

Hacia una reforma tributaria justa y eficiente

Guillermo Larrain

- Contexto particular, el de una importante desaceleración de la inversión y del producto interno bruto.
- Causas conocidas :
 1. Ajuste de la inversión por el fin del ciclo de la minería,
 2. Consecuencias en el sector comercio e inmobiliario en particular en el norte del país,
 3. Término de los estímulos monetarios en Estados Unidos que implica una salida de capitales y por lo tanto un ajuste cambiario de impacto contractivo en el corto plazo.
- ¿Es por la reforma tributaria? Error doble :
 - no se pueden desconocer los primeros tres elementos y
 - es racional y no necesariamente político que los inversionistas adopten una actitud de “wait and see”

La reforma en perspectiva

- El mayor desafío que tenemos (y que han tenido muchos países desarrollados antes que nosotros) es hacer una reforma tributaria progresiva sin destruir el crecimiento.
- Es importante darse cuenta que resolver esta ecuación en la práctica es resolver uno de los problemas cruciales del desarrollo, al menos como lo entendemos en Occidente donde el crecimiento es un pilar del desarrollo.
- Los otros son justicia y democracia

Contenidos

- 1. Ciclo requiere más inversión y otra inversión**
- 2. El corazón de la reforma tributaria**
- 3. Estructura de la reforma tributaria**
 - *Incentivos a la inversión y al ahorro*
 - *Estructura del sistema tributario*

Contexto macro: desaceleración

- Los incentivos tributarios importan, tienen una gran capacidad para distorsionar comportamientos dado que son “impuestos”
- Caso de Japón:
 - El impuesto a las ventas subió de 5% a 8%. En parte para ahorrarse este costo, se adelantó consumo (sobre todo de bienes durables) y hubo un boom : el alza de impuestos fue expansiva

3 problemas con la inversión

1. Nivel

- La inversión es en buena parte irreversible.
- Una reforma de este tipo genera condiciones para “esperar y ver”.
- Mientras más inversionistas “esperen para ver”, más se desacelera la inversión y en general la actividad económica.

3 problemas con la inversión

2. Composición sectorial, crecimiento largo plazo
 - Hay que generar condiciones para la reasignación de la inversión hacia sectores transables.
 - Se ha producido una importante depreciación real que debiera aumentar la inversión en los sectores exportadores y sustituidores de importaciones. Esto no parece estar ocurriendo por el momento.
 - Dada la disponibilidad de financiamiento y los favorables términos cambiarios, es posible que la debilidad de la inversión hacia estos sectores se explique en parte por : esperar y ver.
 - Esta reasignación de recursos es necesaria para elevar el crecimiento potencial que debe basarse más en el sector externo que lo que lo ha hecho en los últimos 10 años.

3 problemas con la inversión

3. Ante los impuestos, productividad

- Hay que generar condiciones para que las empresas reaccionen al alza tributaria tratando de acomodarla con incrementos en la productividad

	ENDESA S.A.			EMBOTELLADORA ANDINA S.A.			CMPC		
	Actual	Ref. Tributaria (25%)	Ganancia por eficiencia	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia
25%									
Total de Ingresos	2.369.386.374	2.369.386.374		1.172.292.817	1.172.292.817		4.759.320	4.759.320	
Costo de Ventas	-1.328.702.775	-1.328.702.775	3,5%	-698.955.215	-698.955.215	1,4%	-3.789.800	-3.789.800	0,8%
	COPEC			BANCO DE CHILE			ENTEL		
	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia
Total de Ingresos	22.761.176	22.761.176		1.153.849	1.153.849		1.430.115.702	1.430.115.702	
Costo de Ventas	-20.204.827	-20.204.827	0,3%	-633.819	-633.819	2,1%	-1.208.535.665	-1.208.535.665	0,6%
	FALABELLA (No bancario)			SONDA					
	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia	Actual	Ref. Tributaria	Ganancia por eficiencia			
Total de Ingresos	5.491.439.750	5.491.439.750		681.191.697	681.191.697				
Costo de Ventas	-3.691.316.361	-3.691.316.361	0,9%	-534.628.762	-534.628.762	0,9%			

Problemas con la inversión :

Contener expectativas

- Es preciso contener expectativas para que las empresas retomen su nivel de inversión.
- Los fundamentos de la economía son sólidos.
- Estamos en un proceso de cambios importantes en Chile que son necesarios para su crecimiento potencial
 - Mejorar sustancialmente su educación pública y
 - su estabilidad social: reducir la desigualdad, perfeccionar el funcionamiento de la democracia.
- Las empresas tienen que apostar por Chile, pero es necesario darle al proceso de cambios un sentido-país, de un país del cual somos todos parte

El corazón de la reforma

1. *3% del PIB* para mejorar sustancialmente la educación pública

(¿por qué no subimos entonces el IVA?, es simple)

