

Puntos de Referencia

Edición online
N° 481, mayo 2018

Evaluación de los sistemas tributarios: rol de la integración

Francisco Szederkenyi / Rodrigo Vergara

Resumen

El principal beneficio de tener un sistema tributario integrado es que en principio resguarda la equidad horizontal entre las distintas fuentes de ingreso. Esto significa que dos personas con el mismo ingreso deberían pagar el mismo monto de impuestos independientemente de la procedencia de sus rentas.

En un sistema desintegrado clásico (o desintegrado) las rentas del capital tributarán generalmente más que otros ingresos porque pagan el impuesto corporativo y luego el impuesto a los dividendos, sin la existencia de crédito. Ello implica gravar doblemente la inversión (el capital), lo que tiene un efecto negativo sobre ésta. Esto se puede corregir parcialmente gravando con una menor tasa los dividendos, como de hecho lo hacen muchos países. Sin embargo, esta corrección afecta la equidad horizontal.

El incentivo a no retirar utilidades (ahorrar en la empresa) que se produce debido a que los dividendos están sujetos a una tasa adicional, se puede lograr tanto con los sistemas integrados como con los desintegrados. Por otra parte, el incentivo a pasar gastos personales como gastos de las empresas está también presente en ambos sistemas.

Además, analizamos los distintos regímenes tributarios existentes entre los países que integran la OCDE y mostramos que algunos sistemas tributarios tienen equivalencia, al menos parcial, en otros. En particular observamos que un sistema como el que hasta hace poco existía en Chile (integrado y en base caja o retiro) puede ser equivalente para algunos contribuyentes a un sistema clásico o clásico modificado en donde los dividendos pagan una tasa preferencial. El problema es que no lo hace para todos los contribuyentes por igual y, por lo tanto, sigue siendo cierto que para algunos contribuyentes se grava con una mayor tasa a los ingresos del capital y que no preserva la equidad horizontal.

Francisco Szederkenyi. Asesor del Ministerio del Trabajo.

Rodrigo Vergara. Investigador Senior del Centro de Estudios Públicos e Investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

Se agradecen los comentarios de Claudio Agostini, Sylvia Eyzaguirre y Rodrigo Valdés.

1. Introducción

En 1984 se hizo una profunda reforma al impuesto a la renta en Chile. Uno de sus aspectos fundamentales fue la integración del impuesto a la renta corporativo y el de las personas.

De esta forma los impuestos pagados por las empresas pasaron a ser un crédito tributario del impuesto personal a los dividendos que recibían los dueños de ésta. Las personas, por su parte, pagaban sólo una vez que retiraban las utilidades. La idea detrás de esta política era, por una parte, evitar la doble tributación, es decir que los ingresos que ya habían pagado a nivel de la empresa no pagaran de nuevo a nivel de la persona. En particular se evitaba la doble tributación de las rentas del capital. Por otra parte, las tasas marginales más altas del impuesto a las personas eran mayores que la tasa corporativa, lo que se traducía en un incentivo a la reinversión, ya que estos ingresos no pagaban la diferencia de impuestos si no hasta que se retiraban¹.

Esta reforma formó parte de la base medular del sistema tributario chileno por un largo período de tiempo (Larraín y Vergara, 2001). En las décadas posteriores se realizaron modificaciones tributarias menores, sin alteraciones fundamentales a la estructura originada 1984. Estas modificaciones estuvieron muchas veces orientadas a cambiar la tasa de impuesto corporativa. Incluso a fines de los 80, por un breve período, ésta se llevó a cero con lo que sólo pagaban las utilidades retiradas a nivel de las personas. En años posteriores se aumentó la tasa de impuesto corporativo en diversas reformas tributarias en el tiempo, pero siempre manteniendo la integración y el que la tasa marginal del impuesto a las personas fuera mayor. Uno de los principales argumentos en favor de hacer más parecidas las

¹ Es importante destacar que este efecto también se logra con un sistema desintegrado en que se paga una tasa adicional a nivel de la persona.

tasas de ambos impuestos, subiendo la corporativa, era reducir el incentivo a eludir impuestos no retirando utilidades².

La reforma tributaria aprobada en 2014 significó un cambio al espíritu del sistema que había regido en las tres décadas previas. Se instauraron dos sistemas tributarios principales, el de renta atribuida y el sistema semi-integrado. Para el primero se aplica una imputación total del ingreso y del crédito del impuesto de primera categoría a los socios. En otras palabras, es un sistema integrado, pero con base devengada, lo que lo diferencia del sistema anterior, que era con base retiro o caja. Por lo mismo no contiene el incentivo tributario a la reinversión de utilidades (ahorro en la empresa). Así, no hay un cargo adicional por el retiro de dividendos, ya que estos se imputan en el momento que se producen. En el sistema semi-integrado la imputación es parcial y el crédito tributario sobre el impuesto personal es de 65 por ciento. Por tanto, desde enero de 2017³, para los dueños de las sociedades anónimas, y otras empresas acogidas al sistema semi-integrado, el 35 por ciento del impuesto pagado por sus empresas no es imputable como un crédito al pagar sus impuestos personales.

