

***Quo Vadis* Income Tax? Towards the PIT-CA**

Alberto Barreix
Jerónimo Roca
Fernando Velayos

**Institutions for
Development Sector**
Fiscal Management Division

**DISCUSSION
PAPER N°
IDB-DP-550**

***Quo Vadis* Income Tax? Towards the PIT-CA**

Alberto Barreix
Jerónimo Roca
Fernando Velayos

November 2017

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Inter-American Development Bank. This work is licensed under a Creative Commons IGO 3.0 Attribution-NonCommercial-NoDerivatives (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) and may be reproduced with attribution to the IDB and for any non-commercial purpose. No derivative work is allowed.

Any dispute related to the use of the works of the IDB that cannot be settled amicably shall be submitted to arbitration pursuant to the UNCITRAL rules. The use of the IDB's name for any purpose other than for attribution, and the use of IDB's logo shall be subject to a separate written license agreement between the IDB and the user and is not authorized as part of this CC-IGO license.

Note that link provided above includes additional terms and conditions of the license.

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Inter-American Development Bank, its Board of Directors, or the countries they represent.



Contact: Alberto Barreix, albertoba@iadb.org.



QUO VADIS INCOME TAX? TOWARDS THE PIT-CA *(Spanish version below this version)*

Alberto Barreix, Jerónimo Roca, and Fernando Velayos

ABSTRACT*

The income tax system has prevailed for more than 200 years. Its capacity to adapt to cultural, economic, political, and social change has made it the greatest raiser of revenue in human history. The 2008 financial crisis and its consequent fiscal crises brought about fundamental administrative changes, notably a greater impulse toward tax transparency. Those changes offer a challenge and an opportunity for the modification of income tax's design. Financial systems in the developed countries, which needed huge bailouts in a context of widespread insecurity (intervention in banks and insurance companies, plunges in stock markets), ran the risk of losing the competitive advantages stemming from their institutional and regulatory stability. Sovereign debt thus grew dizzyingly as fiscal stimulus initiatives sought to recapitalize capital markets, matched by mounting social disquiet about high unemployment and the acceleration of income concentration. Thus, there was a convergence of interests among States and civil society to put an end to tax opacity. International cooperation commitments on automatic information exchange, more precise determination of business profits in each of the countries involved in the base erosion and profit shifting (BEPS) project, and knowledge of the beneficial owner, not only help curb tax evasion and avoidance but also make possible changes in tax policy. This study proposes a new form of income tax based on such administrative changes. It suggests a comprehensive personal income tax that covers all of a taxpayer's worldwide income on an accrual basis (PIT-CA), with the corporate income tax that complements it in its functions as a policy instrument, tax control, and revenue advance (withholding) of the PIT-CA itself. The proposed tax covers a taxpayer's entire global income, without exception, which is levied on an accrual basis and is fully integrated with corporate income tax. An individual's final tax treatment will be that of the taxpayer's country of residence, and therefore any moves designed to secure a lower tax at source will serve little. In our view, this architecture will make it possible to boost the tax's revenue, efficiency, equity, simplicity, and "coordinability" relative to current models. There is no doubt that the structure of income tax must be modernized in the new circumstances, and this study seeks to contribute to that process.

* This document includes the Spanish version and was published in "CIAT: Fifty years in Latin American taxation", CIAT (2016). Alberto Barreix is Principal Lead Fiscal Economist at the Inter-American Development Bank; Jerónimo Roca and Fernando Velayos are international tax consultants. This study was prepared with the collaboration of Agnes Rojas and Karla Hernández. The authors are grateful to Miguel Pecho for his significant contributions, and to María Josefina Barreix for the design of the PIT-CA diagram.

Contents

1. INTRODUCTION	4
2. EVOLUTION AND COMPOSITION OF THE INCOME TAX SYSTEM	5
3. DEVELOPING INCOME TAX DESIGNS.....	8
3.1. The response to competition for investment: the fall in the rates of corporate income tax (race to the bottom).....	8
3.2. The response to savings flight: the dual tax	10
3.3. The response to the administrative complexity of the synthetic tax: the flat tax	12
4. PERSONAL INCOME TAX-COMPREHENSIVE AND ACCRUAL (PIT-CA): A PROPOSAL FOR A CONSTANTLY EVOLVING TAX.....	13
4.1. Historical context	13
4.2. Recent technical precedents	16
4.3. Structure of the Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA).....	19
5. MAIN TECHNICAL FEATURES OF THE PIT-CA.....	22
5.1. Sufficiency	22
5.2. Neutrality	23
5.3. Efficiency	23
5.4. Horizontal and vertical equity	25
5.5. Simplicity, administrative-institutional viability, and “coordinability” in the PIT-CA	29
6. THE ROLE OF CORPORATE INCOME TAX IN THE PIT-CA SCHEME.....	32
6.1. Abolish or uphold corporate income tax?	32
6.2. Incentives in corporate income tax with a design under review	34
7. CONCLUSIONS	36
REFERENCES	37

Figures

Figure 1. Comparison of the EFP and Per Capita GDP of Selected Developed Countries	6
Figure 2. Fiscal Pillars, Total Fiscal Pressure (% GDP) and Per Capita Income, 1970–2013	7
Figure 3. Corporate and Personal Income Tax and Equivalent Fiscal Pressure (EFP), LAC and OECD Countries (2013, % GDP)	14
Figure 4. Public Debt (2014) and Changes in Public Debt (2007–2014)	22
Figure 5. Income Share of the 1% Richest, Selected Countries (% of GDP).....	26
Figure 6. Personal Income Tax: Revenue, Effective Rate and Share of Revenue from the Richest Decile, Selected LAC Countries, 2013	27

Diagrams

Diagram 1. Spectrum of Territoriality and World Income, Corporate Income Tax
Diagram 2. Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA)

1. Introduction

In the three decades following the 1929 crisis and the Great Depression, the market economy was radically transformed with the provision of public services (health care and education) and social security (pensions and social welfare) for the large majority of people in the developed world. This was all financed by strengthening the tax pillars that underpin the fiscal structure to this day: the mass levying of income tax, the comprehensive expansion of social security contributions, and an incipient value added tax.¹ The regulatory frameworks of public services were strengthened, as were regional development policies, and a process of trade and financial liberalization began, including the birth of regional integration in Europe a little more than a decade after the end of the Second World War. All these transformations happened during a period of sustained growth, and within a framework of monetary stability and growing equity.

These unprecedented economic changes and their correlate in the progress of economic theory, especially regarding public finances, contrast with the modesty of economic performance and the development of instruments after the 2008 financial crisis—when the only prominent undertakings were coordinated international efforts to foster tax transparency, bank bailouts, and stronger bank regulation.

Indeed, one of the main causes of the 2008 financial crisis was the regulatory weakness of globalized financial markets, especially the opacity of financial activity,² and particularly in the mortgage markets. Additionally, some financial flows operate by means of legal forms (funds, partnerships, trusts, *stiftungs*) that offer decision-making agility because of the scant public control over them, coupled with a lack of clarity about their legal status. These are ideal vehicles to preserve fiscal opacity. It is not by chance, therefore, that the struggle for financial clarity has been very similar to that fought for some time to attain tax transparency.³ At the same time, until recently there has been negligence towards, and in some cases complicity with, tax avoidance and evasion from within the financial system. Without the universal end of banking secrecy so as to determine income flows and the identity of the beneficial owner of the ownership stock, residual areas of opacity will hamper the determination of capital and income movements, and thereby impede control of their tax consequences.

¹ A tax pillar is a tax that can generate significant and stable revenues, and that is applied on a broad basis, which strengthens its neutrality and income elasticity (Barreix and Roca, 2007). Tariffs were also a tax pillar in the period mentioned.

² In the United States, the Gramm-Leach-Bliley Act of 1999 formalized the end of the separation of commercial and investment banking that had been established by the Banking Law of 1933 (the Glass-Steagall Act). Thus, driven by the most important financial conglomerates that had been expanding and combining since the mid 1960s, the creation of “universal banking” was legally endorsed. The process had begun more than a decade earlier with the change in the mandate of the Federal Reserve (1987), when the regulator expanded the scale and scope of commercial banks’ activities (Fohlin, 2016). This was supplemented, under the premise of financial sector self-control, by new and complex financial structures, many of them highly opaque and lacking in regulation (Kiff and Mills, 2007), which eventually were lethal for the system—although perhaps this had been foreseeable (Demyanyk and van Hemert, 2008).

³ This debate was conducted with dissimilar success in the European Union during the late 1980s and early 1990s: the Savings Directive (which only took effect in 2005) was being developed at the same time as the complete liberalization of the financial and capital market in Europe. Europe has learned two lessons: that a monetary union without fiscal policy coordination causes significant problems; and that it is unwise to allow the free movement of capital and to ease financial regulation without concomitant fiscal transparency.

In this context, financial systems in the developed countries, needing huge bailouts in a context of widespread insecurity (financial crisis, nationalization of and intervention in banks and insurance companies, plunges in stock markets), ran the risk of losing the competitive advantages attendant on their institutional and regulatory stability.⁴ Hence sovereign debt grew dizzyingly in order to recapitalize their capital markets and implement fiscal stimulus initiatives that had little effect on credit and economic recovery. This was accompanied by mounting disquiet about high rates of unemployment, especially among youths and the less educated, and the acceleration of income concentration. Thus there was a convergence of interests among States, civil society and the financial institutions facing competitive dangers that tax opacity should be ended.

This study, on the basis of international coordination for tax clarity purposes (an administrative achievement in the wake of the Great Recession), proposes a new design for income tax, the tax that has raised more than any other in human history. The shock wave triggered by the attainment of transparency will bring about a movement in the core of tax policy. When the system for the mass and automatic exchange of information is rolled out, income tax will radically alter the labor-capital tax mix. The tax, therefore, will be able to wreak a transformation comparable to its great historic changes, with repercussions for its design and economic effects that were unthinkable before the shift in transparency.

In the next section, this study provides a brief description of the evolution and composition of income tax. The third section offers a short history of the architecture of income tax since the start of the 1990s. The fourth section proposes the Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA), and the following section discusses its main technical features. PIT-CA's viability is related to the development of greater tax transparency based on international cooperation.

The proposed tax covers the taxpayer's entire world income, without exception, which is levied on an accrual basis and is fully integrated with the corporate income tax. The final tax treatment of the individual's world income will be that corresponding to the country of residence, and therefore movements designed to secure a lower tax at source lose significance. The sixth section examines the role of corporate income tax in the PIT-CA scheme, and the need to review how incentives are designed. The analysis ends with some conclusions.

2. Evolution and composition of the income tax system

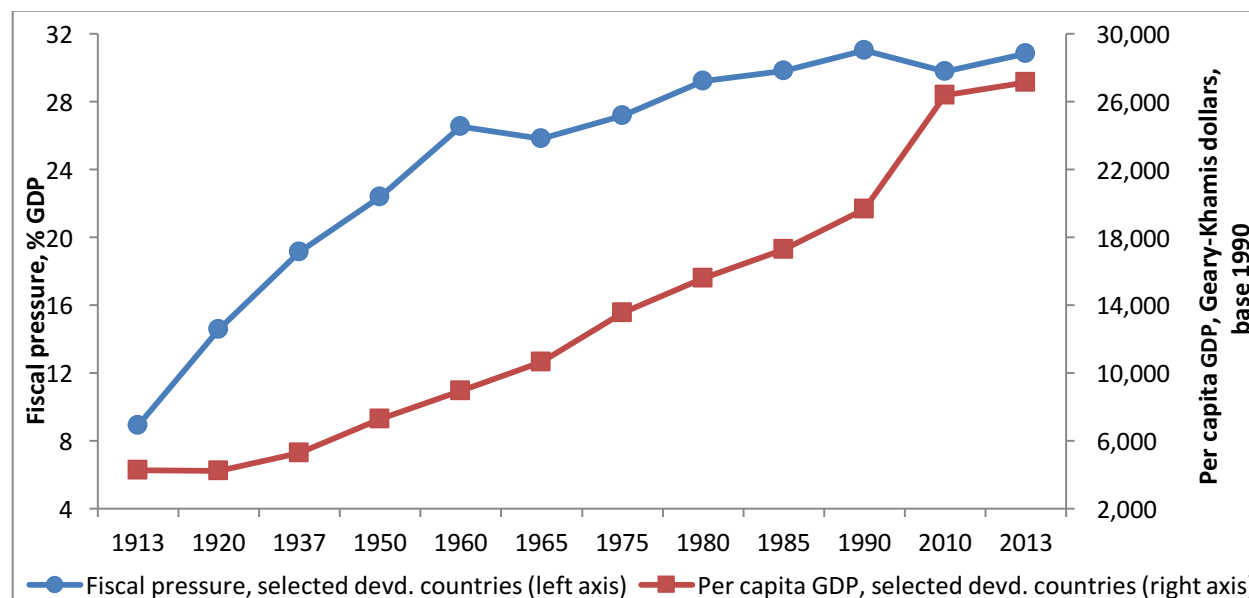
In the twentieth century there was an impressive growth of world output, and even greater progress was made in the public sector's⁵ share of economic activity, as shown in Figure 1—which reveals the evolution of tax revenues in the 11 developed countries that account for more than 95 percent of the GDP of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (Barreix, Bès Benítez, Pecho and Velayos, 2013). It is also evident that economic growth was almost constant for a century, but the growth of fiscal pressure had two speeds: a very high

⁴ As an example, in the United States the fall in the stock market reached 40 percent of its capitalization value, which was almost 40 percent of GDP in 2008; some 465 banks closed in the following five years, whereas only 10 had fallen in the previous five; five of the seven biggest investment banks disappeared, merged, or sought assistance; and the world's biggest insurance company had to be nationalized by 80 percent. In parallel, a single global bank (competitor) with its headquarters in Europe had a third of the fall in the value of the US stock market (or a quarter of its total value on that date) in wealth and asset management and investment banking.

⁵ Not including state enterprises.

speed in the first half of the century (up to around 1960), and much slower in the half-century from then until 2013.

Figure 1. Comparison of the Equivalent Fiscal Pressure (EFP) and Per Capita GDP of Selected Developed Countries¹



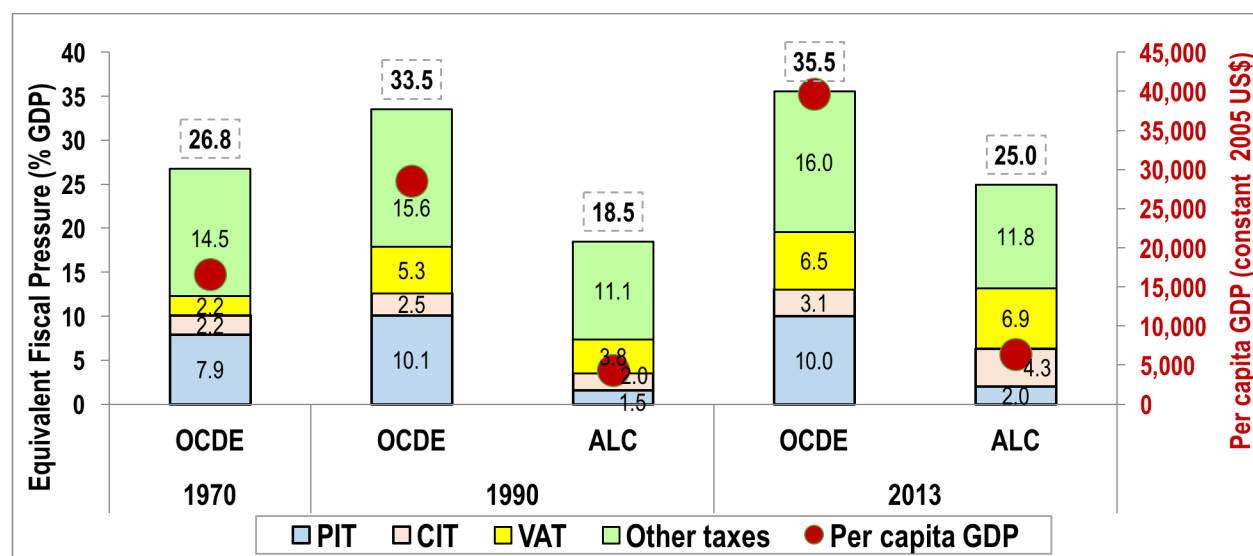
Source: Maddison Database (2010); Mitchell (1998, 2003); Tanzi (2000); Statistical Yearbook of the League of Nations, World Bank.

1/ Fiscal pressures (OECD Tax revenues, various issues) and average per capita GDP weighted by GDP in Geary-Khamis dollars of each country (base 1990; Madisson, 2010). From 2010 onwards, using per capita PPP and GDP from World Bank Indicators. Countries (11): Australia, France, Germany, Italy, Japan, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, United Kingdom, United States.

