

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

NUEVO PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA: MENOS MALO PERO AÚN DAÑINO

- Acuerdo mejora el proyecto al contemplar que la tributación de los dueños de empresas siga sobre base percibida, dejando el esquema de renta atribuida con carácter opcional. Sin embargo, conlleva alzas muy considerables de la tasa de impuesto tanto para las utilidades retenidas como para aquellas distribuidas a los socios o accionistas, llevándolas a 27% y 44,45% (máxima), respectivamente.
- La tasa efectiva del impuesto corporativo en Chile quedaría por sobre el promedio y la mediana de la OCDE, considerando los diferentes sistemas tributarios vigentes en cada país.
- Dado incremento de 7 puntos en la tasa de impuesto corporativo, la tasa de crecimiento caería como máximo en -0,4pp y el crecimiento del empleo en -0,13pp (Larraín 2014).

MÁS INFORMACIÓN

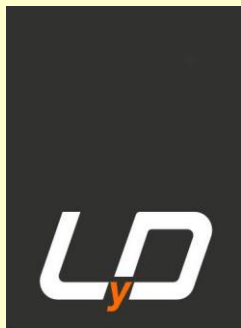
http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.157reformaTributariapymeslml.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.155claseMediaml.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.154impotanciaahorromlccll.pdf

Más de 90 personas expusieron en la Comisión de Hacienda del Senado. La mayoría de ellas manifestando su inquietud frente al polémico proyecto enviado por el Gobierno: la reforma tributaria. ¿Su preocupación? El daño al ahorro e inversión, crecimiento y empleo, aspectos operacionales y constitucionales de la renta atribuida; junto a un rechazo creciente por sus efectos sobre amplios grupos de la población y la negativa evolución de la economía. Esta situación llevó a La Moneda a sentarse a negociar, incluso algunos puntos considerados dentro del ‘corazón’ de la iniciativa. Este escenario finalmente culminó en el “Protocolo de Acuerdo: Por una Reforma Tributaria para un Chile más inclusivo”.

Esta nueva propuesta mejora el proyecto al contemplar que la tributación de los dueños de empresas sigue sobre una base percibida y la empresa tributaría, como es actualmente, sobre base devengada, dejando el esquema de renta atribuida con carácter opcional. Ello, a pesar de que elementos sustantivos como la forma en que dicha opción se ejerza están pendientes. No obstante, se espera que se



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

La nueva iniciativa , al elevar sustancialmente los impuestos más distorsionadores, sobre la renta de las empresas y personas; sigue teniendo un efecto negativo permanente sobre el crecimiento de la economía y el empleo.

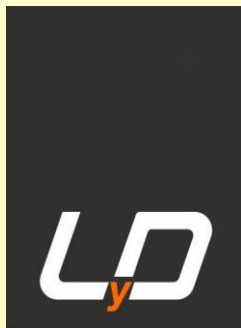
mantenga el espíritu de las conversaciones, lo que debiera llevar a que estos puntos que aún no se resuelven puedan salvarse de la misma manera como se avanzó con el Protocolo de Acuerdo. Éste puede afectar las expectativas, asociado a la incertidumbre de la evolución del proyecto y a la capacidad de diálogo en ésta y otras muchas reformas que mantienen inquietos a los agentes económicos, materia que en todo caso deberá consolidarse con el transcurso del tiempo.

A pesar de lo anterior, que si bien puede disipar alguno de los efectos inmediatos sobre la actividad económica, la nueva iniciativa, al elevar sustancialmente los impuestos más distorsionadores, sobre la renta de las empresas y personas; sigue teniendo un efecto negativo **permanente** sobre el crecimiento de la economía y el empleo. En efecto, aumentos de impuestos de esta magnitud deberían considerar un proyecto de gasto claramente definido, que incluya una evaluación de su rentabilidad social para asegurar que el gasto público adicional sea productivo.

Por cierto, existe la intención de gastar una mayor parte de la recaudación adicional en educación. Sin embargo, el proyecto existente de reforma educacional es ampliamente cuestionado, incluso en la coalición de gobierno, respecto de su bondad para incrementar la calidad de ésta. En ese contexto, se mantiene la necesidad de información transparente sobre el uso de los recursos y la métrica que permita a los ciudadanos mayor accountability asociado a las mejoras en el proyecto educativo. Por otra parte, se pretende usar también recursos para eliminar el déficit estructural (cíclicamente ajustado), proyectado en 1% para 2014 hacia el 2018. Esto es positivo por cuanto reafirma el objetivo de disciplina fiscal, pero es cuestionable que se haga en un período tan corto de tiempo, dado un fisco acreedor neto y en el contexto de una economía en desaceleración.