Para entender el significado de integración tributaria es más fácil utilizar ejemplos. Supongamos una tasa de impuesto al ingreso de las empresas de 25 por ciento y una tasa de 35 por ciento sobre los dividendos. Supongamos además que la utilidad tributable es \$100. Bajo un sistema desintegrado, la empresa paga \$25 de impuestos y posteriormente

² En rigor el espíritu del sistema era precisamente que si no se retiraban no pagaban el impuesto extra a las personas. Sin embargo, se argumentaba que una diferencia muy elevada en ambas tasas de impuestos llevaba a muchos agentes a dejar contablemente utilidades en las empresas y utilizar mecanismos para en la práctica utilizarlas o postergarlas indefinidamente. Como se desprende de la nota previa, es evidente que el argumento se aplica asimismo a un sistema desintegrado, por cuanto también se paga una tributación adicional a los dividendos.

³ Año en que la reforma entró en vigencia.

su socio paga \$26,25 (el 35 por ciento de 75). Sumando, el impuesto agregado pagado sería \$51,25 sobre un total de \$100 ingresos generados. Esto asume que se reparten en dividendos la totalidad de las utilidades después de impuestos corporativos. Si no fuera así, la persona pagaría el 35 por ciento sólo por la parte repartida. En este sistema el ingreso del capital (dividendos) paga dos veces, a nivel de la empresa y a nivel personal. Si la tasa del impuesto a los dividendos es equivalente a la tasa a las rentas personales, entonces la renta del capital paga más que la renta del trabajo y no se cumple el principio de equidad horizontal. Como se verá más adelante, la mayor parte de los países que tiene sistemas desintegrados tiene tasas de impuestos a los dividendos menores a las del impuesto a la renta personal, lo que reduce la carga que se impone sobre los dividendos y se mitiga el problema de la doble tributación.

Por otra parte, cuando el sistema tributario es integrado la base es \$100 tanto para los impuestos corporativos como para los personales. La empresa paga \$25 y la persona \$10. En otras palabras, los \$25 que pagó la empresa son crédito para los \$35 que tiene que pagar la persona. Dado que el sujeto final que paga los impuestos es la persona, algunos sostienen que el impuesto a las empresas es cero. Sin embargo, ello no es así en cuanto las utilidades reinvertidas siguen pagando la tasa de impuesto corporativo⁴. Con el sistema integrado se evita la doble tributación en cuanto lo que se paga a nivel de la empresa no paga nuevamente a nivel de la persona.

En el sistema de renta atribuida la empresa paga \$25 e inmediatamente se le atribuyen \$10 al accionista. En ese sentido es un sistema integrado pero,

a diferencia del ejemplo anterior, el accionista paga sobre la renta devengada (no sobre la percibida). Hay entonces equidad horizontal, pero se pierde el incentivo a retener utilidades en la firma.

Por último, cuando el sistema tributario es parcialmente integrado sólo una fracción de los impuestos pagados por la empresa se imputa como crédito para el impuesto que paga el individuo. Luego, siguiendo con el ejemplo utilizado, si el crédito fuese de 65 por ciento, solo \$16,25 de los \$25 pagados por la empresa son un crédito para el impuesto de \$35 que debe pagar la persona que recibe el dividendo. Luego, el impuesto total por pagar será \$43,75.

En Chile, en términos gruesos⁵, además de los dos sistemas antes mencionados existen otros dos sistemas para el impuesto a la renta de las empresas que se aplica a las de menor tamaño. Uno es el de renta presunta. A este régimen pueden acogerse las micro y pequeñas empresas de las industrias agrícola, transporte y minería. Estas deben pagar al fisco un porcentaje sobre una base imponible que depende de la industria a la que pertenece la empresa. En el caso de la industria agrícola, por ejemplo, la base imponible es el 10 por ciento del avalúo fiscal del predio. Bajo el sistema de renta presunta los impuestos a las utilidades de las empresas están integrados con los impuestos a los dividendos repartidos. La otra es la tributación simplificada, a la que también pueden acogerse las micro y pequeñas empresas (con ventas inferiores a 50.000 UF). Estas deben pagar al fisco el 25 por ciento de sus ingresos sobre una base imponible que se determina a partir de la diferencia entre los ingresos percibidos y los egresos pagados en el periodo. También está integrado con el de la renta personal y es en base devengada, por lo que el

⁴ Es importante dejar claro que aquí no se está hablando de incidencia tributaria, es decir quién termina pagando el impuesto luego de considerar todos los efectos de equilibrio general, si no sobre quién se impone el impuesto según el código tributario.

