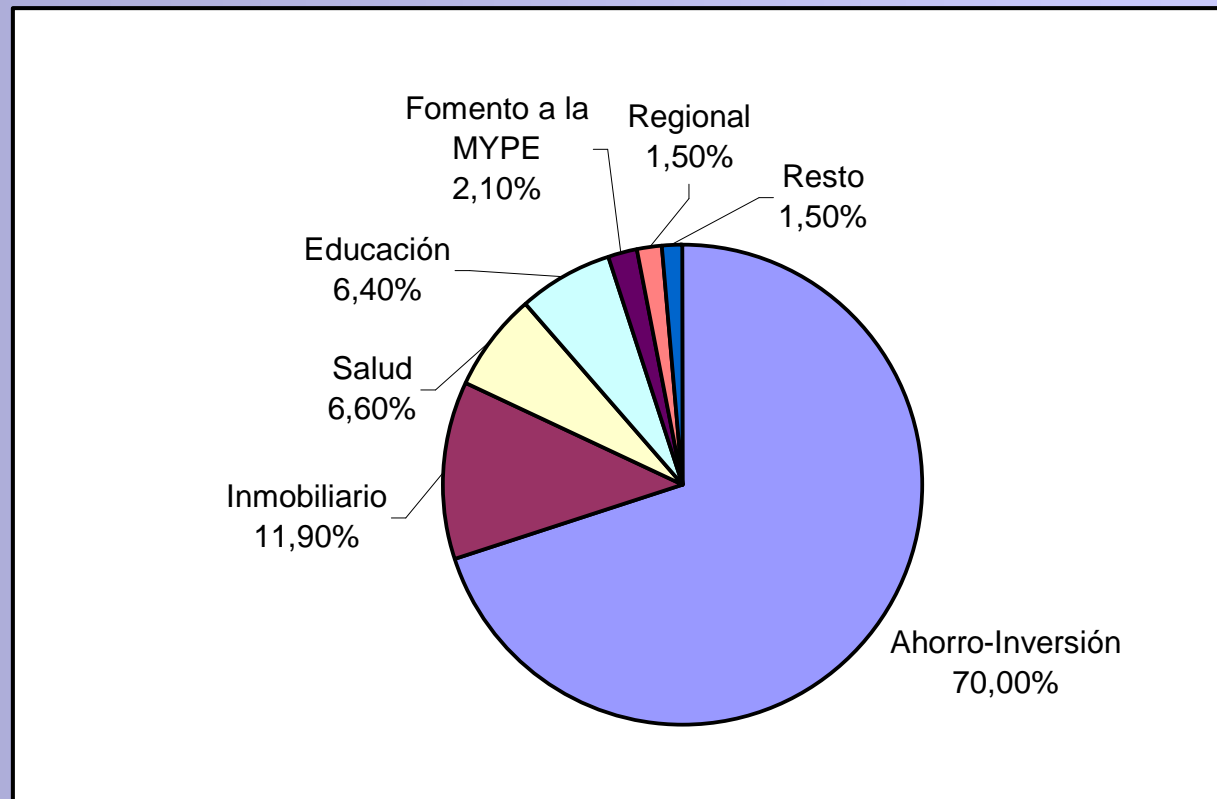
Impuesto a la Renta Declarado

	% del Total		% del PIB	
	2003	2006	2003	2006
<i>Impuestos Declarados</i>	100	100	4,2	6,8
Primera Categoría Neta	45,6	63,3	1,9	4,3
Segunda Categoría	26,7	15,0	1,1	1,0
Global Complementario Neto	1,4	-0,9	0,1	-0,1
Adicional	21,6	20,5	0,9	1,4
Tasa 40% empresas estatales	3,1	1,6	0,1	0,1
Gastos rechazados	1,4	0,2	0,1	0,0
Término de Giro	0,1	0,3	0,0	0,0

4.1 Características Generales

- El diseño del Impuesto a la Renta privilegia la eficiencia por sobre los atributos de equidad y simplicidad.

Gasto Tributario. Proyección 2006 Participación Relativa Sectorial



4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

La principal, es el tratamiento preferencial que reciben las rentas empresariales:

- Las empresas pagan el impuesto de Primera Categoría sobre la utilidad percibida o devengada;
- pero los empresarios, socios y accionistas pagan el impuesto Global Complementario o Adicional sobre los retiros de utilidades o dividendos;
- y, en general, la tasa que grava los retiros es mayor que la tasa de la primera categoría.

