

PDL “Modernización Tributaria” e integración de impuestos: Algunos elementos para la discusión

Ignacio Briones, PhD Economía, Decano Escuela de
Gobierno UAI

Comisión Hacienda Senado de la República de Chile,
7 de octubre de 2019

Esta presentación

- 1. Aborda principalmente discusión integración en **base** a retiros por estar en el centro del debate
 - i. **Conceptos básicos**
 - ii. **Equidad horizontal**
 - iii. **Regresividad**
 - iv. **Inversión**
- 2. Plantea elementos ausentes en el PDL pero deseables de abordar

1- Integración tributaria

1.1. Conceptos Básicos

- Impuestos siempre los pagan personas
- Principio económico básico: no es correcto mirar separadamente el impuesto corporativo de su efecto en individuos (dueños, trabajadores, consumidores), Mirrlees et. al (2011)
- Integración reconoce como crédito al impuesto personal el impuesto pagado por la empresa. Actúa como retención
- Hablar de integración como “beneficio a las grandes empresas”, no tiene mucho sentido. Hay que mirar dueños.
- Tampoco confundir concepto de integración con la **base del impuesto** (i-atribuida o ii. Retiros)
 - Costo reintegrar=US\$833 millones/año (régimen)
 - Se divide en
 - i) cambio base atribuida a base retiros en sistema 100% integrado (14 A) y
 - ii) cambio sistema semi integrado (14 B) a integrado, manteniendo base retiros
 - Problemas prácticos de atribución: i) complejidades societarias; ii) **defensa contribuyente**; iii) utilidad contable no es flujo de caja empresa

1.1. Conceptos básicos: literatura y recomendaciones

- **Integración tributaria no es de Marte**

- Literatura sobre impuestos óptimos (Mirrlees 1971; Alt 1983; Ballard et al. 1985; Hubbard 1993; Gravelle 1999; Gordon 2011; Harberger 1966, 2010)
- Comisiones, Mirrlees UK (“Tax by Design”, 2011), Australia (2009), EEUU (2005)

- **Comisión Mirrlees “Tax By Design”:**

- *“Income from all sources should be taxed according to the same rate schedule”*

=> Neutralidad=>equidad horizontal y no distorsión decisiones inversión/trabajo

- *“It makes sense to tax most business income before it leaves the company, through corporation tax. **But we should reduce the personal tax rates on corporate-source income (dividend income and capital gains on shares) by the same amount to reflect the corporation tax already paid.** The combined rates of corporate and shareholder taxation **should equal the tax rates levied on employment and other sources of income.**”*

=> Integración en base a flujos

1.2. Integración en base a retiros y equidad horizontal

- **Afirmación común n°1:** *“No contribuye a equidad horizontal: dueños del capital pagan impuesto al consumo mientras que trabajadores dependientes enfrentan impuesto al ingreso”*
- “Empresario de alto ingreso ahorra a tasa corporativa (27%) pero trabajador de alto ingreso al 35%”.
- **Válido solo cuando trabajador y empresario enfrentan una tasa personal marginal mayor que la corporativa de 27%.**
- En tabla IGC: personas con tasa marginal de 30,4% o más => ingresos superiores a **\$50 millones/año = 1,5% de los contribuyentes**
- **Para el 98,5% de los contribuyentes esta discusión es irrelevante ya que equidad horizontal está asegurada. ¿Por qué?**
 - En esquema integrado en base a retiros, empresario siempre puede retirar, pagar la tasa personal que corresponda y luego volver a invertir en la empresa
- **¿De verdad la preocupación de política pública debiera estar en eventuales brechas entre el 1% más rico?**