⁵ En rigor existen también otros regímenes especiales.

impuesto corporativo cumple el rol de retención en la fuente (Servicio de Impuestos Internos, 2016).

A partir de 2017 las empresas que no podían acogerse a renta presunta, tributación simplificada u otro régimen especial, debieron acogerse al sistema de renta atribuida o al semi-integrado. En términos generales las empresas de mayor tamaño y estructura de propiedad más compleja adoptaron el sistema semi-integrado en parte porque la autoridad lo determinó así (caso de las sociedades anónimas, otras que tengan como accionistas a personas jurídicas y Sociedades por Acciones en algunos casos) y en parte porque les favorecía si la reinversión de utilidades en la empresa era un tema relevante⁶. Mientras que las de menor tamaño se acogieron al sistema atribuido debido a que distribuyen a sus dueños la mayor cantidad posible de utilidades generadas y a que muchas veces sus tasas de impuestos marginales son inferiores a la tasa de impuesto corporativo.

Así entonces, el principal cambio tributario de la reforma de 2014 es que para las empresas que elegían el sistema atribuido ya no hay una diferencia entre utilidades retiradas y reinvertidas para fines tributarios, con lo que se eliminaba el incentivo a mantener las utilidades en la empresa con un eventual efecto negativo en el ahorro y la inversión. Para las que eligen el sistema semi-integrado, la integración no es total, por lo que se vuelve al problema de la doble tributación y de la mayor tributación de las rentas del capital.

Antes de seguir es importante dejar en claro que el incentivo a no retirar o ahorrar las utilidades no depende necesariamente de la integración del sistema. El sistema de renta atribuida es integrado y no tiene incentivos a la reinversión⁷. El sistema

que rigió hasta hace poco en Chile era integrado y sí tenía incentivo a la reinversión. Uno desintegrado donde se pague un impuesto adicional a los dividendos produce el mismo incentivo a la reinversión. Por lo tanto, la verdadera diferencia es la equidad horizontal o la doble tributación de las rentas del capital. Además, al ser doblemente gravado el capital se desincentiva la inversión. Es por esto que, como veremos más adelante, muchos países que tienen sistemas integrados o parcialmente integrados imponen tasas más bajas a los dividendos.

Este artículo sigue de la siguiente forma. En la próxima sección desarrollamos una revisión de la literatura internacional explicando cuales son las ventajas y desventajas teóricas y empíricas de un sistema tributario integrado. Posteriormente, en la sección 3, se explicitan las características de los sistemas tributarios existentes en los países de la OCDE, según ese mismo organismo. En la sección 4 ejemplificamos estos sistemas a través de una descripción de cómo operan, en términos gruesos, en distintos países. En la sección siguiente analizamos las similitudes y diferencias existentes entre un sistema integrado y un sistema desintegrado con tasa reducida a los dividendos. Finalmente, en la última sección se entregan las conclusiones.

2. Revisión de la literatura

En materia tributaria se utiliza el concepto de equidad horizontal cuando los individuos con igual ingreso pagan el mismo monto de impuestos independientemente de la procedencia de los ingresos (Mirrlees, 1971; Cordes, 1999). En este sentido, los regímenes especiales (o paralelos) para las empresas chilenas romperían la equidad horizontal puesto que las rentas del capital tendrían tratamientos distintos de acuerdo al tipo de sociedad conformada por la empresa aun cuando los ingresos sean los

⁶ Por cierto, en la medida que las tasas marginales del impuesto personal de los dueños fueran relativamente elevadas.

⁷ Usamos para estos efectos indistintamente el concepto de ahorro (no retiro de utilidades) con el de re-inversión, aunque desde un punto de vista estricto corresponde el concepto de ahorro.

mismos desde el punto de vista de las personas o dueños de esas empresas (Zee, 1998; Auerbach y Hasset, 1999).

Los tratamientos preferenciales de distintas formas de capital contribuyen a aumentar la elusión y generan distorsiones sobre las decisiones de inversión y sobre la forma de organizarse, que terminan afectando las distintas actividades económicas (Slemrod y Yitzhaki, 2002; Boadway y Keen, 2003; Burman, 2010), además de aumentar en la desigualdad (Diamond y Saez, 2011) y en la evasión tributaria. Por el contrario, tratar tributariamente todas las fuentes de ingreso del mismo modo genera ganancias de eficiencia en cuanto a la fiscalización y recaudación, y contribuye con la equidad horizontal (Althsuler, Harris y Toder, 2010). Por tanto, si el objetivo fuera mantener la equidad horizontal los distintos tipos de ingreso deberían estar sujetos a la misma tasa final de impuestos (Diamond y Saez, 2011).

