

Reforma Tributaria: Un balance preliminar.

Eduardo Engel

U. de Chile, Yale y Espacio Público

9º Congreso Nacional de Crédito & Cobranzas
Santiago, 28 de agosto, 2014

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
--------------	-------------

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT
4 de junio:	Comienzan audiencias en el Senado

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT
4 de junio:	Comienzan audiencias en el Senado
7 de julio:	Terminan audiencias en el Senado

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT
4 de junio:	Comienzan audiencias en el Senado
7 de julio:	Terminan audiencias en el Senado
8 de julio:	Se firma Protocolo de Acuerdo

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT
4 de junio:	Comienzan audiencias en el Senado
7 de julio:	Terminan audiencias en el Senado
8 de julio:	Se firma Protocolo de Acuerdo
15 de julio:	Senado aprueba RT en general

Hitos

<i>Fecha</i>	<i>Hito</i>
31 de marzo:	Gobierno envía proyecto de ley al Congreso
7 de abril:	Comienzan audiencias Cámara de Diputados
13 de mayo:	Cámara despacha al Senado la RT
4 de junio:	Comienzan audiencias en el Senado
7 de julio:	Terminan audiencias en el Senado
8 de julio:	Se firma Protocolo de Acuerdo
15 de julio:	Senado aprueba RT en general
19 de agosto:	Senado aprueba RT en particular

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Objetivos de la reforma

Recaudar tres puntos del producto que sean financiados por los sectores de altos ingresos

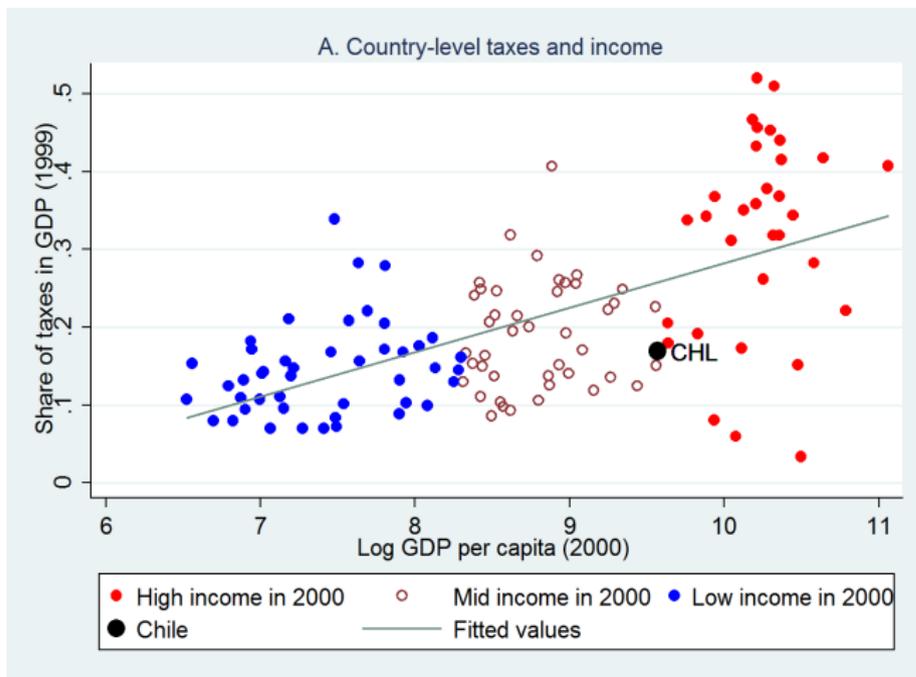
Objetivos

- Carga tributaria: recaudación como fracción del producto.

Objetivos

- Carga tributaria: recaudación como fracción del producto.
- Es un monto **relativo**, no absoluto

Carga e ingreso – Besley y Persson (2013)



Objetivos

- La carga tributaria crece con el desarrollo de los países.
- Si no se introducen reformas mayores, la carga tributaria permanece aproximadamente constante, tal como lo ilustra el caso chileno:

Objetivos

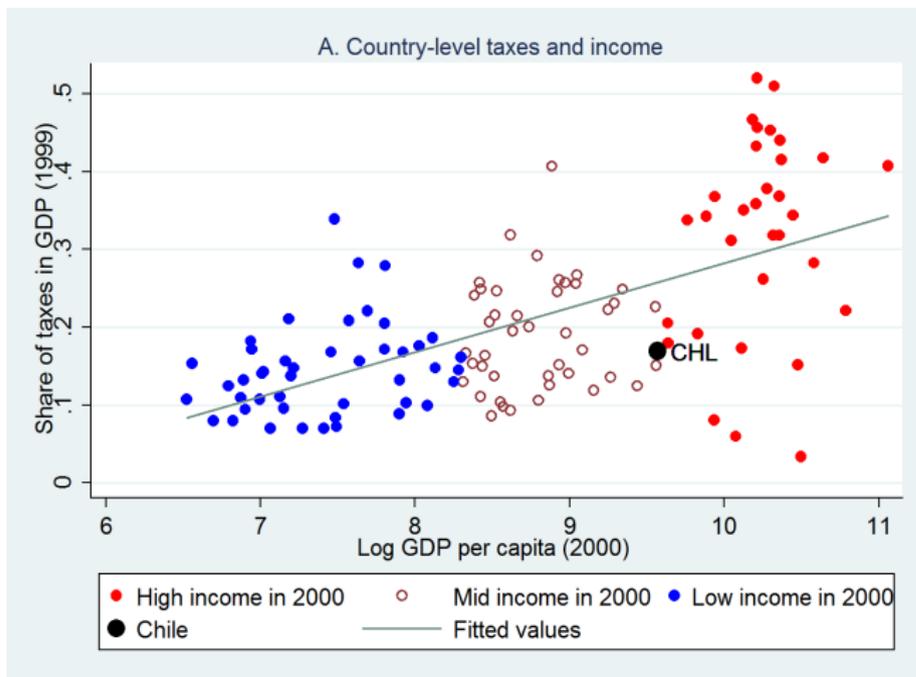
- La carga tributaria crece con el desarrollo de los países.
- Si no se introducen reformas mayores, la carga tributaria permanece aproximadamente constante, tal como lo ilustra el caso chileno:

Período	Carga promedio (sin seg. social)
1993–1997	15,9%
1998–2002	15,7%
2003–2007	16,1%
2008–2012	16,4%

Objetivos

- Subir carga tributaria actual en tres puntos del PIB
- Aun después de la reforma, la carga estará en línea (levemente inferior) con la carga promedio de países de ingreso similar

Carga e ingreso – Besley y Persson (2013)



¿Quién paga?

- Nueva evidencia sobre relación entre impuestos a los sectores de altos ingresos y distribución del ingreso: Atkinson, Piketty, Saez y otros.
- No miran lo que sucede con el quintil o decil más rico, estudian lo que pasa con **el uno por ciento** más rico.

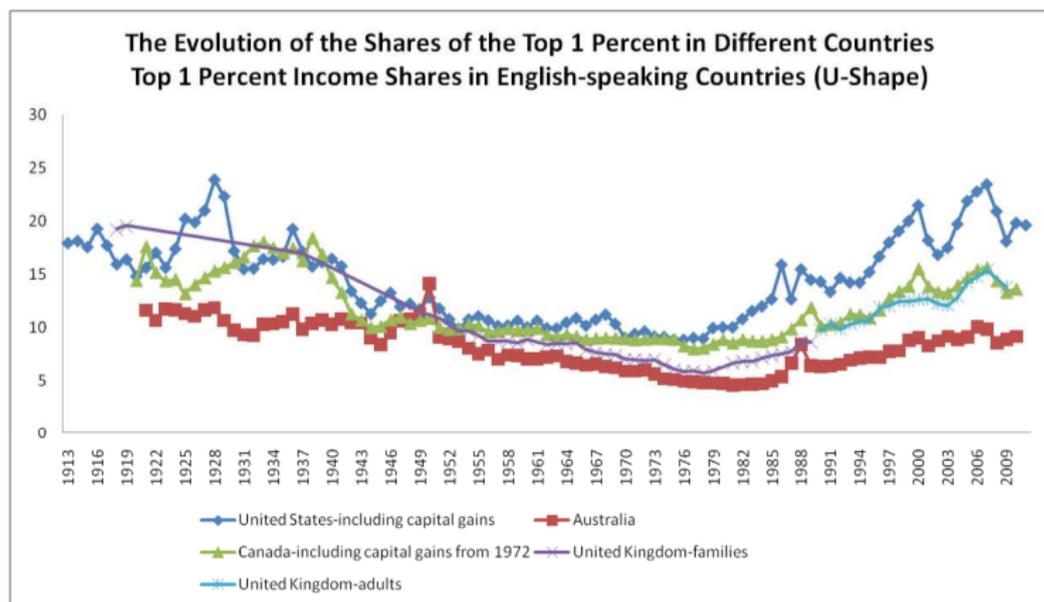
¿Quién paga?