1.2. Equidad horizontal: relevancia económica de la brecha

Renta anual (millones pesos)	tasa marginal personal	Tasa efectiva impuesto personal				
		Empresario que ahorra en empresa (1)	Trabajador (2)	Trabajador con máximo APV y Deposito convenido (3)*	Brecha (1)-(2)	Brecha (1)-(3)
67	30,4%	14,7%	15,6%		-0,8%	
100	35%	18,7%	21,9%		-3,2%	
250	35%	23,7%	29,7%	24,1%	-6,1%	-0,4%
350	35%	24,6%	31,2%	27,2%	-6,6%	-2,6%
500	35%	25,3%	32,4%	29,6%	-7,0%	-4,2%
1.000	35%	26,2%	33,7%	32,3%	-7,5%	-6,1%
5.000	35%	26,8%	34,7%	34,5%	-7,9%	-7,6%

Fuente: elaboración propia

- Brecha máxima tiende a 8% (35%-27%) ; Brecha en “era FUT” (25%; 15%) era significativamente mayor lo que en el margen incentivaba la “creatividad tributaria”, empresas de papel y elusión
- Brecha máxima de 8% solo se da entre personas de rentas Súper Altas (ej. \$5.000 millones/ año en la tabla)
- Para rentas > 250 millones al año (0,1% de la población?), la brecha podría ser incluso inexistente si se considera posibilidad de APV y Depósito Convenido.

1.2. Equidad horizontal: relevancia económica de la brecha

HOY

CUANDO RETIRE

+8%

-8% - 9,45%

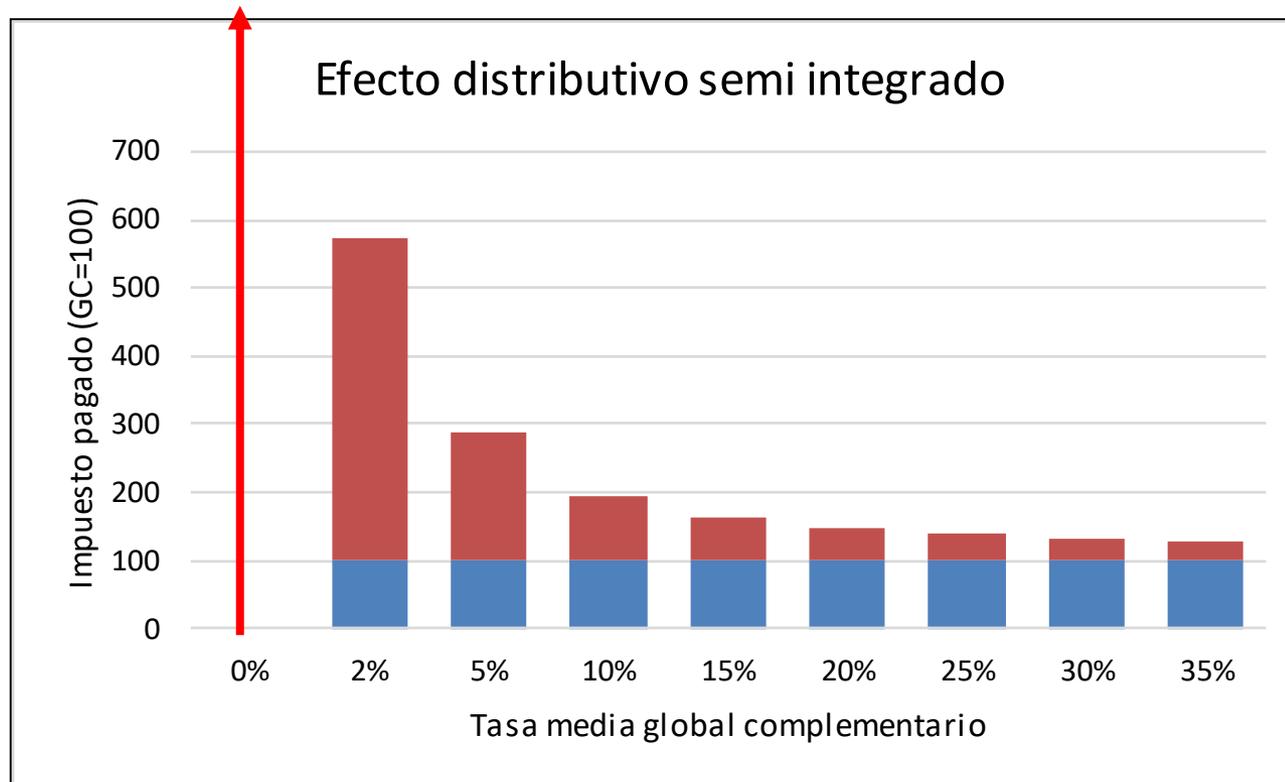
Ingreso anual (Millones pesos)	Brecha	Tasa interes anual implicita (según año retiro)			
		1	2	5	10
5.000	8%	118%	48%	17%	8,2%
250	6%	158%	64%	23%	11%
120	4%	236%	96%	34%	16%
80	2%	473%	192%	68%	33%
70	1%	945%	384%	136%	66%