Por otra parte, es evidente que los impuestos que tienen retención en la fuente tienen la ventaja de que contribuyen a reducir fuertemente la evasión (Andreoni, Erard y Feinstein, 1998; Bloomquist, 2003; Slemrod, 2007; Kleven et al., 2011). Por eso es que, en el caso de la integración de los impuestos la renta corporativa y personal, es deseable que la empresa haga al menos parte de la retención. De hecho, eso se logra cuando el impuesto a las empresas es un crédito del que pagan las personas (Gordon, 2011). Si todo el impuesto lo pagara directamente la persona con toda seguridad aumentaría la evasión.

La integración del sistema tributario resguarda la equidad horizontal de éste. Tanto el impuesto a la renta del capital como a la del trabajo pagan igual impuesto si la renta es la misma. Si la renta corporativa se imputa pagan lo mismo cuando las rentas se devengan, si no es así el pago se iguala cuando la renta se reparte y, luego, queda disponible para

consumo⁸. En un sistema desintegrado en donde la tasa de impuesto a los dividendos es la misma que a las rentas personales, las rentas del capital tributarán más que las rentas del trabajo (porque pagan el impuesto corporativo y luego el personal sin la existencia de crédito). Ello, además de afectar la equidad horizontal, tiene un efecto negativo sobre la inversión. En otros sistemas las rentas del capital distribuidas (por ejemplo, dividendos e intereses) pagan un impuesto reducido. Si ese fuera el caso el sistema desintegrado podría replicar al sistema integrado en ciertos aspectos (ver sección 5), aunque habría inequidad horizontal entre las distintas rentas del capital (los dividendos pagarían el impuesto corporativo más el impuesto a los dividendos y los intereses sólo este último impuesto).

Luego, para que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria es clave que el sistema esté completamente integrado y que la tasa del contribuyente final sea la misma independiente de dichas fuentes de ingreso. De esa forma puede lograrse equidad horizontal en los impuestos cobrados por los distintos ingresos. Por otra parte, la retención en la fuente (en las empresas) es conveniente para la administración del sistema en cuanto reduce los costos de administración y contribuye a disminuir la evasión. En esto último, no obstante, no hay diferencias mayores entre ambos sistemas, ya que en ambos el impuesto corporativo lo paga la empresa (aunque en uno es crédito y en otro no).

Un sistema como el que existía en Chile (y como lo veremos más adelante existe en otros países de la

⁸ Debe destacarse, no obstante, que el dar flexibilidad en el retiro del dividendo permite una planificación tributaria, en el sentido de hacer los retiros cuando la tasa marginal personal es más baja. Otros autores sostienen que el mero hecho de postergar es un beneficio, en cuanto aumenta la probabilidad de un pago menor. En ambos casos, evidentemente, se rompe la equidad horizontal. Ello también sucedería si las utilidades se pueden repartir de formas que tienen menores tasas de impuestos (por ejemplo, podría ser así en el caso de las ganancias de capital).

OCDE), donde el impuesto corporativo es crédito para los impuestos a los dividendos y estos últimos se pagan sólo una vez retiradas las utilidades de las empresas (es decir sólo a los dividendos y no a las utilidades reinvertidas), ha sido criticado por al menos dos motivos: (1) las rentas al capital terminan pagando menos que otras rentas en cuanto lo no retirado sólo paga el impuesto corporativo, por lo que se rompe el principio de equidad horizontal; (2) incentiva la evasión o elusión tributaria en cuanto es conveniente desde un punto de vista tributario dejar las utilidades dentro de la empresa y buscar la forma de utilizarlas sin formalmente retirarlas.

Aunque algunas de estas aprensiones pueden ser válidas, estimamos que la solución no es desintegrar el sistema y tampoco usar renta atribuida. En principio las rentas no retiradas pagarán impuestos en algún momento (cuando se retiren), por lo que no se rompería el principio de equidad horizontal⁹. Si, por otra parte, hay abusos en su utilización a nivel personal, lo que cabe es fiscalizar que ello no suceda y aplicar las sanciones que corresponda. Por lo demás, esta es una crítica que se aplica de igual forma al sistema desintegrado, en cuanto también es conveniente dejar las rentas dentro de la empresa para no pagar el impuesto a los dividendos. Con todo, se reconoce que diferencias muy altas entre la tasa a nivel corporativo y personal, como las que existieron en Chile en el pasado, pueden generar costos (evasión y costos de eficiencia) mayores que sus beneficios (mayor ahorro). No obstante, como se mencionó los mismos costos se generan con un sistema desintegrado en que las tasas a los dividendos son elevadas¹⁰.

También se ha criticado que hay un incentivo al ahorro de los accionistas de las empresas, pero

⁹ Por cierto aquí aplica la nota anterior.

¹⁰ En la discusión en Chile se ha planteado desintegrar y que los dividendos sean parte de los ingresos personales. Si es así pagarían la tasa marginal de cada persona y el incentivo a evadir, entre otras variables, estaría dado por dicha tasa.

no al resto de las personas. Ello es correcto, no obstante el incentivo al ahorro e inversión de las empresas puede compensarse con incentivos a nivel de las personas. De hecho, en el caso de Chile ello existe, por ejemplo con el Ahorro Previsional Voluntario (APV). Además, el valor del ahorro es particularmente alto en países que históricamente han tenido escasez crónica de éste.