In the earlier period, from the start of the First World War to the end of colonialism (the 1960s), real per capita GDP in the developed countries grew by 1.6 percent a year, and per capita tax revenue increased by an annual 4 percent.

In that period, the theory of public finances and the scope and size of the government intervention in the economy gained significant momentum, especially after the Great Depression, which wrought structural changes in the market economies on such a scale as the creation of mass social security, the almost universal provision of social spending (education, health care, housing and so on), market regulation, the creation of a broad public enterprise sector, and significant progress on monetary and exchange-rate policies. The scale of these changes contrasts with the modest technical progress made since the 2008 financial crisis. In almost a decade, the only prominent achievements have been the bank bailouts and some financial reforms undertaken in a context of fragmented international coordination, as well as the promise of inter-jurisdictional cooperation on tax transparency—a matter to which we will return below.

Figure 2. Fiscal Pillars, Total Fiscal Pressure (% GDP) and Per Capita Income, 1970–2013. LAC and OECD Countries* (% of GDP, simple averages for GDP and per capita GDP in constant 2005 US\$)



Source: IDB-CIAT (2015), OECD (2015), WEO.

* OECD excludes Chile, Mexico, Czech Republic, Estonia, Hungary, Israel, Poland, Slovak Republic and Slovenia.

In the second period, from the 1960s to date, important changes were made to the composition of the tax pillars with the waning of tariffs, which accounted for 4.4 percent of the total pressure in the OECD countries in 1970 but only 0.4 percent in 2013. Around 1970, the tax burden of the OECD countries, which can be regarded as a good approximation of the size of the general government,^{6, 7} showed signs of consolidation and stable composition based on three tax pillars: value added tax (VAT), income tax, and social security contributions (mostly pensions and health care).

It should be noted that for decades, and up to the present day, revenues from the “income tax system”—the personal component (almost 30 percent of the take and more than 9.4 percent of GDP) and the corporate component (a little more than 8 percent of the take and 2.5 percent of GDP)—account for almost four of every 10 units collected in the OECD. This is in contrast to the countries of Latin America and the Caribbean (LAC), where the average burden on income barely surpasses 20 percent (the annual average between 1990 and 2013) because of the weak performance of the personal component. The latter accounts for just 8 percent of the total, and less than 2 percent of GDP. On the other hand, corporate income tax in LAC accounts for about 14 percent of the total, and as a share of GDP it is only slightly above the level in the developed countries during the period (see Figure 2).

Finally, note that while the total tax burden in the OECD grew very slightly between 1990 and 2013 (a little more than 5 percent of GDP on average), in LAC taxation grew much faster at a

⁶ Taking advantage, moreover, of the consolidation of the OECD’s reliable and uniform statistics.

⁷ The general government sector covers the agencies whose main activity is to perform the functions of government; it includes the central, subnational and state-level (insurance funds and so on) subsectors. IMF (2011).

simple average of 35 percent, in parallel to the consolidation of democracy.⁸ This development is marked, on the one hand, by the modest share of income tax in Latin America (about 20 percent of the total burden in the past 30 years) and, on the other, by the stagnating share of that tax in the OECD countries (about 35 percent over the same period).

The need to increase revenues and improve the quality of income tax calls for an alternative model with an updated design. To that end we propose a Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA), which is only possible in the new economic, political and technological context of the twenty-first century. The design we suggest covers an individual's total world income but taxes it on an accrual basis. Thus it is based on the principle of horizontal equity, which fosters progressivity by taxing the capital income that has habitually received beneficial treatment. The proposal's viability is related to the development of greater tax transparency based on international cooperation.

3. Developing income tax designs

Income tax—or, strictly speaking, the system of taxes levied on income—is the backbone of the tax system because it links savings with investment. Its nature has obliged its structure to evolve as no other tax, adapting to changes in international trade and finance, to different levels of economic and institutional development, to technological advances in administration, as well as to different fiscal policy models. This complex flexibility made it the most important source of tax revenue in history during the twentieth century, which was the period of the greatest growth in tax resources. Since its inception, income tax has been used to finance wars and has spurred social tensions—unlike value added tax, an instrument of efficient commerce,⁹ which was driven by an incipient European Community that put its faith in economic integration as a means of inducing peace after a millennium of conflict (Barreix and Roca, 2010).

3.1. The response to competition for investment: the fall in the rates of corporate income tax (race to the bottom)

In the late 1980s, the developed countries began to face competitive pressures for investment—which, as will be seen below, led to a continuous reduction in the tax on business income—as well as for savings, entailing an incomplete “dualization” of personal income tax, that led to a more

⁸ It should be noted that LAC has a much lower tax-to-GDP ratio, almost 25 percent below the weighted average in the OECD; that the OECD countries are emerging from a crisis; and that until 2013, LAC benefited from the commodities “supercycle.” But it is also true that average GDP in the OECD was almost 6.6 times that of LAC in constant 2005 dollars. In 2013 that revenue ratio had changed very little (to 6.2) but relative average tax burdens are only 3.5 percent higher.

⁹ The idea of the VAT originated in the documents of the German merchant von Seimens in the 1920s, and it was used for the first time in France during the early post-World War II years. In its version of consumption as a destination tax base, it allows investment and exports not to be taxed or export subsidies not to be hidden.

generous treatment for capital gains and interest in the overall scheme. The Reagan¹⁰ and Thatcher¹¹ reforms to the income tax widened the taxable bases and reduced incentives for large businesses, and also significantly lowered the rates for both individuals and companies. The aim was to bolster savings and investment in an increasingly competitive world.

Taxing income on broad bases and at low rates favored risk-taking in the new and dynamic services sectors (the “new economy” of that period), especially finance, telecommunications, information technology and leisure. Higher-income groups therefore had more investment opportunities, and technocracies became more dynamic, which was conducive to acceptance of the elimination of incentives (privileges and regulations).

Moreover, economic trends since the tax came into effect had induced some structural changes in income tax that would not be reversed. Indeed, in 1918 corporate income tax in the United States yielded four times more than personal income tax, which only affected the very wealthy. In 1950 both taxes yielded the same revenue, but by 1980 individuals were paying four times more than companies. Today, the ratio is slightly less. These disparities reflect the intent to limit tax on the mobile factor (capital) while increasing the burden on the least mobile (labor).

The reduction in rates during the 1980s in the United Kingdom and the United States triggered a worldwide realignment of income tax, given the influence of these two important market economies, and also altered investment attraction and savings in an increasingly interlinked global economy. Hence these two economies, which accounted for about a third of world output, exerted influence—in a kind of leadership position in a Stackelberg oligopoly model for capital attraction¹²—and by the start of the 1990s the reduction in corporate tax rates in the OECD countries was 28 percent on average, and there was an average 34 percent reduction in the upper marginal rates of personal income tax relative to the previous decade.

¹⁰ The 1986 reform in the United States can be summarized as follows: i) reduction of the rates scheme for personal income tax, with the upper marginal rate falling from 50 percent to 28 percent; ii) increase in the non-taxable minimum and deductions, freeing 6 million of the poorest taxpayers (12 percent of the total); iii) increase in the rate on capital gains from 20 percent to 28 percent; and iv) cut in the business rate from 48 percent to 34 percent, but eliminating tax spending such as the tax credit on investment. This reform, approved by the votes of the Republican and Democratic parties, significantly increased horizontal equity and maintained the same revenue (with respect to GDP) as under the Carter administration, but had no effect on progressivity. Additionally, the Earned Income Tax Credit (EITC) was expanded. This is a tax credit for low-income taxpayers with children or disabled family members, and has been in force at the federal level since 1975. The idea stems from the Negative Income Tax proposed by the British economist Juliet Rhys-Williams in the mid 1940s and promoted by Milton Friedman in the 1960s. The EITC is the biggest poverty reduction program in the United States.

¹¹ By the end of her administration, after three electoral victories, Thatcher had: i) reduced the upper marginal rate of personal income tax from 98 percent to 40 percent, and that on companies from 53 percent to 35 percent; ii) unified the two VAT rates, 8 percent and 12.5 percent in a single rate of 15 percent, adding previously exempted goods and services to the taxable base; and iii) indexed the cost of capital gains, but made some openings as regards financial instruments and decided to replace the property tax with a per capita “community charge.” This latter initiative was highly unpopular and failed. The subsequent taxpayer rebellion caused local Conservative governments to run short of funds and they lost the elections. This was one of the main reasons for her resignation (Steinmo, 1993).

¹² In this case the leaders—the economies of the United States and the United Kingdom—set the amount (the income tax rate) and the other competitors react by lowering the rate further, over a period of almost 20 years. Indeed, to this day the United States has one of the world’s highest corporate tax rates, and both countries retain the mechanism of taxing distributed dividends without integrating with the corporate tax. The biggest economies, however, tend to be more attractive to investment because of the size of their markets, and less prone to constant reductions for the purposes of tax competition.

As regards the competitive pressures for investment, in the 30 years from the start of the 1980s to the present day, the average corporate tax rate fell from 47.6 percent to 28.5 percent in the OECD countries, reflecting tax competition among countries to attract investment. This trend is accentuated in successful integration processes, as other important policies such as trade and monetary/exchange-rate policy are harmonized (Overesch and Rincke, 2011). In the European Union, therefore, the rates of business income tax were cut by about 45 percent in the final quarter of the last century, while in the other OECD countries they were cut by 25 percent.^{13, 14} Additionally, in the final third of the twentieth century there was a move towards a more financially globalized world, with electronically integrated banking systems and freer exchange rates. Hence credit, at different risk premia, became much more accessible worldwide. Thus the differentiating factor among economies (the “scarce” good, as it were) is the endowment of business capacity. As a corollary, competition increased among countries to attract (and retain) business venture capital, and tax became one of the incentives in that competition.

3.2. The response to savings flight: the dual tax

As mentioned, the competitive pressures for savings that confronted the developed countries in the late 1980s entailed a “dualization” of the prevailing synthetic or comprehensive personal income tax. The synthetic or comprehensive tax covers (integrates) all of a taxpayer’s income (the individual or the nuclear family) and taxes it according to a structure of progressive marginal rates applied to income bands. The tax follows the definition of income in the broad Haig-Simons sense: consumption plus change in assets in a given period. This dualization consisted of granting more generous treatment to capital income, especially dividends, capital gains and interest, treating them separately (in a schedular way).

As regards capital gains, most countries set a differential rate significantly lower than the upper marginal rate of personal income tax. The US case is typical: capital gains made in a period of more than a year were and are taxed at a single rate that has generally ranged between 15 percent and 28 percent, albeit without adjusting for inflation. With respect to interest, the developing countries began to establish a scheduler system with lower rates. In Latin America, for example, this was done in Argentina, Brazil, Costa Rica and Nicaragua.

In the Nordic countries—Denmark, Finland, Norway and Sweden—savings flight was added to the problem that their comprehensive systems had high marginal rates, far above those in other countries (as high as 73 percent in Denmark and Sweden), and narrow tax bases. The latter

¹³ This reflects a kind of “prisoner’s dilemma” in which the choice is always to reduce the rate. Nonetheless, the game can become cooperative in the iteration if the other player is penalized in successive rounds and the fear of the penalty (a constant reduction in rates) induces an agreement (cooperation) that leaves the players in balance at a given rate.

¹⁴ It is interesting to note that, despite this reduction in business income tax, both the tax burden on the factors and total revenue were practically unchanged. In particular, total revenue from business income tax grew by a little more than 1 percent of GDP between the mid 1970s and the early 2000s. Some authors have explained this paradox by pointing to the increase in the number of businesses within the agents engaged in economic activities (corporatization; see Sorensen, 2006; and Piotrowska and Vanborren, 2008). Others point to the growth of business profitability, especially in the financial sector (Devereux et al., 2004). For Latin America, Barreix, Garcimartín and Velayos (2013) discount the corporatization argument but regard as valid the argument about business performance in the region, especially since the commodities boom that began in 2013. They also point to another explanatory factor: the professionalization of most Latin American tax administrations, notwithstanding the fact that much remains to be improved.

circumstance stemmed from special treatment and exemptions for certain kinds of capital income and the total deduction of interest—especially on mortgages—at those high marginal rates. The special treatment for capital income was part of a (disordered) effort to make their taxation more attractive and avoid the savings flight caused by a lack of cooperation among tax administrations. The comprehensive system designed in this way contained strong incentives for tax avoidance through tax planning, its capital income take was negative, and its progressivity was more theoretical than real (Picos Sánchez, 2003).

Consequently, between 1987 and 1993 the Nordic countries formalized the dual income tax. Basically, this separately taxed labor income at progressive rates and capital income at a proportional rate, whether it comprised business income or liabilities—interest, dividends, rents and capital gains. The “anchor” design in the rate on business income and capital income (about 30 percent) is in turn the lowest rate of tax on labor income, which is taxed progressively up to rates of about 50 percent.

In short, the Nordic dual system accords beneficial treatment to capital income, taking account of the nature of the factors of production: the integration of financial markets obliges countries with high income tax rates to levy a lower (and proportional) rate on the most mobile factor, finance capital, so as to discourage capital flight (Alworth and Arachi, 2008). The dual income tax system, then, can be viewed as a formal response to the capital flight associated with the synthetic system.¹⁵

In November 2005 there was a proposal in Uruguay to introduce a semi-dual tax,¹⁶ and this was later instituted in several countries: Spain and Slovenia in 2006, Germany and Peru in 2008, among others.¹⁷ The semi-dual approach takes the central idea of the Nordic dual system to tax separately labor income with progressive rates and capital income with a linear rate. Unlike the Nordic system, however, the new approach distinguishes between capital assets—business income—and passive income from capital. For example, while corporate income in Spain was taxed at 35 percent, passive income was taxed on a narrow range of 19 percent to 27 percent; in Uruguay, the respective rates are 25 percent and 12 percent.¹⁸ In other words, Uruguay’s semi-dual system was “anchored” in the capital income rate, which coincided with the lowest marginal rate on personal income.

¹⁵ Thus, business income tax is detached from its function of supporting personal income tax determined on the Haig-Simons income base—simple withholding if the personal and business income taxes are wholly integrated. That would seek to retain business savings (reinvestment) and business capacity.

¹⁶ See A. Barreix and J. Roca: Uruguay - Informe de base de la reforma tributaria (July 2005) and Informe de la Comisión de Reforma (website of the Uruguayan Ministry of the Economy and Finance, November 2005). The team that worked on Spain’s reform presented their proposal, which was drawn up independently, on the website of the Ministry of the Economy and the Treasury in January 2016.

¹⁷ Semi-dual models were later adopted by Nicaragua (2009), Honduras (2010), Panama (2010), El Salvador (2011), Guatemala (2012) and Mexico (2013).

¹⁸ In the Nordic dual system, individuals engaged in economic activities have a strong incentive to disguise their labor income (subject to marginal rates of up to 50 percent) as business income (taxed at 30 percent). The semi-dual tax in Uruguay, by contrast, constrains the prospect of arbitrage to the extent of leaving open the option for individuals who engage in economic activities to resort to the business or the personal income tax.

The lower rate on capital liability income is not only for administrative reasons but also for the purposes of efficiency.¹⁹ The former include: (a) business income is net income while capital liability income is basically gross; and (b) finance capital is even more mobile than corporate capital, and neither its location nor its yield could be known with precision in that period.²⁰

3.3. The response to the administrative complexity of the synthetic tax: the flat tax

The synthetic or comprehensive income tax has clear theoretical advantages. For example, by covering “all” income, giving equal treatment to labor and capital income, and offering reductions in the taxable base and/or exemptions to the taxable amount to be paid, it facilitates the personalization of the tax and respects horizontal equity (that is, taxpayers of equal payment capacity actually pay the same amount). At the same time, the progressive marginal rates ensure the system’s vertical equity.

In practice, however, the administrative complexity of the personal income tax calls into question its theoretical advantages. For example: i) the tangle of deductions gives rise to high administrative and/or compliance costs; ii) to avoid the unwanted incentives of classical taxation—double tax on dividends, at the corporate and personal levels—efforts have been made to devise various means of integrating corporate income and personal income taxes, leading to administrative difficulties; and iii) the correction of excessive progressivity in the event of irregular income also poses problems in determining the taxable base by period.

Given the administrative complexity of the synthetic personal income tax, and in order to correct the prospect of arbitrage spurred by the differential between the personal and corporate rates, Hall and Rabushka (1983 and 1995) proposed a combination of two taxes at the same rate:

- i) a tax on company cash flow—that is, on sales (including exports) less wages, national and imported inputs and investment (which can be wholly deducted at the moment they are made); and
- ii) a tax on wages after a non-taxable minimum, which is to some extent progressive despite the flat tax.