Fuente: elaboración propia

1.2. Equidad horizontal: ¿En sistema semi integrado?

- **Semi integración, **SÍ** afecta equidad horizontal. La razón es que grava a todos los tramos de renta con “peaje” de 9,45%**
- **Efecto “peaje” es proporcionalmente mucho mayor para las rentas bajas y para quienes retiran las utilidades antes (típicamente los emprendedores de menores ingresos)**
- **Si argumento es que “súper ricos no retiran nunca”, entonces aplicarles un peaje de 9,45% es por definición irrelevante (valor presente tiende a \$0)**
- **De hecho, tras reforma 2014, dado el masivo retiro vía impuesto sustitutivo bajo modalidad de tasa variable (US\$18.000 millones, aprox.) con tasa media de 17%, es esperable que por muchos años personas de altos ingresos no retiren utilidades. Esto es consistente con que, a la fecha, recaudación 9,45% sería baja.**

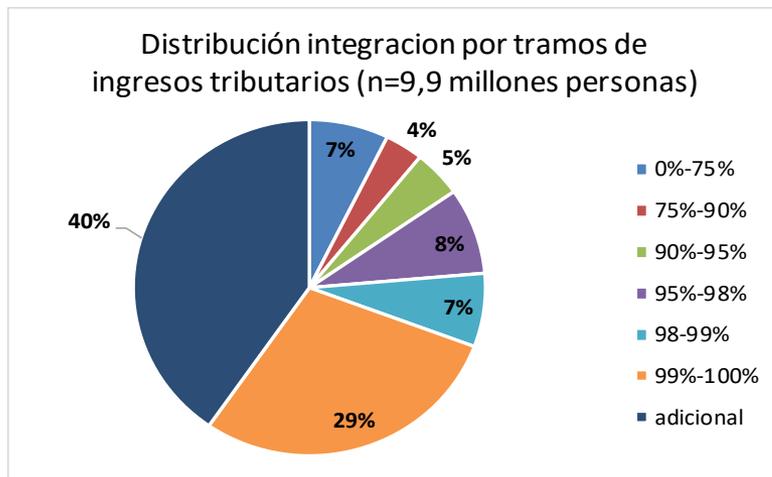
1.2. Equidad horizontal: ¿en sistema semi integrado?



- Empresario que, por renta, debía pagar 0% a nivel personal termina pagando 9,45%. Es decir, infinito % más
- Empresario que debía pagar tasa efectiva de 2%, termina pagando casi 6 veces más
- Empresario con tasa media de 35% paga solo 27% más

1.3. Integración en base a retiros y distribución ingreso

- **Afirmación 2:** *“beneficia básicamente al 1% más rico y empeora significativamente la distribución del ingreso” (¿“PDL más regresivo de últimos 100 años”?).*



PARTICIPACIÓN INGRESO DISPONIBLE (post TAX)		
Percentil de ingreso tributario percibido	INTEGRADO (2017)	SEMI INTEGRADO
0%-75%	30,68%	30,77%
75%-90%	23,71%	23,80%
90%-95%	13,20%	13,23%
95%-98%	12,78%	12,77%
98-99%	6,69%	6,66%
99%-100%	12,95%	12,78%
n=9,9 millones de personas		

