Principios de Política Tributaria para Evaluar la Reforma Propuesta

Claudio Agostini
Octubre 2019

Objetivos del Sistema Tributario

- Objetivo principal es obtener la recaudación tributaria necesaria para financiar gasto público (provisión de bienes y servicios públicos)
- Eliminar externalidades negativas (efectos del consumo y la producción sobre otros, como la contaminación por ejemplo)
- Redistribuir el Ingreso

Objetivos del Sistema Tributario

- Hay que lograr estos objetivos minimizando:
 - Costos de eficiencia: distorsión en las decisiones de trabajo, ahorro e inversión, estructura organizacional
 - Costos de fiscalización y administración
 - Costos de cumplimiento
- Sistema tributario ideal debiera ser “Simple, Justo y Eficiente” (Sir James A. Mirrlees, Premio Nobel de Economía)

Criterios de Política Tributaria

- Equidad Horizontal: con un impuesto al ingreso óptimo, personas con igual ingreso pagan lo mismo independiente de las fuentes de sus ingresos (Mirrlees (1971), Musgrave (1990), Cordes (1999))
- Equidad Vertical: si mejorar la distribución del ingreso es algo que importa en la sociedad, con un impuesto al ingreso óptimo personas que ganan más pagan más (Mirrlees (1971, 1976), Seade (1977), Diamond (1998), Keuschnigg (2011))
- Redistribuir ingreso se logra en forma más eficiente a través de impuesto progresivo al ingreso (Atkinson y Stiglitz (1976), Slemrod (1991), Kopczuk (2001), Davies y Hoy (2002), Creedy (2011), Saez (2004), Boadway (2012))
- Exenciones de impuestos a algunos bienes son un mal instrumento redistributivo que genera ineficiencias adicionales (Creedy (2011), Boadway (2012))

Criterios de Política Tributaria

- Regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso rompen equidad horizontal y generan ineficiencias importantes (Zee (1997); Auerbach y Hasset (1999); McLure (1999)).
Adicionalmente, aumentan la desigualdad (Picketty y Saez, (2003)) por lo que son una mala idea tanto por eficiencia como por equidad
- Es importante no generar distorsiones entre las distintas fuentes de ingreso. Todos los ingresos deben ser tratados de la misma forma: sueldos, salarios, dividendos, ganancias de capital y utilidades deben estar sujetos a la misma tasa final de impuestos (Mirrlees et al (2010), Johnson y Myles (2011), Diamond y Saez (2011))

Criterios de Política Tributaria

- Impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente la evasión y la elusión y generan eficiencia administrativa, por lo que deben ser preferidos en la implementación del sistema tributario (Keppler y Nagin (1989), Andreoni, Erard y Feinstein (1998), Alm (1999), Bloomquist (2003), Slemrod (2006, 2007), Kleven et al. (2011)).
- El impuesto a las utilidades de las empresas debe jugar precisamente el rol de retención de impuesto al ingreso de las personas, por eso es que la integración del impuesto a las empresas con el de las personas es preferible (Bird (1996); Gordon (2011); Keuschnigg (2011)) (Alt (1983), Gravelle (1999)).

Criterios de Política Tributaria

- Los tratamientos tributarios preferenciales a las ganancias de capital generan una “industria” de elusión tributaria que distorsiona las decisiones de inversión, de elección ocupacional y la estructura organizacional de las distintas actividades económicas (Slemrod y Yitzhaki (2002), Boadway y Keen (2003), Burman (2010)), aumentando además la desigualdad (Saez y Diamond, 2011)).
- La redistribución óptima de ingresos a través de un impuesto progresivo al ingreso incluye un impuesto negativo al ingreso para las personas de bajos ingresos, el cual desaparece gradualmente al aumentar el ingreso (Mirrlees (1971 y 1976), Tuomala (1990), Brewer, Saez y Shepard (2010), Jacquet, Lehmann y Van der Linden (2010), Diamond y Saez (2011), Boadway (2012)).

