

La Economía Política de una Reforma Tributaria en Chile

Alejandro Micco

Cieplan

Julio 2013

Presentación

- **Antecedentes socioeconómicos generales**
- **El arreglo fiscal existente en Chile**
 - **Composición de los ingresos tributarios**
 - **Distribución del pago de impuestos**
 - **Estructura del sistema Tributario y Distribución del Ingreso**
- **Elementos de economía política a considerar para una futura reforma tributaria en Chile**

Antecedentes socioeconómicos generales

Tabla 1a: PIB per Cápita a igual Poder de Paridad de Compra (US\$ 2012)

	1982	1992	2002	2012	1982-2012
Chile	7,054	9,317	13,066	18,419	5.4%
LAC	9,052	8,719	9,524	12,332	1.2%
OCDE	23,012	30,278	36,819	40,390	2.5%

Tabla 1b: Incidencia de Pobreza e Indigencia

		1986	1990	1999	2011
Chile a	Pobreza	45.1	38.4	20.5	14.4
	Indigencia	17.4	12.8	5.7	2.8
LAC b	Pobreza		48.4	43.9	30.4
	Indigencia		22.6	19.3	12.8

Fuente: WEO-IMF Abril 2013. CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

Evolución de la Desigualdad

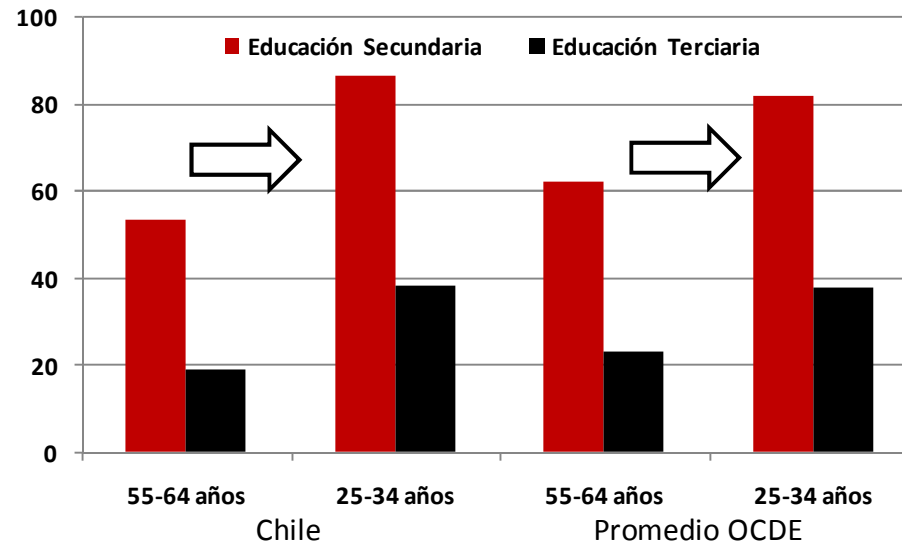
	GINI sin transferencias/impuestos		GINI con transferencias/impuestos	
	Mediados de los 90s	Finales de los 00s	Mediados de los 90s	Finales de los 00s
Promedio OECD	0.47	0.47	0.32	0.32
Desv.Est.	0.04	0.04	0.08	0.06
Min	0.40	0.41	0.21	0.25
Max	0.54	0.53	0.53	0.49
Países	23	23	27	27
España		0.46	0.34	0.32
Chile	0.54	0.53	0.53	0.49
México	0.53	0.49	0.52	0.48

Fuentes: OECD.Stat Mayo 2013 / Nueva definición (Medida de GINI basada en ingresos de hogares armonizados).

	GINI con transferencias/impuestos		Último dato disponible	
	GINI	Año	GINI	Año
Bolivia /a	0.595	1997	0.508	2009
Brasil	0.637	1994	0.559	2011
Chile	0.553	1996	0.516	2011
Colombia /b	0.569	1997	0.547	2011
Costa Rica	0.450	1997	0.503	2011
Ecuador	0.513	2004	0.460	2010
Guatemala	0.560	1998	0.585	2006
Honduras	0.558	1997	0.567	2010
México	0.526	1996	0.481	2010
Nicargua /c	0.583	1998	0.478	2009
Panamá	0.567	2002	0.531	2011
Paraguay	0.558	1999	0.546	2011
Perú /d	0.532	1997	0.452	2011
Rep.Dom.	0.537	2002	0.558	2011
Uruguay	0.456	2007	0.402	2011
Venezuela	0.507	1997	0.397	2011
Promedio	0.544		0.506	
Argentina - Urbano	0.53	1997	0.492	2011
Chile - Urbano	0.545	1996	0.515	2011

Fuente: Cepal - Panorama Social de América Latina 2012.