- Nueva evidencia sobre relación entre impuestos a los sectores de altos ingresos y distribución del ingreso: Atkinson, Piketty, Saez y otros.
- No miran lo que sucede con el quintil o decil más rico, estudian lo que pasa con **el uno por ciento** más rico.
- ¿Cuál es el umbral para pertenecer al uno por ciento?

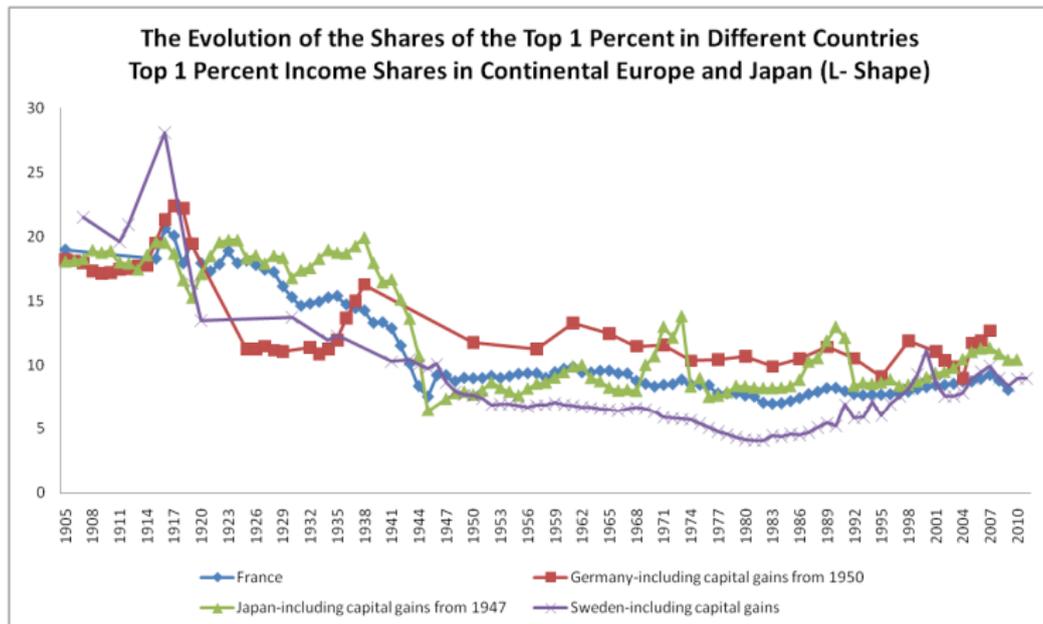
¿Quién paga?

- Nueva evidencia sobre relación entre impuestos a los sectores de altos ingresos y distribución del ingreso: Atkinson, Piketty, Saez y otros.
- No miran lo que sucede con el quintil o decil más rico, estudian lo que pasa con **el uno por ciento** más rico.
- ¿Cuál es el umbral para pertenecer al uno por ciento?
- Combinan información de cuentas nacionales con datos de recaudación de impuestos

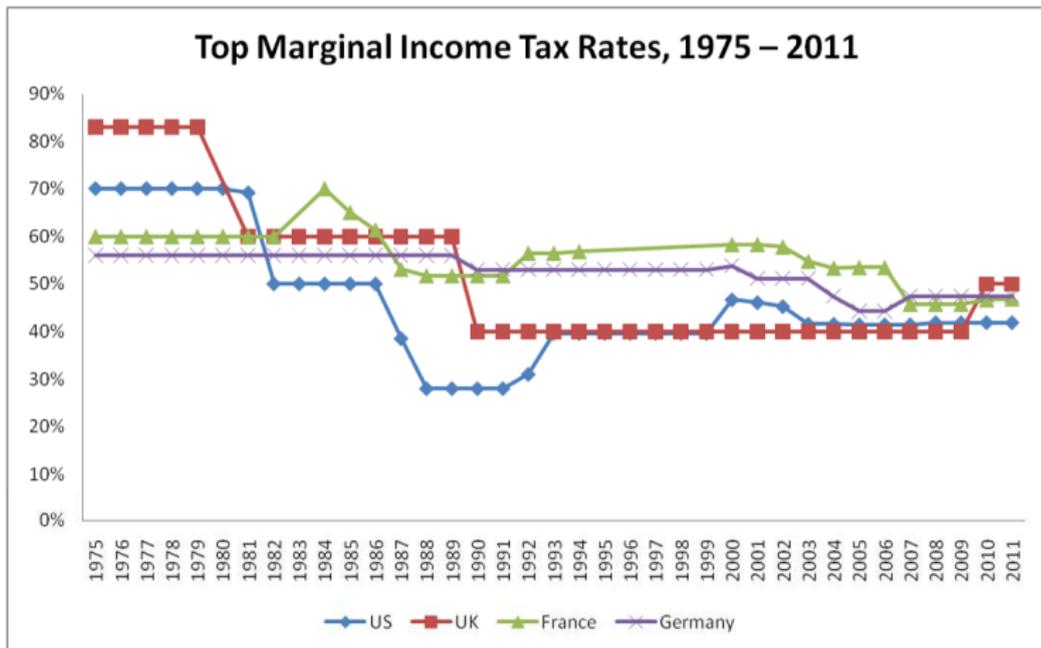
1%: EE.UU., Australia, Canadá, Reino Unido