Savings are not deducted at the moment they are made and savings yield is not taxed later. That is, there is no tax on interest, dividends or capital gains, and firms cannot deduct the interest

¹⁹ See Barreix and Roca (2007) for more on these arguments and a comparison of the systems (comprehensive, flat, Nordic dual and the new duals).

²⁰ As regards the efficiency reasons: (a) with a lower rate for capital liability income, it is acknowledged that the loss of welfare associated with a tax on savings should not be measured by the reduction of its current level but by a decline in future consumption that current savings will be able to buy, and thus is significantly greater than the loss that is usually estimated (Feldstein, 2006); and (b) with a lower rate on dividends and capital gains, the aim is to avert inefficiencies in localization. For instance, a high rate on dividends causes them not to be distributed (the “lock-in” effect) and consequently: (i) causes a loss of efficiency in the choice of investments; (ii) discourages discipline among company executives, who have preferential access to financing given that the better alternative is to reinvest the profit; and (iii) can lead to a lower tax take than could be acquired by taxing the investment (or consumption) that is impeded by the “lock-in” effect (Feldstein, 2006).

paid.²¹ More precisely, in this arrangement the banks do not pay income tax and companies' financial structure is almost irrelevant.²²

The flat tax was introduced in Estonia in 1994, followed by Lithuania and Latvia, but it gained importance when the Russian Federation adopted it in 2001. After 2004 it spread to Slovakia, Georgia, Romania and Ukraine. Strictly speaking, the only significant similarity between the flat tax adopted in these countries and the Hall-Rabushka scheme is that there is a single rate for wages. As regards the differences, the most important are: i) the way in which the non-taxable minimum is established; ii) some tax capital income and others do not; and iii) all have retained the traditional tax on business income, and not necessarily at the same rate as the tax on labor income.

Though still remote from Hall and Rabushka's proposal, especially regarding the company income tax, the flat tax introduced by these countries is easier to administer. As pointed out by Keen, Kim and Varsano (2006), the greater simplicity is not related to the fact that the structure is a flat tax, but rather to the fact that they set a high, non-taxable minimum that left a large proportion of the population unaffected by the tax and only a limited number of deductions were allowed.²³

Finally, another problem with the flat tax is that the single rate that makes it possible to sustain revenue at the level it was before the tax's introduction might be too high for capital income, especially in developing countries. Hence the flat tax, like the synthetic tax, can displace savings (capital flight).

4. Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA): a proposal for a constantly evolving tax

4.1. Historical context

As we have seen, on the one hand globalization fostered free trade and thus tariffs disappeared as a tax pillar. On the other hand economic integration, in offering less freedom for countries to distinguish themselves through trade, exchange-rate and monetary policies (the European Union is the extreme example), exerted pressure on income tax as a factor of competitiveness that a country could offer. Hence freedom of capital movements, economic integration (at the regional level), and the need to attract investment are three key factors affecting taxation on companies

²¹ Interest is a transfer that generates no value added when it moves between residents. Since it is not deductible, taxation loses importance in determining the optimal financial combination. This is probably one of the reasons why it was never implemented.

²² It is easy to demonstrate that, from a lifecycle perspective, this approach entails a tax on consumption. A tax on wages throughout a lifetime, assuming that there is no final reserve of savings, is equivalent to taxing consumption at current value. In the event of surplus savings, this observation remains valid if there is a tax on inheritances and bequests. Moreover, it works like a consumption-type VAT, based on the principle of origin and calculated using the subtraction method.

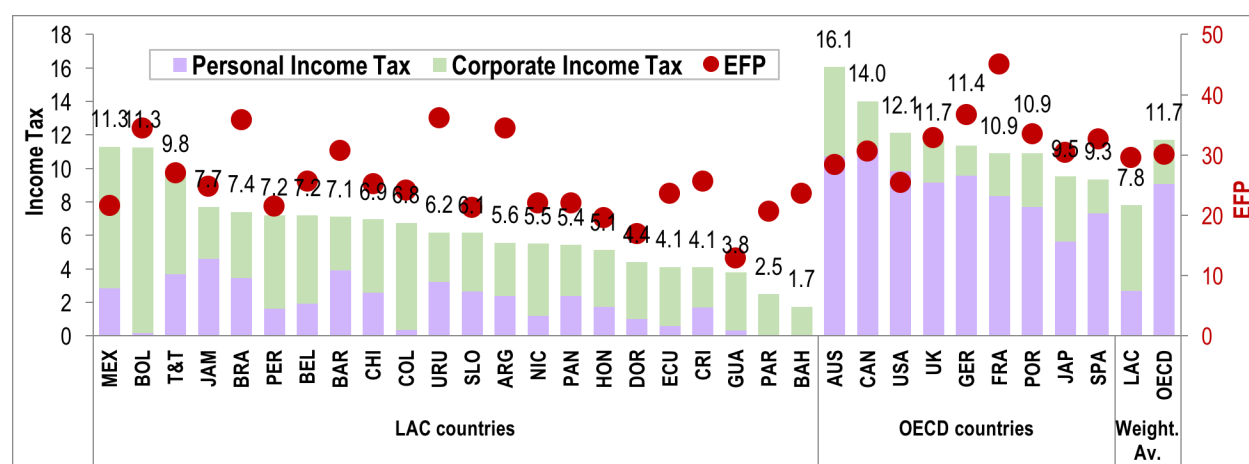
²³ Additionally, it should be acknowledged that administrative withholdings are simpler; the above-noted problem of excess progressivity when income is irregular is eliminated; there's also lower incentives to transfer income between related taxpayers (spouses), though such incentives do not disappear completely because of the non-taxable minimum; and finally, if the business income tax rate is equal to that levied on labor income (as in the Slovak Republic and Romania), there is no incentive for people to form companies in order to lower the tax burden on their economic activities.

and their relocation—besides the emergence of the corporation that is nationless, or unlinked to a country with which it is identified.

This has been expressed in various mixes of business and capital income taxation, including sundry incentives that give rise to arbitrage options that are very significant for final profitability. At the corporate level we can mention tax inversion,²⁴ abusive reductions in the payment of corporate income tax by means of administrative decisions,²⁵ or legislative loopholes.²⁶ In the case of personal taxation the situation is worse because savings flight could be linked to money laundering and terrorism.

In numbers, therefore, Figure 3 shows the clear stagnation of personal income tax revenue as a percentage of GDP in the developed countries, at about 10 percent, despite the increase in income concentration (Alvaredo et al., 2013). We will discuss this below.

Figure 3. Corporate and Personal Income Tax and Equivalent Fiscal Pressure (EFP), LAC and OECD Countries* (2013, % GDP)



Source: IDB-CIAT (2015), OECD (2015), WEO.

* OECD excludes Chile, Mexico, Czech Republic, Estonia, Hungary, Israel, Poland, Slovak Republic and Slovenia.

²⁴ Tax inversion consists of relocating a company's legal domicile to a jurisdiction with lower income tax, or to a tax haven, while keeping the most important operations in the (original) country that has higher tax. In general the companies are originally US firms and they make purchases from pertinent businesses in the overseas market, albeit smaller, using unrepatriated profits and international debt.

²⁵ For example, the European Union's (EU) Directorate for Competition condemned administrative rulings made by several countries as illegal and contrary to European regulations on permissible state aid. Moreover, it ordered them to recover the unpaid taxes of US and European companies that had benefited. (This situation originated in the investigative reporting known as LuxLeaks in 2014.)

²⁶ One of the mechanisms most frequently used to exploit legal loopholes or inconsistencies between countries consists of hybrid instruments between parent companies and subsidiaries: for example, capital transfer contracts that, by law, can be classified as a loan to or a share in the business. Loans in favor of the assignor of the capital can therefore have the same nature as interest or dividends. The former are deductible from the taxable amount of the assignee's income tax as an expenditure, while the return on capital—in countries with participation exemption, since it comes from an overseas subsidiary—are not taxed in the parent company's country. Thus we have an income that has resulted in a lower tax in the source country (where the payment is considered as interest) without commensurate taxation in the country of residence (where it is considered as a dividend).

In LAC the situation is much worse²⁷ because the richest 10 percent, who account for about 40 percent of income, paid on average an unseemly effective rate of 2.3 percent in 2013 (Barreix, Benitez and Pecho, 2016). Meanwhile, revenue from the corporate income tax is meager in almost all the countries considered here, and it is striking that it is lower in the developed countries, where it barely surpasses 3 percent of GDP and accounts for less than a tenth of the total tax burden.²⁸

Government authorities have been reacting to all this, not always judiciously or uniformly. For example, the penalties applied by various tax authorities in the world's most sophisticated and controlled financial markets to some of the global institutions of personal banking are well known. Thus political and legal disputes have arisen between jurisdictions, several of them global financial centers, thereby bringing about changes (against much resistance) to banking secrecy on five continents. This is in addition to the tragicomedies in the more advanced countries related to the purchase of databases or plea bargain deals that are unworthy of finance and taxation in the twenty-first century.

But the outlook has been changing markedly in recent times (Barreix, Roca and Velayos, 2016).²⁹ The new circumstances allow us to aspire to implement a system for the automatic exchange of financial information—a fundamental premise of our proposal—in tandem with a more precise determination of the profits from business income by country. There would be, therefore, an interesting paradox: though capital today is more mobile than ever for financial purposes, its “trajectory” for tax purposes would be known (traceability). In short, capital, and income in general, can run but can't hide. This is a basic difference from the situation in the past, in which capital mobility was so certain and its trajectory so unknown in both financial and tax terms that other, simpler and less precise approaches to taxation were justified.

Considering these new and promising circumstances, therefore, and the poor outcomes of income tax, we are proposing a personal income tax (PIT-CA) that covers an individual's entire world income, including capital and business income, on an accrual basis and in complete integration with corporate income tax. In other words, this is the effective and refined application of the Haig (1921)–Simons (1938) definition of income as the sum of (i) the market value of the goods and services consumed; and (ii) the change in the value of the assets (property rights) of the individual or household (nuclear family). The final tax treatment of the individual's world income will be that

²⁷ LAC, moreover, has other structural problems: its per capita financial personal income is, as a simple average, six times less than that of the OECD countries, and the LAC countries have weak institutional frameworks for tax administration in the broad sense, which also includes judicial authority, property registers and so on. Furthermore, in their study of the political economy in 50 countries between 1990 and 2007, Ardanaz and Scartascini (2013) find that: i) the countries that historically have had an unequal distribution of income and wealth systematically tend to have high levels of “poor legislative proportionality” (the discrepancy between the proportion of legislative seats and the proportion of the population included in the electoral districts); and ii) high levels of “poor legislative proportionality” are related to low ratios of personal income tax to GDP.

²⁸ Note that it is difficult to be precise about the distinction between revenue raised from personal and from corporate income tax. Additionally, and related to the foregoing, some LAC countries include income from natural resources that commanded high prices in 2013, while the OECD countries continued to emerge from the “Great Recession” brought about by the 2008 international financial crisis.

²⁹ Recent efforts, analyzed below, have managed to alter and indeed subdue (in the medium term) various criminal activities related to the “offshore industry” in the broad sense, such as the disguises of trusts, shell companies and false residences.

of the country of residence. In other words, taxpayers can decide to change the location of their investments and those investments can, moreover, be subject to very variable at-source taxation, but at the end of the tax period all income must be included in the taxable amount and taxed at the rates applicable in a taxpayer's country of residence. With this design, movements for the purposes of lower at-source taxation would be of little avail (there could only be a slight financial benefit).³⁰

4.2. Recent technical precedents

The two design developments considered here are the concept of “attributed income” from the Chilean reform of 2014 (Jorrat, 2015) and the integration of personal income tax with the wealth tax to obtain a single basis for all of the taxpayer's income (Díaz de Sarralde and Garcimartín, 2015). In Chile it was stipulated that taxation was based on “attributed income”: company owners, partners or shareholders must declare as annual income their share in the profits (returns) accrued in the businesses, and not only the dividends or withdrawals received. This reform aimed to solve the domestic problem arising from the gap between the corporate income tax rate (20 percent) and the upper marginal rate of personal income tax, which created opportunities for arbitrage (sheltering income in companies), and provided an incentive for avoidance and evasion.³¹

In the second precedent, the authors integrate the current personal income tax and the wealth tax into a single base. In operational terms, they add to the traditional income from labor and capital a differential income from net worth,³² thereby ensuring the uniform treatment of all sources of income and avoiding double taxation.

³⁰ It should be noted that we have changed our proposal for the tax's design, considering that we have proposed the semi-dual model (Barreix and Roca, 2007), with the participation of Velayos, in various previous articles and reforms. The reason for the change is the same as the idea behind our previous proposals: to combine pragmatically the theoretical virtues of the design with the real possibilities of its implementation. Specifically, what sense did it make to propose a world income criterion when the close-to-zero exchange of information ensured it would fail in practice? Hence, at one time, we proposed the criterion of “strengthened territorial” income (see Barreix and Velayos, 2013). On the other hand, what sense did it make to propose the complete integration of business and personal income in times of banking secrecy for tax purposes and the “non-traceability” of savings yields, which caused most capital income to be exempted or given differential treatment? Thus in the past we proposed the semi-dual tax (schedular, but on all income). Note, finally, that the proposal to tax on an accrual basis goes beyond the comprehensive personal income tax, which opts to tax realized and received earnings. In all, we regard as valid the concept that is arguably attributable to Keynes: “... when my information changes, I alter my conclusions. What do you do, sir?” Moreover we comply rigorously with Montaigne's dictum: “... I may indeed contradict myself ... but I never contradict the truth.”

³¹ In fact, several studies show that half of the retained earnings pending taxation are not invested in productive businesses but accumulate in investment companies—that is, saved in financial instruments. At the same time, there is evidence of vast evasion in withdrawals and dividends. Moreover, aside from the complexity of enforcement and oversight of the income distributed, earnings from business capital faced a much lower effective rate than the tax on labor income (Jorrat, *op. cit.*).

³² The authors distinguish imputed profitability for: 1) productive assets (goods assigned to economic activities); real estate and other leased assets; shareholder equity; and so on); and 2) non-productive assets (all capital in economically inactive holding companies, excluding main residence). They also subtract debts—to obtain net assets—and then a non-taxable minimum.

The structure we propose takes the concept of “attributed income” and generalizes it to all the income from the company and from other vehicles for passive capital allocation,³³ applying it without exception, whether the income has a domestic or foreign source. Moreover, we adopt Díaz de Sarralde and Garcimartín’s (*op. cit.*) concept of global income with a unified base and we propose a single base—of business, labor and capital income—that does not consider notional (net) asset yields but rather real income. In effect, we believe that taxing all income there is no need to tax net worth, which conceptually is the net flow of future income discounted by the time value of money and its corresponding risk.

Although the matter is not part of this study, it is important to acknowledge that a fitting complement to the tax design proposed herein is an appropriate tax on inheritance and bequests in order to offset, at least partially, the intergenerational injustice inherent in hereditary wealth.³⁴

Finally, as mentioned, the crucial development for the proposed design is progress on administration of the tax, giving it an international focus that is adapted to the circumstances of globalized (and worldwide) income. This originated in the resurgence of tax transparency, especially the (automatic) exchange of tax information and its basic requirements: the lifting of banking secrecy and identification of the beneficial owner, driven by growing international cooperation and its enforcement mechanisms (see Barreix and Velayos, 2013).

While the theory is clear as regards the superiority of world income,³⁵ we have shown in previous studies³⁶ that world income is not applied in practice. Indeed, the concepts of territorial income and world income are still technically imprecise, in the sense that in reality two forms or models of taxation are not directly at odds with each other. Rather, we can say that the countries choose an à la carte menu of extraterritorial taxation in line with three key factors: (i) the type of income (from an economic activity or an equity investment—known as passive income) and the person obtaining it (a company or an individual); (ii) factors such as the tradition of taxation, the country’s economic model, the progress made by its tax administration; and, especially, (iii) the above-mentioned level of effective tax transparency at the world level. Hence, as can be seen below on the “spectrum” (Diagram 1, which deals only with business income), almost no model is strictly territorial and, most particularly, none to date has applied a pure and absolute tax on its residents’ total world income.