Fuente: elaboración propia en base a SII

- 1% mayor ingreso: US\$ 229 millones/ año= 29% del total (o 48% de lo que reciben chilenos)
- Pero: equivale a 1,4% de los ingresos percibidos por contribuyentes del 1% de mayores ingresos (SII) y a 0,5% de sus ingresos devengados (WB 2015) **¿De verdad esto empeora sustancialmente la distribución del ingreso? (ver cuadro)**
- Compensaciones por US\$ 464 millones, (US\$180 millones en actividades segmento más rico=mkt maker, retiros desproporcionados + US\$172 millones back to back), deberían corregir sustancialmente efecto

1.4. Integración en base a retiros e inversión

Afirmación 3: “no favorece la inversión, sino lo contrario”

- Sistema desintegrado afecta principio de neutralidad de ingresos, distorsionando decisiones de ahorro e inversión (Comisión Mirrlees 2011; Australia 2009, Gordon 2011; Hubbard; Gravelle and Kotlikoff 1989)
 - **¿Cuál es la externalidad negativa que justifica sobre gravar el capital?=> efecto en eficiencia**
- Integración en base a retiros puede incentivar ahorro ya que aumenta retorno inversionista. Es un préstamo a tasa 0%. Pregunta: ¿queremos incentivar ahorro?
- **Simplificación ayuda a la inversión**
- No tenemos evidencia empírica directa del efecto en inversión. Sin embargo tenemos evidencia indirecta de inversiones transnacionales con o sin crédito tributario:
 - **Hines (1996) encuentra que mayores tasas de impuesto corporativo tienen efectos adversos en la inversión significativamente mayores con países en que no hay acuerdo de doble tributación que permita imputar crédito tributario.**

Resumiendo..

- Creo que discurso de impactos adversos de la integración en base a retiros en equidad, regresividad y en términos de que beneficia solo a grandes empresas se han exagerado
- Creo también que integración es buena medida que simplifica y puede ayudar a la inversión, aunque tampoco hay que sobrevalorar este efecto (no olvidar que costo en régimen son US\$833 millones=0,3% PIB)
- **Lo más importante es que contribuye a equidad horizontal => neutralidad de ingresos**
- ¿Bajar tasa corporativa y desintegrar? Un momento...
 - Desintegrar destruye completamente equidad horizontal,
 - Empeora a contribuyentes emprendedores de bajos ingresos
 - No es obvio que aumente inversión
 - baja tasa corporativa hay que compararla con “peaje” más alto a pagar mañana.
 - Un ejemplo: baja tasa corporativa a 15%=>tasa personal efectiva máxima pagada mañana=50%. **A nivel emprendedor, esto es equivalente a tener un esquema integrado base retiros con tasa corporativa 15% y tasa máxima personal 50%**
 - Aumenta brecha de tasa personal con corporativa=> volvería a generar incentivos para “creatividad” tributaria, empresas de papel o evasión. Aumenta costo fiscalizar

2- Elementos deseables pero ausentes del PDL

2.1. Reformas deseables pero ausentes del PDL

1-Renta Presunta: Al hablar de Modernización, no tiene ningún sentido mantener anacrónica presunción de rentas en pleno siglo XXI

- Gasto tributario: US\$300 millones /año aprox
- Atenta contra equidad horizontal
- Es injusto y se presta para malos usos

2-Cancha pareja combustibles y corrección externalidades

- Diesel: 1.5 UTM/M3 (de las más bajas OCDE) + reintegro camioneros (US\$90 millones /año)=> ¿medida progresiva?
- Gasolina: 6 UTM/M3
- Igualar las tasas recaudaría US\$1600 millones/año aprox
- Economía política. Gradualidad; ¿subir a cambio rebaja IVA?

Reformas deseables pero ausentes del PDL

3-Cancha pareja Impuesto Alcoholes: por cantidad alcohol en lugar de ad valorem.

4-Impuesto tabaco: cigarrillos enfrentan un impuesto promedio cercano al 60%, impuesto que se descompone en un impuesto específico de \$50 pesos por cigarrillo y un impuesto ad valorem de 30%.

Todas estas medidas son impopulares, pero apuntan en la dirección correcta en pos de tener un sistema tributario más justo, simple y eficiente