1%: Francia, Japón, Alemania, Suecia



Tasa marginal máxima



Ingresos e Imptos. a la Renta del 1%

	Participación en el ingreso		Tasa media impto. a la renta	
	1%	0,1%	1%	0,1%
EE.UU. (2009)	21,9%	11,0%	24,3%	29,2%

Ingresos e Imptos. a la Renta del 1%

	Participación en el ingreso		Tasa media impto. a la renta	
	1%	0,1%	1%	0,1%
EE.UU. (2009)	21,9%	11,0%	24,3%	29,2%
Alemania (2009)	11,8%	4,8%	30,5%	33,7%

Ingresos e Imptos. a la Renta del 1%

	Participación en el ingreso		Tasa media impto. a la renta	
	1%	0,1%	1%	0,1%
EE.UU. (2009)	21,9%	11,0%	24,3%	29,2%
Alemania (2009)	11,8%	4,8%	30,5%	33,7%
Chile (2009)	23,0%	10,6%	15,5%	16,5%

Fuentes: Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez (2013); Fairfield y Jorrat (2014).

Chile: Sistema tributario y distribución del ingreso

- Mala distribución del ingreso
- Sectores de altos ingresos contribuyen relativamente poco al impuesto a la renta, aun considerando nuestro nivel de desarrollo

Chile: Sistema tributario y distribución del ingreso

- Mala distribución del ingreso
- Sectores de altos ingresos contribuyen relativamente poco al impuesto a la renta, aun considerando nuestro nivel de desarrollo
- Sugiere utilizar impuestos para lograr objetivos redistributivos

Objetivos – Conclusión

Aun cuando se trata de un incremento sustantivo, la carga tributaria que resulta luego de la reforma deja a Chile en línea con países de desarrollo similar.

Teniendo en cuenta la distribución del ingreso y la relativamente baja contribución del impuesto a la renta de sectores de altos ingresos, se justifica que la mayor parte del incremento de impuestos lo financien dichos sectores.

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos
- Enfoque en equidad horizontal: el impuesto a la renta no depende del tipo de renta

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos
- Énfasis en equidad horizontal: el impuesto a la renta no depende del tipo de renta
- Tasa efectiva a las empresas relativamente alta: 35%

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos
- Énfasis en equidad horizontal: el impuesto a la renta no depende del tipo de renta
- Tasa efectiva a las empresas relativamente alta: 35%
- Pocos incentivos a la reinversión

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos
- Énfasis en equidad horizontal: el impuesto a la renta no depende del tipo de renta
- Tasa efectiva a las empresas relativamente alta: 35%
- Pocos incentivos a la reinversión
- Problemas de implementación con la renta atribuida

Proyecto original

- Termina con la posibilidad de diferir impuestos
- Énfasis en equidad horizontal: el impuesto a la renta no depende del tipo de renta
- Tasa efectiva a las empresas relativamente alta: 35%
- Pocos incentivos a la reinversión
- Problemas de implementación con la renta atribuida
- Recaudación: 1,5% impto. a la renta, 1% cambios varios, 0,5% reducción evasión

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Protocolo de Acuerdo

Por una Reforma Tributaria para un Chile más inclusivo

Santiago 08 de Julio de 2014

La responsabilidad fiscal de financiar con ingresos permanentes gastos permanentes, hace indispensable que el país cuente con una Reforma Tributaria que permita recaudar 3% del PIB y mejorar la distribución del ingreso mediante mayor equidad tributaria, todo ello en un contexto de adecuados incentivos al ahorro y la inversión. Materializar dicha reforma es una misión país, de ahí la necesidad de construir acuerdos transversales, que den sustentabilidad en el tiempo a estos cambios que favorecen a la mayoría de nuestra población.