4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

Este tratamiento preferencial genera varios problemas:

- Aumenta la complejidad del impuesto a la renta, lo que implica mayores costos de cumplimiento y de administración.
- Incentivos a la elusión, que deben ser frenados con normas legales, que agregan más complejidad (retiros presuntos, tributación sobre gastos rechazados, etc.)
- Excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias.
- Excesiva retención de utilidades en las empresas, lo cual distorsiona el mercado de capitales.
- Inequidad respecto de los ingresos del trabajo.

4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

	2004	2005	2006
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base retiros	11,8%	14,1%	15,2%
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base devengada	23,4%	25,5%	26,5%
Diferencial efectivo	11,5%	11,4%	11,3%

4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE UTILIDADES SEGÚN DATOS TRIBUTARIOS En millones de pesos de cada año

Año	Utilidades tributarias (1)	Utilidades distribuidas (2)	(2) / (1)
2001	5.951.961	1.888.213	31,7%
2002	6.634.503	2.142.157	32,3%
2003	6.994.317	2.475.356	35,4%
2004	7.695.713	2.633.026	34,2%
2005	10.384.778	2.826.584	27,2%
2006	12.300.729	3.660.279	29,8%

4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

¿Dónde están las utilidades acumuladas con tributación pendiente?

Sector	Millones de Dólares	%
Industria	10.760	29,9
Comercio	7.524	20,9
Sociedades de Inversión	18.961	52,7
Otros	-1.298	-3,6
Total	35.946	100,0

4.2 Características del Impuesto que afectan la equidad

Otros aspectos que afectan la equidad:

- La Unidad de Tributación
- El Período de Tributación
- Rentas exentas, por ejemplo, ganancias de capital de bienes raíces
- Los regímenes simplificados de tributación

5. Evasión del Impuesto a la Renta

Evasión en el Impuesto a la Renta de las Empresas:

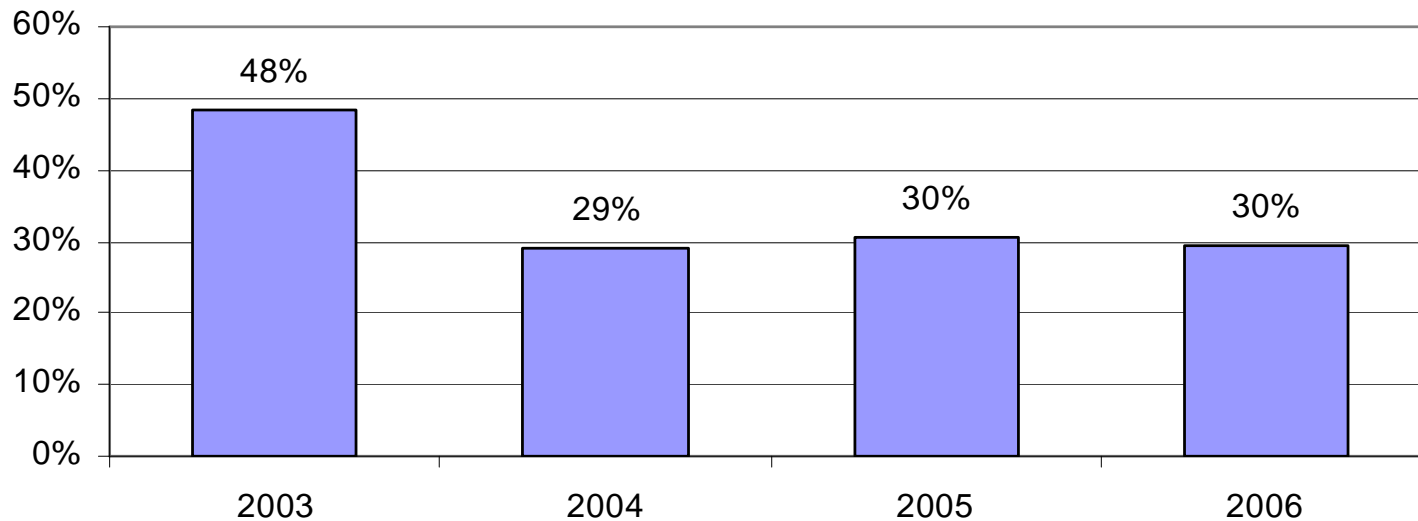
$$BI = EE + IN + TI - RE - RP - (DT - D) - DON + CM + PT - PEA + GC$$

Donde:

EE: Excedente de explotación neto; **IN**: Intereses netos; **TI**: Rentas de la tierra netas; **RE**: Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas; **RP**: Excedente de explotación de actividades con renta presunta; **DT**: Depreciación tributaria; **D**: Depreciación Financiera; **DON**: Donaciones aceptadas como gastos; **CM**: Ajuste por corrección monetaria y diferencias de cambio; **PT**: Pérdidas tributarias del ejercicio; **PEA**: Pérdidas de ejercicios anteriores; **GC**: Ganancias de capital afectas.

