

Comentarios al Proyecto de Ley Reforma/Modernización Tributaria

Rodrigo Valdés*
Septiembre 23, 2019

(*) Las opiniones contenidas en esta presentación son personales y no representan necesariamente las de la Universidad o las de la Escuela de Gobierno UC

Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Modernización y predictibilidad

1. Útil avance definir los gastos necesarios para producir la renta (con los cambios en la Cámara). Cabe analizar si la Responsabilidad Social Empresarial tiene los límites adecuados.
2. Hay diversas modificaciones al código tributario (en que gobierno y oposición acercaron posiciones) que son pasos positivos. Ejemplos:
 - Modernización tecnológica en notificaciones y relaciones con el contribuyente
 - Compromiso de fortalecimiento tecnológico del SII
3. Es positiva la clarificación de contribuciones obligatorias a seguridad social. Es necesario mejorar la redacción de gastos en salud sobre el 7%.

Modernización y predictibilidad (2)

1. Norma General Anti-elusión: Los cambios propuestos son problemáticos; pueden dejar la NGA sin dientes. Tema de discusión para abogados.
2. Aunque se moderó el aumento del tope en que se aplicará el crédito especial del IVA a la construcción, la CChC ha propuesto un mejor diseño (más simple y focalizado).
3. Hay varias normas sobre ganancias de capital que necesitan un análisis mayor. Peligrosa fuente de elusión e inequidades.
4. Es un retroceso debilitar los requerimientos de información en operaciones en el exterior. Otro tema para abogados.
5. Nueva ventana para registrar capitales en el exterior es un arma de doble filo. Repetir esta amnistía tan seguido entrega incentivos incorrectos.

Modernización y predictibilidad (3)

1. Llevamos 10 años discutiendo de impuestos y aún no parece haber un consenso. Es esperable que se discuta de carga tributaria. Pero las discusiones de arquitectura básica son dañinas.
2. Tendría gran valor lograr un acuerdo que deje fuera de la agenda el tema tributario por algunos años (especialmente en la próxima campaña electoral).
3. Un cambio que sea apoyado por una mayoría reducida (o marginal) no sólo no lograría esta estabilidad sino que sería un cambio respecto de las reformas anteriores en democracia.

Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Boleta Electrónica

1. Última estimación de recaudación = US\$ 970 millones (estimación inicial IF = US\$ 1.181).
2. Ejercicio base: efectos de la boleta en POS con Transbank vs grupo de control generó US\$100 millones.

Tabla 1: Efecto en el débito y en el número de boletas considerando toda la muestra

Universo	Débitos		N° Documentos	
Aumento Promedio	10,2% - 10,6%	\$148.450 - \$165.352	7,0% - 7,0%	172 - 174
Aumento Mediana	12,3% - 14,0%	\$78.679 - \$85.211	5,9% - 6,5%	23 - 27

3. Luego se extrapola al universo.

Boleta Electrónica (cont.)

¿Por qué el efecto recaudación será menor?

1. En una transacción con POS el cliente primero escoge pagar con medio electrónico y el vendedor no puede reusarse. Más importante, para la operación, debe el vendedor debe usar el POS.
2. En una transacción con efectivo, el vendedor escoge si dar boleta o evadir. ¿Por qué habría de evadir en papel y no evadir usando un artefacto electrónico? El concepto tratamiento “boleta electrónica” es diferente al tratamiento “POS Transbank”.
3. Idea de que se puede concatenar con la factura electrónica es incorrecta. Ya se puede hacer el registro mensual en papel.

Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

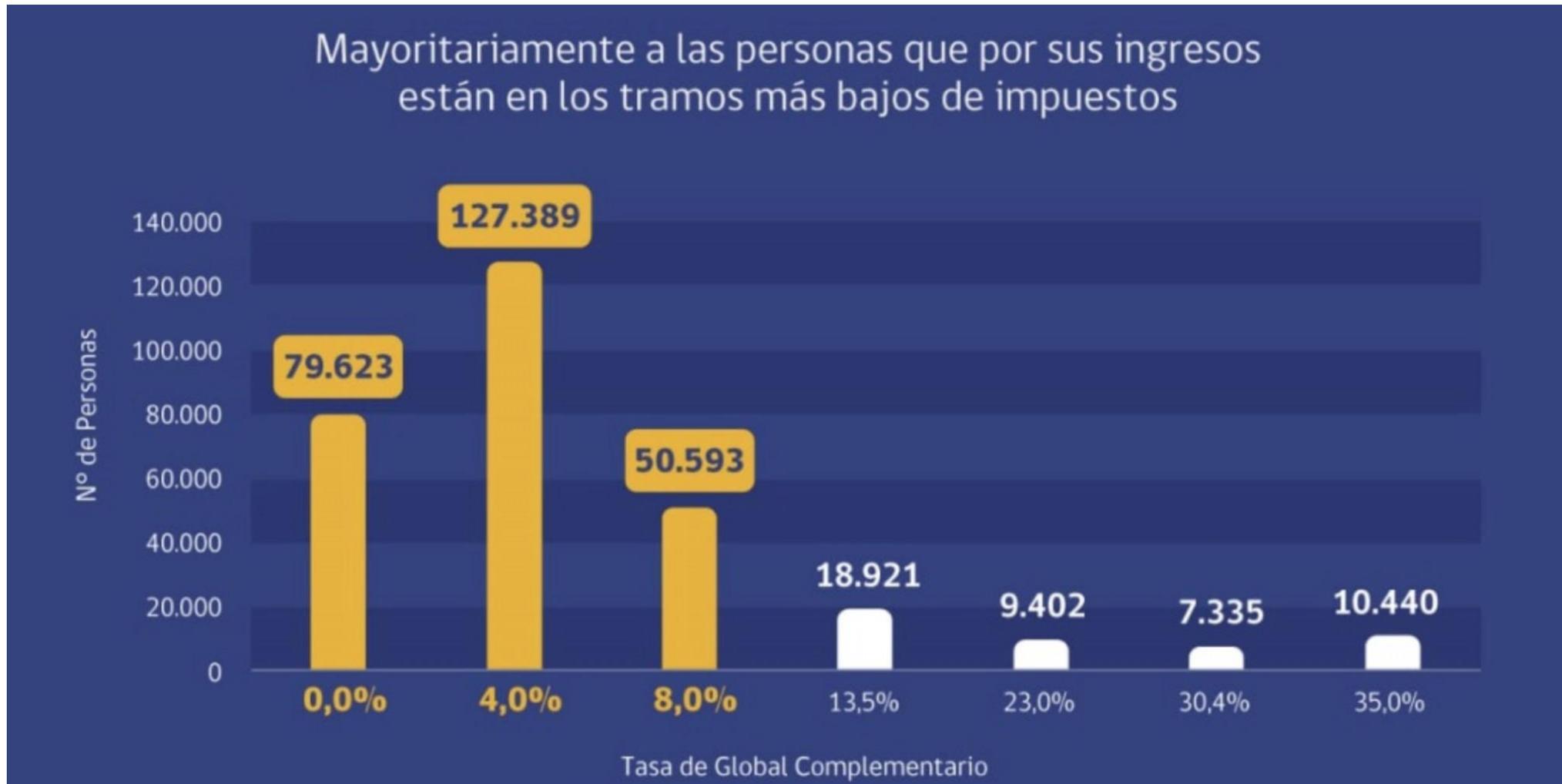
Número de contribuyentes que reciben rebajas: Informe de Productividad ingresado junto al PDL

Tabla 2: Número de socios que experimentarán flujos de ingresos positivo.

Tramo Global Complementario	Tasa	Socios Sistema Semi-integrado
13,5 UTA hasta 30 UTA	4	26.834
30 UTA hasta 50 UTA	8	23.615
50 UTA hasta 70 UTA	13,5	16.939
70 UTA hasta 90 UTA	23	12.595
90 UTA hasta 120 UTA	30,4	12.513
Más de 120 UTA	35	24.093

Fuente: Servicios de Impuestos Internos.