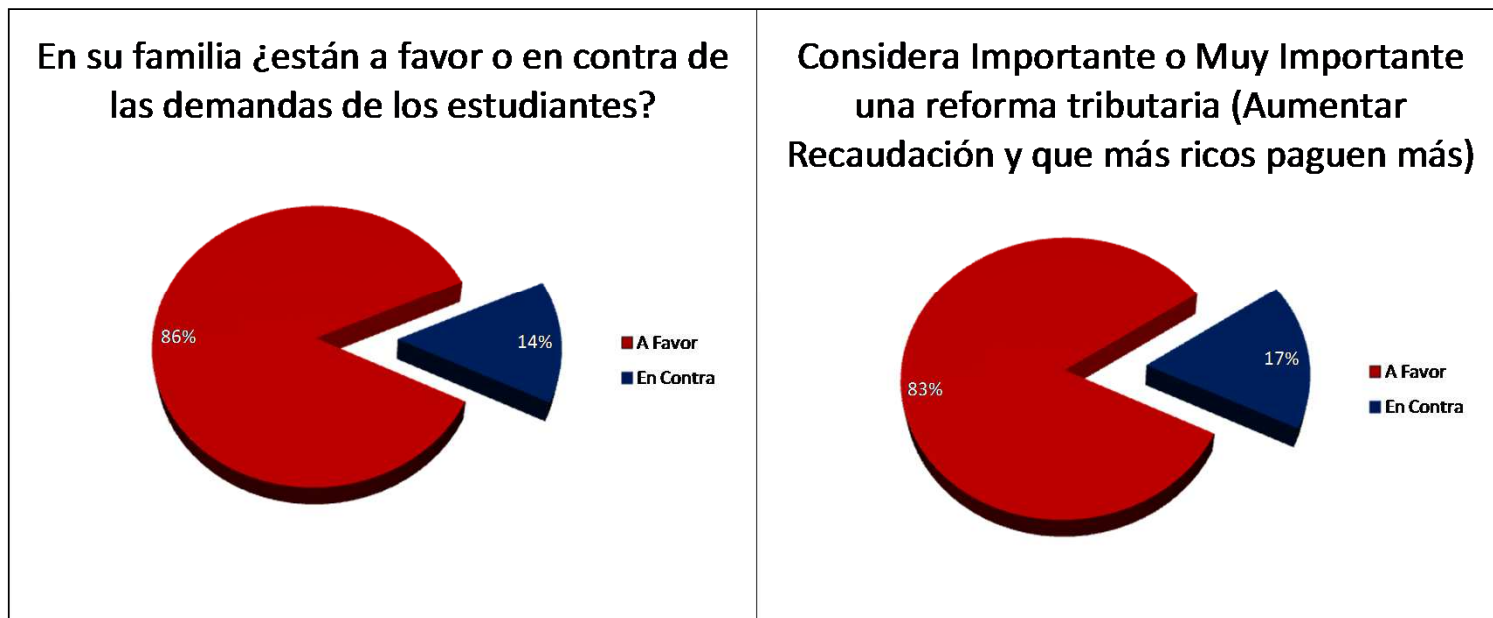
Evolución en Educación



	Resultados 2009				Mejoras entre 1990-2009				
	Lectura			Matemática	Ciencia	Lectura	Matemática	Ciencia	Años en la muestra
	Prom.	Desv.Est.*	% x Ingr**	Prom.	Prom.	Prom.	Prom.	Prom.	
Prom. OECD (N=34)	493	93	14	496	501	3	5	11	8.8
Desv.Est.entre países	23			30	28				
Min	425			419	416				
Max	539			546	554				
España	481	88	14	483	488	-12	-2	-1	9
Chile	449	83	19	421	447	40	26	25	8
Uruguay	426	99	21	427	427	-8	5	-2	6
Mexico	425	85	14	419	416	3	50	19	9
Colombia	413	87	17	381	402				
Brasil	412	94	13	386	405	16	45	45	9
Argentina	398	108	20	388	401	-20	18	26	8
Peru	370	98	27	365	369	43			8
Prom. 2009 (N=65)	464	92	13	468	472				
SD	52			60	56				
Min	314			331	330				
Max	539			562	554				

Presión de Cambio

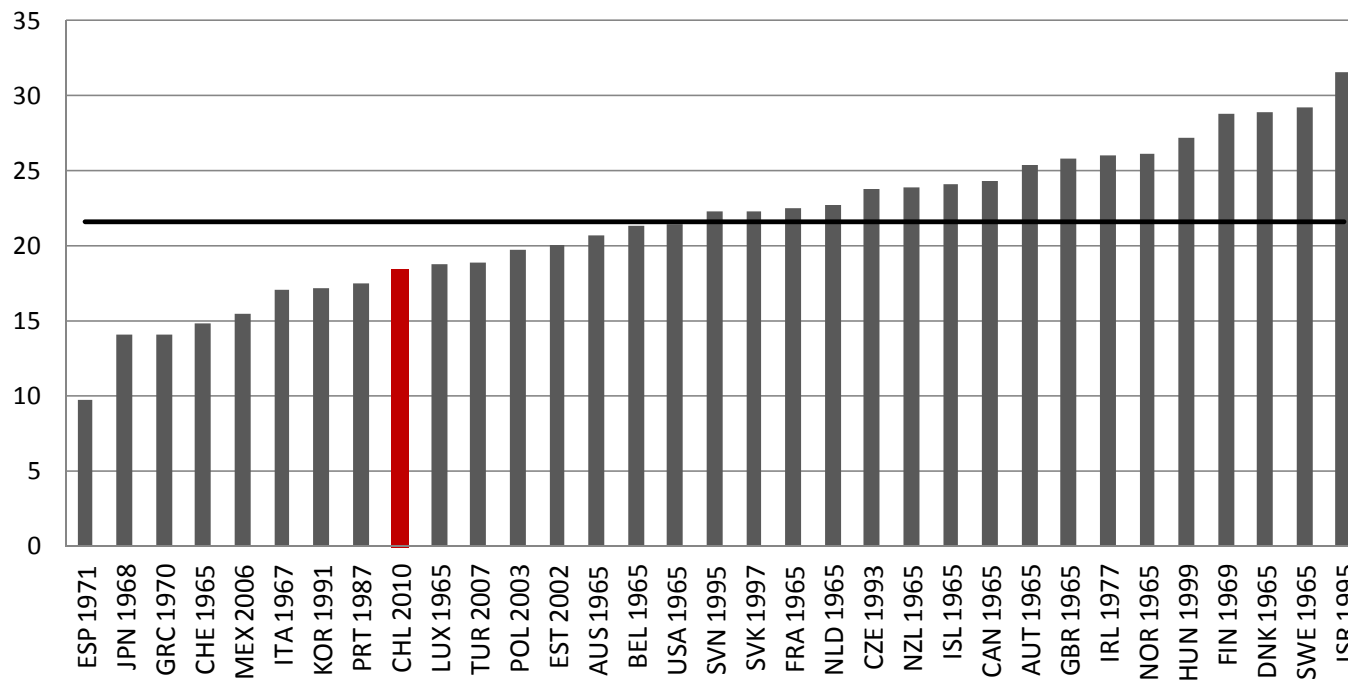
Figura 2: Apoyo a las demandas estudiantiles y a una reforma tributaria