Otra crítica que se hace es que el sistema es más propenso a ser utilizado para pasar gastos personales por gastos de las empresas. Esto claramente constituye una evasión, pero nada tiene que ver con la integración o no del sistema tributario. Tanto en un sistema integrado (en base devengada o de caja) como en uno que no lo es, el incentivo es el mismo: se evade impuesto a nivel de la empresa y por lo tanto también a nivel personal. La forma de evitar esto es con normas claras y con mayor fiscalización. De hecho ambos elementos han llevado a una disminución de la evasión por este factor en Chile en los últimos años (Servicio de Impuestos Internos, 2012).

En otro orden, se le critica que las rentas en las sociedades de inversión se pueden particionar entre los distintos miembros de la familia e incluso con terceros, lo que reduce la carga tributaria promedio y se rompe la equidad horizontal debido a que los trabajadores dependientes no lo pueden hacer. Nuevamente esta es una crítica válida, pero nada tiene que ver con la integración del sistema. De hecho, lo mismo sucede en un sistema desintegrado¹¹.

Otro punto importante de destacar es que la integración del sistema tributario no es necesariamente lo mismo que el conocido Fondo de Utilidades Tributarias (FUT). Al igual que la integración del sistema tributario el FUT se introdujo en la reforma

¹¹ Propuestas para reducir esta inequidad van en la línea de gravar los ingresos familiares en vez de los personales o de limitar la división de las rentas, pero no en relación a desintegrar el sistema tributario.

tributaria de 1984, sin embargo ambos conceptos tienen significados distintos.

El FUT es sólo un registro contable con las utilidades que han pagado el impuesto corporativo y, luego, son crédito para el impuesto personal. Era un registro complejo en cuanto los retiros seguían la lógica FIFO (las primeras utilidades eran las primeras que se repartían) y, dado que la tasa corporativa cambiaba en el tiempo, el crédito también cambiaba. Esto es distinto de la integración del sistema tributario que, como se ha mencionado, tiene por objeto contribuir con la equidad horizontal al momento de pagar impuestos. Así por ejemplo, el esquema de renta atribuida incorporado en la reforma de 2014 es un sistema integrado, pero sin FUT. En otras palabras, el FUT se utiliza cuando hay un desfase entre la generación de la utilidad y su retiro. En el sistema semi integrado se debe mantener un registro de las utilidades devengadas y repartidas. Luego, en ese sentido luego de la reforma de 2014 en Chile se mantiene el FUT, aunque con nombre distinto y simplificado¹².

3. Sistemas tributarios en la OCDE

La OCDE define seis tipos de sistemas tributarios¹³:

- **Sistema clásico:** Los ingresos por dividendos se gravan a nivel del accionista de la misma manera que otros tipos de ingresos de capital (por ejemplo, los ingresos por intereses). Es un sistema en el que el impuesto a la renta por los dividendos que reciben los dueños de las empresas está completamente desvinculado de los impuestos que pagan las empresas por las utilidades que generan. Por tanto, los impues-

tos pagados por las utilidades generadas por la empresa no son un crédito tributario para el dueño de ésta. Esto es lo que en el ejemplo de la introducción definimos como sistema desintegrado. El impuesto a los ingresos por capital no tiene que ser necesariamente el mismo que el impuesto al ingreso por trabajo.

- **Sistema clásico modificado:** Los ingresos por dividendos son gravados a tasas preferenciales (por ejemplo, en comparación con los ingresos por intereses) a nivel del accionista. Este sistema es similar al Sistema Clásico con la diferencia de que los impuestos pagados por los dividendos que reciben los dueños están sujetos a una tasa preferencial.
- **Sistema de imputación total:** Hay un crédito fiscal por dividendos a nivel de accionistas para el impuesto subyacente de ganancias corporativas. Es un sistema en el que el impuesto a la renta por los dividendos que reciben los dueños de la empresa está completamente vinculado con los impuestos que paga la empresa por las utilidades que genera. Por tanto, los impuestos pagados por las utilidades generadas por la empresa son un crédito tributario para el dueño de ésta. En la introducción también se entrega un ejemplo y es el que denominamos sistema integrado.
- **Sistema de imputación parcial:** Hay crédito fiscal por dividendos a nivel del accionista por parte del impuesto subyacente sobre ganancias corporativas. Este sistema equivale al que hemos llamado previamente sistema parcialmente integrado o semi-integrado, en cuanto está integrado en un porcentaje del total de las rentas corporativas.
- **Sistema de total excepción del impuesto a los dividendos:** No hay impuestos a los accionistas sobre los dividendos (ningún otro

¹² Similar, por ejemplo, al que existe en Australia en que todas las utilidades van a un mismo fondo y todas tienen el mismo crédito.