EI CORAZÓN DEL PROTOCOLO DE ACUERDO

El Protocolo de Acuerdo incluye 15 puntos, entre los que destacan: la eliminación de la retención del 10%, medidas para empresas de menor tamaño, correcciones para la tributación de la vivienda,



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

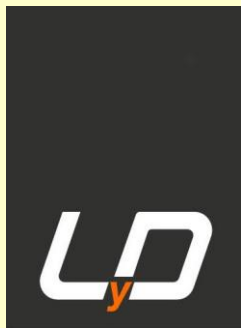
ISSN 0717-1528

Este nuevo sistema conlleva alzas muy considerables de la tasa de impuesto tanto para las utilidades retenidas como para aquellas distribuidas a los socios o accionistas.

institucionalidad y atribuciones del Servicio de Impuestos Internos (SII), revisión del DL600, y modificaciones a los impuestos correctivos. No nos referiremos en este documento a la mayoría de estos cambios sino que directamente a lo que es el “el corazón” del acuerdo, que es la mencionada mantención del sistema actual de impuesto a la renta, devengado para empresas y percibido para sus dueños, modificando las tasas y la imputación parcial. De acuerdo al protocolo vigente al 9 de julio de 2014:

“Además del régimen integrado con atribución de rentas que actualmente contiene el proyecto ley, con una tasa de primera categoría de 25%, más la aplicación de los impuestos global complementario (tasas entre 0% y 35%) y adicional (tasa 35%), se incorporará -con sus debidas normas de control destinadas a evitar posibles focos de elusión tributaria-un sistema parcialmente integrado de tributación con una tasa de impuesto de primera categoría a las empresas de 27%, el que al igual que el sistema de atribución de rentas termina con el actual sistema del fondo de utilidades tributables (FUT), a partir del 1° de enero de 2017 (año tributario 2018). En este caso, los dividendos o retiros se gravarán, además, con los impuestos global complementario o adicional con las mismas tasas señaladas precedentemente, con derecho a deducir como crédito un 65% de la tasa vigente del impuesto de primera categoría al momento del retiro o distribución del dividendo, asegurando así la progresividad del sistema tributario”.

Este nuevo sistema, si bien resulta menos dañino que la renta atribuida, dado que mantiene impuestos diferenciados a favor de las utilidades reinvertidas, conlleva alzas muy considerables de la tasa de impuesto tanto para las utilidades retenidas como para aquellas distribuidas a los socios o accionistas. Estas alzas, como avala la amplia literatura internacional y los pocos trabajos para Chile, tendrán efectos considerables sobre el dinamismo de la economía, la inversión, el ahorro y, en última instancia, el empleo.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

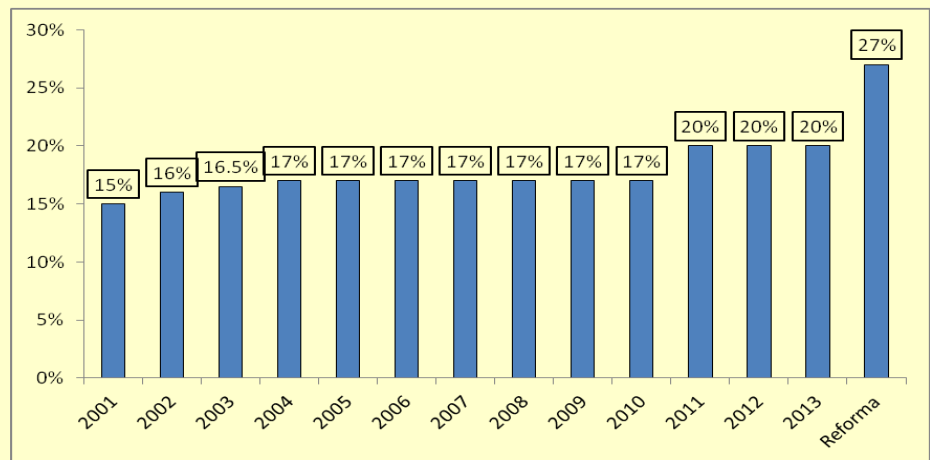
AUMENTOS DE TASAS EFECTIVAS: UTILIDADES RETENIDAS Y DISTRIBUIDAS

En el caso de las utilidades retenidas, éstas pasan de pagar un 20% a un 27%. En este punto vale la pena destacar al menos tres aspectos.