Fuente: Encuesta Cooperativa, Imaginación y Universidad Central. Abril de 2013.

El arreglo fiscal existente en Chile

Figura 5: Carga Tributaria Países OCDE a similar PIB per Cápita
Sin contribuciones de previsión social

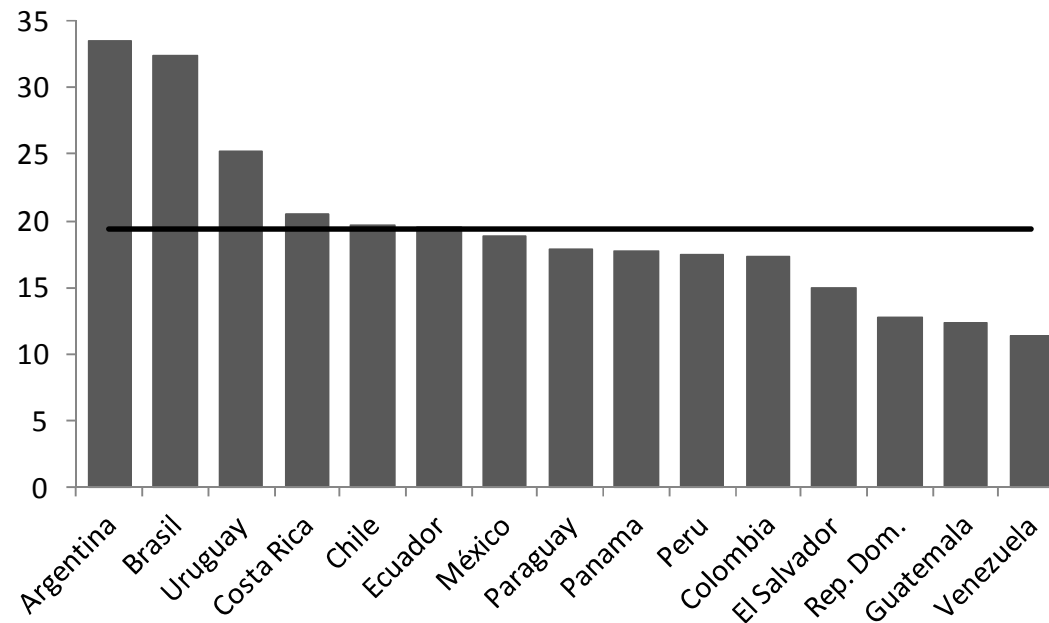


Fuente: OCDE y World Development Indicator.

Se considera un 33% de las utilidades tributables de CODELCO (carga pasa de 17,6% a 18,4%)