¹³ Nótese que los nombres no siguen necesariamente la misma lógica de la discusión en Chile que se mencionó previamente. Por ello es importante que se entienda la lógica de cada uno de forma de poder asimilarlos a la discusión en nuestro país y no cometer errores.

impuesto que el impuesto a las ganancias corporativas). Como dice su nombre un sistema bajo total excepción del impuesto a los dividendos es uno en que los dueños de las empresas no pagan impuesto por los dividendos que reciben. En términos conceptuales se podría decir que es equivalente un sistema desintegrado con impuesto cero a las personas por los dividendos percibidos, o a un sistema integrado con una tasa de impuesto a los dividendos para cada individuo igual a la tasa del impuesto corporativo.

- **Sistema de inclusión parcial.** Es un sistema bajo el cual una fracción de los dividendos recibidos por el dueño paga impuestos personales mientras que la otra parte no. Es equivalente a que una parte de los dividendos tiene crédito de 100% (es integrado) y que la parte no integrada se suma a las rentas personales para determinar su impuesto.

Considerando al grupo de países que forman parte de la OCDE, en la tabla 1 se muestra el sistema tributario al que estuvieron afectos cada uno de ellos durante 2017 (18 de abril de 2017). Austria, Bélgica, Alemania, Holanda y Suecia, además de otros, tienen un Sistema Clásico que equivale a un sistema desintegrado en su totalidad¹⁴. De forma similar, Dinamarca, Japón, Suiza y Estados Unidos, entre otros, tienen un Sistema Clásico Modificado¹⁵.

Otros países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y México, tiene un Sistema con Imputación Total como el de Chile antes de la reforma de 2014. Además, Corea del Sur y el Reino Unido tienen un

¹⁴ Aunque nótese que los dividendos no necesariamente se suman a la renta personal para determinar el impuesto a nivel de la persona. Puede ser, y en muchos países así es, que las rentas del capital tengan una tasa distinta.

¹⁵ Nótese que esta es una simplificación en cuanto en cada país hay particularidades que lo hacen, por lo general, no ser un caso puro. Por ejemplo, en Estados Unidos las llamadas pass-through entities están sujetas a un sistema completamente integrado y con base devengada (similar al sistema chileno de renta atribuido).

Sistema de Imputación Parcial, similar al que tienen las sociedades anónimas en Chile tras la reforma tributaria de 2014. Adicionalmente, algunos países como Estonia, Finlandia y Francia, tienen un sistema en que total o parcialmente hay una excepción del impuesto personal por los dividendos repartidos.

Luego, de un total de 34 países de esta muestra de la OCDE, hay trece que tienen un sistema denominado clásico (desintegrado totalmente), mientras que cinco han adoptado un sistema tributario de imputación total (completamente integrado). El resto ha adoptado sistemas intermedios, algunos de los cuales pueden ser equivalentes, como veremos más adelante, a un sistema integrado como el que existía en Chile previo a la reforma de 2014.

4. Ejemplos de países

A modo de ejemplificación procederemos a describir el funcionamiento de algunos de los distintos sistemas tributarios por medio de cuatro países, cada uno sujeto a un sistema tributario distinto. Estos son: Irlanda, Estados Unidos, Australia y Estonia¹⁶.

4.1. Irlanda

En la tabla 2 se muestra un ejemplo del Sistema Clásico utilizado en Irlanda. En este país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 12,5 por ciento. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$100, los dividendos distribuidos por la empresa serían \$87,5. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 51 por ciento¹⁷ (la misma que para otras fuentes de ingreso personal) y como el crédito por el impuesto corporativo es

¹⁶ Los ejemplos son una simplificación de la realidad, en cuanto es común que los sistemas tributarios contengan complejidades que los hacen alejarse de los casos puros aquí presentados. En todo caso estos ejemplos sirven como una buena ilustración del funcionamiento del sistema tributario en cada caso.

¹⁷ Las tasas en este y el resto de los ejemplos son las tasas marginales máximas de los distintos países.

TABLA 1: Clasificación de los países según sus sistemas tributarios

Sistema Clasico	Sistema Clasico Modificado	Imputación total (Integrado)	Imputación parcial (Parcialmente Integrado)	Total Excepción del Impuesto a los Dividendos	Sistema de Inclusión Parcial	Otro
Austria	Dinamarca	Australia	Corea	Estonia	Finlandia	Hungría
Belgica	Japón	Canada	Reino Unido		Francia	Noruega
Republica Checa	Polonia	Mexico			Luxemburgo	
Alemania	Portugal	Chile			Turquia	
Islandia	Suiza	Nueva Zelandia				
Israel	Estados Unidos					
Italia	Grecia					
Holanda						
Eslovenia						
Suecia						
Eslovaquia						
Irlanda						
España						

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la OCDE.