Con esa finalidad, el Gobierno de Chile, representado por el Ministro de Hacienda, don Alberto Arenas de Mesa y los integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado, encabezada por su presidente el H. Senador Ricardo Lagos Weber y los senadores, don Juan Antonio Coloma Correa; don José García Ruminot; don Carlos Montes Cisternas y don Andrés Zaldívar Larraín, han alcanzado el siguiente protocolo de acuerdo, que representa la voluntad común de perfeccionar el proyecto de reforma tributaria, en las materias que se indica, a fin de que dicho proyecto, sea aprobado durante el mes de agosto del presente año.

Estos acuerdos se materializarán en indicaciones al proyecto de ley de reforma tributaria

Santiago 08 de Julio de 2014

Los permanentes gastos permanentes, hace
ma Tributaria que permita recaudar 3% del
inte mayor equidad tributaria, todo ello en
s y la inversión. Materializar dicha reforma

Protocolo

Por una Reforma Tributaria

La responsabilidad fiscal de financiar con ingresos
indispensable que el país cuente con una Reforma
PIB y mejorar la distribución del ingreso med
un contexto de adecuados incentivos al ahorro

Sistema parcialmente integrado

- Protocolo agrega un segundo régimen de impuesto a la renta para empresas
- Considero contribuyente en tramo con tasa personal más alta: 35%
- Tasa de impuesto:
 - utilidades reinvertidas pagan 27% (vs. 20% actual)
 - dividendos y utilidades retiradas pagan 17.45% adicional (al momento del retiro)
- Tasas promedio OCDE (capital y trabajo): similares
- **Estímulo importante a la reinversión**

Una interpretación alternativa

- Parte desintegrada:
 - las empresas, como ente separado, paga un impuesto de 9,45% sobre sus utilidades: parte desintegrada

Una interpretación alternativa

- Parte desintegrada:
 - las empresas, como ente separado, paga un impuesto de 9,45% sobre sus utilidades: parte desintegrada
- Con las utilidades restantes, el sistema funciona como el actual, con una tasa de 1ra Categoría de 17,55% y una tasa máxima del Global Complementario de un 35%

Una interpretación alternativa

- Parte desintegrada:
 - las empresas, como ente separado, paga un impuesto de 9,45% sobre sus utilidades: parte desintegrada
- Con las utilidades restantes, el sistema funciona como el actual, con una tasa de 1ra Categoría de 17,55% y una tasa máxima del Global Complementario de un 35%
- Crédito por impuesto de Primera Categoría: no depende del momento en que tuvo lugar la ganancia, luego no se requiere el FUT

Evitando focos de elusión

- Término de “los retiros para reinvertir dentro de veinte días”.
- Término de los “retiros en exceso”.
- Limitaciones al uso de pérdidas: Se termina con el carry back.
- Mayores controles a inversiones en el extranjero, sobre todo en “paraísos tributarios”

Normas generales antielusión

- El desafío de una legislación basada en precedentes

Normas generales antielusión

- El desafío de una legislación basada en precedentes
- Las indicaciones incluyen normas generales anti-elusión, que serán calificadas por tribunales tributarios

Favoreciendo a empresas de menor tamaño

El proyecto original:

- reduce una serie de granjerías para empresas de menor tamaño

Favoreciendo a empresas de menor tamaño

El proyecto original:

- reduce una serie de granjerías para empresas de menor tamaño

Las indicaciones:

- revierten la mayor parte de estos cambios

Renta presunta: Antecedentes

- Orígenes y justificación
- ¿Se justifica hoy día?
- 86 por ciento de empresas agrícolas que pagan renta presunta pertenecen al 8 por ciento de mayores ingresos
- Evitar “holdings” formados por un estudio de abogados y una empresa con un camión

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

Transp. Agric. Minería

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

	Transp.	Agric.	Minería
Vigente	5250	14000	10500

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

	Transp.	Agric.	Minería
Vigente	5250	14000	10500
Programa	0	0	0

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

	Transp.	Agric.	Minería
Vigente	5250	14000	10500
Programa	0	0	0
P. de Ley	2400	2400	2400