- a. En menos de 15 años hemos pasado desde una tasa de impuesto del 15% a una tasa de 27% mientras el mundo desarrollado se mueve en la dirección opuesta.

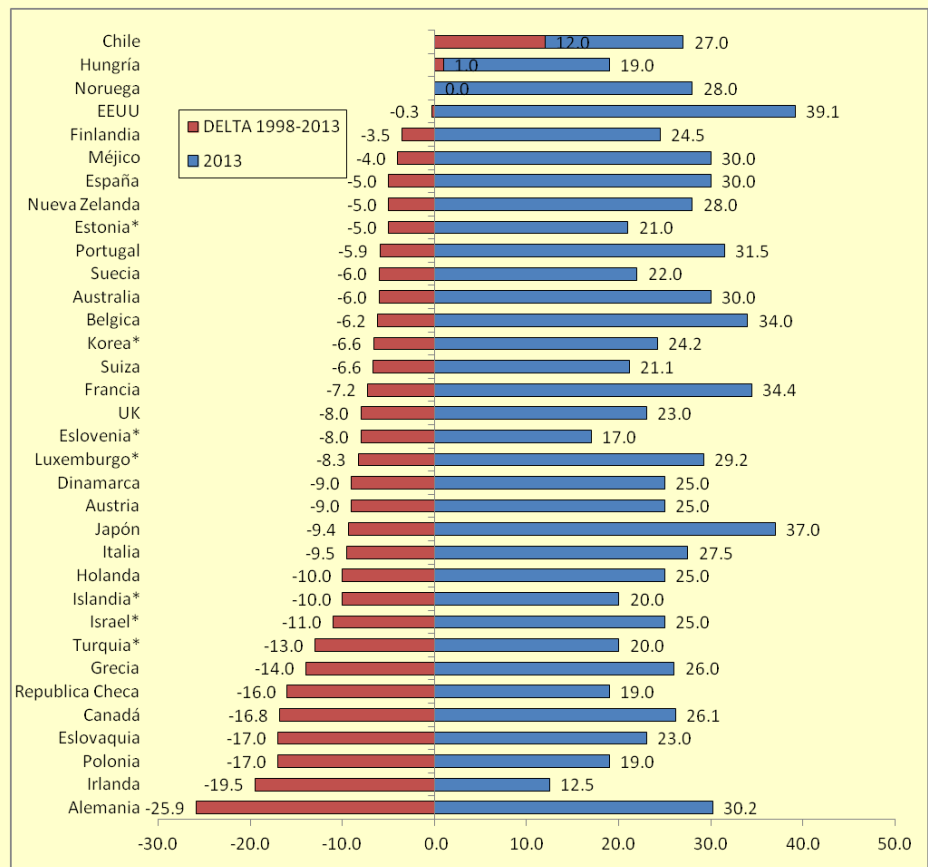
EN POCO MÁS UNA DÉCADA SE AUMENTA DE 15% A 27%

Gráfico N° 1: Evolución Impuesto 1° Categoría 2001-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de SII.

SÓLO CHILE Y HUNGRÍA AUMENTAN SUS IMPUESTOS CORPORATIVOS
Grafico N° 2: Evolución Impuesto Corporativo 1998-2013, países OCDE



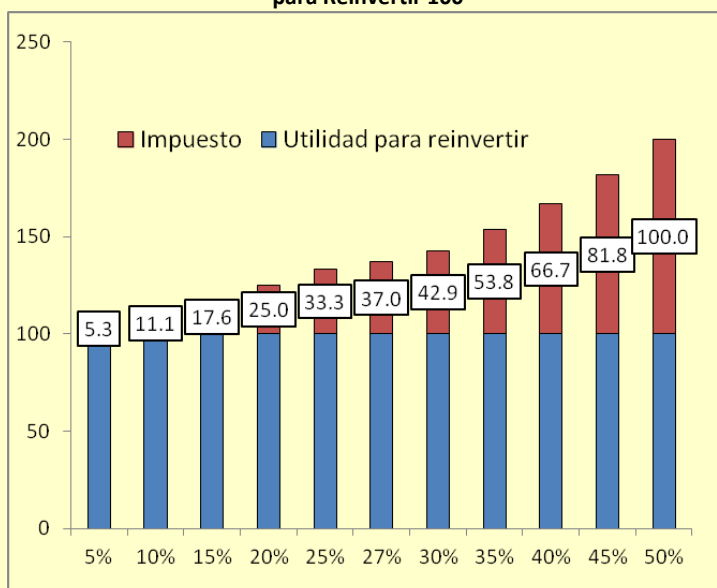
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE, FMI y oficinas estadísticas locales, *respecto a 2010.