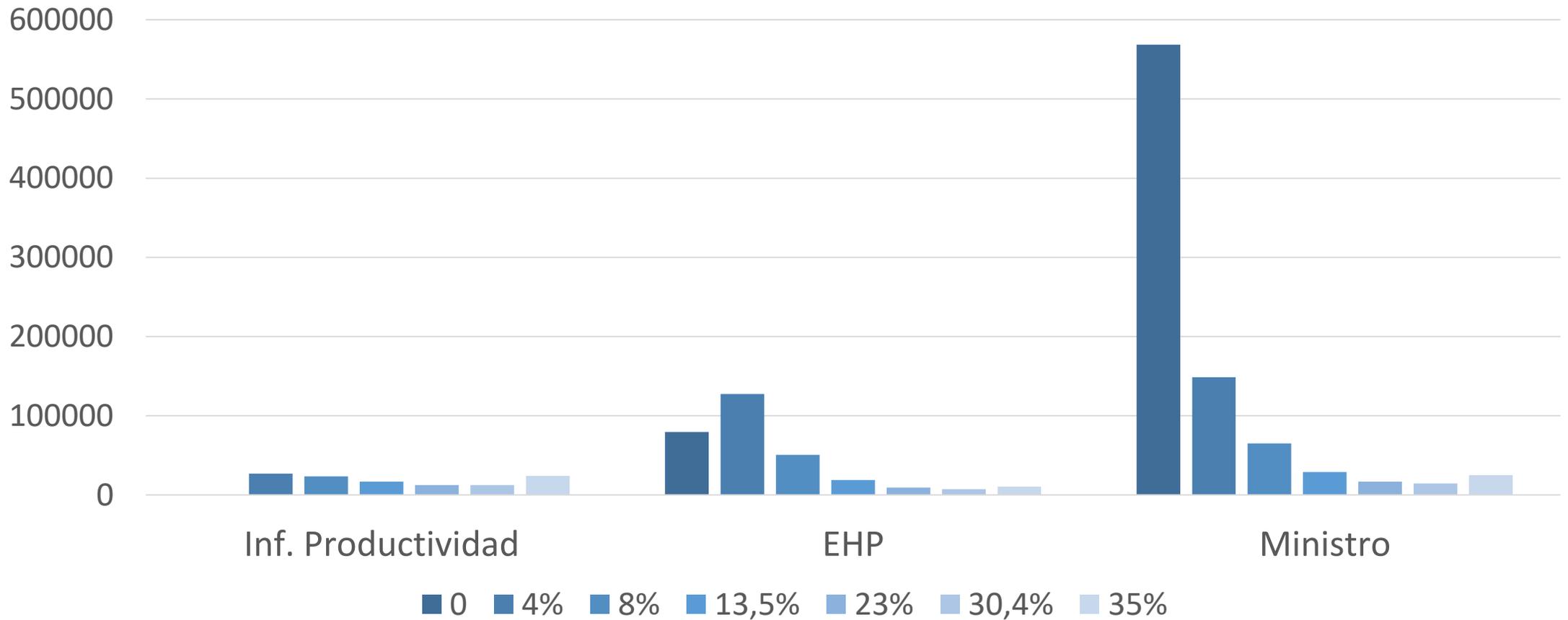
Número de contribuyentes que reciben rebajas: Estado de la Hacienda Pública y presentaciones oficiales



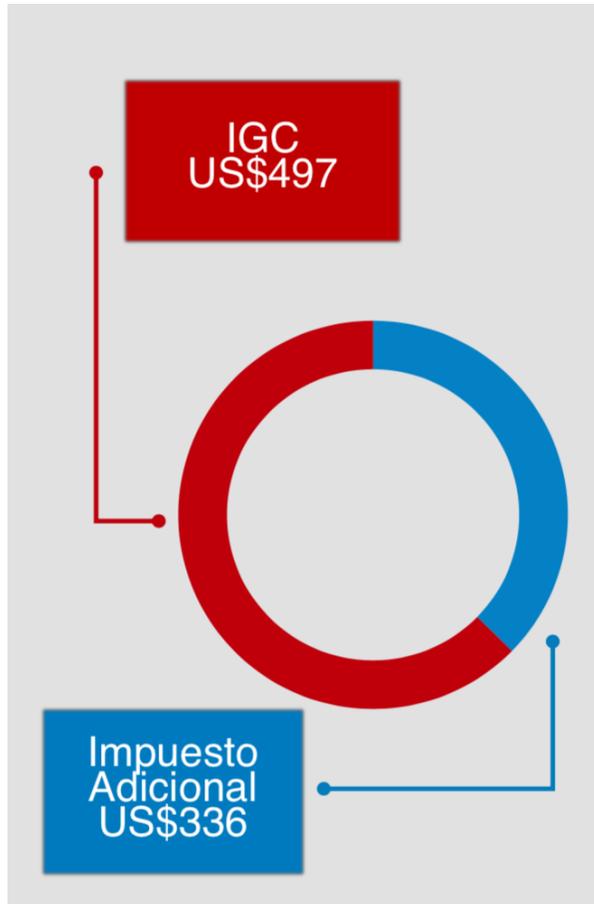
Número de contribuyentes que reciben rebajas: Presentación Ministro Com. Hacienda Senado e Informe SII a la Cámara

Tramo IGC	Tasa IGC	Contribuyentes	Efecto por Reintegración	IGC Determinado AT 2018	Efecto por Reintegración / IGC
			(MM US\$)	(MM US\$)	(%)
desde 0 UTA hasta 13,5 UTA	0,0%	568.510	61	0	100,0%
desde 13,5 UTA hasta 30 UTA	4,0%	148.543	32	39	45,1%
desde 30 UTA hasta 50 UTA	8,0%	65.140	44	79	35,8%
desde 50 UTA hasta 70 UTA	13,5%	29.054	44	92	32,4%
desde 70 UTA hasta 90 UTA	23,0%	16.881	42	110	27,6%
desde 90 UTA hasta 120 UTA	30,4%	14.483	45	182	19,8%
Más de 120 UTA	35,0%	24.917	229	1.583	12,6%
Total Socios IGC		867.528	497	2.084	19,3%
Contribuyentes Impuesto Adicional	35,0%		336		
TOTAL GENERAL			833		

Número de contribuyentes que reciben rebaja por tramo: Estimaciones “oficiales”



¿Quiénes son esos contribuyentes?



- ¿Quiénes son los beneficiarios finales (“beneficial owner”) del impuesto adicional?
- ¿Cuánto del IGC representa retiros de sociedades de inversión e inmobiliarias de rentas pasivas?
- ¿Hay contribuyentes socios de cooperativas que en realidad no se benefician en estas cifras?

Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Efectos en el crecimiento económico: PIB 10 en años

Estimación Hacienda: crecimiento aumenta 0,6% por año

- Costo: 0,2% del PIB por año (de pérdida de recaudación)
- Efecto en 10 años: $(1+0,6\%)^{10} - 1 \rightarrow$ nivel de PIB es 6,2% mayor
- Efecto de una décima (0,1%) de PIB de menores impuestos en el nivel de PIB = **3,1%**

Efectos del recorte de impuestos en EE.UU.

TCJA Growth Effects

Mediana =
0,6%



Déficit promedio =
0,6% del PIB
(CBO)

	Effect on Size of GDP (%) ^a			Ten-year Dynamic Revenue Feedback (%)
	2018–20	2018–27	2027	
TCJA as written				
Barro and Furman (with crowd out)	-	-	0.2	
Congressional Budget Office	0.6	0.7	0.6	
International Monetary Fund	0.8	0.6	-0.1	
Mertens	0.3–2.4	-	-	
Moody's	0.4	0.3	0.4	-
Penn-Wharton Budget Model (low return)	-	-	0.6	7.7
Penn-Wharton Budget Model (high return)	-	-	1.1	19.1
Tax Foundation	0.9	2.1	2.9	69.5
Tax Policy Center	0.7	0.5	0	12.8
TCJA extended				
Barro and Furman (with crowd out)	-	-	1	20.5 ^b

Memorandum:

Gross Domestic Product in CBO's June 2017 baseline

19,924 20,671 21,380 22,165 23,037 23,951 24,905 25,896 26,927 27,999 236,856

As a Percentage of Gross Domestic Product

Deficit

CBO's June 2017 Baseline

-2.8 -3.3 -3.6 -4.0 -4.5 -4.4 -4.3 -4.7 -5.0 -5.2 -4.3

Estimated effects on the deficit from the Tax Cuts and Jobs Act^c

-0.7 -1.4 -1.2 -1.0 -0.8 -0.6 -0.5 -0.4 -0.2 0.1 -0.6

Estimated debt service^b

0.0 0.0 -0.1 -0.1 -0.1 -0.2 -0.2 -0.2 -0.2 -0.2 -0.1

Total

-0.7 -1.4 -1.3 -1.1 -0.9 -0.7 -0.7 -0.6 -0.3 -0.1 -0.7

Deficit including the Tax Cuts and Jobs Act

-3.5 -4.7 -4.9 -5.1 -5.4 -5.1 -5.0 -5.4 -5.4 -5.3 -5.0

Sources: Barro and Furman (2018); Congressional Budget Office (2018b); International Monetary Fund (2018); Mertens (2018); Zandi (2017); University of Pennsylvania (2017); Tax Foundation Staff (2017); Page et al. (2017).

(a) All figures are approximations

(b) Dynamic revenue effects do not incorporate crowd-out.

(c) Primary deficit effect.