Renta presunta: Economía política

Tope ventas anuales (en UF)

	Transp.	Agric.	Minería
Vigente	5250	14000	10500
Programa	0	0	0
P. de Ley	2400	2400	2400
Protocolo	5000	9000	17000

Exenciones empresas de menor tamaño

- Reemplaza 14 Quater
- Exención: de 27 a 13.5%
- Empresas con ventas anuales inferiores a:
 - de 2.5 MM USD a 5 MM USD
- Beneficio máximo:
 - de 125 mil a 200 mil USD
- Objetivo según protocolo: facilitar reinversión

Exenciones para empresas de menor tamaño

- Permiten que contribuyentes de altos ingresos paguen menos impuestos

Exenciones para empresas de menor tamaño

- Permiten que contribuyentes de altos ingresos paguen menos impuestos
- Medidas pro-pyme se pueden transformar en medidas anti-crecimiento:
 - Hsieh-Klenow, Restuccia-Rogerson
 - exceso de pymes, falta de empresas grandes, menor productividad, menores salarios

Ahorro e inversión

Ahorro e inversión

- Cómo se evalúa en unos pocos países desarrollados

Ahorro e inversión

- Cómo se evalúa en unos pocos países desarrollados
- Cómo se evalúa en el resto

Ahorro e inversión

- Cómo se evalúa en unos pocos países desarrollados
- Cómo se evalúa en el resto
- La extrapolación de estudios irrelevantes para Chile

Ahorro e inversión

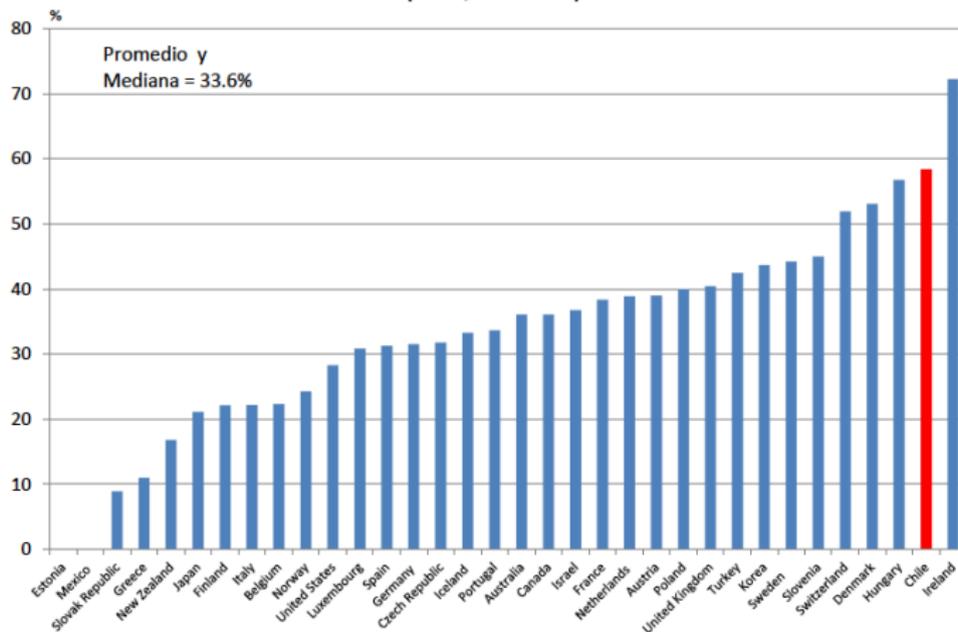
- Cómo se evalúa en unos pocos países desarrollados
- Cómo se evalúa en el resto
- La extrapolación de estudios irrelevantes para Chile
- Incertidumbre e inversión: efecto de corto plazo

Ahorro e inversión

- Cómo se evalúa en unos pocos países desarrollados
- Cómo se evalúa en el resto
- La extrapolación de estudios irrelevantes para Chile
- Incertidumbre e inversión: efecto de corto plazo
- Mi conclusión sobre el impacto de mediano y largo plazo:
 - reducción menor de inversión y ahorro
 - que se verá más que compensada por mayor productividad de una población con mejor educación en una sociedad más inclusiva