\$0, el impuesto personal es \$44,63. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$57,13 de los \$100 generados. Luego, la tasa agregada es 57,13 por ciento.

TABLA 2: Ejemplo del sistema clásico en Irlanda

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (12,5%)	\$ 12,50
Dividendos Distribuidos	\$ 87,50
Impuesto a los Dividendos (51%)	\$ 44,63
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ 44,63
Impuesto Agregado	\$ 57,13
Total Después de Impuestos	\$ 42,87
Tasa Agregada	57,13%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

4.2. Estados Unidos¹⁸

En la tabla 3 se muestra un ejemplo del Sistema Clásico modificado utilizado en Estados Unidos en 2017. En este país la tasa de impuesto a los

beneficios corporativos era de 35 por ciento. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$100, los dividendos distribuidos por la empresa serían \$65. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 20 por ciento y como el crédito por el impuesto corporativo es \$0, el impuesto personal es \$13. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$48 de los \$100 generados. Luego, la tasa agregada es 48 por ciento.

TABLA 3: Ejemplo del sistema clásico en Estados Unidos

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (35%)	\$ 35 ,00
Dividendos Distribuidos	\$ 65 ,00
Impuesto a los Dividendos* (20%)	\$ 13,00
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ 13,00
Impuesto Agregado	\$ 48 ,00
Total Después de Impuestos	\$ 52 ,00
Tasa Agregada	48,00%

* El impuesto a los dividendos corresponde a los dividendos calificados (por acciones mantenidas por periodos más largos. En 2013 se puso una sobre tasa de 3,8 por ciento a los dividendos llevándola a 23,8 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

¹⁸ Sistema previo a la reforma de Trump de 2018.

4.3. Australia

En la tabla 4 se muestra un ejemplo del Sistema Integrado que impera en Australia. En ese país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 30 por ciento. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$100 los dividendos distribuidos por la empresa serían \$70 (si suponemos que se distribuye la totalidad). Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 47 por ciento y como el crédito por el impuesto corporativo es \$30, el impuesto personal es \$17. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$47 de los \$100 generados. Luego, la tasa agregada es 47 por ciento.

TABLA 4: Ejemplo del sistema integrado de Australia

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (30%)	\$ 30,00
Dividendos Distribuidos	\$ 70,00
Impuesto a los Dividendos (47%)	\$ 47,00
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ 30,00
Impuesto Personal Neto	\$ 17,00
Impuesto Agregado	\$ 47,00
Total Después de Impuestos	\$ 53,00
Tasa Agregada	47,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

4.4 Estonia

En la tabla 5 se muestra un ejemplo del Sistema de total Excepción del Impuesto a los dividendos corporativos utilizado en Estonia. En ese país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 20 por ciento. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$100 los dividendos distribuidos por la empresa serían \$80. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 0 por ciento. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$20 de los \$100 generados. Luego, la tasa agregada es 20 por ciento.

TABLA 5: Ejemplo del sistema de total excepción del impuesto a los dividendos corporativos de Estonia

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (20%)	\$ 20,00
Dividendos Distribuidos	\$ 80,00
Impuesto a los Dividendos (0%)	\$ -
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ -
Impuesto Agregado	\$ 20,00
Total Después de Impuestos	\$ 80,00
Tasa Agregada	20,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

5. Equivalencias de sistemas de impuesto a la renta

Tal como se mencionó en secciones previas, algunos de los distintos sistemas tributarios utilizados por los países tienen equivalencia, al menos parcial, en otros sistemas. En particular en esta sección veremos que un sistema integrado con base caja como el chileno (hasta 2016) puede ser equivalente para algunos contribuyentes a un sistema clásico o uno clásico modificado, en donde los dividendos pagan una tasa preferencial (si es sólo para los dividendos es un sistema clásico modificado, si es para todas las rentas del capital es clásico). Pensemos en el mismo ejemplo de la introducción en donde las utilidades de la empresa son \$100 y la tasa impositiva al ingreso corporativo es 25 por ciento. La empresa paga \$25 en impuesto corporativo. En un sistema integrado con una tasa de impuesto marginal a las personas de 35 por ciento, la persona en dicho tramo pagará un extra de \$10 si el dividendo es por la totalidad de las utilidades después del impuesto corporativo. Así, pagará \$35 en total.

Supongamos ahora que estamos en un sistema clásico (o clásico modificado) donde los dividendos están sujetos a una tasa de 13,33 por ciento y el impuesto corporativo es el mismo 25 por ciento. La empresa paga \$25 y la persona \$10 por los di-

videndos recibidos (el 13,33% de 75). El impuesto total es el mismo del sistema integrado, esto es \$35. Además, el sistema tiene el mismo incentivo a la reinversión que el sistema chileno, se paga más por retirar utilidades.