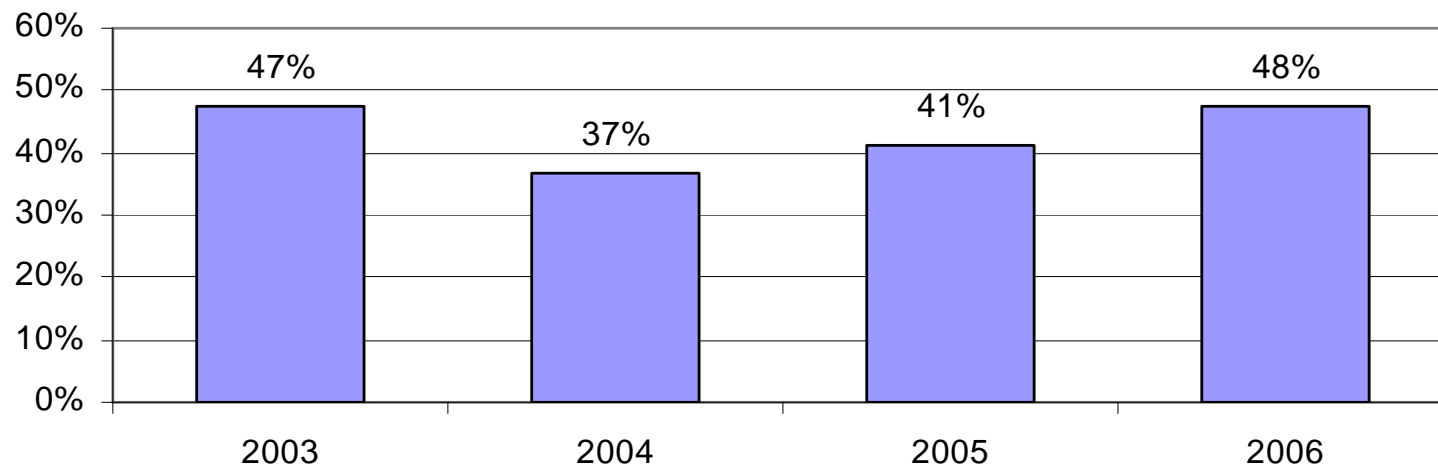
5. Evasión del Impuesto a la Renta

Gráfico 5.1
Tasa de Evasión Impuesto a la Renta de Empresas



5. Evasión del Impuesto a la Renta

Gráfico 5.2
Tasa de Evasión Impuesto a la Renta de Empresas
Excluyendo a la Minería del Cobre



5. Evasión del Impuesto a la Renta

Chile: Evasión del Impuesto a las Rentas Personales Año 2003

	Teórico	Efectivo	Brecha	
Número de Contribuyentes	6.826.593	5.498.536	1.328.057	19%
Base Imponible (mm\$)	26.229.067	18.359.197	7.869.870	30%
Recaudación (mm\$)	1.689.473	912.053	777.421	46%

El 92% de la brecha en base imponible proviene de las rentas empresariales

5. Evasión del Impuesto a la Renta

Chile: Brecha de Contribuyentes Impuesto a las Rentas Personales - Año 2003

Tramo	Teórico	Efectivo	Diferencia	
0%	5.676.577	4.517.001	1.159.576	20%
5%	790.646	642.868	147.778	19%
10%	185.010	181.724	3.286	2%
15%	63.688	73.302	-9.614	-15%
25%	33.523	37.470	-3.947	-12%
32%	18.969	25.065	-6.096	-32%
37%	25.919	9.586	16.333	63%
40%	32.261	11.520	20.741	64%
Total	6.826.593	5.498.536	1.328.057	19%

6. Recomendaciones

Una pregunta previa: ¿Cuál es el potencial redistributivo de los Impuestos?

- Simulación de una reforma radical:
 - Tributación de las rentas empresariales sobre base devengada
 - Reemplazo de la escala de tasas actual por otra con un tramo exento de 1,5 veces el actual y una tasa plana de 30%.
 - Derogación de las exenciones de IVA
 - Reducción de la tasa de IVA de 18,25% a 5,5%, de tal forma que la recaudación total permanezca constante.