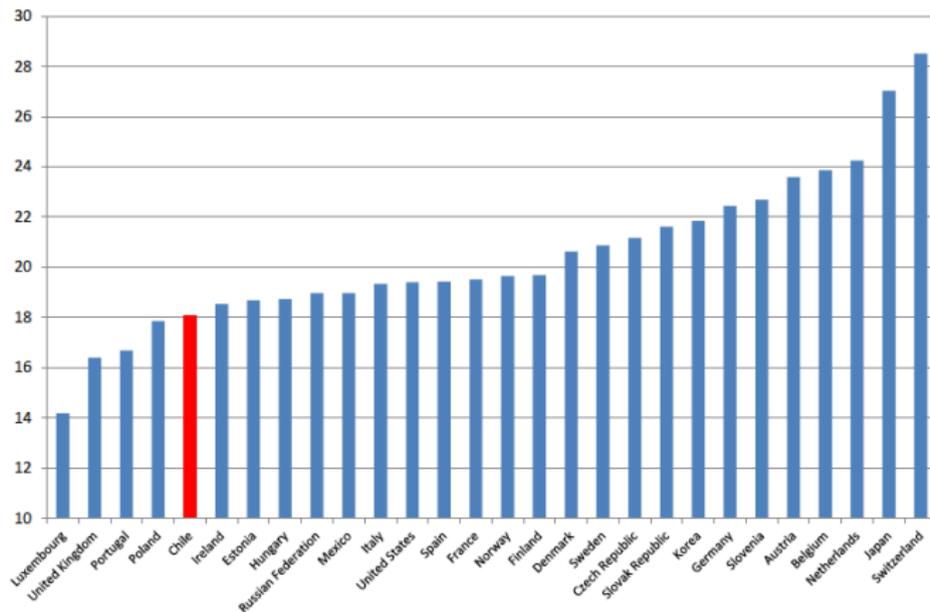
Ahorro y el FUT

Fracción de Impuestos por Rentas Empresariales Factible de Diferir
(OECD, 2000-2012)



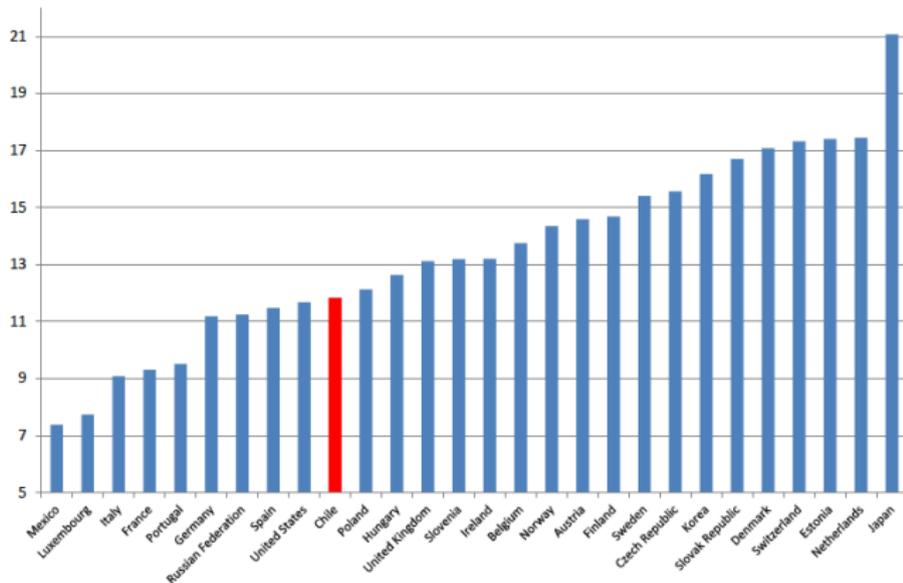
Ahorro y el FUT

Ahorro Privado como Fracción del PIB
(%, OECD, 2000-2012)