El arreglo fiscal existente en Chile

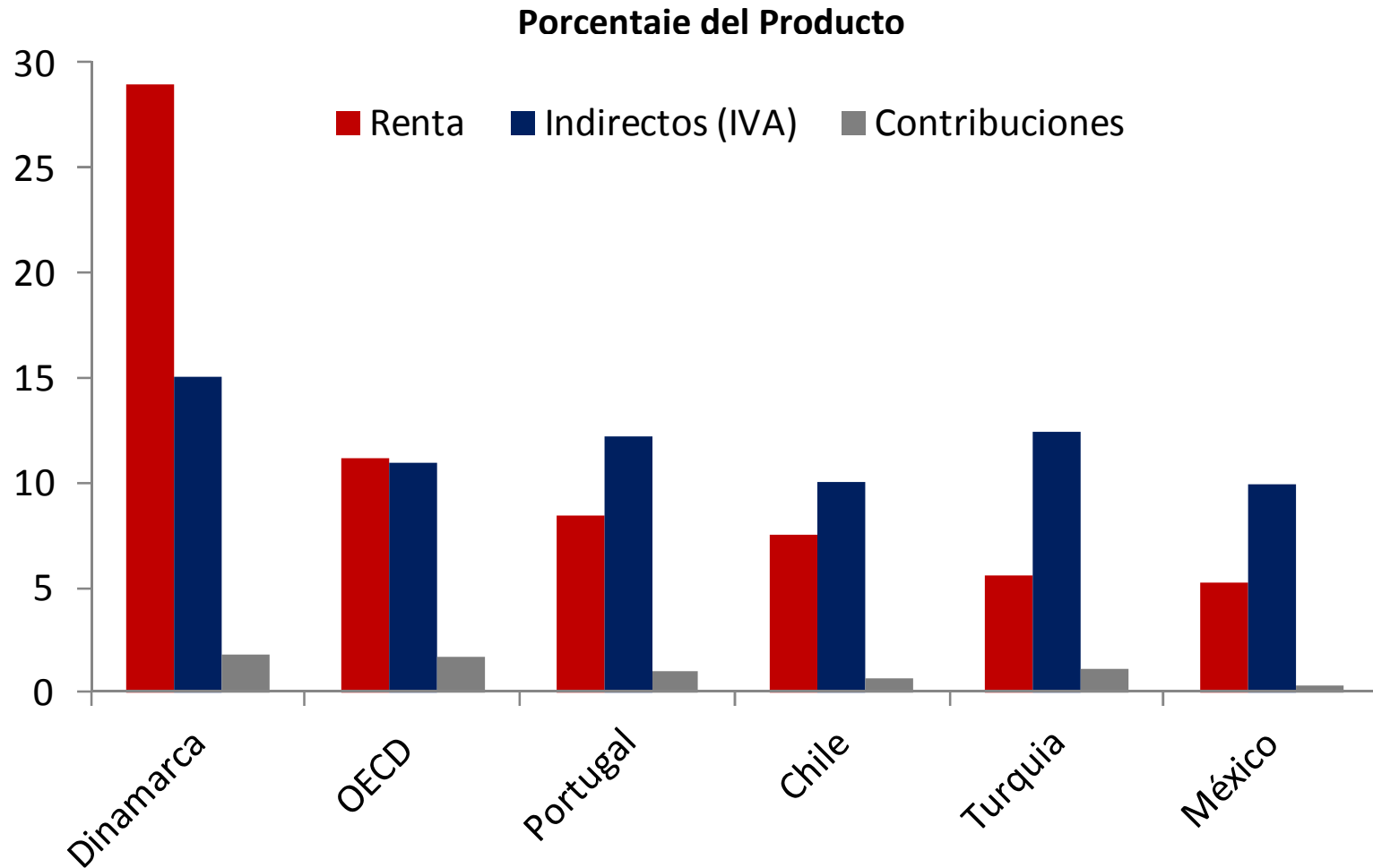
Figura 6: Carga Tributaria Países de Latinoamérica en el año 2010
Incluye Contribuciones de previsión social pública



Fuente: OCDE y World Development Indicator.

El arreglo fiscal existente en Chile

Figura 7: Participación de los distintos impuestos



Fuente: OCDE.

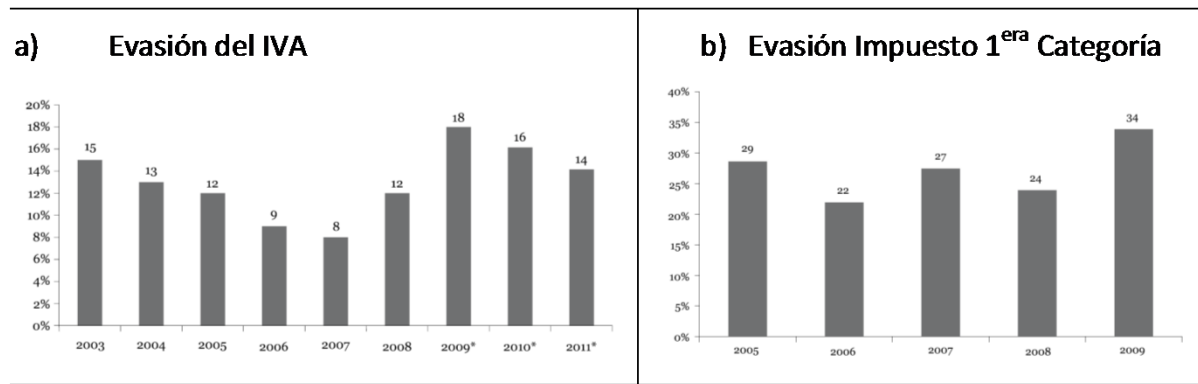
Erosión tributaria

Tabla 9: Gasto Tributario en Chile

Gasto Tributario	2009 [% PIB]	2010 [% PIB]	2011 [% PIB]	2012 [% PIB]	2013 [% PIB]	Promedio [% PIB]
Impuesto a la Renta	3.23	4.9	3.5	2.87	4.1	3.72
Diferimiento de Impuestos	2.48	4.02	2.61	2.08	3.28	2.89
Rentas Retenidas	1.31	2.01	1.16	1.27	1.78	1.51
Retiros Re-Invertidos en 20 días	0.23	0.35	0.21	0.22	0.31	0.26
Otras diferencias temporarias			0.27	0.31	0.19	
Tratamiento APV	0.1	0.1				0.10
IVA	0.86	0.82	0.77	0.69	0.83	0.79
Credito Construcción			0.18	0.19	0.24	0.20
Total	4.09	5.72	4.27	3.57	4.93	4.5

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para los años 2009-2013.