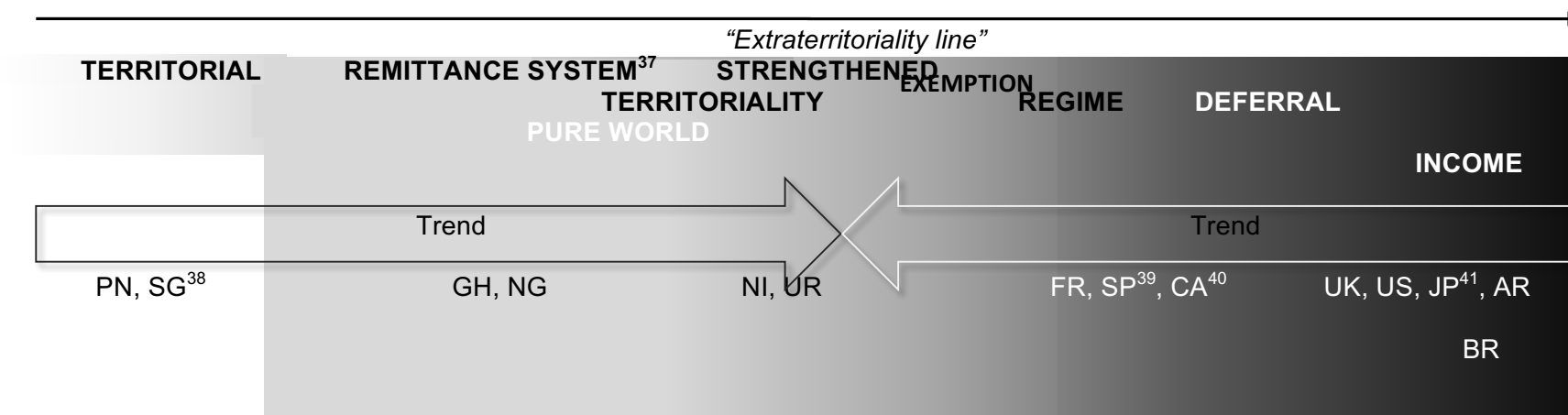
³³ Hence we include income from other capital allocations, such as mutual funds and investment companies engaged in real estate and investments. This is perfectly possible; it would suffice to apply the “allocation” system to income from collective investment vehicles and even certain “insurance” models (that is, that the investment vehicles in each tax period calculate and impute for their shareholders the gains derived from the professional placement of the contributions—dividends, interest, and net capital gains).

³⁴ Of course we also regard property tax as valid (real estate and vehicles); it has a significant element of user charges and, in our judgment, it belongs to the municipal level.

³⁵ There are several advantages to using world (or universal) income as a basis for taxation. First, it is a better reflection of the taxpayer’s economic capacity than is territorial income. Second, it makes it easier to calculate the taxable amount since it allows consideration of all deductible expenses and taxable earnings, irrespective of the jurisdiction in which these were generated. Finally, it automatically curbs the “race to the bottom” among jurisdictions, since any reduction in tax in the country where the income originated would entail a transfer of fiscal resources to the beneficial owners’ country of residence.

³⁶ See Barreix and Velayos, 2013.

**Diagram 1. Spectrum of Territoriality and World Income
Corporate Income Tax**



Source: Prepared by the authors on the basis of data from the IBFD Tax Research Platform.

Country codes: PN: Panama, SG: Singapore, GH: Ghana, NG: Nigeria, NI: Nicaragua, UR: Uruguay, FR: France, SP: Spain, CA: Canada, UK: United Kingdom, US: United States, JP: Japan, AR: Argentina, BR: Brazil.

³⁷ Definitions: Territoriality: tax is paid only on the income earned by the company in that jurisdiction. Remittance system: income earned overseas by a company is not tax until it is repatriated. Strengthened territoriality: unearned income that resident companies (and, indeed, individuals) obtain overseas is taxed at the moment of its acquisition. Exemption regime: mechanism to eliminate international double taxation by granting exemptions to dividends distributed by a subsidiary resident in a third country from its parent company (or capital gains derived from the shares). Deferral: the income of subsidiaries abroad (dividends) are not taxed as long as the profit is not distributed. Pure world income: tax on all income obtained at the moment of its acquisition, in whatever form (directly or through a subsidiary or permanent establishment), place (within or outside of the country of residence), or category (income from business activity or passive investment).

³⁸ Although in practice, and except for interest, it is a pure territorial regime, formally it remains characterized as a remittance regime.

³⁹ In France and Spain the exemption covers the income of permanent establishments located abroad; in Canada and the Netherlands, only the dividends of overseas subsidiaries.

⁴⁰ With double taxation agreement, but Canada has signed more than 100.

⁴¹ With broad exemption for dividends from abroad, which brings Japan close to the exemption regime.

⁴² As far as we are aware, at present no country taxes, as such, the entirety of its resident companies' income—that is, including that obtained in other jurisdictions and taxed at the moment of its acquisition. The closest is the optional Chilean model of attributed income (see the main body of this study). The New Zealand case is also worth mentioning, since New Zealand has a quite unusual definition of residence: in reality, it does not have a definition of residence, and only certain categories of income are not taxable—such as those expressly excluded, and income from abroad obtained by non-residents. In theory, therefore, taxable income in New Zealand covers a very broad scope.

In conclusion, if tax transparency were managed effectively, as has been agreed upon by a (significant) majority of the world's jurisdictions, there would be no administrative arguments to hamper the widespread application of the principles of world and global income.⁴³

4.3. Structure of the Personal Income Tax-Comprehensive and Accrual (PIT-CA)

The design of the proposed PIT-CA, which is presented in Diagram 2, is based on the following premises:

- The taxable person is the individual or nuclear family if national legislation so allows.⁴⁴ Company fiscal results⁴⁵ and capital income are included in the taxable base. With regard to non-resident taxpayers, there is no significant difference from the models currently in effect, in which the tax on income from companies owned by the taxpayer is definitive. A similar treatment will be applied to non-residents' other capital income (withheld payments).
- Given that all income, without exception, is included in the taxable amount, there is full integration—that is, the taxable base will cover labor, business and capital income, and tax payments made for such purposes will be credited, since they are regarded as advance payments on PIT-CA.
- The world income criterion is used, and thus an individual's taxable base includes all overseas income (a treatment similar to that mentioned in paragraphs 1 and 2 above), and all the taxes paid on such income are credited, including payments made to repatriate it.^{46, 47}

⁴³ With world income, taxpayers are taxed according to their residence and not according to the place where the income source is located. Global income proposes taxing all income, with no exemptions.

⁴⁴ In relevant cases, the estate will be a taxable person until the heirs are determined.

⁴⁵ We do not discriminate in the treatment of business activity—that is, all businesses are taxed independently of their legal nature, be they sole traders, partnerships or limited liability companies, or corporations. With regard to the latter, following Avi Yonah (2014), there are three views of the corporation: a) that deemed to be an artificial entity created by the State and its legal system; b) that regarded as a real entity, such as the individual, comprising persons (its human resources), and thus distinct from the State and its own shareholders; and c) the aggregate view that the only legitimate function of the corporation is to maximize its shareholders' profits. The latter of these is what we judge to be appropriate for tax purposes.

⁴⁶ In this regard, the international tax framework could condition the proposal if the country had signed double taxation agreements (DTAs) with a very broad exemption method, or absolutely for certain incomes. In these cases, to tax this income it might be necessary to renegotiate the DTA. Nonetheless, BEPS action 6 (see item 5) makes provision for a quasi-definitive solution (in the future) by proposing a new paragraph in article 1 of the Model DTA, as follows: "3. This Convention shall not affect the taxation, by a Contracting State, of its residents except with respect to the benefits granted under ..."

and then lists a series of paragraphs and articles that should be safeguarded for technical reasons but that do not call into question the essence of the new addition—that is, that a State has full freedom to tax its residents' incomes (OECD, 2015).
⁴⁷ Additionally, for a multilevel corporate structure, and given that in the tax period all income must be attributed to the individual shareholder, the problem of determining and acquiring information on this final income might be significant when companies use (accepted) methods of calculating income on a consolidated basis, thereby hampering assessment of the final value attributable to a shareholder of each company in the group. Nonetheless, the problem might be resolved: a) when the country-by-country reporting system has been refined; or b) simply because taxpayers are entitled to ask the companies in which they hold shares to provide the amount attributable to them. Finally, it bears repeating that the more refined and transparent the mechanisms used to present company information at the international level (not just for tax purposes), the simpler it will be to apply the PIT-CA. In this regard, initiatives such as the International Legal Entity Identifier System (<http://www.leiroc.org/>) is a step in the right direction, and could be complemented with other corporate information in the future. See also Section 5.5.

- In all cases the accrual accounting principle is used to determine income in the tax period, except for unrealized gains attendant on the increase in the value of real estate or other assets, stocks, patents and so on.^{48, 49}
- In the case of companies, and as applicable, the criteria applied will be those contemplated in the recommendations of the Action Plan of the global project drawn up by the OECD with the support of the G20 and known as Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). The goal of BEPS is to combat tax avoidance and curb the aggressive tax planning in which large multinationals currently engage; the outcome of such planning is a very significant saving on the companies' tax burden, to the detriment of emerging countries and, of course, developed countries as well. To this end it is crucial to ensure the continuous development of mechanisms for assessing income (development of the 15 actions, OECD 2015b) using country-by-country reporting.⁵⁰
- A deduction can be considered, or a credit for the purposes of progressivity, based on the taxpayer's domestic and/or international savings, with certain conditions and/or restrictions in light of the possible effects of income tax on decisions to postpone consumption. This deduction will be applied as a percentage of the taxable person's assessed savings, including retained earnings during the tax period. This can be taken into account in general and, especially, in the transition period, or considering the phases of the economic cycle, or under certain conditions that are particular to the regional and international context. Additionally, with certain limits and conditions, thought could be given to channeling savings to activities, sectors or regions (we will discuss the possibility of applying it in the section on efficiency).
- Thought could also be given to granting a facility for payment of the tax balance with a guarantee, with installment amounts and timeframes to be determined, for part of the domestic savings and, optionally, and that generated overseas. Again, this option is based on considerations of the implementation period but, above all, as a function of other conditions such as the stage of the economic cycle and/or personal or national economic circumstances.⁵¹

The next section offers a comparative analysis of the PIT-CA and the models now in effect in terms of the characteristics that a tax system must have: sufficiency, neutrality, efficiency, horizontal and vertical equity, administrative and institutional viability, and the capacity to be coordinated with other jurisdictions.

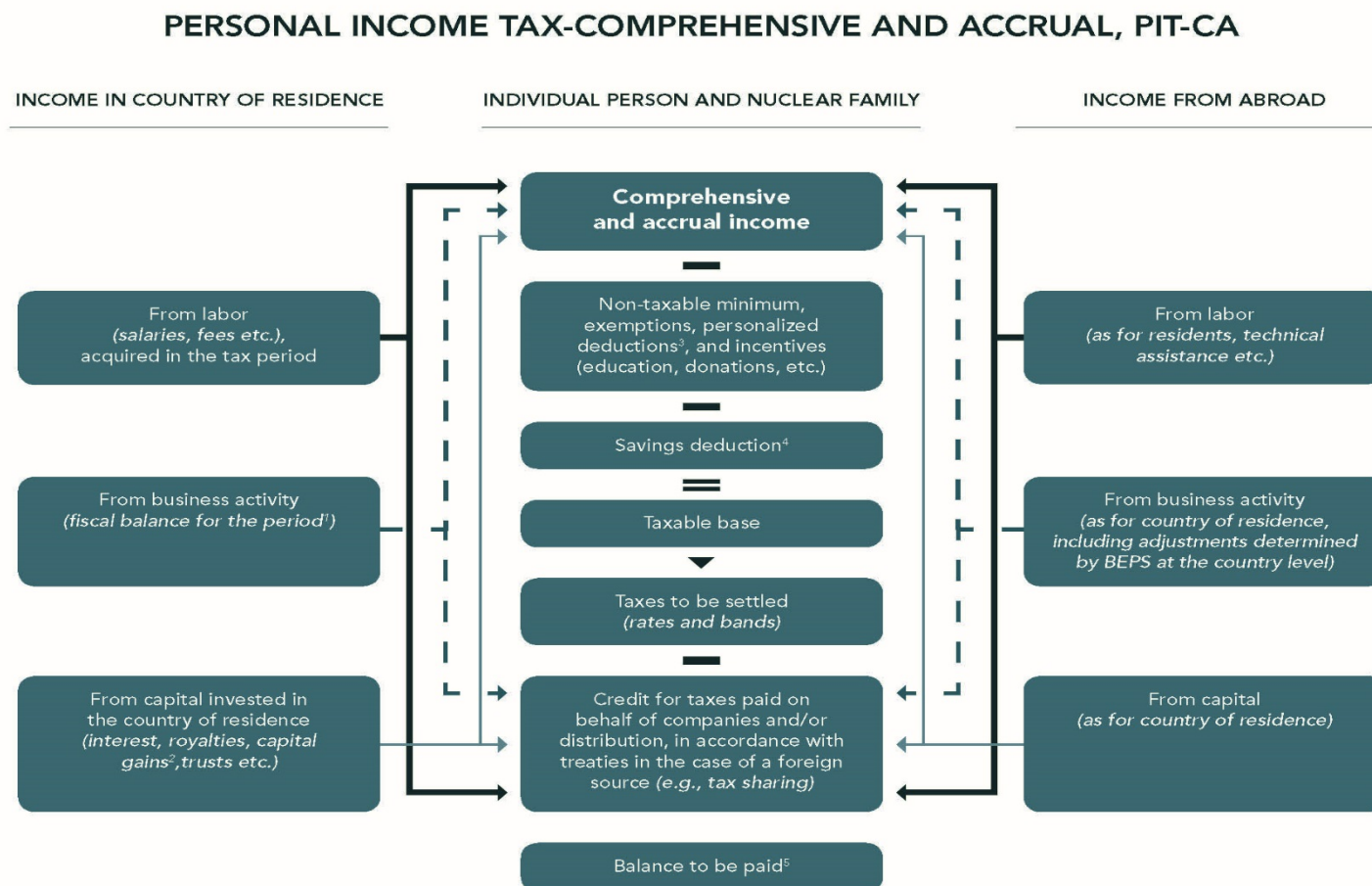
⁴⁸ There is the possibility of considering separate baskets for domestic and foreign income. Similarly, pure capital income could also be divided between domestic and foreign earnings. In both cases, different arguments can be advanced, such as that of no compensation given the different nature or origin. These reasons might be legitimate in different cases, but they are not the purpose of this analysis.

⁴⁹ In the case of investment vehicles that use the allocation method, certain income (such as the higher value of listed shares at the end of a tax period or the higher value of real estate, as long as they have not been realized) are not calculated at the moment of allocation, and this system should be retained. The same holds for an individual's direct investment. Moreover, there might be certain nuances in assessing the value of collective investment vehicles at the end of the period and, furthermore, some systems might not make provision for "allocation" in their tax regulations. Nonetheless, apart from the fact that it would be advisable to harmonize the means of calculating the taxable bases in order to avoid overtaxing or detaxing, the financial regulations governing collective investment vehicles establish the need to break down clearly the income sources during the period, such that it is not too hard for a shareholder to know what corresponds to "allocation" (interest, dividends or realized gains) and what does not.

⁵⁰ For a more detailed analysis of the substance of BEPS, see Barreix, Roca and Velayos (2016).

⁵¹ Additionally, this mechanism mitigates one of the tax's main problems, the "minority shareholder problem": if a company decides not to allocate dividends in a given year, a minority shareholder (that is, one who cannot influence that decision) with little income apart from that dividend could face cash-flow difficulties in paying the tax derived from the company profits, which he or she has not yet received.

Diagram 2.



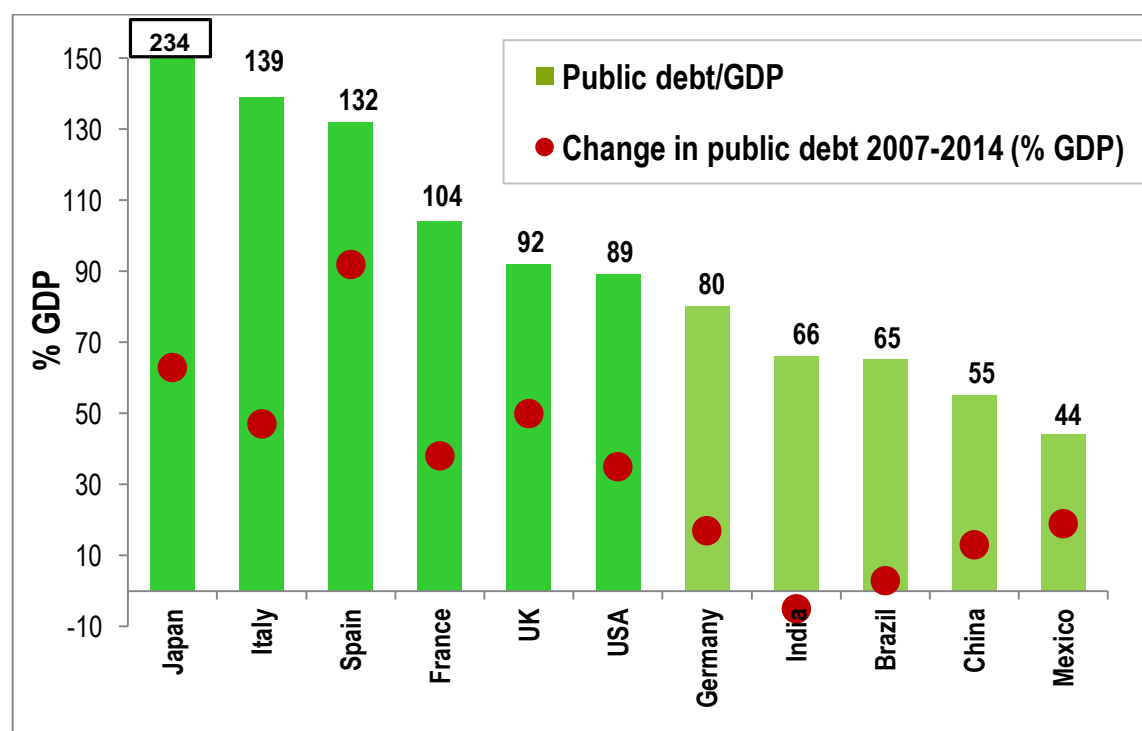
1. Includes the corresponding adjustments—for example, company tax incentives, losses from previous periods, tax adjustments and so on. 2. Economic capital gains from the sale of assets (for example, businesses or shares, securities, personal and real property), taking account of the cost of acquisition and later investments, and as necessary the fiscal balances on which taxes were paid in previous tax periods, adjusted for inflation. 3. Deductions in line with national legislation. It is advisable to use the exemption from the bottom up method and/or zero-rated bands, including for the non-taxable minimum. 4. Possible deduction of savings (see the discussion in subsections 4.3 and 5.3). 5. Possible fiscal financing (see the discussion in subsections 4.3 and 5.3).