Un Sistema Tributario Moderno

- Base lo más amplia posible (IVA e Ingresos), sin exenciones
- Retención en la fuente de ingresos
- 100% integrado, eso permite que el impuesto corporativo tenga el rol de retención y es condición necesaria (aunque no suficiente) para equidad tributaria
- Sin regímenes especiales, solo un régimen para pymes en base caja que facilita cumplimiento y no que paguen menos impuestos
- Progresividad en base a tramos y tasas junto a impuesto negativo
- Impuesto a externalidades negativas
- Incentivos a la inversión:
 - Depreciación instantánea
 - Tasa de interés nocional
- Norma antielusión disuasiva

Integración Tributaria

Principios

- Integración tributaria solo implica que se reconoce el impuesto pagado por la empresa cuando sus dueños pagan sus impuestos personales
- Ese reconocimiento del impuesto ya pagado es independiente de la base tributaria que se utilice (base atribuida o base retiros)

Ejemplo

- Dueño único de una pyme que genera utilidades mensuales por \$500 mil
- En un sistema integrado con tasa de impuesto de primera categoría de 25%, paga por las utilidades de su empresa el equivalente a \$125 mil mensuales
- En el Global Complementario el dueño está en el tramo exento
- Se le reconoce el pago que hizo su empresa y como está en el tramo exento, se le devuelve todo lo pagado
- Su tasa final efectiva es 0%, lo cual es correcto porque por su nivel de ingresos está exento

Ejemplo

- Si ahora el sistema es desintegrado, su pyme paga \$125 mil mensuales por las utilidades al igual que antes
- En el Global Complementario el dueño está exento así que no paga impuestos
- Sin embargo, ahora no se le reconoce lo pagado por su empresa
- Su tasa efectiva final de impuestos es de 25%, a pesar de que está exento por su bajo nivel de ingresos y su tasa efectiva debiera ser 0%

Ejemplo

- En el caso de un trabajador dependiente este efecto no ocurre.
- Tanto en un sistema integrado como en uno desintegrado, su empleador no le retiene impuestos porque está exento y su tasa efectiva en ambos casos es 0%
- La inequidad que genera la desintegración entre un trabajador dependiente y un dueño de una pyme, ambos con ingresos de \$500 mil mensuales, es grande ya que uno paga 0% y el otro 25%

Mirrlees Review

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

La Discusión Más Compleja

- ¿Qué base tributaria usar en el impuesto a las personas para los ingresos por las utilidades de las empresas?
- La base tributaria determina cuando deben pagar impuestos personales por las utilidades de sus empresas los respectivos dueños.
- Si la base es atribuida las utilidades de las empresas se consideran ingreso de sus dueños el año que se generaron, independiente de que se haga con esas utilidades.
- Si la base es retiros, solo se consideran como ingreso del dueño las utilidades que fueron retiradas de la empresa.
- La base es completamente independiente de si el sistema es integrado o desintegrado y es así como un impuesto al ingreso puede combinarlos de distintas formas
- En Chile, entre 1974 y 1984 el sistema era desintegrado con base atribuida, entre 1984 y 2014 integrado con base retiros, y desde 2014 tenemos uno integrado con base atribuida y otro semi-integrado con base retiros.

La Discusión Más Compleja

- Base devengado tiene la ventaja de equidad horizontal total y reduce espacios de elusión fuertemente, puede ser compleja de implementar para algunas estructuras societarias
- Base retiros incentiva reinversión, pero abre espacios grandes de elusión y evasión y además puede generar inequidades horizontales (temporales si no hay ni elusión ni evasión y permanentes si es que las hay)
- Brechas pequeñas entre tasa máxima de personas y tasa de empresas reduce la magnitud del problema
- La propuesta de Harberger es igualarlas y con eso el problema desaparece, los incentivos a la inversión se generan con mecanismos para reducir la tasa efectiva de impuestos corporativos

Lo Bueno, Lo Malo y Lo Ausente

- Bueno:
 - Integración 100%
 - Formalización de pymes y régimen tributario en base caja
 - Depreciación instantánea
 - Impuestos a servicios digitales
- Malo:
 - Mantiene renta presunta
 - Crea un tipo de renta presunta sectorial para pymes con ventas menores a 10.000 UF
 - Nuevo perdonazo a evasores (ahora con tasa 10%)