<https://www.taxpolicycenter.org/publications/effects-tax-cuts-and-jobs-act-preliminary-analysis/full>

<https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/costestimate/53437-wyde17ltr.pdf>

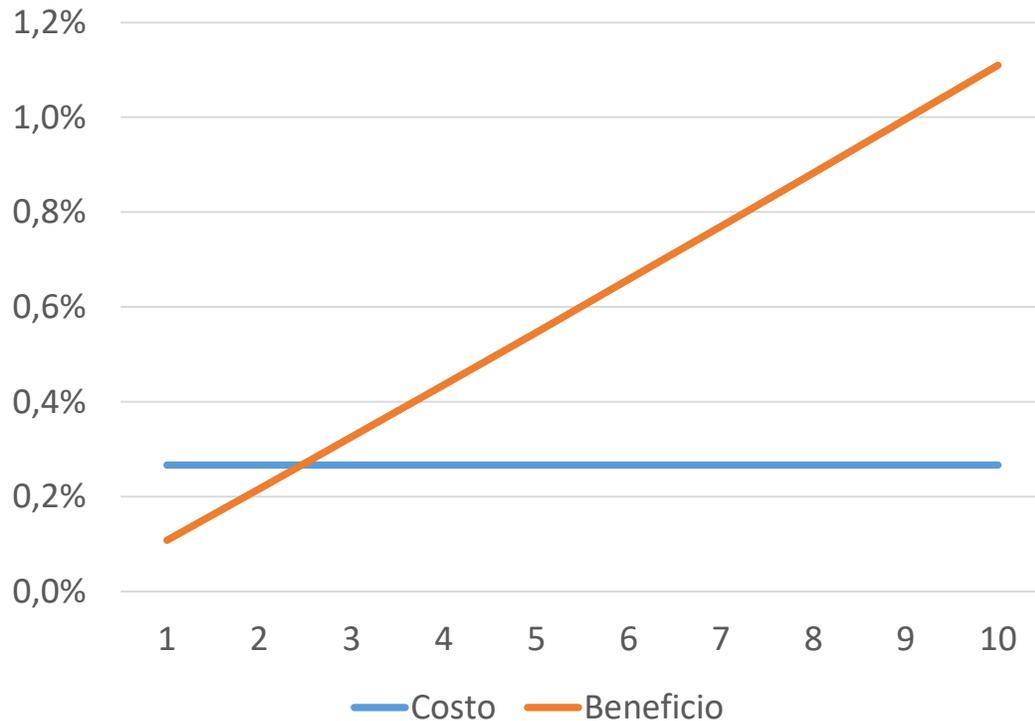
Efectos en el crecimiento económico: PIB en 10 años (cont.)

Caso EE.UU. (Tax Cuts and Jobs Act de Trump):

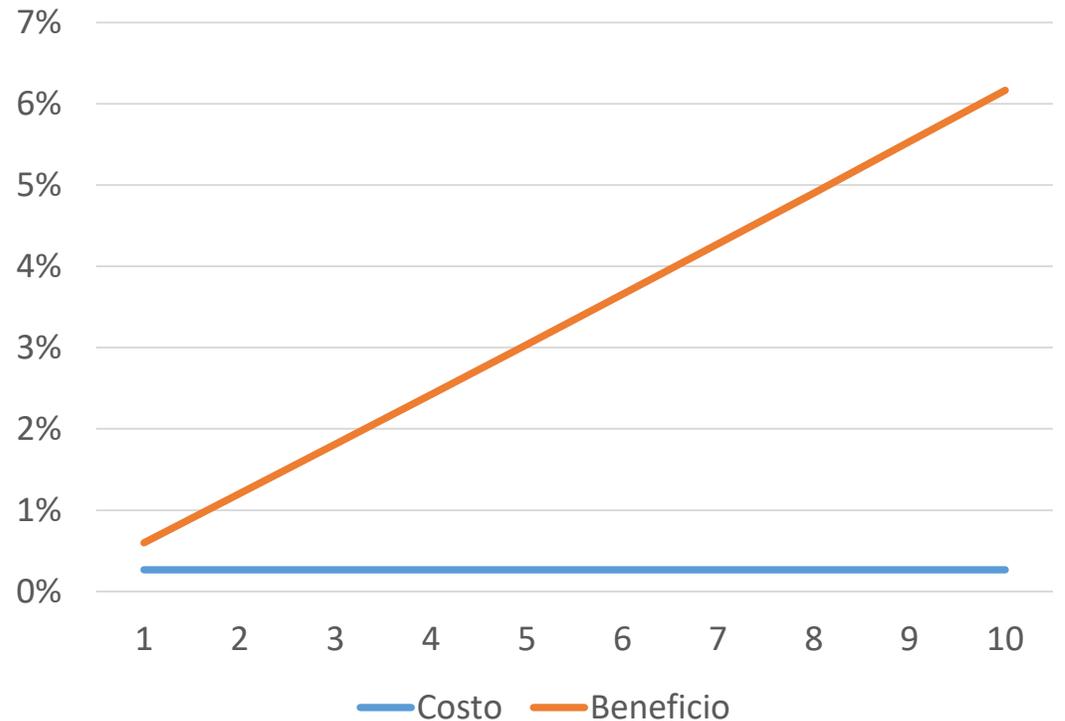
- Costo: aproximadamente 0,6% del PIB por año (Congressional Budget Office)
- Efecto: nivel de PIB es mayor en 0,6% en 10 años (mediana de 9 estimaciones reportadas en Tax Policy Center)
- Efecto de una décima (0,1%) de PIB de menores impuestos = **0,1%**
- Estimación de Hacienda es **30 veces** mayor
- Incluso si se consideran estimaciones optimistas de EE.UU., estimación de Hacienda es **18 veces** mayor

Otra manera de analizar la plausibilidad de las estimaciones de crecimiento: “Evaluación de un proyecto”

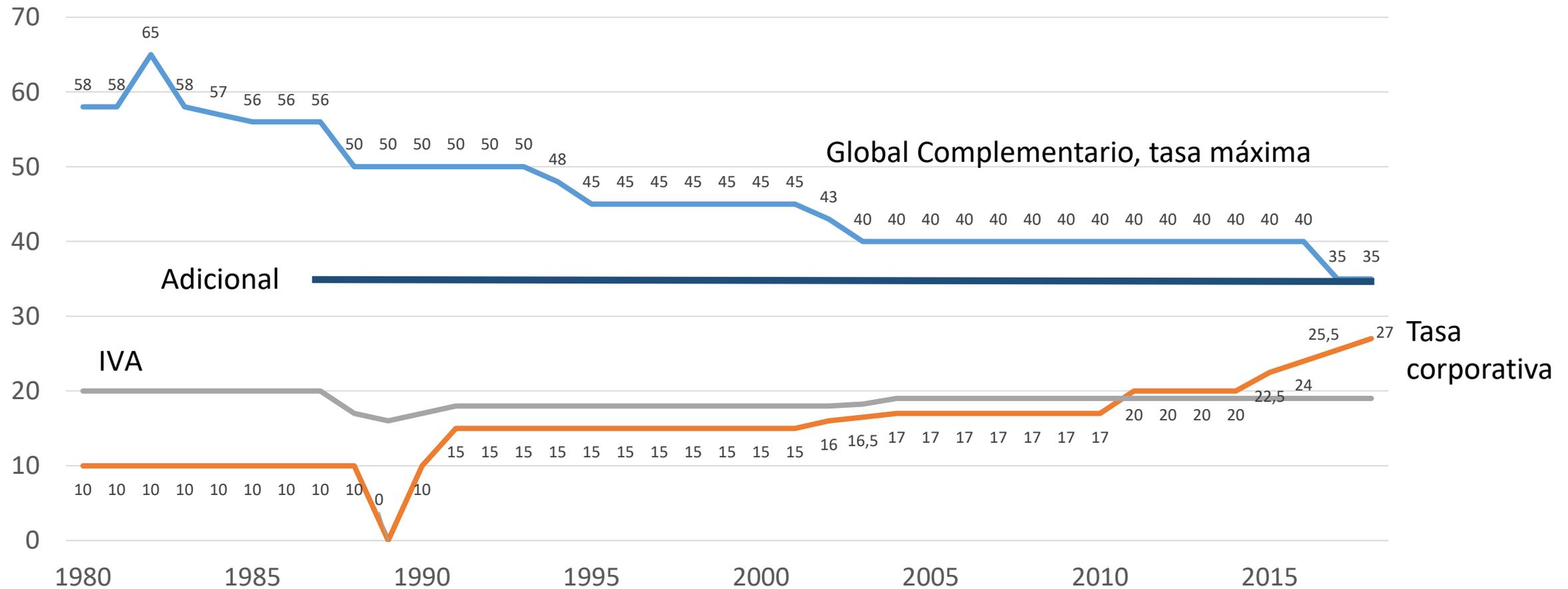
Flujos para el gobierno (como % del PIB)
Rentabilidad real anual del proyecto = 9%