2. *“El corazón de la reforma” tiene otro componente: la forma de hacerlo*

El alza de impuestos debe ser “progresiva” es decir, los ricos deben pagar más que la clase media y estos más que los pobres

Implicancias del corazón de la reforma

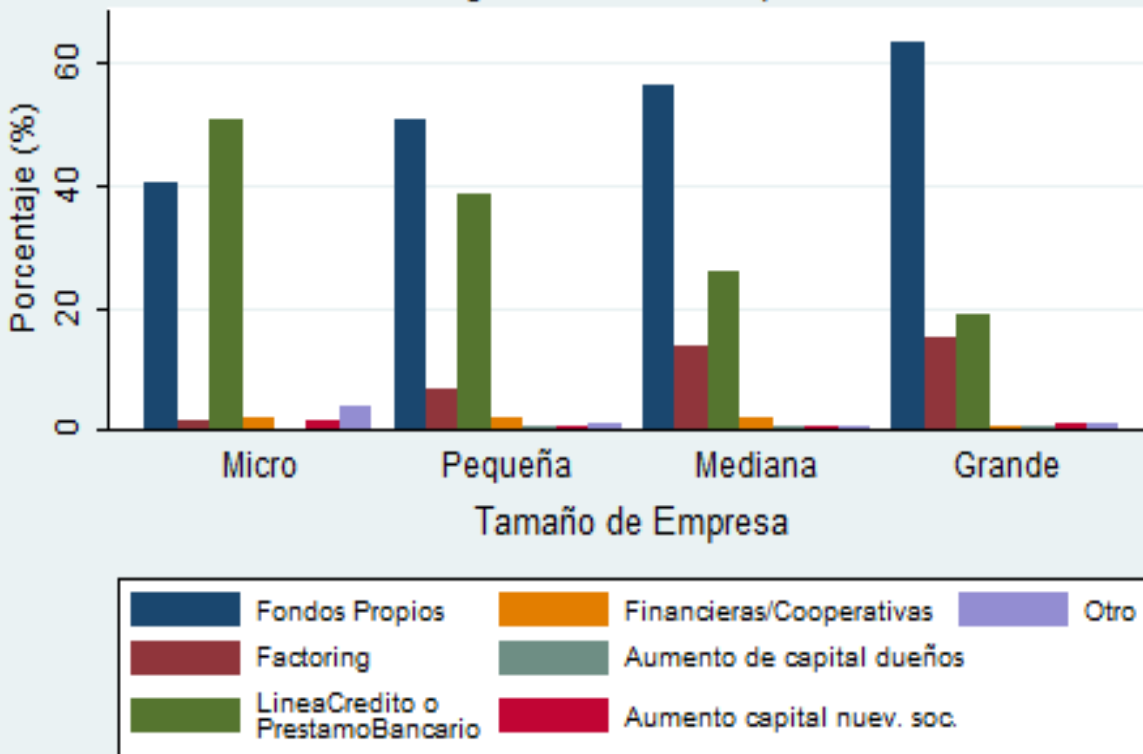
- Entre los aspectos más regresivos del sistema tributario actual está el FUT y por lo tanto, desde la perspectiva del corazón de la reforma su término es una medida crítica.
- Esto no quiere decir, como veremos más adelante, que no se requieran incentivos tributarios al ahorro corporativo.
- Lo que quiere decir es que dichos incentivos deben ser focalizados y no indiscriminados

Implicancias del corazón de la reforma

- Para minimizar los efectos nocivos que se derivan del hecho que los afectados por una reforma pagarán costos que en realidad quisieran evitar, el gobierno enfrenta un enorme desafío:
 - hacer alta pedagogía para darle perspectiva y
 - un sentido épico al esfuerzo que la(s) reforma(s) significan para todos

Estructura de la reforma : crítica al FUT

Forma de Financiamiento
Según Tamaño de Empresa



Fuente: Encuesta Longitudinal de Empresas

- *Esto es exactamente lo contrario de lo que debiera ser*
- Las restricciones de financiamiento, las sufren las micro y pequeñas empresas.
- Al depender del crédito bancario que para ellas es caro en promedio, probablemente invierten menos que lo que debieran
- Responsabilidad: FUT

Estructura de la reforma :

crítica al FUT

- El FUT ha sido criticado porque ha sido instrumento de elusión tributaria:
 - si ese fuera el problema bastaría con una mejor supervisión y sanciones de los abusadores.
- Sin embargo, el gráfico muestra una segunda dimensión de crítica al FUT: su desfocalización.
- El FUT es un diferimiento indefinido de impuestos que por lo tanto se parece a un subsidio...
- ... pero es un subsidio desfocalizado: no cumple su rol porque lo usan más quienes menos lo necesitan.
- Esto no es materia de supervisión y sanción sino de diseño

