

Evaluación del Proyecto de Modernización Tributaria

Klaus Schmidt-Hebbel

Ex Economista Jefe de la OECD

Profesor Titular, Universidad del Desarrollo

Profesor Titular, P. Universidad Católica de Chile

Comisión de Hacienda del Senado

Santiago, 3 de octubre de 2019

1. Estimación de efectos sobre la recaudación

Estimación efectos recaudación (1/3)

- **Principio conservador**
 - ✓ No se consideran efectos de recaudación por mayor crecimiento
- **Estimación recaudación por boleta electrónica (menor evasión de IVA por 1,5% más menor evasión por impuesto renta)**
 - ✓ Está fundada en evasión actual por tamaño de empresas y en experiencia previa de introducción de factura electrónica

Estimación efectos recaudación (2/3)

- **No se considera mayor recaudación por:**
 - ✓ Impuesto global complementario de personas naturales por activos adicionales en el exterior (US\$ 50-100 m. anuales)
 - ✓ Menor costo de reintegración por tratados de doble tributación
 - ✓ Mayor certeza jurídica y DEDECON: elevan tasa de retorno ajustada por riesgo, aumentando inversión y recaudación

Estimación efectos recaudación (3/3)

- **Cuestionamientos**

- Estimación de recaudación ha sido cuestionada como excesivamente optimista por algunos, especialmente respecto de tres ítem
- Fernando Barraza, Director del SII, presentó la fundamentación de estas estimaciones (US\$, en régimen):
 - Integración total -833 m.
 - Boleta electrónica obligatoria (IVA+renta) +970 m.
 - 19% sobre servs digs y comercio transfront. +253 m.

- **Resumen**

- ✓ **La estimación del efecto total de la MT sobre recaudación, por US\$ 478 en régimen, es adecuada o, más bien, es conservadora**

2. Estimación de efectos sobre la eficiencia (variables macro y PIB)

Estimación efectos macro y PIB (1/4)

- Componentes de la reforma que contribuyen a **mayor** ahorro, inversión, stock de capital, productividad, empleo formal y PIB (**principales**):
 - Integración tributaria de 100%
 - Reducción de tasas de tributación de empresas bajo renta atribuida y de personas dueñas o socias de empresas
 - Depreciación instant. temporaria, crédito construcción viviendas, prórroga zonas extremas, menor plazo recup IVA
 - Modificación a régimen pyme
 - Ampliación de bases tributarias: boleta electrónica, impuestos digitales y al comercio transfronterizo
 - Mejor asignación de recursos: modific. impuesto verde, declar. activos exterior, mayor capacidad fiscalización SII
 - Mayor certidumbre legal y fortalecimiento de derechos de los contribuyentes

Estimación efectos macro y PIB (2/4)

- Componentes de la reformas que contribuyen a **menor** ahorro, inversión, stock de capital, productividad, empleo formal y PIB (**muy secundarios**):
 - Impuesto de 1% sobre inversiones en regiones: efecto adverso muy menor porque pago es contra aprobación del proyecto (reduce plazos de aprobación) y si se aprueba que el 50% del 1% sea crédito
 - Limitación de exenciones de impuestos a universidades y predios forestales: efecto adverso muy menor porque evita un mal uso de la franquicia

Estimación efectos macro y PIB (3/4)

- **Metodología aplicada por el MH es adecuada:**
 - ✓ Cambios tributarios tienen efectos permanentes sobre los niveles de capital, productividad, empleo y PIB, pero no sobre sus tasas de crecimiento de largo plazo
 - ✓ No parece factible cuantificar los efectos de todas las medidas incluidas en la MT
 - ✓ Estimación de MH de efectos de la MT, para los componentes principales de la reforma, se basa en:
 - ✓ un modelo simple agregado de crecimiento a la Solow
 - ✓ en parametrizaciones para Chile, basadas en información tributaria, de cuentas nacionales y estudios técnicos de terceros

Estimación efectos macro y PIB (4/4)

- **Estimación total del MH:**
 - ✓ Aumentos de tasas de crecimiento promedio anual (en 12 años): de inversión en 2%, de productividad en 0,1% y del PIB en 0,4%, y 50.000 mayores empleos formales por año
 - ✓ Estas estimaciones fueron criticadas livianamente por distintas personas, sin que estas críticas se basen en estimaciones o simulaciones de modelos formales
 - ✓ Estimaciones de MH están dentro de rangos posibles, pero probablemente sean algo elevadas
 - ✓ Aunque los efectos fueran un 25% de los estimados (implausible), serían significativos: mayor PIB 1,2%, año 12.
- **Resumen:**
 - ✓ **La MT eleva inambiguamente los niveles de ahorro, inversión, capital, empleo y PIB de Chile**

3. Estimación de efectos redistributivos

Estimación efectos redistributivos (1/4)

- **Efectos sobre equidad horizontal**

- ✓ Sistema semi-integrado actual es altamente inequitativo y castiga al emprendimiento:
 - ✓ Los contribuyentes de ingresos bajos, que están en el tramo de ingresos de hasta 13,5 UTA, y que son socios de empresas, no pueden recuperar como crédito el pago de impuesto de primera categoría (pyme o no pyme) en su global complementario, perdiendo 9,45% de su ingreso – el 100% del impuesto que pagan injustamente
 - ✓ Mientras que los trabajadores dependientes en dicho tramo de renta están exentos de impuestos a la renta
- ✓ La reintegración total reestablece la equidad horizontal y fomenta el emprendimiento