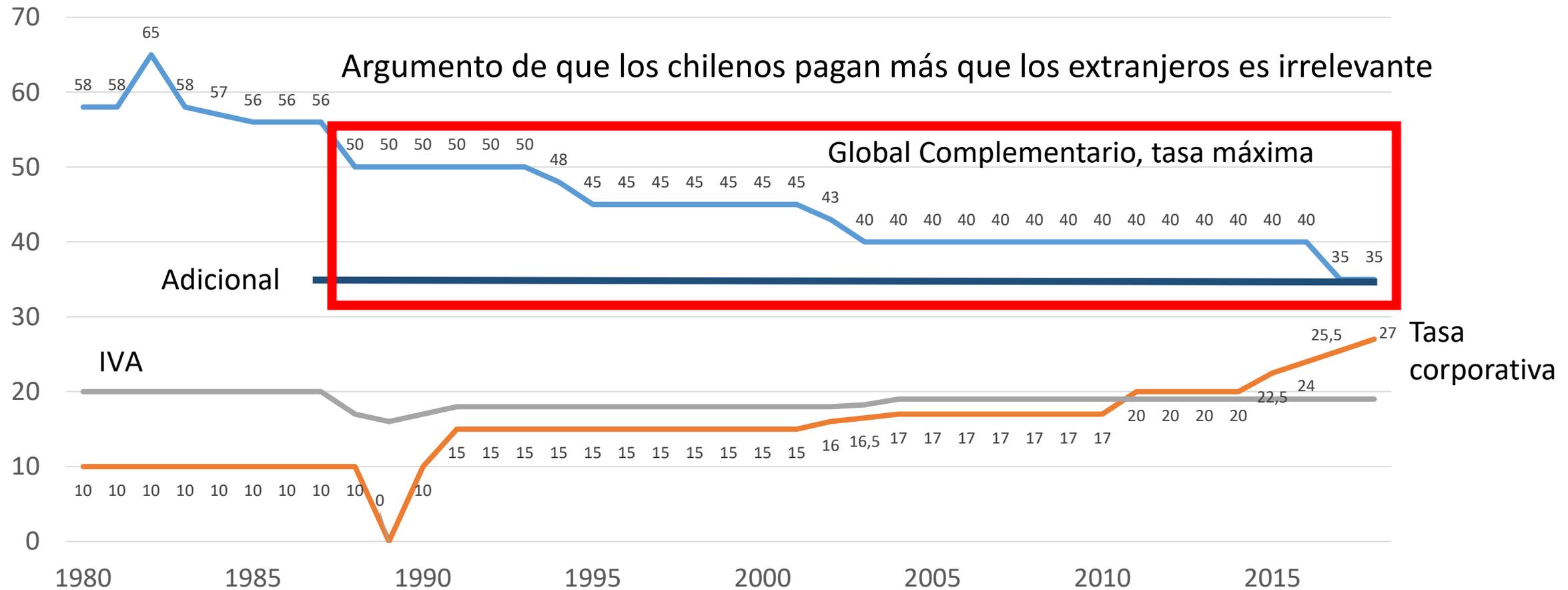
Flujos para el país (como % del PIB)
Rentabilidad real anual del proyecto = 29%



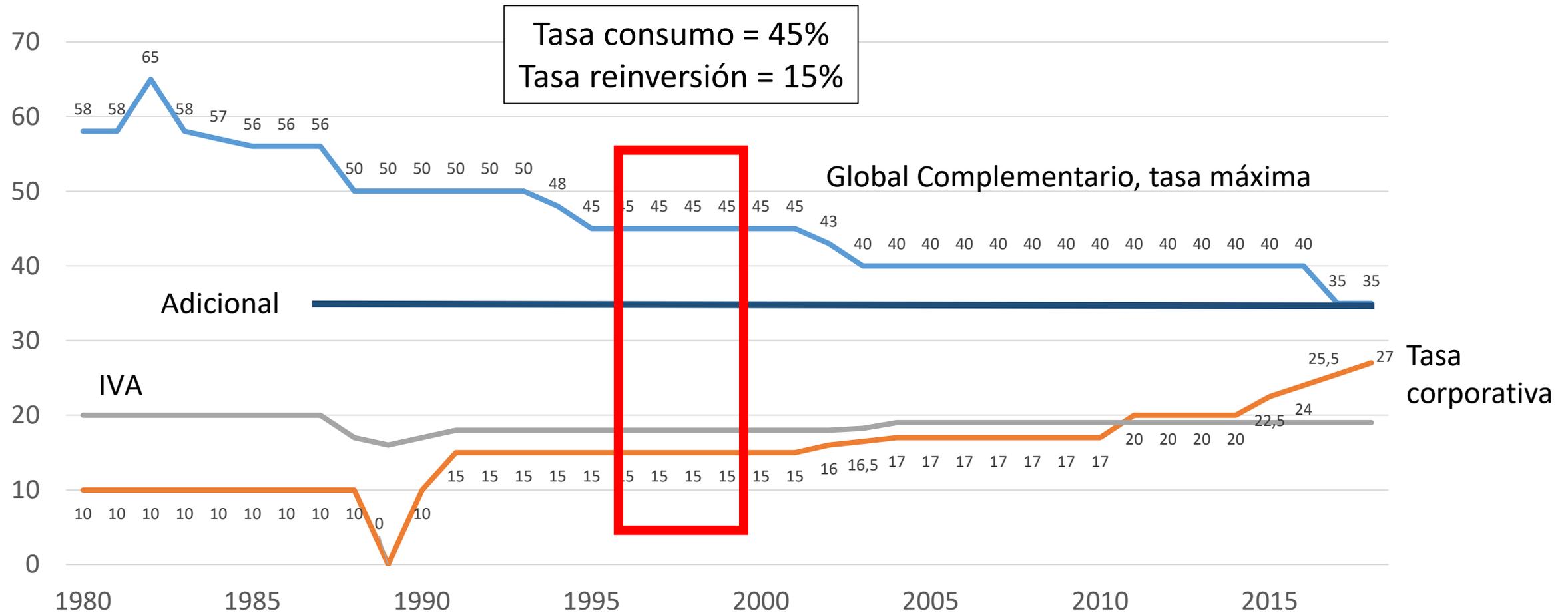
40 años de tasas de impuestos en Chile



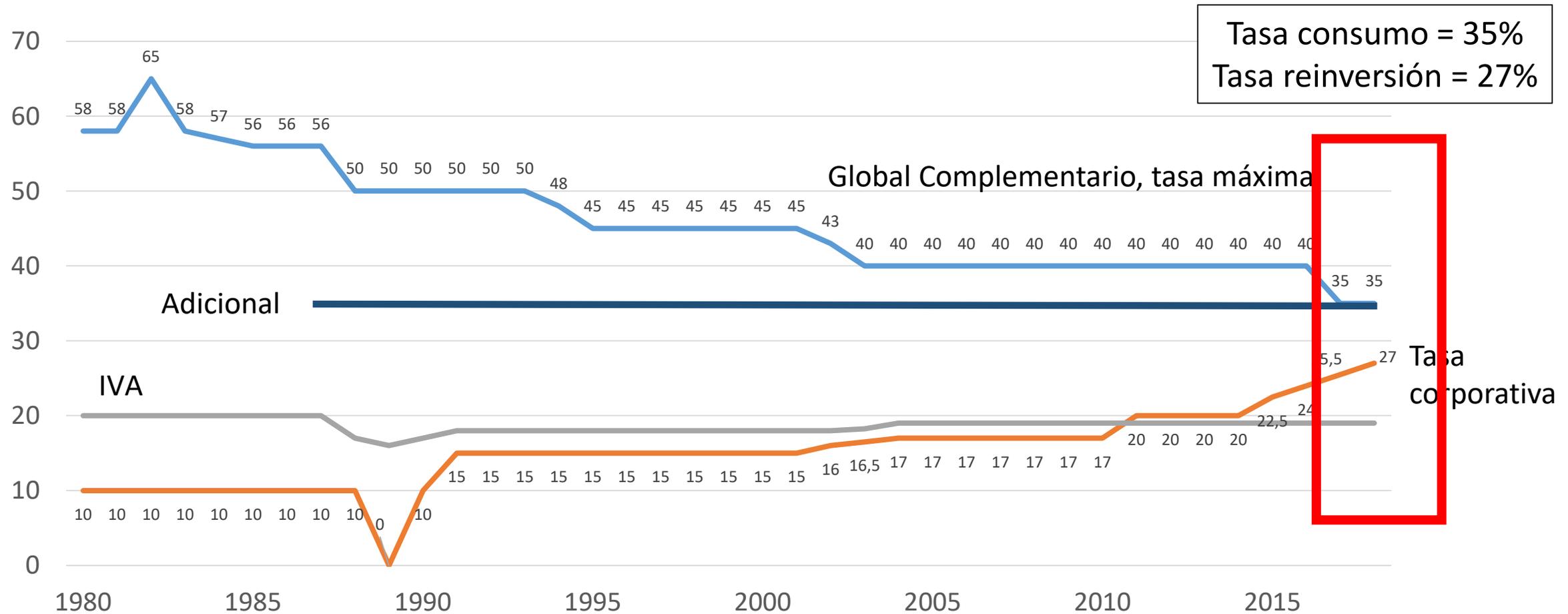
40 años de tasas de impuestos en Chile – Comparación con extranjeros



40 años de tasas de impuestos en Chile - Incentivos



40 años de tasas de impuestos en Chile – Incentivos (cont.)



Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Presentación del Ministro e Informe SII a la Cámara entrega información valiosa, pero se utiliza equivocadamente

Tramo IGC	Tasa IGC	Contribuyentes	Efecto por Reintegración	IGC Determinado AT 2018	Efecto por Reintegración / IGC
			(MM US\$)	(MM US\$)	(%)
desde 0 UTA hasta 13,5 UTA	0,0%	568.510	61	0	100,0%
desde 13,5 UTA hasta 30 UTA	4,0%	148.543	32	39	45,1%
desde 30 UTA hasta 50 UTA	8,0%	65.140	44	79	35,8%
desde 50 UTA hasta 70 UTA	13,5%	29.054	44	92	32,4%
desde 70 UTA hasta 90 UTA	23,0%	16.881	42	110	27,6%
desde 90 UTA hasta 120 UTA	30,4%	14.483	45	182	19,8%
Más de 120 UTA	35,0%	24.917	229	1.583	12,6%
Total Socios IGC		867.528	497	2.084	19,3%
Contribuyentes Impuesto Adicional	35,0%		336		
TOTAL GENERAL			833		

Definición de texto de impuestos progresivos y regresivos

J. Gruber. 2011. *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers (y, en realidad, cualquier texto de economía que toque este tema):

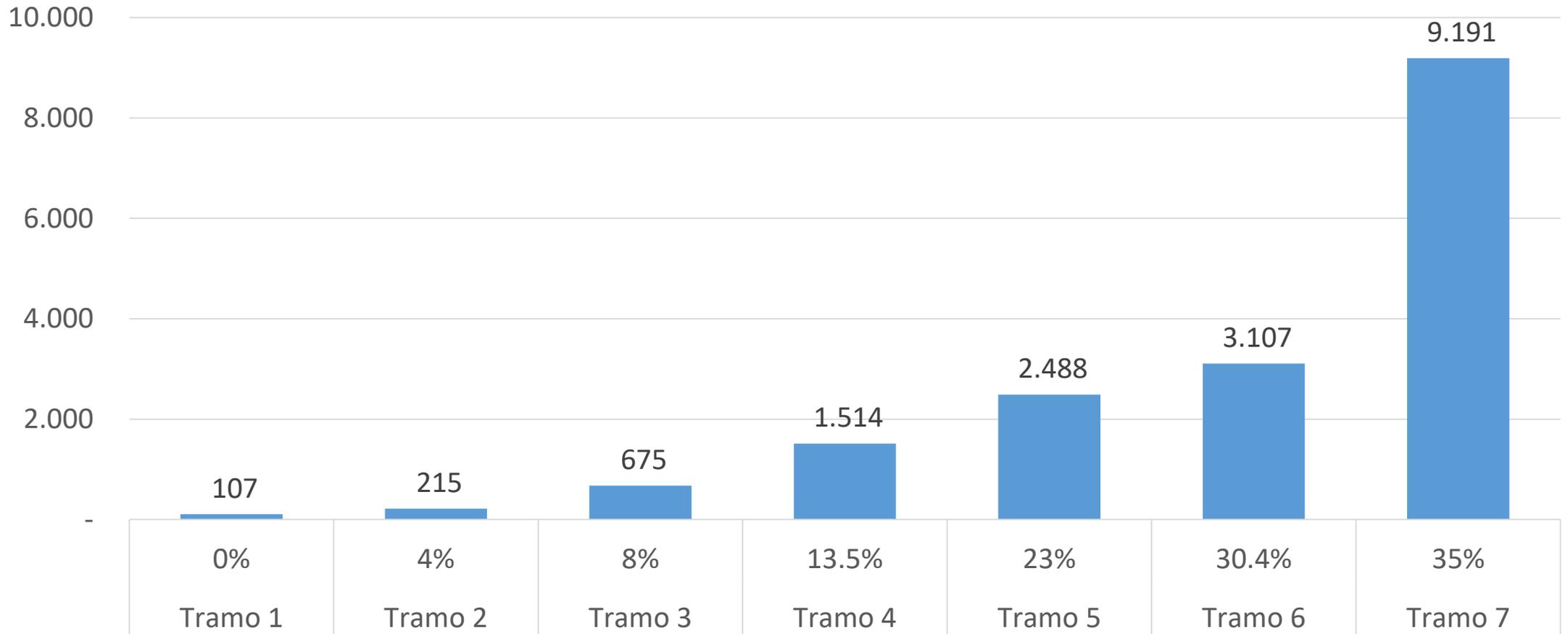
- Sistema progresivo: la tasa de impuesto promedio ***aumenta*** con el nivel de ingresos
- Sistema proporcional: la tasa de impuesto promedio no cambia con el nivel de ingresos
- Sistema regresivo: la tasa de impuesto promedio ***disminuye*** con el nivel de ingresos

La progresividad NO se mide con:

- **Número** de beneficiados por tramo
- **Porcentaje** que representa un aumento o reducción de impuestos de los impuestos que se deben pagar (pre cambio)

Beneficio absoluto por contribuyente

(USD al año por contribuyente beneficiado, estimación con datos versión Reporte SII a Diputados)



Beneficios relativo al ingreso por contribuyente

(Porcentaje del ingreso del contribuyente beneficiado promedio por tramo, estimación con datos versión Reporte SII a Diputados)

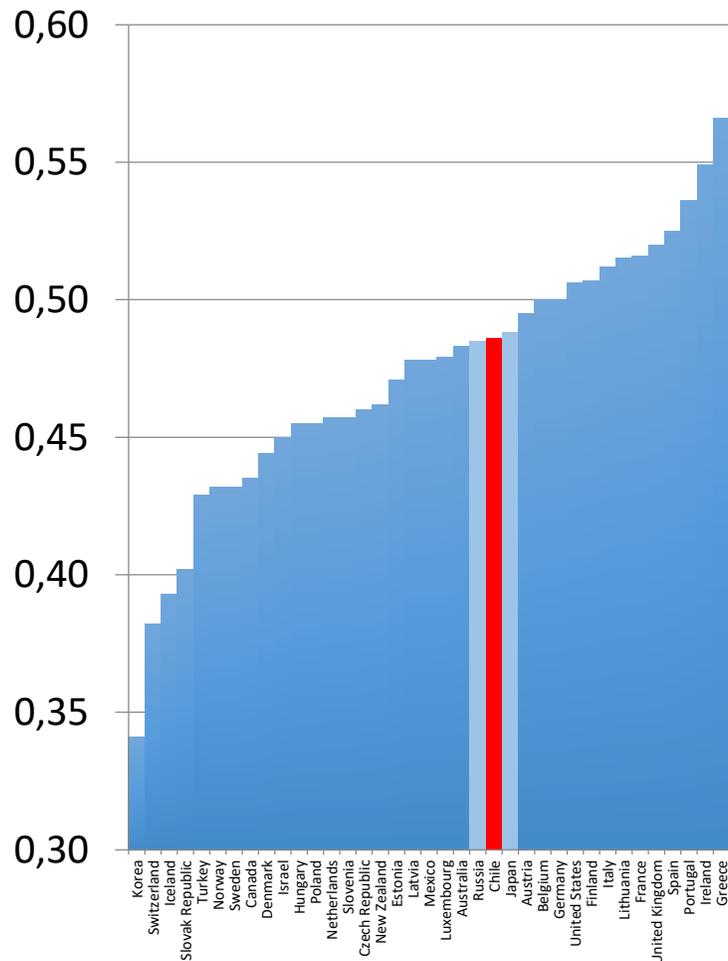


Por lo tanto, es un cambio regresivo

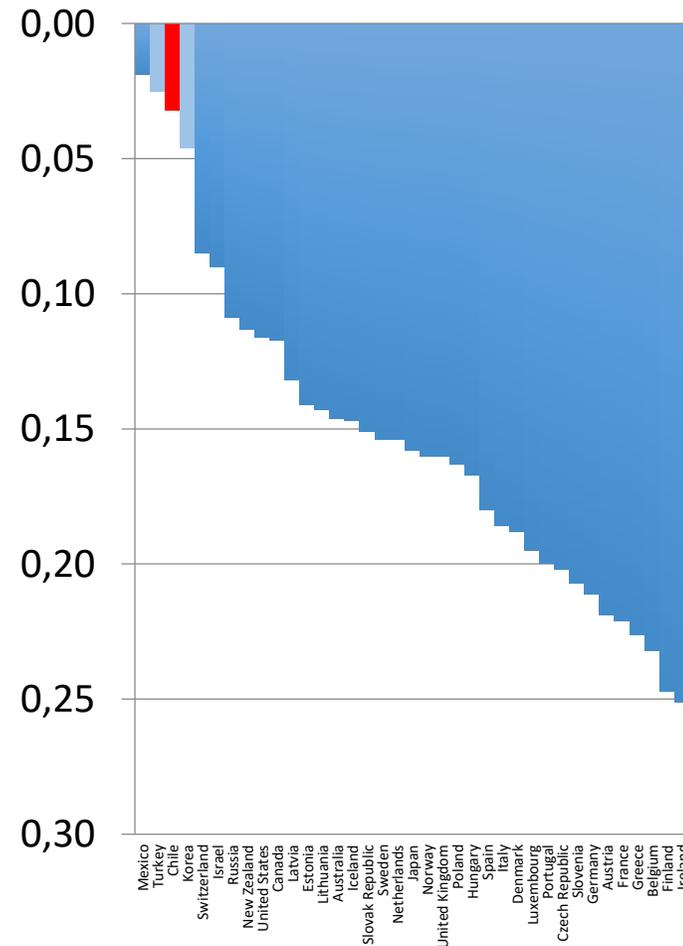
- Es 100% incontrovertible que la reintegración es un cambio regresivo del sistema tributario, al menos bajo la definición habitual del concepto.
- Estas mediciones considera los efectos directos. Como se sabe, la incidencia real de los impuestos (quien paga desde el punto de vista económico) puede ser diferente a la legal (al que paga estatutariamente).