¿Por qué incentivar el ahorro en la propia empresa? 4 respuestas

1. Externalidad:

- ¿empresas que no logran ver el efecto socialmente deseable de su propia inversión y es necesario estimularla?
- Como el FUT es “horizontal”, no distingue entre tipos de empresas o sectores, esto equivale a decir que todas las empresas y todos los empresarios tendrían miopía. Supuesto excesivo

¿Por qué incentivar el ahorro en la propia empresa? 4 respuestas

2. Problemas de coordinación:

- en algunos sectores debe haber problemas de coordinación
- por ejemplo, que para que se desarrolle un sector se requiere la presencia de proveedores o capital humano que no está espontáneamente disponible
- El FUT incentiva indiscriminadamente el ahorro, independiente del sector.
- En muchos casos no hay problemas de coordinación y sin embargo el FUT está disponible para ellas también

¿Por qué incentivar el ahorro en la propia empresa? 4 respuestas

3. Restricciones de liquidez:

- en mercados financieros poco desarrollados, las empresas enfrentan restricciones crediticias.
- El FUT se justifica desde esta perspectiva porque en los años ochenta Chile no tenía acceso a los mercados financieros internacionales y el mercado doméstico era subdesarrollado.
- Muchas empresas en esa época tenían restricciones crediticias: era razonable pensar que estimular indiscriminadamente el ahorro corporativo era una buena idea.
- ¿Es esta situación hoy justificada?
- Solo se justifica para empresas de menor tamaño, como parte de un paquete que facilite el financiamiento con recursos propios (ahorro) de empresas que no tienen buen acceso al financiamiento provisto en el mercado de capitales

¿Por qué incentivar el ahorro en la propia empresa? 4 respuestas

4. Competencia tributaria internacional:

- Esto ocurre en industrias en las que hay movilidad de capitales (por ejemplo, el sector minero)
- Sin embargo, hay otros condicionantes de las decisiones de inversión que no se relacionan con este incentivo:
 - estabilidad jurídica,
 - corrupción,
 - capital humano,
 - ventajas naturales,...) o
 - tamaño de mercado doméstico para sectores no transables

Tres lógicas para incentivar el ahorro corporativo

1. Parte de una política industrial,
 - Ya sea por externalidades o fallas de coordinación, se puede usar el instrumento tributario para facilitar la asignación de recursos hacia actividades específicas;
2. Para atraer capital extranjero,
 - pero a sabiendas que los determinantes de la asignación del capital extranjero considera otros elementos
3. Para facilitar el financiamiento con recursos propios,
 - (ahorro) de empresas que no tienen buen acceso al financiamiento provisto en el mercado de capitales

Estructura tributaria :

alto costo ajuste de cualquier cambio

- El gobierno optó por mantener el sistema integrado – cuya virtud teórica es la justicia horizontal. Para contrarrestar el incentivo a la elusión derivado del diferencial de tasas, se retiene el 10% y concepto de “renta atribuida”
- Todas las opciones puestas sobre la mesa tienen costos de implementación no despreciables.
- Es decir, cambiar de sistema no es barato y ninguna opción es diametralmente superior a las otras en todas las dimensiones

Estructura tributaria : 3 comentarios

1. ¿Solo subir tasa 1ª categoría: renta devengada, sin retención del 10% y renta atribuida?
 - la reforma no alcanzaría al 3% del PIB. Sería “gatopardezca”. ¿Miopía?
2. Costos de transacción / complejidad no despreciables:
 - Implementación de renta atribuida, como dice el GOB, es compleja
 - El sistema actual también es complejo
 - Pero el costo de transacción de un sistema a otro debe ser atendido:
 - Costo puede ser alto,
 - Su impacto puede ser significativo
3. Sistema desintegrado
 - tiene virtudes y problemas,
 - tiene costos de transacción
 - y su implementación compleja ¿tasa a empresas de bajos ingresos?

Criterio posible :

desarrollismo o evolucionismo

- *El sistema tributario debe ser útil para distintas empresas durante su trayectoria de crecimiento:* debe reconocer características inherentes de la empresa
- El régimen tributario no debiera ser el elemento que discrimine si una empresa puede crecer o no.
- Así,
 - empresas cercanas a la informalidad, de tamaño pequeño, pocos activos, poca capacidad de gestión: Renta Presunta
 - empresas más grandes, con activos importantes, contratan suficientes trabajadores y su estructura de propiedad es simple (pertenece a una persona o una familia), el sistema integrado: la empresa es el dueño;
 - con estructuras de propiedad complejas, ventas, activos o empleados sobre ciertos umbrales o cuando recurre a financiamiento en el mercado de capitales, es razonable postular un sistema desintegrado

Idea Final

- El régimen tributario debe ser tal que cobre a los contribuyentes lo que el Estado necesita para funcionar y cumplir sus compromisos con los ciudadanos
- Estas necesidades y compromisos se adquieren democráticamente
- Este régimen debe permitir que las empresas crezcan y contribuyan al desarrollo del país

Hacia una reforma tributaria justa y eficiente

Guillermo Larrain