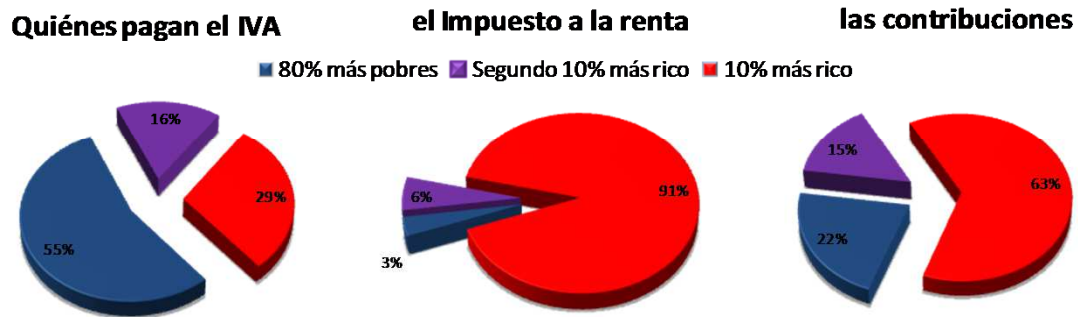
Figura 10: Evasión Tributaria en Chile



Fuente: Jorratt (2012)

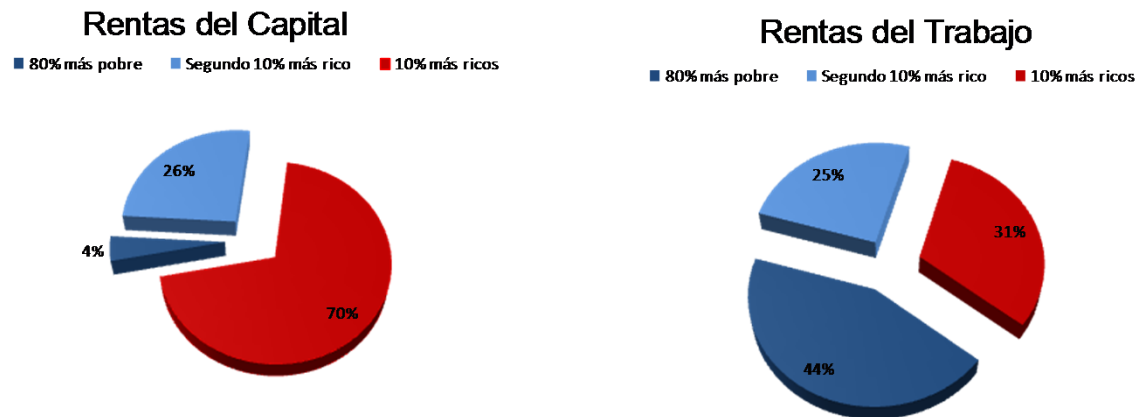
¿Quién paga los impuestos?

Figura 8: Distribución del pago de los impuestos según decil de ingreso del hogar



Fuente: Cantallopts, Jorrat y Scherman (2007).

Figura 9: Distribución de las rentas del Capital y del Trabajo



Fuente. Agostini (2012).

Recomendaciones de optimalidad

Diamond y Saez 2011

1. Los contribuyentes con altos ingresos deben tener tasas crecientes y niveles de impuestos mayores a los actuales en EE.UU. (42.5%). Baja elasticidad intensiva.
2. Los contribuyentes de bajos ingresos deben ser subsidiados. Alta elasticidad extensiva (participación).
3. Los ingresos del capital deben grabados. No se pueden distinguir. Pirtilla y Selin 2011, Gordon y MacKie-Mason (1995), etc.

Transferencias, Impuestos y Distribución del Ingreso

Tabla 10: Estructura Tributaria, Transferencias Sociales y Distribución del Ingreso

	OECD	Chile
Gini ingresos autónomos	0.415	0.526
- Impuestos	0.030	0.010
- Transferencias	0.075	0.015
Gini Final	0.310	0.501

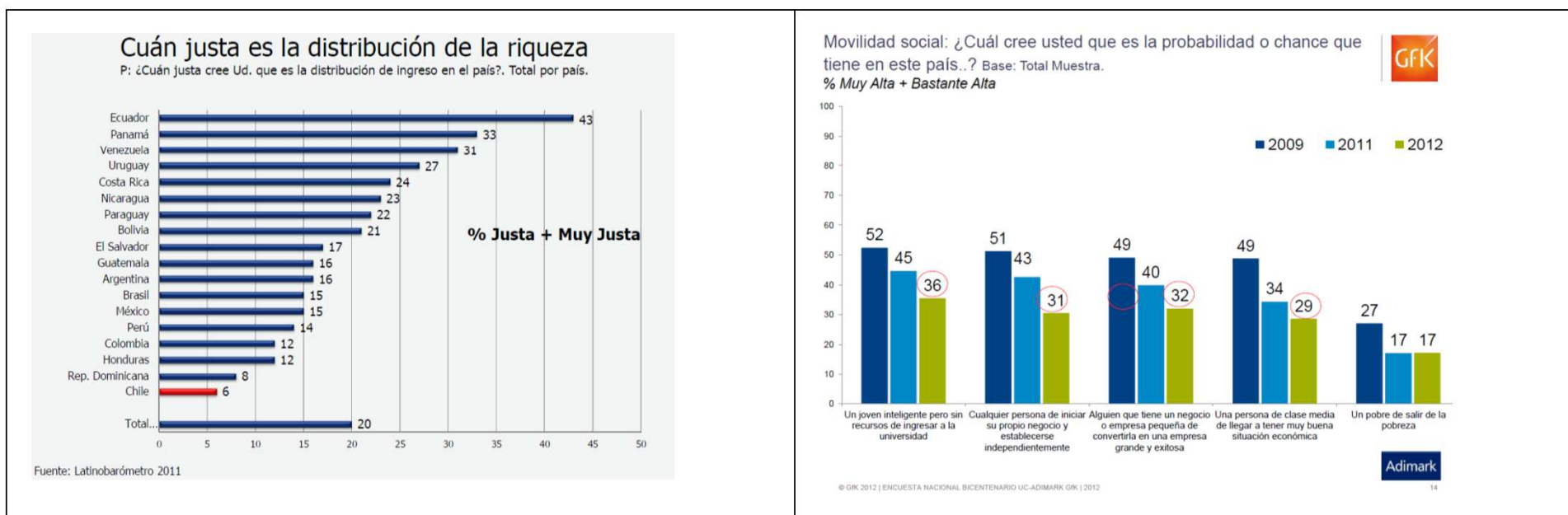
Fuente: Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012).