Estos cambios se proponen en una situación tributaria poco confortable respecto de la equidad vertical

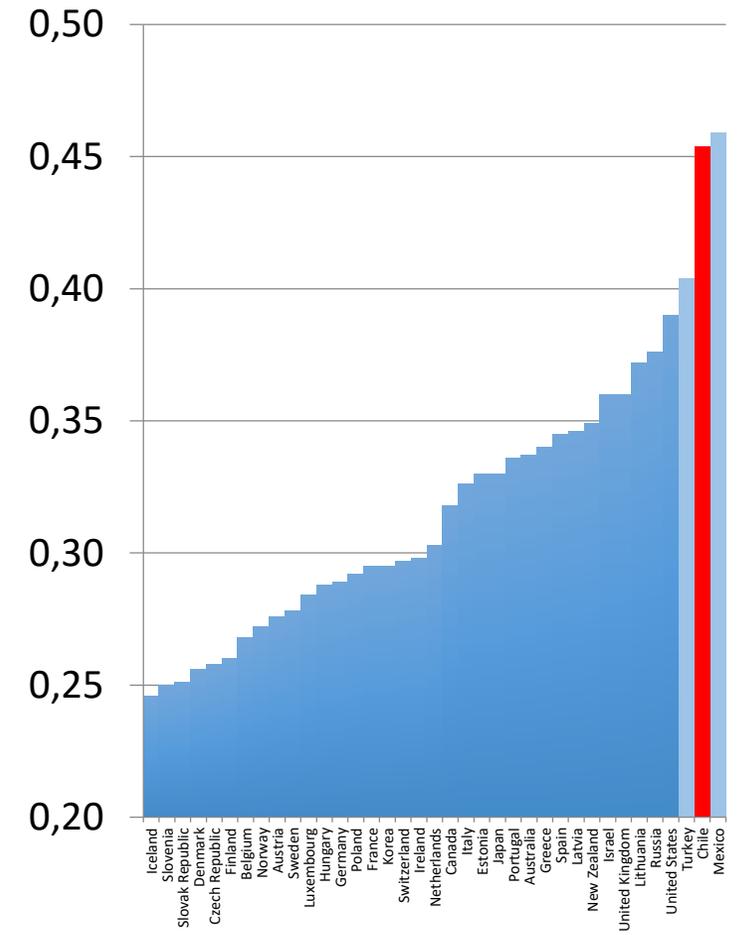
Gini "de mercado"



Efecto impuestos y transferencias



Gini final



Argumento recurrente: equidad horizontal

La integración restablecería la equidad horizontal (“ que mismos ingresos paguen lo mismo”)

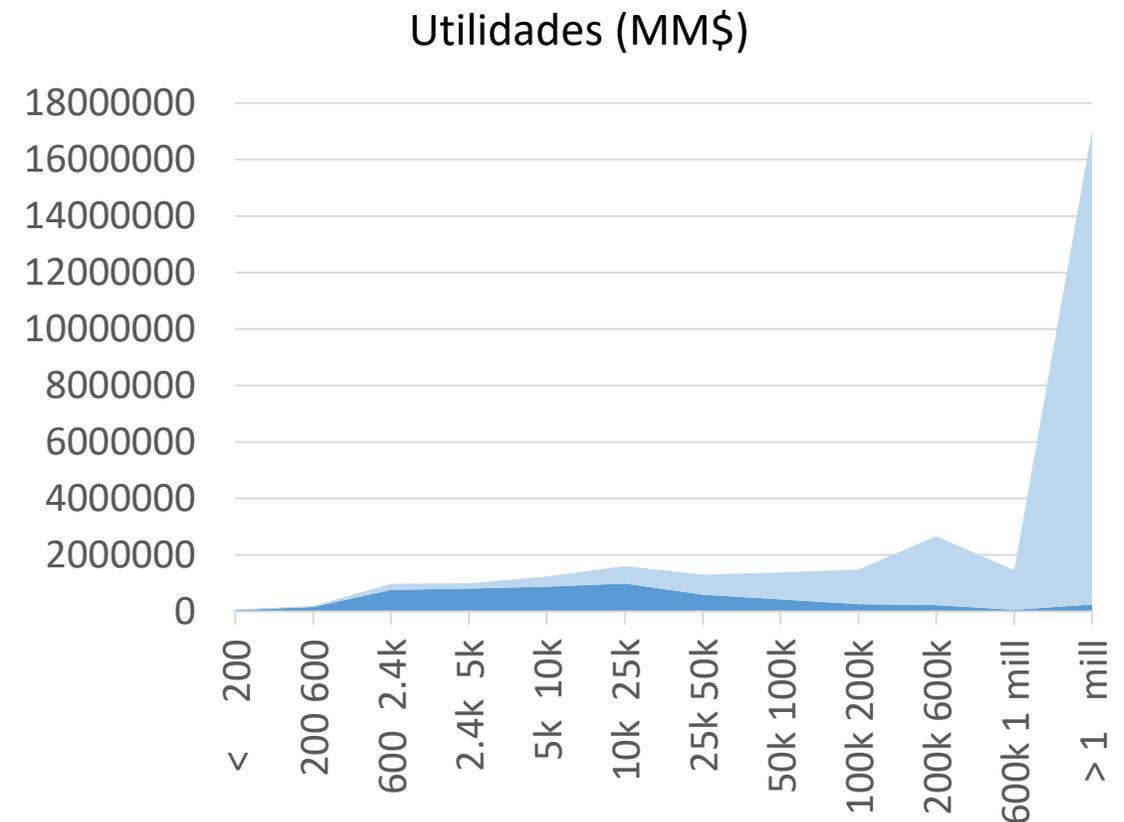
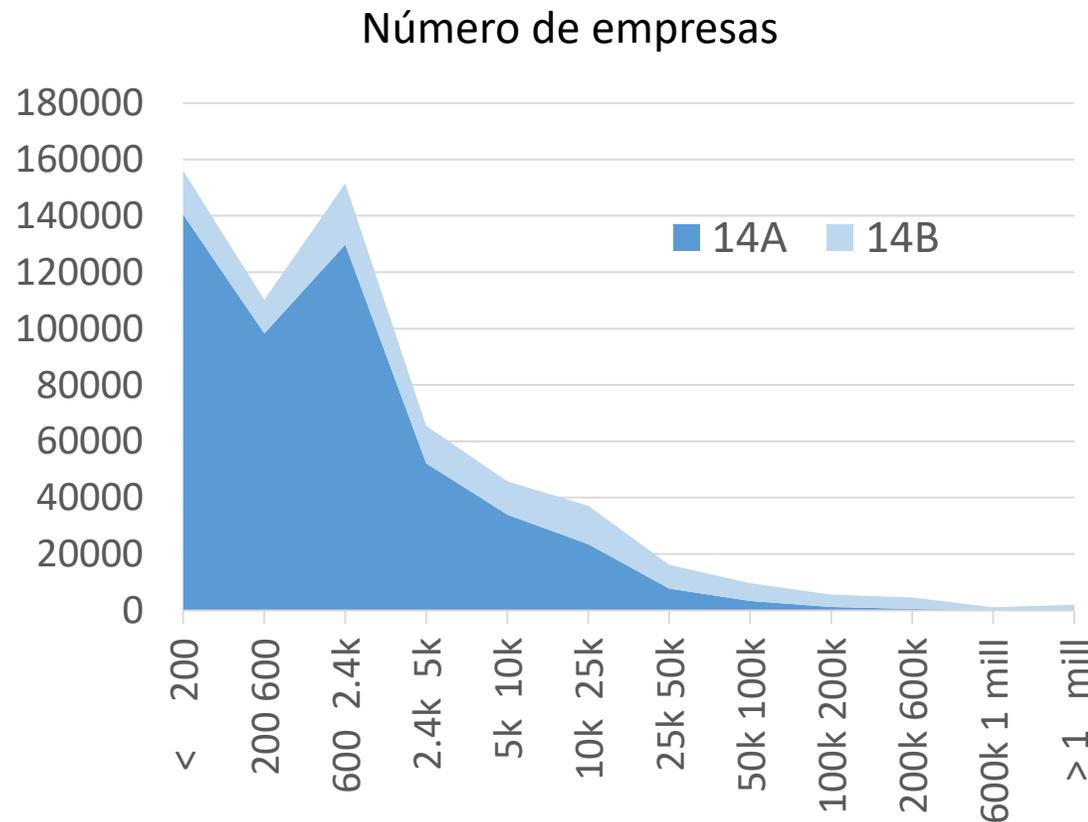
¿Por qué este argumento está equivocado?

- Con integración base retiros **NO** hay equidad horizontal. Rentas del Trabajo tiene base devengada; Capital tiene base retiros (es como si el Trabajo tuviera obligación de retirar todo).
- Posibilidad de postergar retiros es una ventaja significativa. Formas de verlo:
 - Contribuyente recibe un crédito a interés UF + 0% por el impuesto postergado.
 - Si se retira 1/3 de las utilidades cada período, el capital paga 2/3 x Tasa de Impuesto Corporativo + 1/3 Tasa IGC.
 - El trabajo paga un impuesto al ingreso total; el capital uno al consumo y otro (en general más bajo).