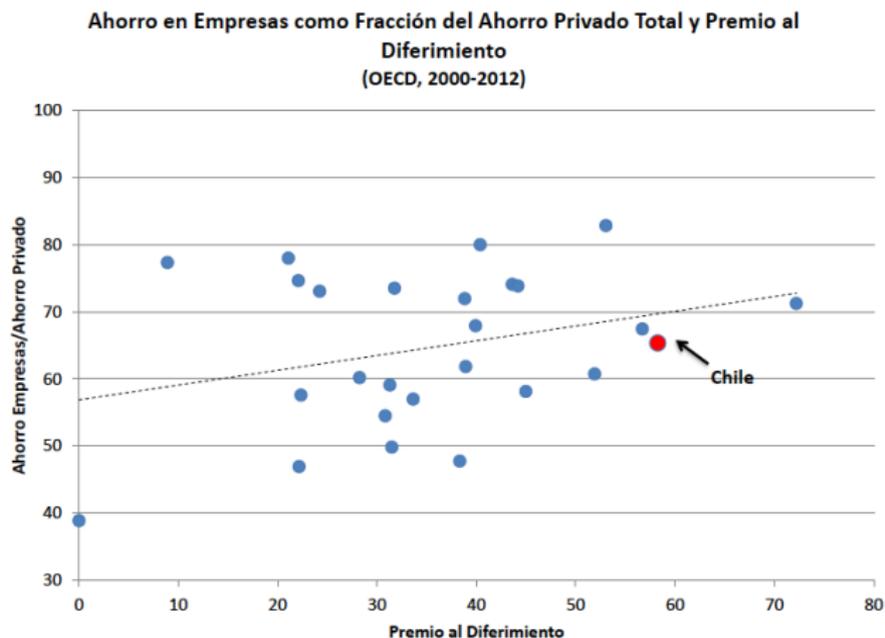


Ahorro y el FUT

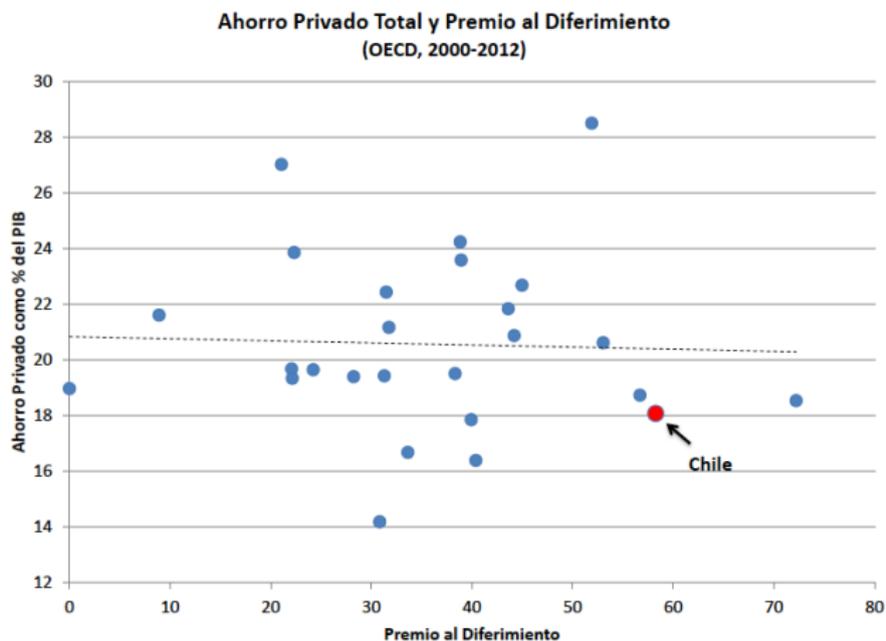
Ahorro en Empresas como Fracción del PIB
(%, OECD 2000-2012)



Ahorro y el FUT



Ahorro y el FUT



Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Objetivos

Proyecto original

Protocolo e indicaciones

Conclusión

Conclusión – Versión aprobada por el Senado

Conclusión – Versión aprobada por el Senado

- Lo positivo (y más importante):
 - recaudará en torno al 3%
 - pagarán los sectores de altos ingresos

Conclusión – Versión aprobada por el Senado

- Lo positivo (y más importante):
 - recaudará en torno al 3%
 - pagarán los sectores de altos ingresos
- También son positivos:
 - incentivos a la inversión y el ahorro
 - precisiones a normas generales anti-simulación

Conclusión – Versión aprobada por el Senado

- Lo positivo (y más importante):
 - recaudará en torno al 3%
 - pagarán los sectores de altos ingresos
- También son positivos:
 - incentivos a la inversión y el ahorro
 - precisiones a normas generales anti-simulación
- Riesgos:
 - coexistencia de dos sistemas de impuesto a la renta

Conclusión – Versión aprobada por el Senado

- Lo positivo (y más importante):
 - recaudará en torno al 3%
 - pagarán los sectores de altos ingresos
- También son positivos:
 - incentivos a la inversión y el ahorro
 - precisiones a normas generales anti-simulación
- Riesgos:
 - coexistencia de dos sistemas de impuesto a la renta
- Todo está bien si termina bien