- b. Esta nueva tasa de impuesto es mayor que el promedio y mediana de la OCDE, en circunstancia que la gran mayoría, salvo México y Turquía, tiene un ingreso per cápita superior.
- c. Las utilidades antes de impuesto, necesarias para financiar un determinado nivel de reinversión, crecen de manera no lineal con la tasa de impuesto corporativa. Por ejemplo, para reinvertir 100 si la tasa es 20% se necesita que la utilidad antes de impuesto sea 125 si la tasa se aumenta a 27% se necesitaría 137 de utilidad

antes de impuesto para tener los mismos 100 disponibles para reinvertir, de la misma manera si la tasa pasara de un 25% a un 50%, las utilidades necesarias antes de impuesto pasarían de 133 a 200.

En el caso de las utilidades distribuidas, la tasa máxima que finalmente enfrentará el accionista o socio sobre los retiros aumentará a un 44,45%.

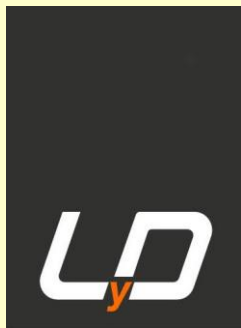
DISPONIBILIDAD DE FLUJOS CAE RAPIDAMENTE CON IMPUESTOS
Gráfico N° 3: Tasa de Impuesto Corporativo y Utilidades antes de Impuesto para Reinvertir 100



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las utilidades distribuidas (dividendos y retiros), a diferencia de lo que podría pensarse por la -certada- rebaja a la tasa marginal máxima de impuesto Global Complementario de 40% a 35%, la tasa máxima que finalmente enfrentará el accionista o socio sobre los retiros aumentará a un 44,45%, aunque hay interpretaciones que afirman que la tasa será menor.

Por ejemplo, en el sistema actual, en régimen (cuando los créditos por impuesto de primera categoría efectivamente sean 20%), el impuesto efectivo de un contribuyente que por otros ingresos se encuentra en el tramo más alto del global complementario será efectivamente 40% por el retiro o dividendo, habiendo pagado 20% a nivel de la empresa y el 20% restante al momento del retiro.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

De no rebajarse la tasa máxima del Global Complementario del 40% actual al 35% propuesto, la tasa efectiva alcanzaría un 49,45%, lo que sin duda constituye un riesgo durante la tramitación del acuerdo.

En la propuesta parcialmente integrada del Protocolo de Acuerdo, esta misma persona pagaría un 44,45%, habiendo pagado un 27% a nivel de la empresa, pero pagando un 17,45% más sobre el total de la utilidad. Es decir, por las utilidades se pagó el 27%, y ahora al retirar se paga la tasa máxima del 35% menos un 65% del impuesto de 27%, lo que es equivalente a un 65% que efectivamente tendrá crédito y por lo tanto paga 35% junto a un 35% adicional sobre el 35% de la utilidad restante que no tendrá crédito ($44.45\% = 65\% * 35\% + 35\% * [27\% + 35\%]$)ⁱ. De no rebajarse la tasa máxima del Global Complementario del 40% actual al 35% propuesto, la tasa efectiva alcanzaría un 49,45%, lo que sin duda constituye un riesgo durante la tramitación del acuerdo.