Agenda

1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Uso de sistemas integrado base atribuida (14A) y semi-integrado base retiros (14B) según tamaño de empresas



¿Cuánto impuestos pagan los retiros? Evidencia del ISFUT

Distribución de Empresas Acogidas

	Empresas	Utilidades
Tasa IGC promedio	0.76	0.53
Tasa fija 32%	0.24	0.47

Tasas de Impuesto Pagadas

	Tasa IGC	FUT	Tasa neta
Soc. de Inversión	17.2	14.9	2.3
Resto	20.2	18.1	2.0

	Tasa	FUT	Tasa neta
Soc. de Inversión	32.0	17.3	14.7
Resto	32.0	19.4	12.6

Número de Empresas Tasa Variable IGC

	Soc. de Inversión	Otras	Total
Sin ventas	455	441	896
Micro	1,656	1,880	3,536
Pequeña	2,375	4,835	7,210
Mediana	778	2,188	2,966
Grande	275	633	908
Total	5,539	9,977	15,516

Bases Imponibles Promedio por Empresa Tasa Variable (US\$ millones)

	Soc. de Inversión	Otras
Sin ventas	1,506,303	299,219
Micro	1,133,179	244,368
Pequeña	1,357,534	384,879
Mediana	3,697,425	895,259
Grande	11,803,170	2,547,766

Reintegración y Pymes

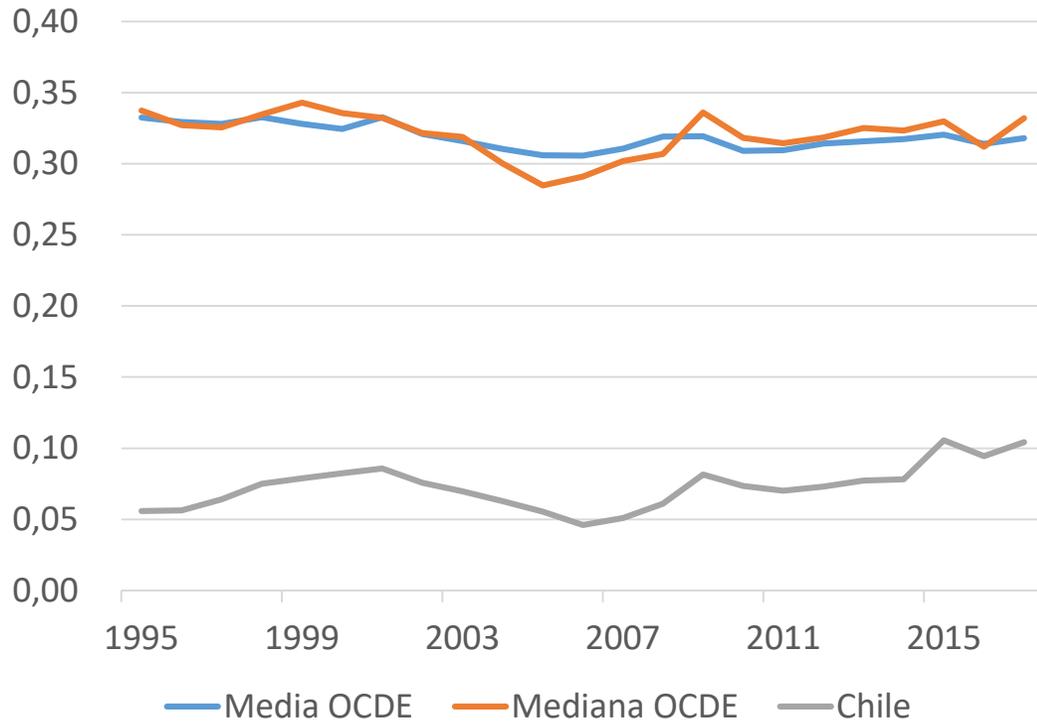
1. En 14B representan 16% del total de empresas (con 14T y RP). Obtienen mayores resultados.
2. Es necesario saber qué son esas empresas. Según datos del SII, de las 184.000:
 - Al menos 31.000 son sociedades exclusivamente de inversión.
 - Otras 45.000 son sociedades de giro inmobiliario, muchas de las cuales son sociedades pasivas.
 - 70.000 no tienen ventas.
 - Un tercio eligió estar en el régimen semi-integrado por conveniencia.
3. Despejado el “universo real” que se quiere favorecer, ¿es la reintegración la mejor herramienta?
 - Pago de sueldo al dueño (como lo propone el PDL) soluciona muchos “ejemplos dramáticos”.
 - Se puede entregar la posibilidad de moverse libremente entre sistemas (“los atrapados”).
 - Se puede ampliar mecanismos pro inversión. Hoy PYMES rebajan como gasto 50% de reinversiones con tope de UF4000.

Agenda

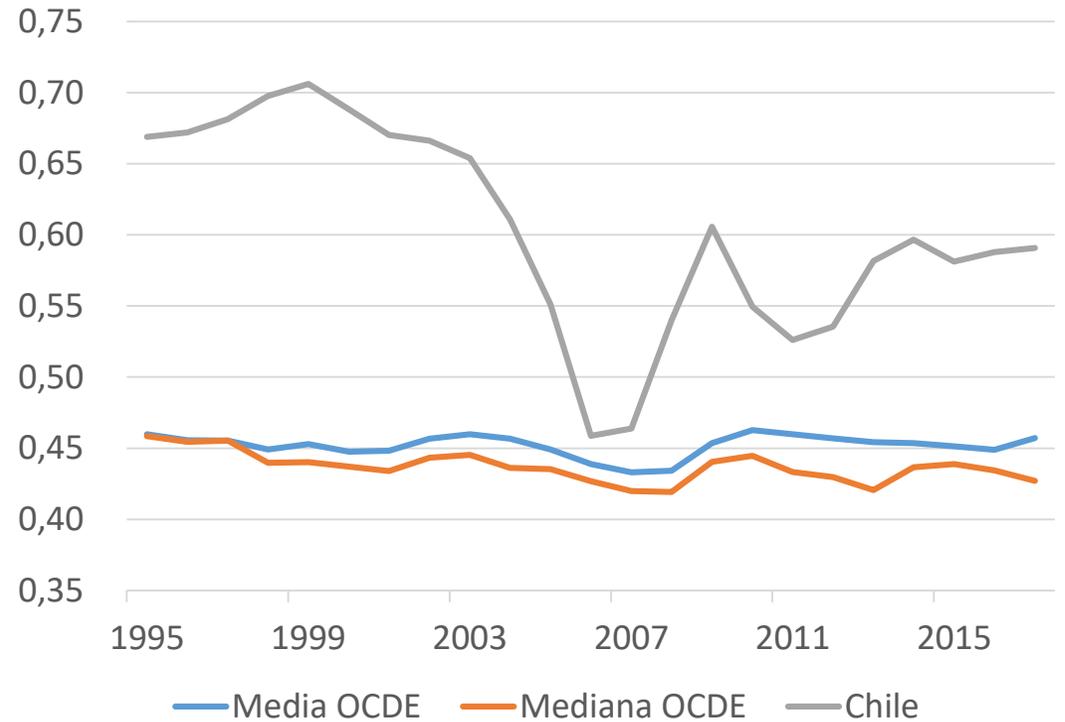
1. Modernización y predictibilidad
2. Recaudación Boleta Electrónica
3. Reintegración: datos para una deliberación informada
4. Reintegración: efectos en crecimiento
5. Reintegración: efectos en equidad
6. Reintegración y PYMES
7. Comparaciones para orientar el debate y reflexión general