Economía Política

- **Elementos a considerar para una reforma tributaria**
 - **Creciente percepción ciudadana de inequidad social y críticas al modelo económico**
 - **Reforma tributaria instaladas en la discusión política-electoral**
 - **Requerimientos de financiamiento fiscal**
 - **Principios orientadores para decidir el contenido de la reforma**
 - **Análisis de algunas medidas presentes en el debate**

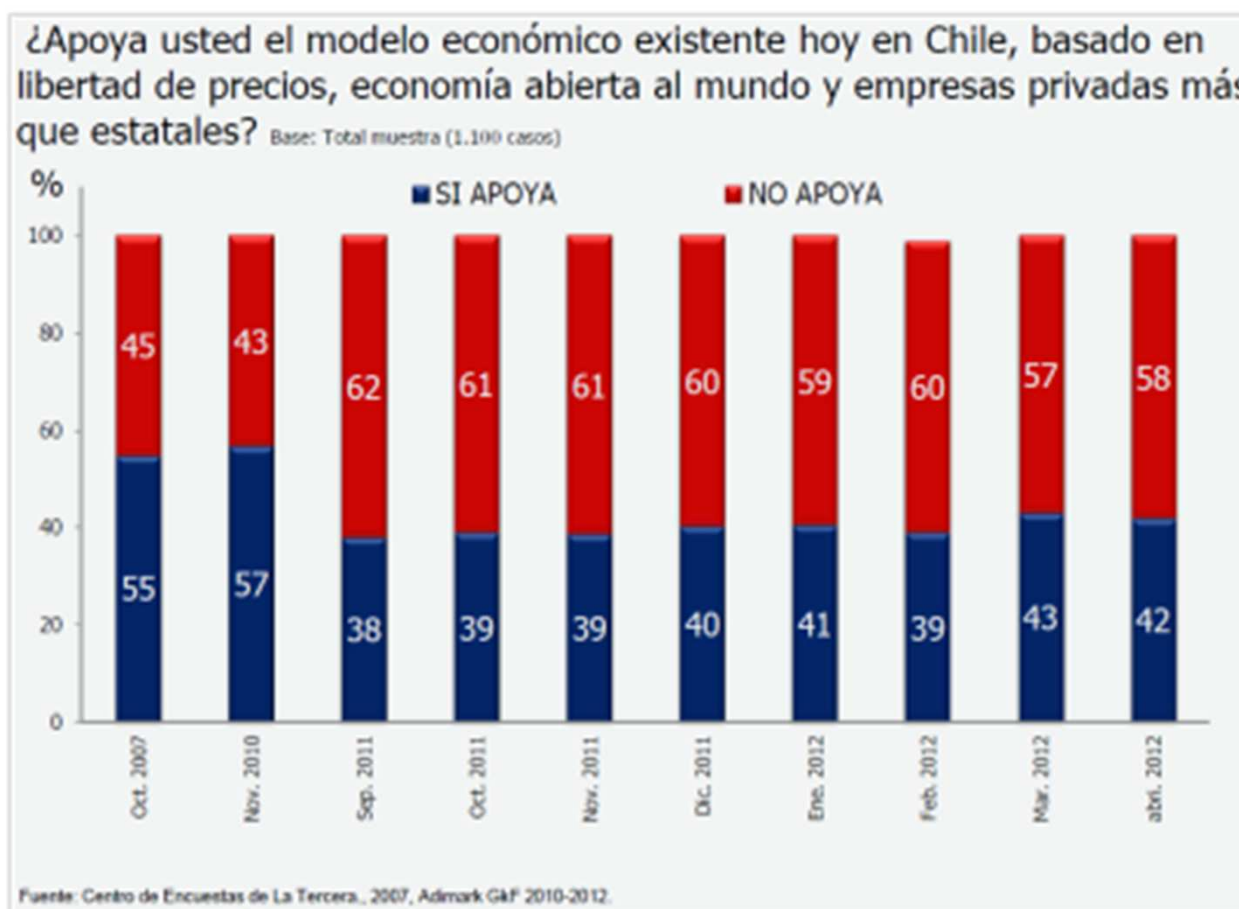
Creciente percepción ciudadana de inequidad social y críticas al modelo económico