En este punto es importante destacar que para determinar la recaudación adicional en los próximos años, la comparación relevante no es aquella realizada con respecto a la situación actual cuando eventualmente esté en régimen, sino con aquella que efectivamente ocurre. Actualmente se paga un impuesto de primera categoría de 20%, pero el crédito que se imputa contra el Global Complementario de los dueños o socios de las empresas es en promedio de tan sólo un 16,5%. Lo anterior debido a que la ley manda que se imputen los créditos más antiguos primero (registrados en el FUT), lo cuales aún corresponden a períodos cuando la tasa de primera categoría era menor. Este factor puede significar una mayor recaudación en el tiempo, que debiera considerarse en las estimaciones de la meta a recaudar y antes de determinar el nivel de la tasa de 27%.

NUEVA TASA EFECTIVA DE 44,45%
Cuadro N° 1: Impuesto Efectivo Sobre Dividendos

		Situación Actual Régimen	Situación Actual Real	Protocolo
EMPRESA				
1	Renta Líquida Imponible	1000	1000	1000
2	Impuesto 1° Categoría	200	200	270
3	Ut. Distribuida	800	800	730
	% Ut. Distribuida	100%	100%	100%
PERSONA				
4	Base Imponible	1000	965	1000
5	Impuesto Global Comp.	400	386	350
6	Crédito 1° Categoría	200	165	175.5
7	Diferencia (5)-(6)	200	221	174.5
8	Impuesto Efectivo	400	421	444.5
9	Tasa Efectiva (4)/(8)	40.00%	42.10%	44.45%
10	Tasa Crédito 1° Categoría	20.00%	16.50%	17.55%

Fuente: Elaboración propia.

Con esto, la tasa efectiva del impuesto corporativo en Chile queda por sobre el promedio y la mediana de la OCDE, considerando los diferentes sistemas tributarios vigentes en cada país.

NUEVA TASA SUPERA MEDIA DE LA OCDE
Cuadro N° 2: Impuesto Corporativo e Impuesto Efectivo por Dividendos

País	Impuesto Corporativo (tasa)	Impuesto Efectivo sobre Dividendo (tasa)
Irlanda	12,5	54,5
Eslovenia	17,0	37,8
Rep. Checa	19,0	31,2
Hungría	19,0	32,0
Polonia	19,0	34,4
Chile (hoy)	20,0	40,0
Finlandia	20,0	41,8
Islandia	20,0	36,0
Turquía	20,0	34,0
Estonia	21,0	21,0
Reino Unido	21,0	45,1
Suiza	21,1	36,9
Eslovaquia	22,0	22,0
Suecia	22,0	45,4
Corea	24,2	51,0
Dinamarca	24,5	56,2
Austria	25,0	43,8
Holanda	25,0	43,8
Grecia	26,0	33,4
Canadá	26,3	51,2

País	Impuesto Corporativo (tasa)	Impuesto Efectivo sobre Dividendo (tasa)
Canadá	26,3	51,2
Israel	26,5	48,6
Chile (acuerdo)	27,0	44,5
Noruega	27,0	46,7
Italia	27,5	42,0
Nueva Zelanda	28,0	33,0
Luxemburgo	29,2	43,4
Australia	30,0	46,5
México	30,0	42,0
España	30,0	48,9
Alemania	30,2	48,6
Portugal	31,5	50,7
Bélgica	34,0	50,5
Francia	36,4	64,4
Japón	37,0	49,8
EE.UU	39,1	57,6
Promedio Actual	25,3	43,1
Promedio Actual (ex Chile)	25,5	43,1

Fuente: OCDE y LyD para Chile.

EFFECTOS SOBRE INVERSIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La evidencia internacional respecto al efecto de alzas de impuestos sobre la actividad económica reporta mayoritariamente impactos negativos que ocurren rápidamente y que persisten por muchos años. Por lo tanto, podemos considerar que sus efectos son de largo plazo más que cíclicos.

Se reportan en la literatura efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita del orden de -0,4 puntos de un alza de impuestos distorsionadores de 1% del PIB. Situación que podría atenuarse si el Gobierno gasta de manera productiva los mayores recursos.

El Protocolo de Acuerdo mantiene el incremento de recaudación en 3 puntos del PIB. Si consideramos que cerca de 2 puntos de recaudación corresponden a impuestos que generan distorsiones en la economía, mientras el 1% restante corrige externalidades y reduce evasión, el efecto acorde a la evidencia podría llegar hasta 10% de caída persistente en el nivel del PIB.