5. Main technical features of the PIT-CA

5.1. Sufficiency

In the years of the “Great Recession,” indebtedness grew very significantly in the more developed economies (Figure 4); five of every six countries has a fiscal deficit.⁵² Hence there is a very clear need for more public resources in the world’s biggest economies. Every single LAC country had a fiscal deficit in 2015. Economic and fiscal conditions, which were in marked decline, have deteriorated sharply in many countries, especially in South America, with the end of the commodities “supercycle.” Moreover, most of the developed countries and a large number of the developing countries will experience a gradual ageing of their populations in the coming decades. Thus there will be pressure on public finances given the mounting expenditure on health care and pensions.

Figure 4. Public Debt (2014) and Changes in Public Debt (2007–2014)



Source: McKinsey Global Institute (2015).

As a corollary, there is a need for a tax system that makes it possible to address these requirements in the future. In turn, the tax burden on salaries is very high, taking account of income tax and social security contributions: in the OECD countries it stood at an average of 36 percent of total wage costs in 2013–2014, and in LAC it stood at 21.7 percent in 2013.⁵³ In light

⁵² OECD (2016): <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>.

⁵³ Taxing Wages 2014–2013 OECD (2015a) and Taxing Wages and Informality in Latin America and the Caribbean (2016). In the OECD the average personal income tax burden is 13.4 percent, while in LAC it is just 0.3 percent. This gap explains more than 90 percent of the difference between the two groups of countries.

of the above, an increase in fiscal pressure on other bases will be needed, especially taxes on business and capital income.

In this scenario the PIT-CA, by taxing all income on a single base, and for the accrual amount, has the greatest prospect of expanding the taxable base. The PIT-CA, moreover, does not grant rate reductions, as are almost universally conceded to pure capital income. Neither does it allow deferrals or exemptions conceded to income earned abroad through legal entities or investment vehicles.

5.2. Neutrality

Without question, the PIT-CA offers the greatest degree of neutrality among the models used to determine the tax. Indeed, its single taxable base applies to all income, irrespective of origin (domestic or foreign), type (capital, labor and even land rent), or originator (individuals or family units, legal entities or other “vehicles” of whatever kind).

Moreover, it uses the accrual method to determine both personal and corporate income, harmonizing the time unit of the income’s creation and making it the same as the moment in which the economic benefit is realized.

Finally, all of a taxpayer’s income is taxed with no exception and at the same rate because, as discussed earlier, income can run but it cannot hide (and without double taxation, because all domestic and international credits are recognized).⁵⁴

5.3. Efficiency

Although efficiency is a different concept and one that is more complex than neutrality,⁵⁵ PIT-CA’s almost complete neutrality establishes an *a priori* advantage over previous models in efficiency terms.

The most contentious effect of personal income tax is its impact on savings, regarded as the quandary of whether to consume now or in the future. Since PIT-CA uses the concept of “attributed income,” we also consider the effect on corporate savings.

The income tax models currently in effect are not neutral in their treatment of savings, neither over time nor for the different asset classes. It is also accepted that all income tax can affect savings decisions; this proposal is no exception.

PIT-CA, however, has some features which allow that effect to be attenuated. First, by including retained earnings, the expansion of the base can have a positive impact if it is matched by a rate reduction for the tax’s global base. It could be argued, however, that the rates on capital returns rise, affecting savings. Nonetheless, questions have been raised about this in recent studies of

⁵⁴ Nonetheless, provision should be made for a preferential treatment for pension savings (see the EET system below). This is not only because it is an established tradition, but also because of the advantages of sufficiency (it would allow the subsequent taxing of income with greater generational precision), efficiency (it fosters savings and avoids “economic myopia”), and equity (labor income, or unfunded income would be the prime beneficiaries of this deferred treatment). Moreover, these people would be taxed less because it would be when their income declines as they retire, such that their “lifecycle” taxation would be balanced.

⁵⁵ It is very difficult to measure all its effects, both with comparative statics and general equilibrium models.

the issue. For example, Yagan (2015) analyzed the significant dividend tax cut in the United States in 2003, using corporate tax returns from 1996 to 2008. He found no effect on investment or salaries. This implies that the cut in the rate would not have such a significant effect on the cost of capital and/or that the cost of capital would have less of an investment impact than expected. Therefore, taxing pure capital income at higher rates than the favorable rates prevailing in almost all countries—and assuming that those in the richest deciles receive dividends and capital earnings, which will be covered by the higher PIT-CA rates—will not have a substantial effect on investment, and therefore neither on corporate savings.

Additionally, the final rate to emerge from the combined application of the corporate income tax rate and the upper marginal rate of personal tax in the distribution of domestic profits to a resident reached a simple average of 49.1 percent in 2000 and 41 percent in 2011 for the countries of the OECD (2011). In the United States, Germany, France and the United Kingdom the rates surpassed 50 percent in 2011.⁵⁶ This indicates that there is a possibility of expanding PIT-CA's base to include retained corporate earnings and, at the same time, reduce the tax's marginal rate without a loss in revenue. This is especially true given that the rates for capital income are significantly lower at about 19 percent (OECD, 2011), and that there is the substantial effect of foreign earnings that are untaxed, either because of the exemptions (territoriality) prevailing in the European Union or because of earnings that are not repatriated to the United States in order to avoid their being taxed. It is foreseeable, moreover (as discussed in the section on equity), that this situation will be positive for middle-class taxpayers, whose final effective taxation will be reduced with the lowering of the marginal rate, to the detriment of those with large fortunes who inevitably will bear this tax that they can currently defer.

A second factor that makes it possible to moderate PIT-CA's effect is to grant a deduction, or a credit for greater progressivity, incentive for savings⁵⁷ (see Diagram 2) for business reinvestment and for deferral of personal consumption—for an increase in savings, including voluntary pensions savings.⁵⁸ This deduction could take various forms.⁵⁹ First, thought could be given to limits and restrictions that determine its basis as a percentage of net income or by type of income, whether capital or corporate earnings. Second, different conditions might be considered depending on whether the deduction for savings affects only those generated by domestic activities (incomes) or those from abroad.⁶⁰ Finally, specific benefits could be contemplated for

⁵⁶ Just for the purposes of comparison with the labor factor, in 2010 the average upper marginal rate of personal income tax on the salaries of single people in the OECD was similar at 41.5 percent.

⁵⁷ In some way an effort made to attenuate the double taxation imputed by Fischer (1942), which drove consumption and leisure at the cost of savings, work, and business initiative.

⁵⁸ This credit could bring the PIT-CA close to Kaldor's (1955) progressive tax on spending (consumption); Kaldor argued that this tax better reflected taxpaying capacity than did income tax. Nonetheless, it is clear that consumption, whether the taxpayer is a saver or a spendthrift, does not reflect capacity to pay. Kaldor's contention that society prefers those who contribute wealth over those who withdraw it does not change the argument. More important is that a tax on spending is regressive because the exemption of savings favors the rich, who are better placed to save. The author's argument in favor of using very progressive taxes on spending does not resolve this criticism. The tax has merit, however, inasmuch as it is a very effective means of controlling inflation. Similarly, it is evident that it does not have the automatic stabilizing power of income tax, a feature that is strengthened in the PIT-CA with the management of credit for saving in the different phases of the cycle.

⁵⁹ There could even be a credit instead of a deduction to foster progressivity.

⁶⁰ Careful in this case that the configuration of the deduction does not cause the kind of discrimination that might contravene the country's international commitments, such as World Trade Organization (WTO) agreements, or most especially in an economic union or other agreements on free capital movements.

priority sectors or regions in the country's development strategy.⁶¹ It is important to note that this measure, a deduction for savings, is a possibility that requires more detailed study and, in particular, the characteristics of each jurisdiction must be kept in mind.

With regard to corporate savings, the key to avoiding a differential effect with prevailing models is to maintain the corporate income tax rate and PIT-CA's upper marginal rate within a relatively narrow range. If the upper marginal rate of personal income tax is significantly higher, application of the "attributed income," without the earnings for the period having been distributed, could cause a financial problem for the taxpayer (see footnote 53 in this regard).

Finally, as mentioned, the new form of settlement does not change the treatment of pensions or equivalent life insurance, whose special treatment⁶² can continue. The tax also remains neutral of the taxpayer's occupation and payment arrangements, since this structure can be applied using backward (past) and forward (future) annual income averaging for an extraordinary income period.

5.4. Horizontal and vertical equity

With regard to *horizontal equity*, the PIT-CA has advantages over all of the previous structures because it taxes all forms of income—effectively applying the Haig-Simons definition—and treats them in the same way, especially as regards timing, using the accrual accounting method. Since the sum of all income is settled on a single basis, at the same time and without the privileges of differential rates for some kinds of income such as capital earnings, or of certain juridical or discriminatory practices arising from territoriality, taxpayers with the same incomes are effectively subject to the same tax treatment.⁶³

With regard to *vertical equity*, it is complicated to compare a not fully defined proposal with the alternatives in, at least, four different schemes: comprehensive, flat, dual and semi-dual. It is valid, however, to consider the need to encourage taxes that help improve income distribution, especially given the trend towards and future outlook of an increase in inequality.

Recent studies have identified a trend, especially in the past 35 years, towards the concentration of income, as shown in Figure 5. This has been accompanied by a tendency towards the concentration of ownership, except for the period between the First World War and the 1980s. Indeed, in his seminal historical and statistical analysis of two and a half centuries of wealth concentration and its geographic distribution, Piketty (2014) argues that when capital's average rate of yield grows faster than the economy, inequality increases. To obviate this tendency inherent

⁶¹ See previous footnote.

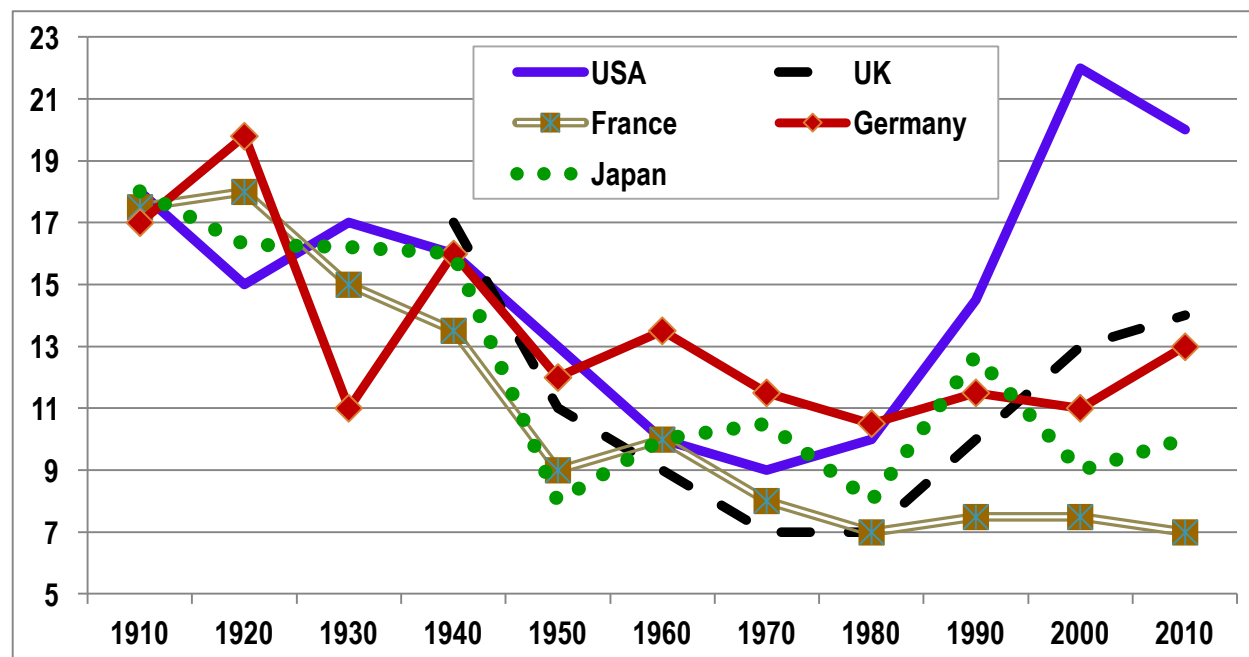
⁶² In general the treatment is EET: i) exempted through the income tax deduction for pension fund contributions, with certain limits; ii) exempted the yield on those funds' investments; and iii) taxed when the payments become effective in the withdrawal period.

⁶³ It is worth recalling that, in light of the increase in marginal rates during the first 20 years in which income tax became widespread, in the 1940s, the tax became replete with exemptions and deductions in an effort to avoid possible negative effects on savings, labor supply and venture capital. The constant use and abuse of personal income tax exemptions—for social "externalities" (education, donations and so on), and to "foster savings" (from the use of housing to investments that were of strategic priority), plus "investment incentives" in corporate income tax (from tax holidays to various deductions)—distorted the broad Haig-Simons definition of income. Consequently, the tax's horizontal and vertical equity, and especially its simplicity, were also tainted (Barreix and Roca, 2010). This situation persists to this day, albeit tempered by flat and dual designs, though it cannot be attributed to the structures of the tax but rather to its non-adaptation to reality.

in the capitalist process, which brings with it a social rupture, he proposes very progressive taxes on income and also on property, though the latter is technically more controversial and complex.

Additionally, governments' reaction to globalization has been to grant generous tax incentives to attract and retain (fear of flight) investments, especially by multinational or multiregional enterprises, which are crucial economic agents in corporate capital mobility (Tanzi, 2000). These policies amplify the concentrating potential of income and wealth to the international level.

Figure 5. Income Share of the 1% Richest, Selected Countries (% of GDP)



Source: Alvaredo, Atkinson, Piketty and Saez (2013).

* United States includes capital gains. Germany includes capital gains since 1950, and Japan since 1947.