El ejemplo anterior ilustra que, al menos para ciertos contribuyentes, los distintos sistemas pueden ser equivalentes entre sí a pesar de que se ven muy distintos. En efecto, se puede lograr el equivalente a un sistema integrado en que la tasa marginal del impuesto a las personas es mayor que la del impuesto corporativo (como el chileno), con un sistema desintegrado con tasa preferencial a los dividendos. No obstante, ello no es así para todos los contribuyentes. Supongamos el mismo ejemplo anterior, pero ahora para un contribuyente con una tasa marginal inferior a la máxima, digamos de 30 por ciento. Bajo un sistema integrado este contribuyente pagará un total de \$30, pero con el desintegrado (clásico o clásico modificado) de este ejemplo seguiría pagando \$35. Así con el sistema integrado se cumpliría con el principio de equidad horizontal mientras que con el desintegrado no.

6. Conclusiones

En este artículo se busca ordenar la discusión sobre los distintos sistemas existentes de impuesto a la renta en países de la OCDE y en particular en Chile. Se concluye que la integración del sistema tributario es clave para resguardar la equidad horizontal. Esto significa que dos contribuyentes con los mismos ingresos deberían pagar el mismo monto de impuestos independientemente de la fuente de dichos ingresos. De igual forma es la forma más simple de evitar la doble tributación de los ingresos del capital proveniente de las utilidades de las empresas.

En un sistema desintegrado clásico las rentas del capital tributan dos veces y en general lo hacen a

una tasa mayor a la de las rentas del trabajo (aunque, como lo muestra la sección anterior, si la tasa a los dividendos es preferente, podría igualarse para ciertos contribuyentes). Ello tendría un efecto negativo sobre la inversión. En un sistema integrado se logra que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria, existiendo así equidad horizontal.

Se despejan, asimismo, algunas confusiones que se dan en la discusión sobre sistemas tributarios. Por ejemplo, el incentivo a la reinversión que se produce debido a que los retiros pagan una tasa adicional, se puede lograr tanto en un sistema integrado como en uno desintegrado. Por otra parte, los incentivos a evadir ocultando gastos personales como gastos de las empresas también se dan en ambos sistemas.

Además, analizamos los distintos regímenes tributarios existentes entre los países que integran la OCDE. Al respecto, explicamos que algunos sistemas tributarios utilizados tienen equivalencia, al menos parcial, en otros.

7. Referencias

- Altshuler, R, Harris, B. H. y Toder, E. (2010) "Capital Income Taxation and Progressivity in a Global Economy". Tax Policy Center Working Paper – Urban Institute and Brookings Institution. Disponible en <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/27266/412328-Capital-Income-Taxation-and-Progressivity-in-a-Global-Economy.PDF>.
- Andreoni, J., Erard, B. y Feinstein, J. (1998). "Tax Compliance," *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 36(2), páginas 818-860.
- Auerbach, A. J. y Hassett, K. A. (1999). "A New Measure of Horizontal Equity," *NBER Working Papers 7035*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bloomquist, K. (2003). "Trends as Changes in Variance: The Case of Tax Noncompliance", *The IRS Research Bulletin*, Publication 1500.

- Boadway, R. y Keen, M. (2003). "Theoretical perspective on the taxation of capital income and financial services". En P. Honohan (ed.), *Taxation of financial intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies* (pp.31-80). New York: Oxford University Press.
- Burman, L. E. (2010). "The Future of Individual Tax Rates: Effects on Economic Growth and Distribution". Statement Before the Senate Committee on Finance. Tax policy Center. Disponible en <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/071410Lbttest.pdf>.
- Cordes, J. J. (1999). "Horizontal Equity". En J. J. Cordes, R. D. Ebel y J. G. Gravelle (eds.), *The encyclopedia of taxation and tax policy*. The Urban Institute Press.
- Diamond, P. y Saez, E. (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 25(4), páginas 165-190.
- Gordon, R. (2011). "Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review," *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, vol. 32(3), páginas 395-414.
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S. y Saez, E. (2011). "Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark," *Econometrica*, Econometric Society, vol. 79(3), páginas 651-692.
- Larrain, F. y Vergara, R. (2001). "Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales". En *La transformación económica de Chile*, F. Larrain y R. Vergara (ed.), 2a. ed. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, páginas 69-107.
- Mirrlees, J. A. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, Oxford University Press, vol. 38(2), páginas 175-208.
- Servicio de Impuestos Internos (2016). "Principales Aspectos de la Reforma Tributaria", Santiago.
- Servicio de Impuestos Internos (2012). "Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas serie 2003-2009", Subdirección de Estudios.
- Slemrod, J. y Yitzhaki, S. (2002). "Tax avoidance, evasion, and administration," *Handbook of Public Economics*, en: A. J. Auerbach y M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, edition 1, volume 3, chapter 22, páginas 1423-1470 Elsevier.
- Slemrod, J. (2007). "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 21(1), páginas 25-48.
- Zee, H. (1998). "Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment," Working Papers Central Bank of Chile 42, Central Bank of Chile. **PdR**