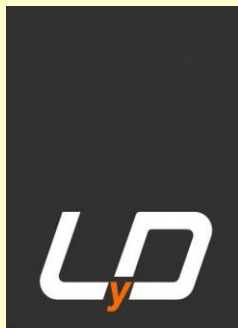
EFFECTOS RELEVANTES SOBRE NIVEL DEL PIB

Cuadro N° 3: Efecto sobre el nivel del PIB de un incremento de 1% del PIB en impuestos distorsionadores (% del PIB)

Número de Años	1	5	10	15	20
Promedio OCDE	-0.6	-2	-3.2	-4.4	-5.5
Canadá	-1.8	-2.3	-3.4	-4.6	-5.8
EE.UU.	-1.5	-4.2	-5.8	-7.3	-8.4
Francia	-0.7	-0.7	-1.9	-3	-4.2
Reino Unido	-0.5	-1.6	-2.4	-3.6	-4.7
Australia	-1	-1	-2.1	-3.3	-4.5
Nueva Zelandia	-0.4	-1.6	-2.8	-4	-5.1
EE.UU.					
		-			
Romer y Romer (2010)	-1	2.9*	-2.7	-2.7	-2.7
Turnovsky y Chatterjee (2002)	-0.6	-1.3	-1.8	-2.2	-2.5

* máximo luego de 3 años

Fuente: Gemmel, Kneller, Sanz (2011).



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

Si bien el Protocolo de Acuerdo es un avance respecto a la reforma propuesta, el proyecto resultante constituye sin duda un retroceso frente al sistema actual.

Más aún, también se reporta en la literatura efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita del orden de -0,4 puntos ante un alza de impuestos distorsionadores de 1% del PIB. Situación que podría atenuarse si el Gobierno gasta de manera productiva los mayores recursos, generando efectos negativos de -0,2 puntos (Bleaney, GemmelKneller 2001). La evidencia para Chile también encuentra un efecto negativo de mayores impuestos corporativos sobre la tasa de inversión y el crecimiento económico. Éstos resultan de estimaciones de inversión que al generar un menor crecimiento del stock de capital impactan el crecimiento. Dado el incremento de 7 puntos en la tasa de impuesto sobre las utilidades, la tasa de crecimiento caería como máximo en -0,4pp y el crecimiento del empleo en -0,13 (Larrain 2014).

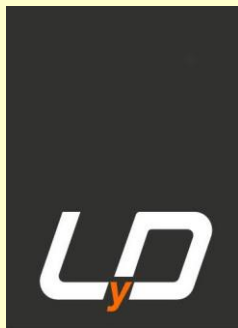
CONCLUSIÓN

El Protocolo de Acuerdo es un paso positivo si se compara con el proyecto original, en cuanto el consenso ayuda a despejar la incertidumbre que afectaba negativamente a la inversión. Esto, sin embargo, supone que sin acuerdo el Gobierno hubiera persistido en el proyecto de base atribuida que era muy cuestionado, incluso por miembros del oficialismo.

No obstante, convenios de esta naturaleza sientan un mal precedente para la conducción de la política económica, dado que aceptan alzas muy significativas de impuestos sin considerar una evaluación rigurosa de los gastos a financiar.

El proyecto final al contemplar alzas significativas en la tasa del impuesto a las empresas tendrá, según la evidencia internacional, efectos negativos permanentes sobre la inversión y el crecimiento económico y, por consiguiente, sobre el empleo.

Todos estos elementos dejan en claro que si bien el Protocolo de Acuerdo es un avance respecto a la reforma propuesta, constituye sin duda un retroceso frente al sistema actual.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.166

11 de julio 2014

ISSN 0717-1528

REFERENCIAS

- Bleaney, GemmelKneller 2001, *Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the long run. The Canadian Journal of Economics* vol 34 N i)
- Cerda, R., & Larraín, F. (2005). Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile. Cuadernos de Economía, 42 (126), 257-281.
- Gemmel, Kneller, Sanz (2011) *The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries. Economic Journal* 121 Febrero.

ⁱEs importante destacar que la tasa del 44,45% se obtiene considerando que la base imponible para el contribuyente incluye el 100% del impuesto pagado a nivel de la empresa por el dividendo recibido, y que la imputación parcial se refiere sólo al crédito. Una interpretación alternativa y más coherente con los instructivos vigentes del SII, sería considerar en la base imponible del dueño el dividendo más la fracción del impuesto (65%) ya pagado coherente con el crédito parcial, con lo que se obtendría una tasa efectiva algo menos de 41,14%.