Although globalization has favored the growth of the middle classes in various developing countries, it has also affected them in developed countries because of the overseas outsourcing of some activities, especially low-technology undertakings. Indeed, recent policies to mitigate the effects of the Great Recession that began with the 2008 financial crisis⁶⁴ have concentrated income yet further in the developed countries. The bailout of the financial sector entailed lending at unusually low long-term rates (quantitative easing), which drove stock market growth (global asset bubble) and favored a deleveraging of companies' debt burden, thereby doubling their owners' wealth.⁶⁵ In the United States, for example, the wealth of the three richest percentiles

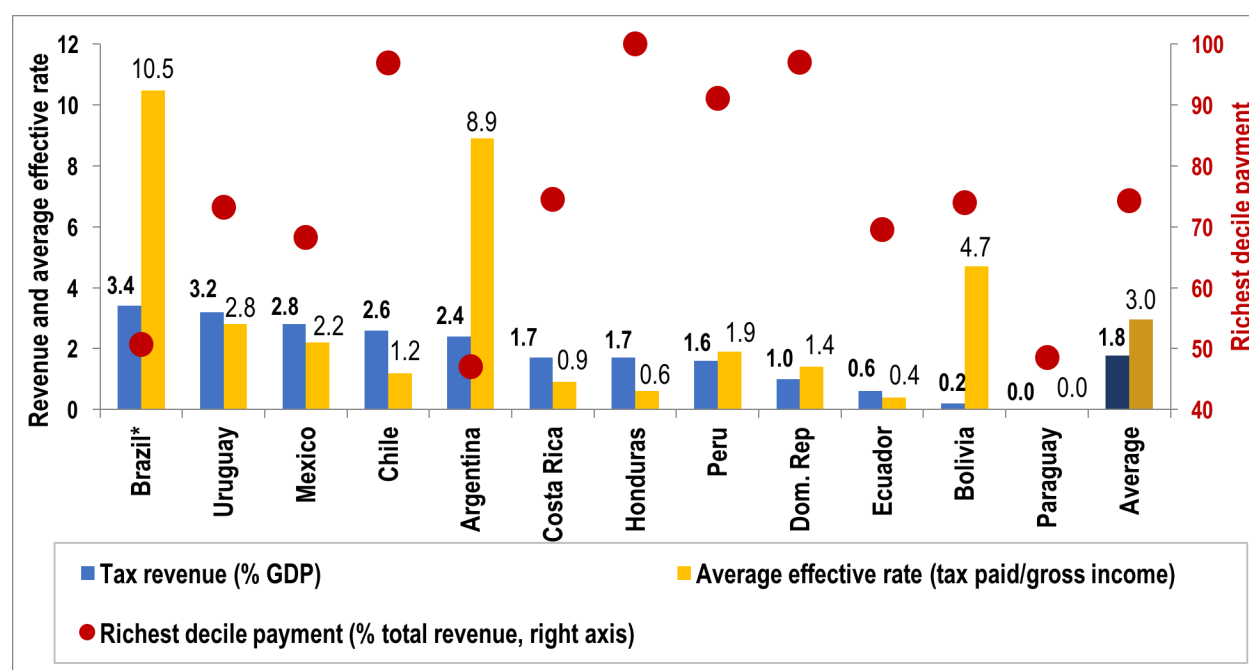
⁶⁴ Forty years after the collapse of the Bretton Woods system (1968–1971), which entailed the abandonment of fixed exchange rates and the conversion of monetary authorities as fiduciary ones, with the potential to print money without backing.

⁶⁵ Additionally, the Great Recession followed the 2008 financial crisis with its weak and parsimonious level of activity, which had little effect on the recovery of jobs and incomes. Hence extended periods of unemployment, or the very low wages of temporary jobs, are driving consideration of a minimum income (or a negative income tax).

(total) increased from 51.8 percent in 2007 (before the financial crisis) to 54.4 percent in 2013, while the average family's income fell by 5 percent and its wealth by 2 percent.^{66, 67}

Additionally, the synergy between technology and globalization is changing the way in which work is done and poses the risk of increasing job insecurity, especially for those with a modest level of education, thereby contributing to the increase in inequality. In LAC the situation is even more complicated: the combination of low productivity and informality is conducive to keeping workers in poverty. As a corollary, the structural inequality in LAC societies is consolidated. To help counteract this trend, LAC countries must strengthen personal income tax, whose revenue levels and effective burdens are distressingly low at the moment (see Figure 6), so as to increase the resources available for social infrastructure and enhance the redistributive impact.

Figure 6. Personal Income Tax: Revenue, Effective Rate and Share of Revenue from the Richest Decile, Selected LAC Countries, 2013



Source: Barreix, Benítez and Pecho (2016).

* Brazil's income distribution was determined on the basis of minimum wages and not ordered by deciles.

⁶⁶ The 20 percent richest owned 45 percent of the total wealth in 1989 (Board of Governors of the Federal Reserve System, 2013 Survey of Consumer Finances. <http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>).

⁶⁷ It should also be recorded that while the richest percentile's share of personal income tax revenue grew from 19 percent of the total take in 1980 to 38 percent in 2012, its share of income grew by significantly more, from 8.5 percent in 1980 to 22 percent in 2012, indicating lower average effective rates (<https://www.irs.gov/pub/irs-soi/soi-a-ints-id1506.pdf>).

That said, obviously it should be stressed that the phenomenon of inequality is extremely complex, and efforts to address it cannot be confined to tax policy, nor even to fiscal policy,⁶⁸ without taking account of income, labor, competitiveness, social and other policies. Moreover, political economy constraints must be kept in mind, and it is worth pausing here to consider them.

The influence of capital mobility is evident in political economy models. A pertinent example is its consideration as an additional condition to the median voter theorem, which posits that the vote of the majority will coincide, under certain premises, with that of the median voter. This additional condition argues that the richest sectors of a society avoid taxes⁶⁹ and confiscation by means of capital flight, and thus the democratic process avoids opposition from a powerful pressure group while at the same time achieving the coexistence of formal democracy with tax regressiveness (Mahon, 2016). This process is clear in developing countries, which have very limited revenue-raising capacity. In the developed countries, for their part, efforts have been made to strengthen their institutional advantage in acquiring resources and maintaining levels of welfare spending by means of the tax transparency process that began in 2008.

In parallel, a cultural perception takes hold that the informational asymmetry stemming from international tax opacity leads to inequality of treatment among citizens. Lower-income taxpayers—who in the advanced economies are bearing the brunt of austerity policies in the wake of the 2008 financial crisis, and in the developing countries are suffering the demand adjustments attendant on the recent fall in commodity prices—are affected by personal income tax, social security contributions, and all indirect taxes. Hence the wealthiest, with professional advisers and access to opaque jurisdictions, can reduce or hide their assets and income—which, it is even suspected, were not acquired licitly. The lack of fiscal transparency, therefore, raises questions about the justness of the open market economy, and about the competence of democracy itself to address structural inequality.

Let us now consider the other prime feature of the political economy, which simultaneously complements and competes with the median voter theorem: the fiscal covenant (ECLAC, 2015). The Social Contract approach (fiscal covenant) argues that governments can levy taxes if taxpayers trust that they will be compensated with the provision of a public good (in the broad sense). This compensation for taxation, which operates in a similar way to the benefit principle, may be direct (from a subsidy to a specific good or service) or indirect (such as the security of property rights, or the national satisfaction of eliminating illiteracy). This agreement with or consent to taxation on the part of the citizenry and power groups poses two important problems. The first is to arrive at a common perception of how “compensatory” public goods are defined; and the second is the country’s administrative (institutional) capacity to provide them adequately and to raise revenue effectively. That said, it is likely that globalization has diluted or blurred the

⁶⁸ Several empirical studies have underlined the redistributive superiority of public spending, especially social spending, but it is a mistake to underestimate the redistributive potential of taxes given their double impact: direct—taxing those with greater payment capacity proportionally more; and indirect—as a source of financing for progressive and redistributive public spending. In this regard, see the IDB’s series of tax equity studies: Barreix, A., Roca, J. and Villela, L. (2006); Barreix, A., Bès, M. and Roca, J. (2009); and IDB (2010); and more recently, Lustig (2015).

⁶⁹ They also avoid progressive taxes on their income and wealth, pressing for their replacement by taxes on consumption or the labor factor, urging incentives to savings and investment, using avoidance mechanisms and, in the absence of a good tax administration, opting for direct evasion.

national objectives that define a mix of public goods on which there is consensus, in view of social or foreign-policy crises, and thus there has been a break in the links (common interests) between the groups that craft the covenants (social contract) forming a core of political-cultural values which normally involve a fiscal component.⁷⁰

In this complex scenario, the PIT-CA is better placed than current income tax models to tackle the problem of growing inequality. In fact, PIT-CA's taxable base will be broader since it will tax all income: not only labor income but also capital income (now traceable because of interjurisdictional agreements and technological advances), and not only domestic earnings but also those from abroad (which will also be known). These changes will surely have an impact on the higher-income sectors, which are those that account for most capital income and overseas earnings. Additionally, the PIT-CA will tax accrued income, which similarly can be surmised to affect the higher-income sectors: those that can most easily defer the realization of gains because of their economic power and their capacity to arrange avoidance or evasion strategies.

5.5. Simplicity, administrative-institutional viability, and "coordinability" in the PIT-CA

Given that it is almost impossible to assess objectively a tax system's desirable property of simplicity, especially for income tax, we will discuss its viability and "coordinability." The Chile reform was harshly criticized for making provision for the application of "attributed income" at the national level, which is one of the pillars of the PIT-CA. It was argued that it was administratively difficult (impossible, according to its detractors) to settle the tax because of the complexity of assessing income in interrelated companies and/or because it is hard to trace the income and, moreover, because of its expression in fiscal values. This argument is easily rebutted. Given that tax laws in almost all jurisdictions tend to be virtually identical to international accounting standards, an inability to settle the tax in a reasonable time would suggest that taxpayers are incapable of determining their income—that is, how much was earned or lost, in what and where. In essence, such taxpayers are incapable of managing their assets.

It is truly hard to credit, well into the twenty-first century, that a tax cannot be settled, not only because of the arsenal of information technology within everybody's reach, but also the available army of accounting, tax and financial advisers. Moreover, in that case how do we justify the huge development of global personal banking and financial consultancy firms, including via the web? Or the success of private equity funds and family offices, which have existed for more than 100 years since the first was created for the Rockefeller family? The weakness of the argument is inversely proportional to the resistance that such entities mount to income tax, especially to a global tax.

A similar response applies to the purported complexity of implementing BEPS at the company level. The argument is the same, with the aggravating factor that the means of settling corporate income tax has not altered substantially in more than a century. If multinational companies and global funds cannot settle their taxes and report that to their owners, how can they grow, and do

⁷⁰ Examples of this range from the Constitution of the United States, the first modern representative democracy, which agreed in the fiscal arena that there would be no taxation without representation, to Spain's Moncloa Pacts for the consolidation of democracy and accession to the European Union, in which it was agreed to increase the tax burden (and improve tax administration), among other measures.

so without appraising their returns and assets, without assessing their performance and future outlook in each country? Similarly, the worldwide expansion of accounting consultancy and portfolio management firms would be a nonsense. This explains their resistance to BEPS. It seems unreasonable to believe that a tax that worked when the world barely had electricity cannot be administered when the submission of electronic tax returns is becoming mandatory.

Nonetheless, it is clear that neither BEPS nor the PIT-CA will be easy to implement, and that there will be mistakes and approximate solutions. Indeed, the very proposal of BEPS has spurred discussions because of the new income-allocation alternatives that are consequent on its future implementation.⁷¹

Transparency levels the playing field for tax administrations in dealing with multinational companies (their advisers and owners), in terms of the informational asymmetry advantages that globalization confers on the latter. Moreover, this is a goal of the social sciences, especially accounting, which seek to reflect and understand reality with the greatest possible precision.

In all, replacing the models currently in force with the proposed arrangement could save i) the huge costs of (non-)compliance attendant on tax gimmicks, including the armies of advisers; ii) the tax administrations' oversight costs; and iii) perhaps the biggest cost, which stems from political economy: the perception of an unfair tax system in a modern economy.

A second matter in an analysis of the proposal's viability is the (international) institutional arrangements needed to apply it. There are successful, albeit imperfect, experiences of international cooperation in this field, such as the institutional framework for trade liberalization with the support of multilateral agreements. In practice, those agreements were also tax accords inasmuch as they involved replacing tariffs with VAT, for the most part, and excise taxes. The various negotiating "rounds," from the first General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) round in Geneva in 1947 to the current WTO round, comprise the institutional framework for the enforcement of the agreements, which govern matters ranging from complaints to the imposition of sanctions for non-compliance, and which have proven legal certainty.⁷²

In short, countries pledge to enforce trade rules that have caused (and cause) friction, not only among the countries themselves but also among companies and civil society groups. There has been compliance with these rules because of a large dose of cooperation, expressed in negotiations that take a long-term view. Moreover, the regulations in these international fora affect

⁷¹ As an example, we can cite the important discussion that has been prompted by the future implementation of BEPS, which will make it possible for the authorities to better assess global income and better approximate the income that corresponds to each jurisdiction. This has spurred a discussion about the allocation formulas used to divide income among the countries in which the multinational operates—specifically, the discussion about the use of formula apportionment for the multinational's unitary taxation, as against the arm's length principle. This discussion involves academics (Picciotto, 2012), professionals (Spencer, 2014), multilaterals (IMF, 2014) and social organizations (Tax Justice Network, 2013), among others.

⁷² According to the WTO, this first negotiating round gave rise to a series of trade rules and 45,000 tariff concessions that affected about a fifth of world trade (totaling US\$10 billion). When the agreement was signed on October 30, 1947, the group had expanded to 23 members. The tariff concessions came into effect on June 30, 1948 through the Protocol of Provisional Application. The new General Agreement on Tariffs and Trade was thereby born, with 23 contracting parties (founding members). Today the WTO, which was institutionalized in 1995, has 162 members that account for 99 percent of world trade.

areas such as income tax in export processing zones, environmental legislation, and customs administration, involving the use of instruments and the enforcement of practices in constant flux.

In the case of tax transparency, the exchange of information and now BEPS, the G20 and OECD countries are clearly the pioneers. Nonetheless, experience seems to show that success in this first group can further the democratization of the process so as to catalyze and consolidate future developments more deeply and in more jurisdictions. We also believe that multilateral, bilateral and non-governmental organizations should support this process, led today by the OECD. All these stakeholders necessarily will have to cooperate in order to confront the aforementioned powerful interests, and resolve the formidable technical complexities of implementing tax clarity.

In that respect, we consider it vital to support the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, so as to: i) foster effective automatic exchange among all jurisdictions, giving impetus to a participative process that ranges from regulations to technical assistance for enforcing such regulations with the greatest legal certainty; ii) ensure that the automatic exchange of information covers all income, be it corporate, capital or labor income; and iii) make ownership transparent up to the ultimate beneficial owner (UBO).

There are various means of meeting this basic objective. Our preference is that national registries demand that all registered entities, on pain of severe penalties, report on the entire ownership chain up to the ultimate beneficial owners. This would enable each jurisdiction, in consultation with a second jurisdiction (or more if deemed necessary), to verify the real ownership sequence in much shorter timeframes. This procedure was adopted by the Global Forum (Tax Transparency, 2015) in October 2015 and is similar to that recommended by the Financial Action Task Force (FATF) to foster the implementation and continuous enhancement of policies to combat money laundering and the financing of terrorism. As a complement, a global public registry could be created, building on the achievements of LEIROC (www.leiroc.org) and viewing its mandatory updating as part of the standard of transparency.⁷³

Moreover, and particularly important, the worldwide drive to accord primacy to transparency through the traceability of income and assets flows will have crucial positive externalities in other areas of the rule of law. It will be easier, for example, to reveal and avoid commercial fraud, or corruption in public procurement, among other matters. Thus, for example, it will be increasingly easy to uncover criminal activities (drugs trafficking, people smuggling, and so on), commercial and personal fraud, or corruption in public procurement, among other illicit activities. There is evidence of success in this respect: thousands of cases as a result of the disclosure of bank accounts in tax havens, financial centers and opaque jurisdictions, and the pursuit of those involved in unjustified enrichment and/or the use of dummy companies or strawman; such efforts will be strengthened when the ultimate beneficial owner is known. It should not be forgotten, however, that tax transparency and the other instruments mentioned do not replace but complement the indispensable factors: competent police forces and effective judicial systems.

⁷³ Garcia Andres (2016) quotes the following: "...Zucman proposes the creation of a world financial register in which, initially, all company shareholders would appear, so as to be able to determine where profits are generated and where taxes should be paid ... To be effective, such a project must also impose an obligation to inform companies and other legal entities of the identity of the beneficial owners."

Finally, to foster a country's competitive insertion, the desirable characteristics of its tax system—sufficiency, efficiency, equity and simplicity—should be complemented by coordinating capacity (“coordinability”) with the country's trade partners (Barreix and Villela, 2005). The PIT-CA doubtless has a huge head start on any of the traditional income tax structures (synthetic, flat, dual or semi-dual): it not only avoids double taxation, but also prevents non-taxation. To go a little further, the PIT-CA's clear advantage lies in its “coordinability”: its design makes it a tax with universal application, which facilitates convergence towards a determination of the common taxable base, and makes it easier to acquire information that is increasingly broad and standardized.

6. The role of corporate income tax in the PIT-CA scheme

6.1. Abolish or uphold corporate income tax?

There have been discussion since the 1990s as to whether corporate income tax would survive as a tax or as a mere advance on personal taxation. Today, there are diametrically opposed positions on the existence of corporate income tax. On the one hand, the main arguments for eliminating it in the United States have been summarized by Gordon (2014). He argues that the poor structure of double taxation (corporate income tax and dividends in personal income tax) has meant: i) that senior management pays more attention to after-tax profits than to productivity (the stock market perspective); and ii) that certain industries receive privileged treatment (crony capitalism), making the tax highly complex. This structure, which raises the cost of repatriating profits, has led to the retention of almost US\$2.5 trillion abroad, avoiding tax by means of aggressive tax planning that is tolerated, and sometimes favored, by the jurisdictions themselves.⁷⁴ According to Spencer (2014), abolition would entail a short-term impetus to investment and a company's value because of the perception of future gains that would be generated in the United States and in other countries, which would be obliged to reduce or eliminate their corporate income tax. Many of these problems, however, are specific to the design of the (high) US tax on income bears double taxation at corporate and personal level with no relief.