Composición de la carga tributaria: Chile vs OCDE

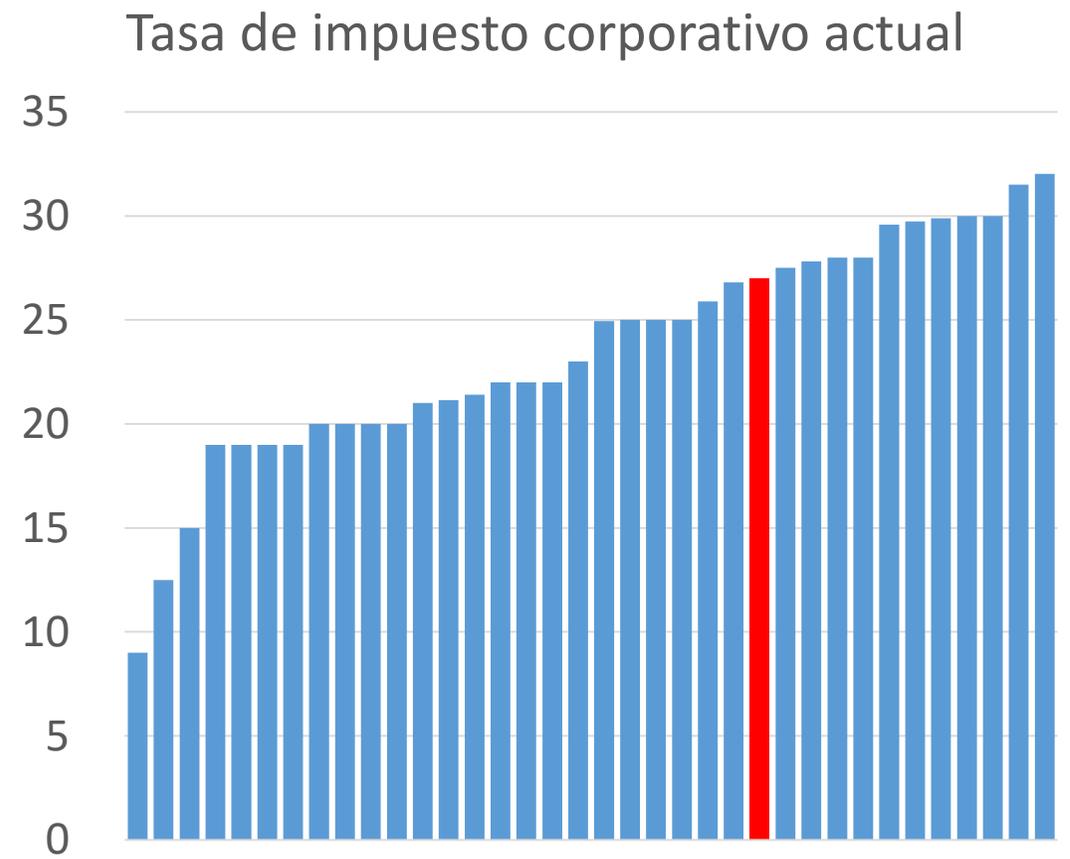
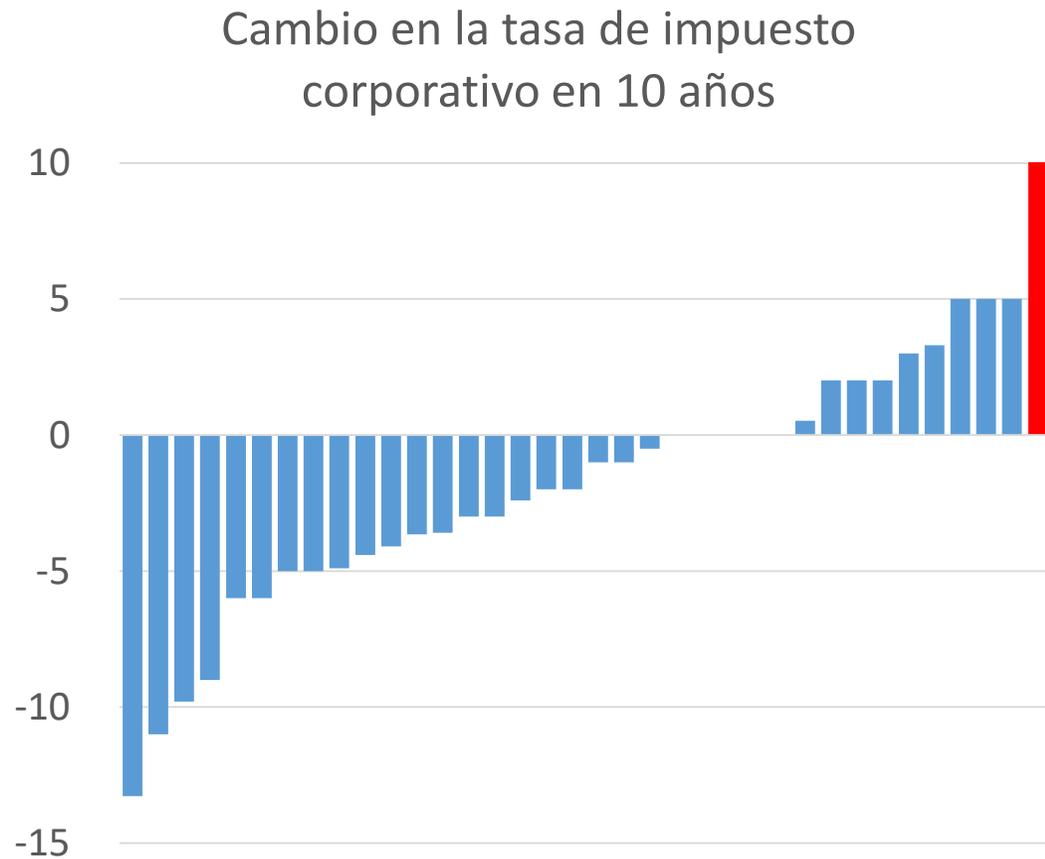
Impuestos sobre ingresos y ganancias de las personas (% del total, sin Seguridad Social)



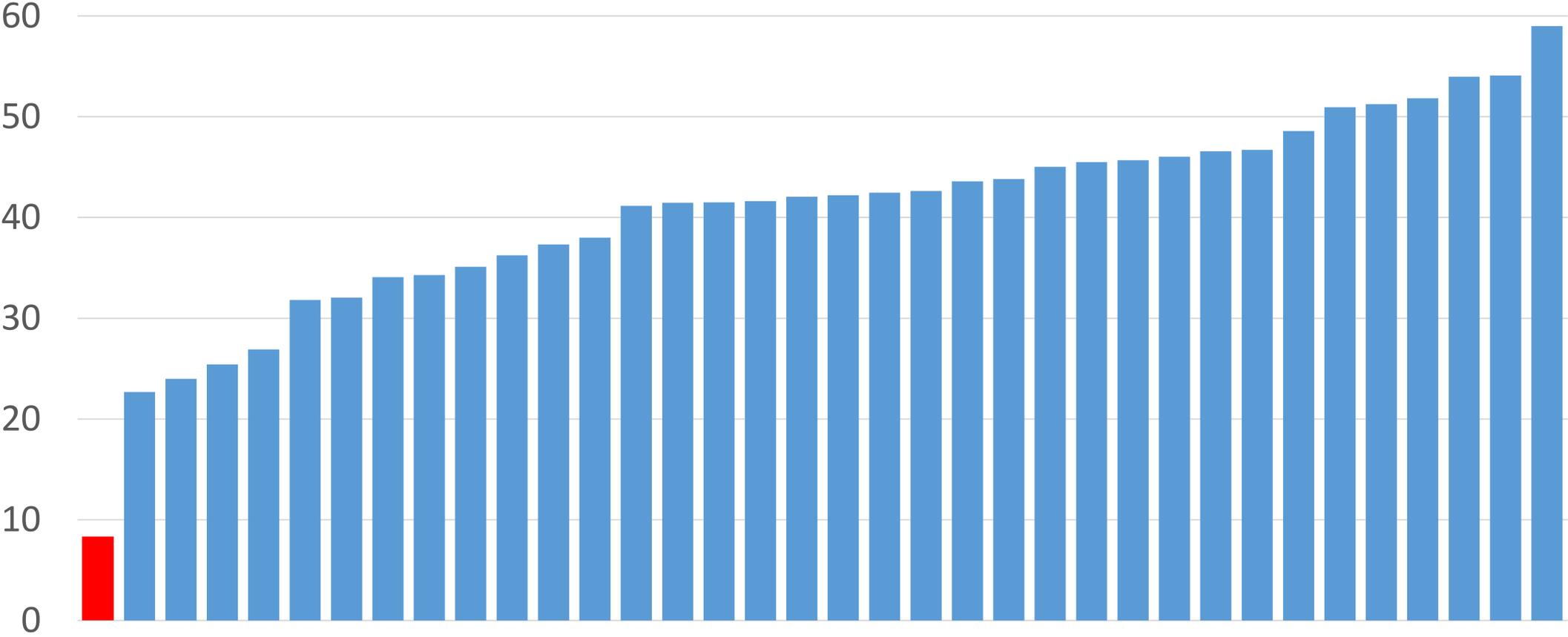
Impuestos directos sobre bienes y servicios (% del total, sin Seguridad Social)



Tasa de 1era Categoría (Chile y la OCDE) – Referente para decisiones de inversión y localización



Tasa de Impuesto al Trabajo para una persona que gana 1,7 veces el salario promedio (Chile y la OCDE)



Reflexiones finales

1. Los números disponibles son poco informativos. Se exageran los efectos de la reintegración sobre crecimiento. Ésta es sin duda regresiva (bajo el uso correcto del concepto).
2. Es importante diferenciar objetivos de instrumentos. Si se busca mayor crecimiento e inversión, hay mejores alternativas que la reintegración.
3. Se debe evitar abrir nuevos espacios para la elusión. Los incentivos a usarlos son elevados y los resultados altamente injustos. NGA.
4. Considerar los costos de transición para contribuyentes y la administración tributaria. Fue uno de los problemas de la reforma anterior. En esta reforma habrá nuevos costos que pagar.
5. Hay enorme valor en la estabilidad que entregaría un pacto tributario. Una aprobación marginal sería inédita desde 1990 y dejaría el tema tributario abierto.

Comentarios al Proyecto de Ley Reforma/Modernización Tributaria

Rodrigo Valdés*
Septiembre 23, 2019

(*) Las opiniones contenidas en esta presentación son personales y no representan necesariamente las de la Universidad o las de la Escuela de Gobierno UC