Estimación efectos redistributivos (2/4)

- **Efectos sobre equidad vertical**
 - ✓ La MT contiene muchos componentes con potenciales efectos sobre la equidad vertical
 - ✓ El efecto de integración del 100% es ambiguo: beneficia mucho a dueños de capital de bajos ingresos (pymes, socs.)
 - ✓ Es imposible evaluar los efectos distributivos de esta reforma (o de cualquier reforma tributaria compleja), en ausencia de un modelo de equilibrio general dinámico, con apertura de:
 - ✓ receptores de ingreso por tramos de ingresos,
 - ✓ distintas categorías de tributación,
 - ✓ tipos de ingreso (trabajo dependiente, trabajo independiente, capital pymes, capital no pymes), y
 - ✓ definiciones alternativas de rentas (efectivas vs. presuntas; es decir, ingreso vs. riqueza)
- **No hay un modelo de estas características para Chile**

Estimación efectos redistributivos (3/4)

- **Las afirmaciones sobre los efectos redistributivos en cuanto a equidad vertical ...**
 - ✓ ... de algunos analistas son sesgadas y no se basan en modelo alguno
 - ✓ Exministro Nicolás Eyzaguirre: “Yo creo, y no me equivoco, si afirmo que este proyecto es el más regresivo que haya sido aprobado, salvo durante la dictadura de Pinochet, durante los últimos 100 años”

Estimación efectos redistributivos (4/4)

- ✓ Curiosa afirmación del ex Ministro de Hacienda, padre o padrino de las **cinco reformas más inambiguamente e indiscutiblemente regresivas (no se necesita modelo) desde 2000:**
 - ✓ reducción de la tasa de impuesto marginal más alta a las personas desde 45% a 40% (en 2001)
 - ✓ reducción adicional de la misma tasa, ahora desde 40% a 35% (en 2016)
 - ✓ aumento del aumento del IVA de 17% a 18% (en 2001)
 - ✓ aumento de la tasa de impuesto a empresas de 15 % a 17% SIN un crédito compensatorio a los 10 millones de afiliados al sistema de pensiones, cuyas pensiones disminuyen por este concepto (en 2001)
 - ✓ Idem, de 20% a 27% (2016), también SIN crédito compensatorio
- ✓ **Pero: es probable que los beneficios de la combinación de las 3 primeras reformas en eficiencia (mayor crecimiento) superen largamente a sus costos por regresividad**
- ✓ **MT en cambio: aumenta el crecimiento, mejora equidad horizontal, con efectos inciertos (peqs.) en equidad horizontal**

4. Evaluación de la MT por los organismos internacionales

Evaluación de los organismos internacionales

- La propuesta de MT del Gobierno ha recibido fuertes apoyos de las dos principales instituciones internacionales de las cuales Chile es miembro
- OCDE (enero 2019): estima que la reforma aumentará la inversión, el empleo y el crecimiento, y contribuirá a la simplificación, la neutralidad y la certeza jurídica del sistema tributario
- FMI (nov. 2018): avala que la reforma hará el sistema tributario más simple y eficiente, y contribuirá a una mayor inversión y un mayor crecimiento de Chile
- **Estas aprobaciones o avales son infrecuentes – me consta desde adentro de estas instituciones**

5. Resumen del los Efectos de la MT

Efectos del PDL de Modern. Tributaria (1/2)

Objetivos de un buen sistema tributario	¿Cumple Chile hoy?	Efectos del PDL de MT
Eficiencia		
Fomenta (no daña) ahorro, inversión, trabajo, emprendimiento	No	Positivos
Cuida salud y medio ambiente	Débilmente	Algo positivos
Neutralidad sectorial	Más o menos	Inciertos/positivos
Certidumbre legal y de tratamiento tributario por la autoridad	No	Positivos
Gravar al agente (RUT) que genera los ingresos	No	Muy positivos
Capacidad de fiscalización de pago de impuestos	Más o menos	Positivos

Efectos del PDL de Reforma Tributaria (2/2)

Objetivos de un buen sistema tributario	¿Cumple Chile hoy?	Efectos del PDL Reforma Tributaria
Equidad horizontal (personas de iguales ingresos pagan lo mismo)	No	Muy positivos
Equidad vertical (personas de mayores ingresos pagan prop. más)	Más o menos	Inciertos
Recaudación (para financiar gastos necesarios del Estado)	Más o menos	Positivos
Simplicidad	No	Positivos
Equilibrio de derechos y deberes del contribuyente	No	Positivos

6. Conclusión

En conclusión

- Ésta es una **buena propuesta** de reforma tributaria para Chile, que contribuirá al **crecimiento** y al **empleo formal**, a la **equidad horizontal**, a la **simplicidad**, a una **menor evasión**, a un **fortalecimiento del SII** y a un **fortalecimiento** de la **certeza jurídica** y de los **derechos de los contribuyentes**
- Pero para el futuro **quedan otras reformas pendientes** para lograr un sistema tributario de **frontera internacional**

Evaluación del PDL de Modernización Tributaria

Klaus Schmidt-Hebbel

Ex Economista Jefe de la OECD

Profesor Titular, Universidad del Desarrollo

Profesor Titular, P. Universidad Católica de Chile

Comisión de Hacienda del Senado

Santiago, 3 de octubre de 2019