On the other hand, the Tax Justice Network (TJN, 2013a) gives 10 reasons to strengthen corporate income tax. A central part of its arguments refers to sufficiency and the difficulties of replacing it, especially in developing countries. Moreover, the TJN maintains that the cuts to corporate income tax will not end with a zero tax, but rather will continue until they are subsidies provoked by tax wars. It is also true that revenue from corporate income tax has been losing importance for more than half a century relative to other taxes, but its share is by no means negligible and the PIT-CA design can restore its potential. Most of the opponents of corporate income tax suggest replacing it with general sales taxes, which would completely change its

⁷⁴ For more information, see Barreix, Roca and Velayos (2016). As examples, see the following files on state aid available on the European Commission website: Apple case, state aid SA.38373 (2014/C); or Starbucks case, state aid SA.38374 (2014/C). Finally, those interested can also visit the following site to analyze the “LuxLeaks” affair in greater depth: http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks?utm_campaign=lux_release&utm_source=email&utm_medium=button_middle&mc_cid=28019c7941&mc_eid=80ffe22bbd or <https://es.noticias.yahoo.com/la-ue-estima-ilegal-el-r%C3%A9gimen-exoneraci%C3%B3n-fiscal-111512708.html>.

outlook in terms of efficiency, equity and administration; that debate is beyond the scope of this article.

Additionally, corporate income tax acts as an offset for public services received, especially in the case of foreign-owned businesses, and for residents it serves as an advance on the PIT-CA.

Finally, as the TJN states, corporate income tax cuts and special regimes have global effects. This is very clear in light of the well-known negative impact of tax havens—for both tax evasion and other criminal purposes—and outdated incentives such as the recent push for new “resident-non-domiciled” regimes, especially in Europe. This is an incentive for new (or repatriate) residents that allows them, for a given number of years, not to pay tax on labor and capital income acquired and retained abroad.⁷⁵

According to the TJN, corporate income tax fosters transparency in corporate governance, recording the sequence of returns as well as the economic and financial circumstances of companies and their owners. Furthermore, Avi-Yonah (2004) argues that corporate income tax in the United States, since it was introduced in 1909, has served to regulate large companies, monopolistic or with extensive market power, engaged in the fuels, steel and railway sectors, a regulating function that persists to this day.

As regards equity, the TJN argues that the corporate income tax favors redistribution since it falls on higher-income residents and, moreover, the revenue from it can finance pro-poor public services such as health care and education. The TJN maintains, moreover, that democracy is thereby protected. Above all, it should be noted that the argument about public expenditure is valid, as long as such spending is well designed and sufficiently provisioned, which is not always the case (see footnote 70). But the problem is much more complicated in terms of the incidence of corporate income tax and, therefore, of the tax’s equity.

Harberger’s (1962) erstwhile dominant incidence model established that in an open economy a local tax cannot affect the return on capital if there is perfect international capital mobility. Neither can it change the prices of tradable goods, because prices are set by international markets if there is free trade. In principle, income tax tends to reduce capital’s rate of return, but since this is set at the international level, the adjustment variable is the capital stock. Because of the lower capital stock, its marginal productivity increases but that of labor falls, and, consequently, wages fall. As a corollary, labor bears most of the burden, although this also depends on elasticities (the elasticities of substitution between capital and labor in production, and elasticities of consumption between the goods produced).

Nonetheless, Harris (2009) shows that for the United States, under almost any reasonable assumption of incidence, its impact on income distribution is progressive because capital income is basically received by higher-income groups. Additionally, Gravelle and Smetters (2006) show

⁷⁵ In England there have been regimes for people with non-domiciled status (“non-doms”) since the Napoleonic era, to protect exiles with property abroad during times of war, but in this century the schemes have been expanded to cover other high net worth residents under certain conditions. There have been similar schemes in Switzerland (“forfait”) for more than a century and a half, in Monaco, and in France (“impatriation”), whereby those returning to the country are allowed to keep their global income beyond the scope of the tax during the first five years. Hong Kong also offers an inducement to very wealthy individuals by allowing them to bring in their overseas income at a reduced rate (15 percent).

that when substitution in consumption between national and imported products is imperfect (because of product differentiation or for technological reasons, for example) corporate income tax does not fall entirely on the local labor force but is largely transferred to the rest of the world. In all, a conclusion on the incidence of corporate income tax is beyond the scope of this study, and it should be acknowledged that changing world conditions call for continuous research efforts.

Finally, as regards simplicity, since its nineteenth-century inception, corporate income tax's structure of difference between income and spending has not changed substantially. While there have been occasional changes, such as thin capitalization rules, transfer pricing or adjustments for inflation, there have been no significant changes to the structure of the tax.⁷⁶ Indeed, BEPS will be the most important change in the tax's history, given the chain of possible adjustments entailed, but this too is unlikely to affect its structure.⁷⁷ A world that has made great progress on economic integration and information technologies must and can tackle greater complexities in taxation and deal with new tax designs, such as the one proposed herein. Indeed, all countries, to a greater or lesser extent, have provisions geared to encouraging companies to engage in new undertakings that favor certain actions of benefit to society,⁷⁸ from employment through investment and research to local development. This leads us to consider the role of incentives in corporate income tax from the perspective of the PIT-CA.

6.2. Incentives in corporate income tax with a design under review

Differences in terms of infrastructural endowments and/or particular historical factors bring about a concentration of production, and therefore create agglomeration economies that benefit companies located in certain countries or regions. They also induce heterogeneity in the structure and production dynamics of countries and regions (Laurent et al., 2010). Hence the most recent literature recognizes three types of motives for subsidizing investment. The first two are obvious: compensation for market failures in access to financing, and regional disparities in the endowment of resources not subject to free movement. As a third factor justifying investment subsidies, other studies emphasize the need to compensate those regions beset by institutional weaknesses (Porto and Vallarino, 2014).⁷⁹

The effectiveness of corporate income tax incentives to attract investments, foster innovation or promote other social goals (employment, local development and so on) is not wholly proven (Artana and Templado, 2012; Bolnick, 2004; Clark, 2007; and James, 2009). It has been shown, however, that they lead to a reduction in the effective tax rate and in the revenue raised. As seen above, trade and financial integration⁸⁰ among developed countries imposed competition in the

⁷⁶ There are also what are termed "minimum income taxes," which require payment in line with assets, gross income or cash flow (Mexico's IETU) but that, apart from few exceptions such as Guatemala and Belize, do not seek to replace corporate income tax but rather to mitigate the oversight failings of the administrations that have to manage them. Indeed, in the two countries mentioned, they are actually converted into other kinds of taxes: those on gross income.

⁷⁷ It is possible that the major one consists of possible settlement on operating profitability and not on traditional net profitability, much like the system used for supplementary taxes on natural resources (in Chile and Peru, for example).

⁷⁸ There are far fewer disincentives to activity (for example, not accepting deductions for purchases from informal sources) or limits on certain forms of spending (such as capitalization rules or overseas spending, especially in jurisdictions with low or no taxation).

⁷⁹ A fourth factor may be added: meeting strategic objectives, a consideration that is not purely economic.

⁸⁰ Including more open legislation in the area of international mergers and acquisitions.

form of corporate income tax rates, which have fallen by almost half in a quarter of a century.⁸¹ In the developing countries, for their part, incentives have operated mostly on the taxable base of the corporate income tax, from tax holidays to free zones, and including sectoral, regional or cross-cutting incentives (research and development, the environment and so on). Again, there have been few assessments of their effectiveness, but inevitably they have favored evasion in Latin America by up to 52 percent (Barreix, Garcimartín and Velayos, 2013).

Besides this discussion of cost-effectiveness, it is hard for the political economy to encourage the elimination of incentives in corporate income tax. Additionally, current legislation gives primacy to exemption of repatriated business income (territorial regime) and deferral that shelters profits abroad, or payment of the tax is obviated by means of various avoidance techniques (tax inversion, hybrid instruments between parent and subsidiary companies, the complicity of local authorities and so on). All of this points to an ominous future for the neutrality and horizontal equity of corporate income tax, as well as its yield, if transparency is not made to prevail.

The PIT-CA's design has significant implications for incentives:

- Since the PIT-CA taxes the investor's global income, tax relief directly benefits the investor's country of residence. For non-residents the corporate income tax is a definitive tax in the source country, which will be determined more precisely through BEPS by jurisdiction. It should be recalled that current legislation gives beneficial treatment to income earned abroad.
- With the loss of the tax advantage for the foreign investor to the benefit of his jurisdiction of residence, the corporate income tax's incentives are simply a transfer between tax jurisdictions, thus giving the source country a reason to offer tax relief only when warranted—for example, if there is a tax sparing clause in a treaty.⁸²
- By encouraging countries to collect corporate income tax and to cease the “race to the bottom” in the form of rate reductions or base exemptions, the PIT-CA promotes international cooperation, including the revitalization of tax sparing. In effect, the authorities in the resident's jurisdiction will now know clearly which country is its partner in the creation of resources through the tax, and the host country of the investment will be able to identify the beneficial owner of the investment and where that owner pays tax.

Additionally, it is worth offering some thoughts on abusive practices and aggressive tax planning by multinational firms and their relationship with the PIT-CA. In a world with reasonable sources of financing but scant business capacity, multinational firms are to be welcomed. They operate with cutting-edge technical know-how and skilled personnel from various cultures, and in the future they will probably be unassociated with a particular country. While it is logical that they will seek market power and profits, including a reduction in their tax obligations, they are not justified in engaging in abusive practices of avoidance and evasion, in settings marked by the administrative incapacity of some jurisdictions and/or the complicity—by means of opaque

⁸¹ There are exceptions such as the United States, where the rates (federal and state level together) have not fallen since the reforms of the 1980s and early 1990s, although there have been reductions in capital gains.

⁸² Tax treaties can include “tax sparing,” whereby the benefits granted in the source country are recognized for tax purposes in the investor's country of residence. If we add to this the application of BEPS by jurisdiction, there is a better allocation of resources, through lower rates of evasion and avoidance that ensure more transparent tax competition.

gimmicks—of others. In this context the PIT-CA, with its generalized application and effectiveness of oversight, has the advantage of rendering moot a company's aggressive tax practices or avoidance schemes, given that any greater pre-tax profit would be transferred to a higher PIT-CA to be paid that year in the location of the individual shareholder.

The multinational company, moreover, would not be able to conceal profits (what we can term avoidance-oriented accounting practices). In effect, if this is done at the local level, the misalignment between the country-by-country report and consolidated corporate analysis would disclose such practices. If it is done at the consolidated level, it would clash with the ultimate goal of the shareholder and the board: to be profitable.

Finally, though it could be argued that the PIT-CA would transfer tax competition (in a kind of race to the bottom) from corporate taxation to personal taxation, it must be said that well assessed corporate income tax in the source country protects the latter's tax revenues. This tax model, moreover, makes it possible to determine clearly who benefits from the tax relief and by how much, at the level of the individual (resident) beneficial owner of the income and the level of the company's taxable earnings (in the host country), and of the two tax jurisdictions involved. Furthermore, this new design makes it possible to identify the contribution made to activity, investment and national savings by every taxpayer, company and individual—resident and non-resident—in the jurisdiction. Hence, the country can determine the tax treatment to be afforded to every one of these actors in line with its economic policy priorities relative to its national goals, the advantages and services that the country offers in a competitive environment, and the political economy process that determines every fiscal incentive.

7. Conclusions

The income tax system has endured for more than 200 years and has been marked by its adaptation to cultural, economic, political and social changes. Since its modern inception a century ago, it has become the leading source of revenue in history. The consolidation of worldwide economic liberalization in the past three decades has spurred new income tax designs that now coexist. With the onset of the twenty-first century, however, significant advances in information technology have conjoined with the drive for tax transparency, the result of the 2008 financial crisis and the Great Recession that came in its wake in the developed economies, thereby spawning a new international context. Income tax cannot stand apart from these circumstances, which are now being changed by the automatic exchange of information and the implementation of BEPS. For that reason we propose a personal income tax that covers all of a taxpayer's worldwide income on an accrual basis, with the corporate income tax that complements it in its functions as a policy instrument, a means of tax control, and a revenue advance on the PIT-CA itself. In our view, this architecture will make it possible to boost the tax's revenue, efficiency, equity, simplicity and "coordinability" relative to current models. Without question, the tax's structure has to be modernized in view of the new horizons in prospect, and this study seeks to make a contribution to that process.

References

- Alvaredo F., A. Atkinson, T. Piketty, and E. Saez (2013). The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 27, Number 3.
- Alworth, J. and G. Arachi (2008). *Taxation Policy in EMU*. European Commission. Brussels.
- Ardanaz, M. and C. Scartascini (2013). *Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment*.
- Artana, D. and I. Templado (2012). *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Inter-American Development Bank.
- Avi-Yonah R. (2014). *Corporations, Society, and the State: A Defense of the Corporate Tax*. University of Michigan Law School Scholarship Repository.
- Barreix A. and F. Velayos (2013). *Towards a New International Taxation. The Experience from Latin America and the Caribbean*. Wolters Kluwer-Intertax, vol. 41, March 2013.
- Barreix A., J. Roca and F. Velayos (2016). *Breve Historia de la Transparencia Tributaria*, in “50 años del CIAT” and Instituto de Estudios Fiscales (Spain). http://www.ief.es/recursos/publicaciones/documentos_trabajo.aspx?a=2016
- Barreix A., J.C. Benítez and M. Pecho (2016). *Revisitando el Impuesto a la Renta de Personas Físicas: Evolución e Incidencia*. Organization for Economic Cooperation and Development, Inter-American Development Bank and Inter-American Center of Tax Administrations. Forthcoming.
- Barreix, A. and J. Roca (2010). *A Brief History of Income Tax*. Instituto de Estudios Fiscales de España. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf
- Barreix, A. and J. Roca. (2007). *Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta*. Revista de la CEPAL, (92). Chile.
- Barreix, A., Bès, M. and Roca, J. (2009): *Equidad Fiscal Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. IDB–EUROSociAL. <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>
- Barreix, A., J.C. Benitez, M. Bès, M. Pecho. and F. Velayos (2013). *Metiendo presión: Estimando la verdadera presión fiscal en América Latina y el Caribe. La Presión Fiscal Equivalente*. Instituto de Estudios Fiscales (IEF). http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2013_09.pdf
- Barreix, A., Roca, J. and Villela, L. (2006): *La equidad fiscal en los países andinos*. IDB–DFID–CAN. http://www.comunidadandina.org/Upload/20116617173libro_EquidadFiscal.pdf
- Barreix, A.; C. Garcimartín and F. Velayos (2013). *El impuesto a la renta empresarial: el arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación*. Chapter 8 in Corbacho, A., Fretes, V and Lora, E. (editors), “Recaudar no Basta: los impuestos como instrumento de desarrollo”. Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Benedek, D., R. De Mooij, M. Keen, and P. Wingender (2015). “Estimating VAT Pass Through”. IMF.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2013). *Survey of Consumer Finances*. <http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>
- Bolnick, B. (2004). *Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*. Work prepared for AID by the Nathan-MSI Group.
- Clark, S., A. Cebreiro and A. Böhmer (2007). *Tax Incentives for Investment. A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries*. Paris: Andean Community and Inter-

- American Development Bank (2006). *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*. Washington D.C.
- Demyanyk, Y. and O. van Hemert (2008). Understanding the Subprime Mortgage Crisis. <http://www.afi.es/EO/underestanding%20subprime.pdf>
- Devereux, M., R. Griffith and A. Klemm,(2004). Corporate income tax reforms and international tax competition". *Economic Policy*, 17.35
- Díaz de Sarralde S. and C. Garcimartín (2015). ¿Hay alternativas al modelo fiscal dominante? Una propuesta de impuesto global sobre la renta de las personas físicas. *Ekonomiaz* N° 88, 2º semester.
- ECLAC (2015). Nota conceptual: "Un Pacto Fiscal para la Igualdad". EUROsociAL. [http://www.sia.eurosociasocial-ii.eu/files/docs/1421923480-01%20NC_pacto_fiscal_AL_\(ES\).pdf](http://www.sia.eurosociasocial-ii.eu/files/docs/1421923480-01%20NC_pacto_fiscal_AL_(ES).pdf)
- ECLAC (2016). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2015/index.htm
- Feldstein, M. (2006). The Effect of Taxes on Efficiency and Growth. NBER Working Paper 12201, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fischer, I. (1942). *Constructive Income Taxation*. Harper and Bros. New York.
- Fohlin, C. (2016). A Brief History of Investment Banking from Medieval Times to the Present, in Cassis Y., C. Schenk and R. Grossman (editors), "Oxford Handbook of Banking and Financial History".
- García Andrés, G (2016). "Por un cambio en la economía", RBA editores.
- Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (2015). Tax transparency in 2015, Report on Progress. OECD. <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>
- Gordon, J. (2014). Top 10 Reasons to Abolish the Corporate Income Tax. Wall Street Journal. <http://www.wsj.com/articles/john-steele-gordon-top-10-reasons-to-abolish-the-corporate-income-tax-1419899269>
- Gravelle, G. and K. Smetters (2006). Does the Open Economy Assumption Really Mean that Labor Bears the Burden of a Capital Income Tax? *Advances in Economic Analysis and Policy*, vol. 6, no. 1.
- Haig, R. (1921). "The Concept of Income—Economic and Legal Aspects". *The Federal Income Tax*. New York: Columbia University Press.
- Hall. R. and A. Rabushka (1983). *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*. McGraw-Hill
- Hall. R. and A. Rabushka (1995). *The Flat Tax*, 2nd. Edition. Hoover Institution Press.
- Harberger, A. C. (1962). The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy* 70(3). University of Chicago Press.
- Harris, B.H. (2009). *Corporate Tax Incidence and Its Implications for Progressivity*. Washington, D.C.: Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution. http://www.urban.org/UploadedPDF/1001349_corporate_tax_incidence.pdf.
- IDB – CIAT (2015) Database on equivalent fiscal pressure. <https://mydata.iadb.org/idb/dataset/2s4s-9a98>
- IDB - Serie Equidad Fiscal (2010): *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. IDB – EUROsociAL e Instituto de Estudios Fiscales (España).
- IDB (2010). *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. IDB, Eurosociasocial Fiscal (European Union) and Instituto de Estudios Fiscales de España.