6. Recomendaciones

- La reforma simulada es radical, en el sentido que eleva la participación de los impuestos directos desde un 27% a un 56% (año 2003)
- La reforma es progresiva, pues se reduce el Gini de 0,5302 a 0,4879.
- ¿Es esta reducción significativa? Dos formas de evaluarlo:
 - Comparando con el efecto del gasto público
 - Observando cómo afecta al ingreso de los deciles más pobres

6. Recomendaciones

	Antes de Impuestos	Después de Impuestos	Después del Gasto
Gini	0,5302	0,4879	0,4304
Reducción atribuible a impuestos		0,0423 42,4%	
Reducción atribuible a gasto público			0,0575 57,6%

El ingreso promedio de los deciles 1 y 2 aumentaría en 38% y 19%, respectivamente.

6.1 Recomendaciones de Política Tributaria

- Una reforma del impuesto a la renta debiera tener las siguientes características:
 - Mantener los tres principios básicos (personas naturales, base global y progresividad).
 - Elevar moderadamente la tasa de impuesto a las empresas, de 17% a niveles entre 20% y 25%.
 - Reducir las tasas marginales de los impuestos personales, aproximando la máxima a la de las empresas.
 - Aplicar el impuesto a las rentas empresariales sobre base devengada.
 - Eliminar la mayor parte de los gastos tributarios.

6.1 Recomendaciones de Política Tributaria

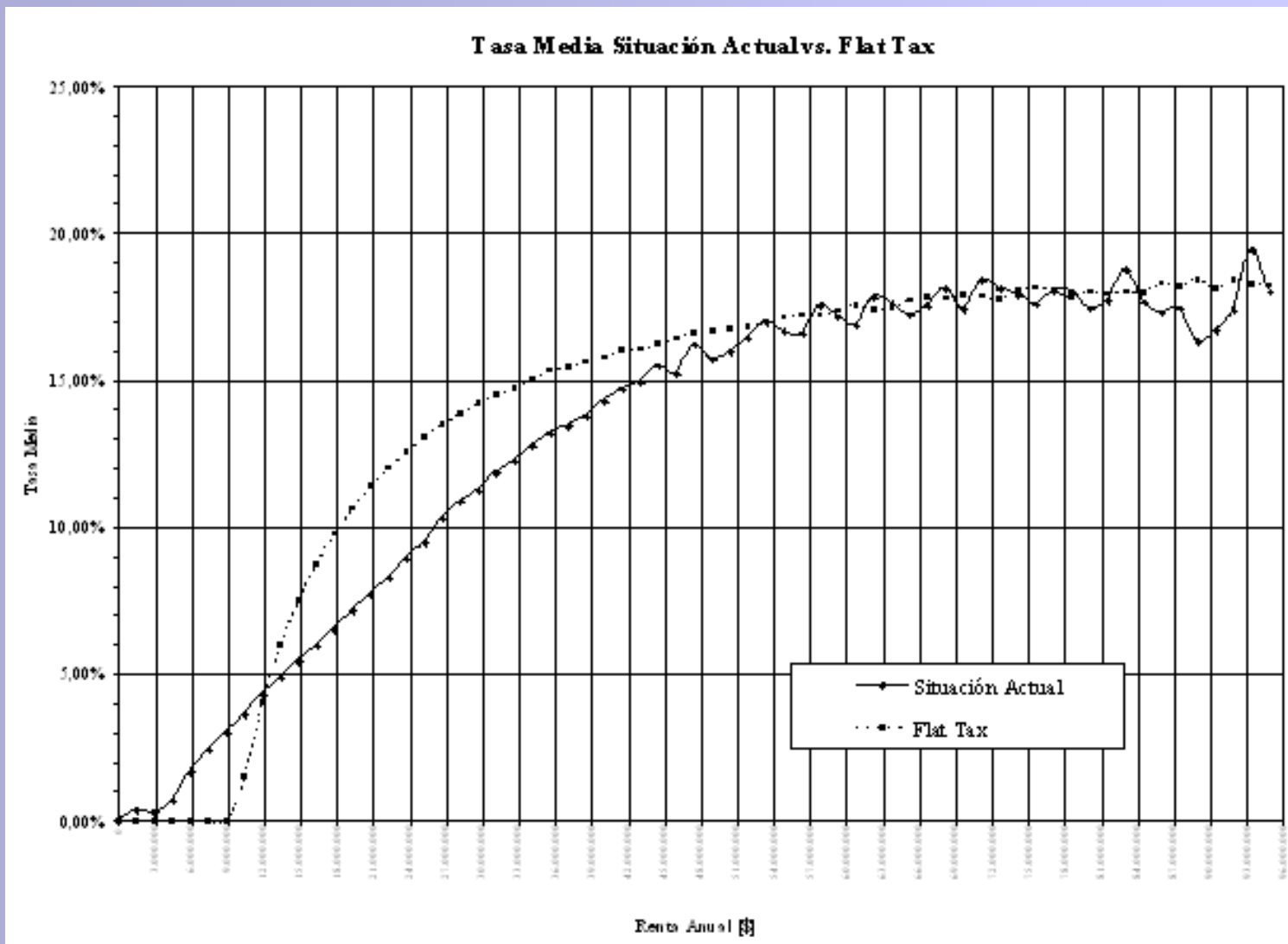
■ Algunas propuestas específicas:

- Permitir la reliquidación anual del impuesto al trabajo.
- Estudiar mecanismos de tributación familiar.
- Extender el régimen de tributación simplificada en base a flujo de caja operacional y derogar el resto.
- Homogeneizar la tributación de rentas de arrendamiento, rentas financieras y ganancias de capital.
- Gravar las ganancias de capital de bienes raíces.

6.1 Recomendaciones de Política Tributaria

- Efectos de las propuestas:
 - Mayor equidad horizontal y vertical
 - Simplificación radical
 - Menores costos de administración
 - Menores costos de cumplimiento
 - Menor evasión y elusión
- El gráfico siguiente muestra una evaluación antigua, de un flat tax de 20%, con derogación de GT.

6.1 Recomendaciones de Política Tributaria



6.2 Propuestas de Administración Tributaria

Tendencias recientes en segmentación de contribuyentes:

- En los 80 y los 90 se generalizó entre las administraciones tributarias (AT) la segmentación de contribuyentes por tamaño.
- Muchas AT tienen unidades de grandes contribuyentes, responsables del control de un número reducido de contribuyentes, pero que representan entre un 40% y un 85% de la recaudación (Baer (2006)).
- También se han creado unidades de medianos contribuyentes y regímenes simplificados para los pequeños.

6.2 Propuestas de Administración Tributaria

Problemas de la segmentación por tamaño:

- Empresas de igual tamaño se parecen poco desde el punto de vista tributario. Ejemplos: Un minimarket y una sociedad de inversiones califican como pequeñas empresas; un banco, una empresa minera y una gran tienda son todas grandes empresas.

	Banco	Empresa Minera	Empresa Retail
Afecto a IVA	No	Si	Si
Exportador	No	Si	No
Ventas a consumidor final	Si	No	Si
Ventas intermedias	Si	Si	No
Royalty	No	Si	No
Sucursales	Si	No	Si

6.2 Propuestas de Administración Tributaria

Problemas de la segmentación por tamaño:

- Empresas de distinto tamaño son similares desde el punto de vista tributario. Ejemplos: Una gran cadena de supermercados requiere de un control y servicios similares que una pequeña cadena regional.
- La variable usada para segmentar (ventas) está contaminada por la evasión.

6.2 Propuestas de Administración Tributaria

Propuesta:

- Segmentar en función de características tributarias
- Por ejemplo, tomando en cuenta las posibilidades de evadir los distintos impuestos, surgen los siguientes segmentos:

6.2 Propuestas de Administración Tributaria

Segmento	Características
Negocios minoristas de menor tamaño	Afectos a IVA, ventas a consumidor final, sin sucursales, el dueño tiene control directo sobre los ingresos. Evade principalmente mediante ventas sin comprobante.
Negocios minoristas de mayor tamaño y empresas con ventas intermedias	Afectos a IVA, obligados a vender con factura o comprobante. Evaden principalmente mediante facturas falsas y abultamiento de créditos.
Sociedades de inversión	Acumulan utilidades de otras empresas para postergar la tributación con los impuestos personales. Buscan estrategias para retirar o consumir las utilidades sin pagar impuestos.
Sociedades anónimas abiertas y otras grandes empresas reguladas	En general no evaden, pero realizan planificación tributaria.
Empresas con capitales extranjeros e inversiones en el exterior	Sujetas a normativas especiales de precios de transferencia, normas de subcapitalización, etc.