Figura 11: Percepción de Inequidad y Movilidad en LAC



Creciente percepción ciudadana de inequidad social y críticas al modelo económico

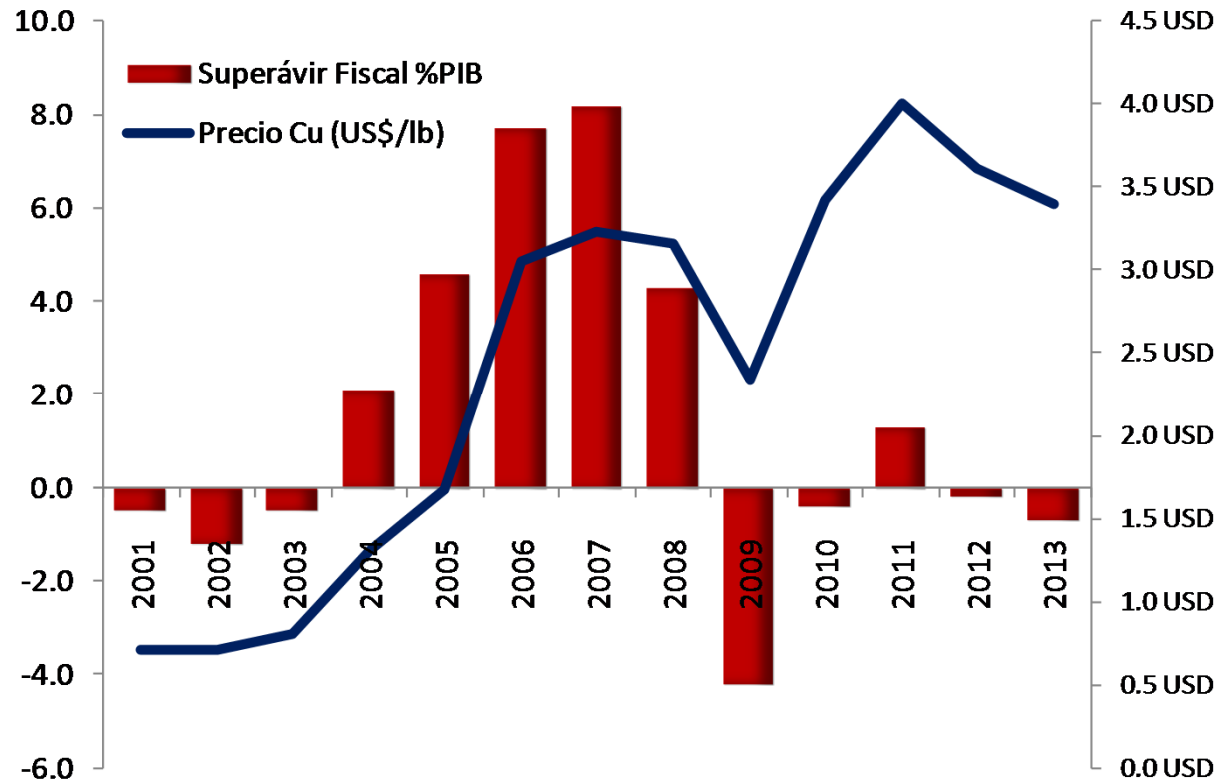
Figura 14: Apoyo al modelo económico existente en Chile



Propuestas de reforma tributaria instaladas en la discusión política-electoral

- Financiamiento reformas
- Cierre del déficit estructural.