Lo Bueno, Lo Malo y Lo Ausente

- Ausente:
 - Subir impuesto al diesel
 - Impuesto negativo al ingreso
 - Bajar el tramo exento del impuesto al ingreso
 - Cambiar la base del impuesto a los alcoholes
 - Eliminar exención de ganancias de capital para acciones de alta presencia bursátil
 - Al menos debiéramos discutir sobre impuesto al azúcar

Propuestas

- Un impuesto a los combustibles es eficiente, reduce contaminación, congestión, kilómetros manejados y accidentes de tránsito (Haughton y Sarkar (1996), Goel y Nelson (1999), Nivola y Crandall (1995)).
- Por razones ambientales un tratamiento tributario favorable al diesel no es razonable (Michaelis (1995), Crawford y Smith (1995)).
- Subir el impuesto al diesel de 1.5UTM/M3 a 6UTM/M3 en un plazo de 5 años tiene efectos positivos en la economía y ambientalmente
- Además generaría alrededor de US\$1.800 millones con lo cual se podría bajar un impuesto regresivo como el IVA a 18% y sobrarían US\$600 millones

Propuestas

- Favorece a 3 sectores económicos (agricultura, transporte y minería) en desmedro de otros sectores económicos. Esto es una mala forma de hacer política industrial y genera inequidades con personas en otros sectores económicos en igual situación
- El objetivo es favorecer a pequeños contribuyentes de bajos ingresos
- Sin embargo, gran parte de las utilidades de estas empresas pertenecen a contribuyentes en el decil de más altos ingresos
- En promedio, contribuyentes de renta presunta pagan la mitad de los impuestos que les corresponderían de acuerdo a sus ingresos
- Hoy la renta presunta es fundamentalmente un mecanismo para que personas de altos ingresos paguen menos impuestos de los que deberían
- Eliminar la renta presunta mejoraría la equidad horizontal y aumentaría la progresividad del sistema tributario. Además recaudaría alrededor de US\$300 millones

Propuestas

- Eliminar la exención a las ganancias de capital por la venta de acciones de alta presencia bursátil. Esto favorece fundamentalmente al 5% de más altos ingresos y genera inequidad horizontal.
- En Australia y Dinamarca, por ejemplo, las ganancias de capital se consideran ingresos igual que cualquier otro. En Estados Unidos pagan 20% y en Irlanda 30%.
- Incorporar como incentivo a la inversión un sistema ACE (Allowance for Corporate Equity), el cual permite deducir del impuesto a las utilidades tanto los intereses de la deuda como una tasa de retorno libre de riesgo para el capital
- Incorporar un impuesto negativo al ingreso que le da más progresividad al sistema tributario y es un buen instrumento para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso

Comentario Final

- Se incorpora un incentivo para la declaración de capitales en el extranjero consistente en el pago de una tasa única de 10% sobre el monto de recursos evadidos
- Esto no solo genera una inequidad importante respecto a todos los contribuyentes honestos que pagan sus impuestos sino que además puede incentivar el no pago de impuestos en el futuro
- Las amnistías tributarias implementadas en los últimos años en países desarrollados (por ejemplo, Estados Unidos, Australia, Holanda) consideran el pago de todos los impuestos correspondientes más una multa a cambio de evitar la persecución criminal del delito.
- Es muy distinto una amnistía en que se pagan todos los impuestos más multas a cambio de evitar cárcel que una amnistía en la que se blanquean capitales y además se paga menos impuestos que los evadidos
- La amnistía entrega un gran beneficio a contribuyentes deshonestos que probablemente están al menos en el 3% de más altos ingresos de Chile, ya que ellos son quienes pueden financiar las asesorías y estructuras legales requeridas para evadir y eludir impuestos sacando los capitales al extranjero y además son quienes más ganan al hacerlo ya que enfrentan tasas más altas de impuestos