Situación Fiscal

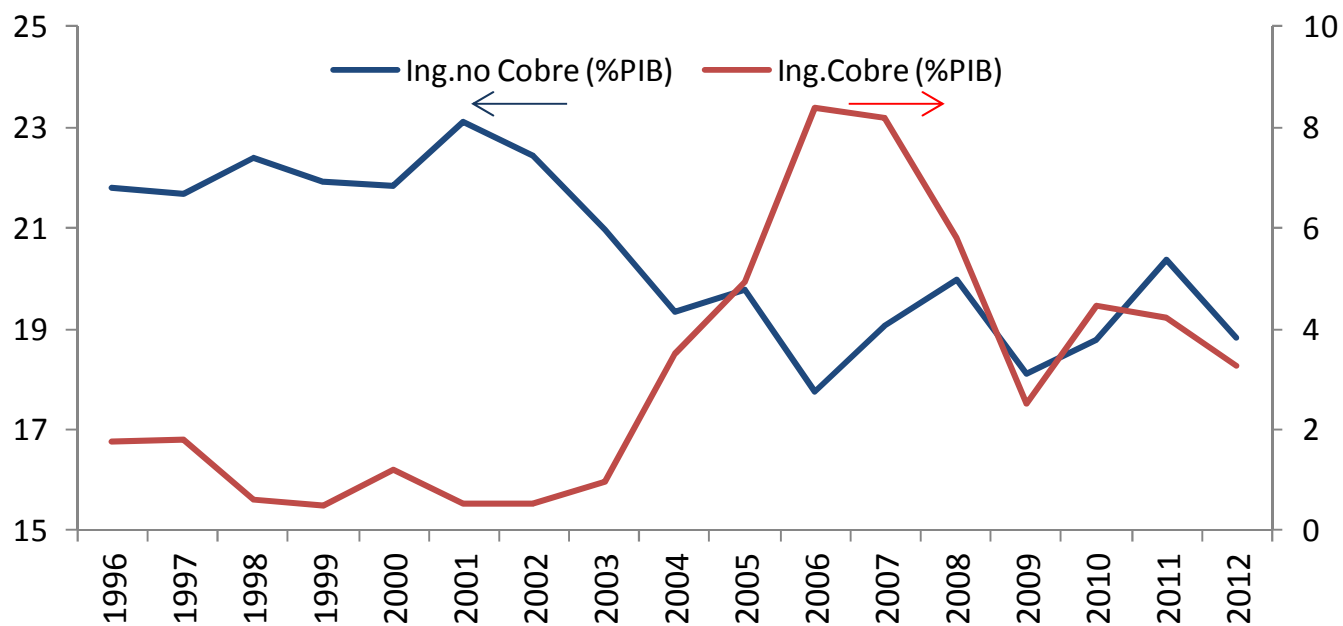


Año	2011	2012	2013
Def. Estructural	-1,6%	-1%	-1%
Pcu LP US\$	2.59	3.02	3.06

Δ- Pcu de US\$340¢ a US\$240¢ → Δ- US\$4.500 MM (1.8% PIB)

Situación Fiscal

Figura 3: Ingresos Fiscales asociados al Cobre y no Cobre



Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, varios años.

Propuestas de reforma tributaria instaladas en la discusión política-electoral

- Financiamiento reformas
- Cierre del déficit estructural.

Propuesta candidatura ganadora de la oposición

Cuadro Resumen Recaudación en Régimen
(% del PIB)

Medida	Recaudación (% del PIB)
1.Reducción de la Evasión y Elusión Tributaria	0,51
1.Cambios a la Estructura Tributaria	2,50
2.1 Impuesto a la Renta	1,92
2.2 Incentivos al Ahorro y la Inversión	-0,21
2.3 Medidas Orientadas a las PYMES	-0,18
2.4 Otras Medidas Impositivas	0,97
Total Recaudación en Régimen	3,01

Transición de 6 años.

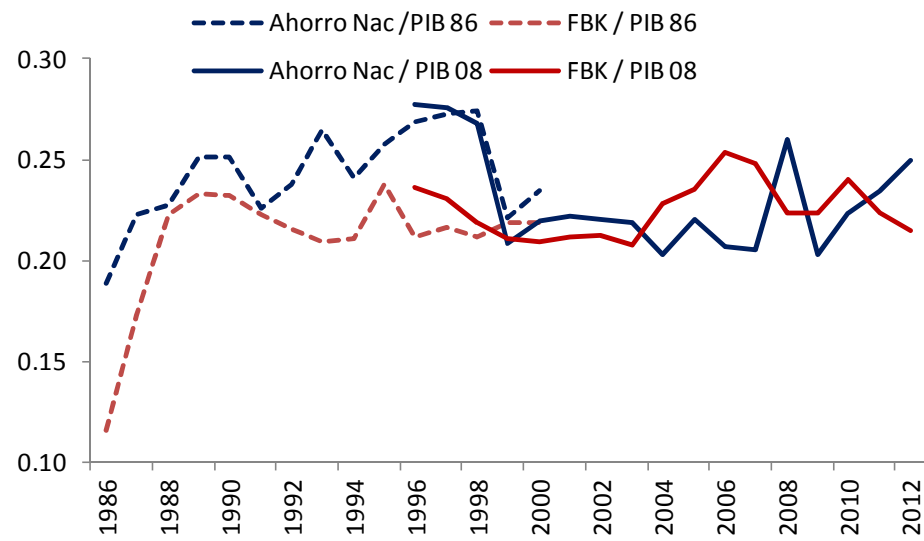
Principios orientadores para decidir el contenido de la reforma

1. Factibilidad que la reforma se pueda aprobar e implementar de forma relativamente expedita, y así generar recursos en forma oportuna para financiar su objetivo explícito: Educación.
 - Plantear la importancia de validar el sistema, al igual que en la reforma de los 90s.
2. El aumento de la recaudación esté concentrado progresivamente en quienes tienen mayores ingresos.
3. La mayor carga implique el menor impacto en la inversión, para no desacelerar la economía.
 - Evitar confrontación con los sectores políticos que ponen hincapié en el crecimiento económico como herramienta para reducir la pobreza y luego la desigualdad.

Principios orientadores para decidir el contenido de la reforma

4. Se debe favorecer ampliar las bases en la cuales se aplican los tributos, por sobre aumentar sus tasas. Esto se puede hacer eliminando franquicias tributarias.
5. La reforma debe disminuir la evasión y la elusión de los tributos. Sin duda la evasión y la elusión distorsionan la equidad horizontal y vertical del sistema tributario.
6. La reforma no debe favorecer la concentración del ahorro nacional y por ende de la propiedad.

Figura 16: Formación Bruta de Capital y Ahorro Nacional



Finanzas Públicas.

- Teoría muestra que la solución óptima al “trade off” entre eficiencia y costos de equidad tiene impuestos significativos al ingreso con tasas marginales altas: Fellman et al 1999, Widmaln 2001, Bénabou 2002. Además muestran tasa a la riqueza Erosa y Gervais 2002.
- Al incorporarse dificultad de recaudar, informalidad, aparecen otra razón para impuestos al ingreso del rK. Roger y Li (2009)