- IDB, Instituto de Estudios Fiscales and EUROsociAL (2010). La Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- IMF (2011). Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo. Washington, D.C.
- IMF (2014). Spillovers on International Corporate Taxation. IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>
- IMF (2015). World Economic Outlook. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>
- Internal Revenue Service (2015). Individual Income Tax Shares (2012). <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/soi-a-ints-id1506.pdf>
- James, S. (2009). Tax and Non-Tax Incentives and Investments: evidence and Policy Implications. Washington, D.C.: IFC.
- Jorrat M. (2015). Síntesis Técnica de la Reforma Tributaria en Chile 2014: Cambios al Modelo de Tributación a la Renta e Impuestos Medioambientales. Inter-American Development Bank.
- Kaldor N. (1955). An Expenditure Tax. Unwin University Books, London.
- Keen, M., Y. Kim and R. Varsano (2006). The “Flat Tax(es)”: Principles and Evidence. International Monetary Fund.
- Kiff, J. and P. Mills (2008). Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets. IMF WP/07/188.
- Laurent H., O. Meunier and M. Mignolet (2010). Investissement direct étranger, régimes fiscaux, modes de financement et politique économique régionale, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 4, 797-824.
- Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution. Washington DC.
- Lustig, N. (2015). Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. Working Paper 410. Center for Global Development.
- Maddison, A. (2010). Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP. <http://www.ggd.net/maddison/Maddison.htm>
- McKinsey Global Institute (2015). Debt and (not much) deleveraging. <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/debt-and-not-much-deleveraging>
- Ministerio de Economía and Finanzas de Uruguay (2005). Síntesis de la Consulta Pública sobre “Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria”. Mimeographed document.
- Mitchell, B.R. (1998). International Historical Statistics: Africa, Asia and Oceania, 1750-1993. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Mitchell, B.R. (1998a). International Historical Statistics: Europe, 1750-1993. New York, USA: Grove Dictionaries.
- Mitchell, B.R. (2003). International Historical Statistics: the Americas, 1750-2000. New York, USA: Palgrave Macmillan.
- OECD (2009). Engaging with high net worth individuals on tax compliance. Paris.
- OECD (2011). Tax Reform Trends in OECD Countries. OECD 50th Anniversary. Challenges in Designing Competitive Tax Systems. Paris.

- OECD (2015). Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 - 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a). Taxing Wages 2013 – 2014. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b). OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Explanatory Statement.
- OECD Data (2016). Statistical Portal. <http://stats.oecd.org/>
- OECD, IDB, CIAT (2016). Taxing Wages and Informality in Latin America and the Caribbean. Forthcoming.
- Overesch, M. and J. Rincke (2011). What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks. *The Scandinavian Journal of Economics* 113(3) September: 579–602.
- Picciotto, S. “Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations”. Tax Justice Network (TJN), December 9, 2012. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf
- Picos, F. (2003). Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos. Documento de trabajo no. 12/03. Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2003_12.pdf
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Piotrowska, J. and W. Vanborren (2008). The Corporate Income Tax Rate-Revenue Paradox: Evidence in the EU. Working Paper 12. European Commission, Brussels.
- Porto L., and D. Vallarino (2014). Alternativas a los Incentivos a las Exportaciones en el Diseño de Políticas de Atracción a la Inversión. Mimeographed document, IDB.
- Schuknecht, L. and V. Tanzi. (2000). *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sorensen, P. (2006). Can capital income taxes survive? And should they? *CESifo Economic Studies*, 53.2.
- Spencer, D. “Transfer Pricing: Formulary Apportionment is not a panacea”, Part 1 and Part 2. *Journal of International Taxation*, April and May, 2014.
- Statistical Yearbook of the League of Nations. (1945). *Public Finance Statistics*. <http://digital.library.northwestern.edu/league/stat.html#1942>
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press, New Haven and London.
- Tax Justice Network (2013). Unitarily Taxation: Our responses to the critics. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Unitary_Taxation_Responses-1.pdf
- Tax Justice Network (2013a). Ten reasons to defend the Corporation Tax. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten_Reasons_Full_Report.pdf
- World Bank (2016). Database-Indicators. <http://data.worldbank.org/indicator>
- Yagan. D. (2015). Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review* 2015, 105(12): 3531–3563.



QUO VADIS IMPUESTO A LA RENTA? HACIA EL IRPF-CD

Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Fernando Velayos

RESUMEN*

El sistema de imposición a la renta ha superado los 200 años de existencia. Su capacidad de adaptación a los cambios culturales, económicos, políticos y sociales, lo han convertido en el mayor recaudador en la historia de la humanidad. La crisis financiera de 2008 y las consecuentes crisis fiscales generaron cambios administrativos fundamentales, entre los cuales destaca el mayor impulso a la transparencia tributaria. Estos cambios representan un desafío y una oportunidad de modificación al diseño de la imposición a la renta. Los sistemas financieros de los países desarrollados, necesitados de enormes rescates y en un entorno de inseguridad generalizada (intervención de bancos y aseguradoras, y desplome bursátil), corrían el riesgo de perder las ventajas competitivas ligadas a su estabilidad institucional y regulatoria. Así, las deudas soberanas crecieron vertiginosamente por estímulos fiscales para recapitalizar los mercados de capitales, acompañado de una creciente disconformidad por el alto desempleo y la aceleración de la concentración del ingreso. Como resultado, se produjo una convergencia de intereses entre los Estados y la sociedad civil para poner fin a la opacidad tributaria. Los compromisos de la cooperación internacional para el intercambio automático de información, la determinación de los beneficios empresariales en cada país del proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), y el conocimiento del beneficiario final de la propiedad no solo permiten combatir la evasión y la elusión fiscal, sino que también abren posibilidades de cambios en la política tributaria. Este documento propone una nueva modalidad de imposición a la renta basada en estos cambios administrativos. Se propone un impuesto a la renta personal comprehensivo de todas las rentas del sujeto pasivo a escala mundial y en base devengada (IRPF-CD), con el impuesto a la renta empresarial que lo complementa en sus funciones de instrumento de políticas, control tributario y adelanto recaudatorio (retención) del propio IRPF-CD. El tributo propuesto es comprehensivo de toda la renta global del contribuyente, sin excepciones, renta que se grava sobre base devengada y en integración completa con el impuesto a la renta empresarial. El tratamiento tributario final del individuo será el correspondiente al país de residencia y, por tanto, los movimientos a la búsqueda de una menor tributación en fuente sirven de poco. En nuestro criterio, esta arquitectura permitiría aumentar la recaudación, la eficiencia, la equidad, la simplicidad y la “coordinabilidad” del tributo respecto a los diseños vigentes. Sin duda, el impuesto a la renta necesita modernizar su estructura ante la nueva realidad y este trabajo pretende ser un aporte a ese proceso.

* Alberto Barreix es Economista Fiscal, Líder Principal del Banco Interamericano de Desarrollo, Jerónimo Roca y Fernando Velayos son consultores tributarios internacionales. Este trabajo fue realizado con la colaboración de Agnes Rojas y Karla Hernández. Se agradecen los importantes aportes de Miguel Pecho y el diseño del diagrama del IRPF-CD a María Josefina Barreix.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	44
2. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE IMPOSICIÓN A LA RENTA	46
3. DESARROLLO DE LOS DISEÑOS DEL IMPUESTO A LA RENTA.....	48
3.1. La respuesta a la competencia por la inversión: la caída de las tasas del impuesto a la renta empresarial (race to the bottom).....	49
3.2. La respuesta a la fuga del ahorro: el impuesto dual.....	50
3.3. La respuesta a la complejidad administrativa del impuesto sintético: el impuesto uniforme (flat tax).....	52
4. IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL COMPREHENSIVO Y DEVENGADO (IRPF-CD): UNA PROPUESTA PARA UN IMPUESTO EN CONTINUA EVOLUCIÓN	54
4.1. Contexto histórico	54
4.2. Antecedentes técnicos recientes	56
4.3. Estructura del Impuesto sobre la Renta Personal Comprehensivo y Devengado (IRPF-CD)	60
5. PRINCIPALES ATRIBUTOS TÉCNICOS DEL IRPF-CD	64
5.1. Suficiencia	64
5.2. Neutralidad	65
5.3. Eficiencia	65
5.4. Equidad Horizontal y Vertical	67
5.5. Simplicidad, viabilidad administrativo-institucional y “coordinabilidad” en el IRPF-CD	71
6. EL PAPEL DEL IMPUESTO AL RENTA EMPRESARIAL EN EL ESQUEMA DEL IRPF-CD	74
6.1. ¿Abolir o defender el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE)?	74
6.2. Incentivos en la imposición a la renta empresarial con diseño en revisión...	77
7. CONCLUSIONES	79
REFERENCIAS	80

Gráficas

Gráfica 1. Comparación de la PFE y el PIB per cápita de países desarrollados seleccionados	46
Gráfica 2. Pilares Fiscales, Presión Fiscal Total (% PIB) e Ingreso per cápita, 1970 - 2013.....	47
Gráfica 3. Impuesto sobre la Renta para Empresas e Individuos y Presión Fiscal Equivalente (PFE) - Países de ALC y la OCDE – (2013, % PIB)	55
Gráfica 4. Deuda pública (2014) y cambio en la deuda pública (2007-2014)	64
Gráfica 5. Participación en el ingreso del 1% más rico - Países seleccionados (% del PIB).....	68
Gráfica 6. Impuesto sobre la Renta Personas Físicas: Recaudación, Tasa Efectiva y Participación en la Recaudación del Decil más Rico; Países Seleccionados ALC, 2013	69

Diagramas

Diagrama 1. Espectro de Territorialidad y Renta Mundial Impuesto a la Renta de la Empresa	59
Diagrama 2. Impuesto a la Renta Personal Comprehensivo y Devengado, IRPF-CD	63

1. Introducción

En las tres décadas siguientes a la crisis del 29 y la Gran Depresión, la economía de mercado se transformó radicalmente con la provisión de servicios públicos (salud y educación) y previsión social (pensiones y asistencia social) para la gran mayoría de la población en el mundo desarrollado. Todo ello fue financiado con el fortalecimiento de los pilares tributarios que aún hoy soportan la estructura fiscal: la “masificación” de la imposición a la renta, la generalización de las contribuciones a la seguridad social y un incipiente impuesto al valor agregado.⁸³ Adicionalmente, se reforzaron los marcos regulatorios de los servicios públicos, las políticas de desarrollo regional, y se inició un proceso de liberalización comercial y financiera, incluyendo el nacimiento de la integración regional en Europa a poco más de una década del fin de la II Guerra Mundial. Todas estas transformaciones se dieron en una fase de crecimiento sostenido en un marco de estabilidad monetaria y creciente equidad.

Estos logros económicos sin precedentes y su correlato con los avances de la teoría económica, en especial de las finanzas públicas, contrastan con la modestia del desempeño económico y el desarrollo de los instrumentos tras la crisis financiera de 2008, donde solo pueden destacarse los esfuerzos internacionales coordinados para el impulso la transparencia tributaria y los rescates a la banca más el fortalecimiento de su regulación.

En efecto, una de las causas principales de la crisis financiera de 2008 fue la debilidad regulatoria de los mercados financieros globalizados, en especial la opacidad⁸⁴ de la actividad financiera, particularmente en los mercados hipotecarios. Adicionalmente, algunos flujos financieros operan mediante formas jurídicas (*fondos, partnerships, trusts, stiftungs*) que permiten agilidad en la toma de decisiones, por la escasez de control público unida a una cierta indefinición de su estatus legal. Estos vehículos resultan idóneos para amparar la opacidad fiscal. No es pues casualidad que la pelea por la claridad financiera haya sido muy similar a la que desde tiempo atrás se venía librando por la transparencia fiscal.⁸⁵ A su vez, hasta fecha reciente, ha existido negligencia, complicidad en algunos casos, del sistema financiero respecto a la evasión y elusión fiscal. Sin el final universal del secreto bancario para la determinación de los flujos de ingresos y la identidad del beneficiario final del stock de la propiedad, quedarían residuos de opacidad que dificultarían

⁸³ Un pilar tributario es aquel impuesto que es capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad ingreso (Barreix y Roca, 2007). Los aranceles también eran un pilar tributario en el citado periodo.

⁸⁴ En EEUU, la Gramm-Leach-Bliley Act de 1999 formalizó el fin la separación entre la banca comercial y la de inversión que había establecido la Ley de Bancos de 1933 (Glass-Steagall Act). Así, impulsada por los más importantes conglomerados financieros que se expandían y combinaban desde mediados de los 60's, se avaló legalmente la creación de la “banca universal”, que ya se había iniciado más de una década atrás con el cambio de mandato en la *Fed* (1987) cuando el regulador expandió la escala y el alcance de las actividades de los bancos comerciales (Fohlin, 2016). Esto se complementó, bajo la premisa del auto control del sector financiero, con nuevas y complejas estructuras financieras, varias de ellas muy opacas y carentes de regulación (Kiff y Mills, 2007), que terminaron siendo letales al sistema --aunque quizás esto haya sido previsible (Demyanyk y van Hemert, 2008).

⁸⁵ Este debate se vivió en la UE con desigual éxito a fines de los 80 y principios de los 90: la Directiva del ahorro (que sólo vio la luz en 2005) se gestó al mismo tiempo que la liberalización y apertura total del mercado financiero y de capitales en Europa. Europa ha aprendido dos lecciones: que una unión monetaria sin coordinación de políticas fiscales acarrea importantes problemas y que es imprudente permitir la libertad de movimientos de capitales y la relajación de la regulación financiera sin correlativa transparencia fiscal.

el conocimiento de los movimientos de capitales y rentas y, por ende, del control de sus consecuencias fiscales.

En este contexto, los sistemas financieros en los países desarrollados, necesitados de enormes rescates, en un entorno de inseguridad generalizada (crisis financiera, nacionalización/intervención de bancos y aseguradoras, desplome bursátil), corrían el riesgo de perder sus ventajas competitivas ligadas a su estabilidad institucional y regulatoria.⁸⁶ Así, crecieron vertiginosamente la deuda soberana para recapitalizar sus mercados de capitales e implementar estímulos fiscales con poco efecto en el crédito y la recuperación económica. Esto fue acompañado por una creciente disconformidad por el alto desempleo, especialmente entre los jóvenes y los menos educados, y la aceleración de la concentración del ingreso. Así, se produjo la convergencia de intereses entre los Estados, la sociedad civil y hasta las propias instituciones financieras en peligro competitivo para poner fin a la opacidad tributaria.

Este trabajo propone a partir de la coordinación internacional para la claridad tributaria -un logro administrativo post “Gran Recesión”- un nuevo diseño del impuesto a la renta que es el tributo que más ha recaudado en la historia de la humanidad. La onda expansiva de la conquista de la transparencia provocará un movimiento en el núcleo de la política tributaria. Cuando el sistema de intercambio de información masivo y automatizado eche a andar, el impuesto a la renta modificará radicalmente el “*tax mix*” trabajo-capital. Así, el tributo podrá alcanzar una transformación equiparable a sus grandes cambios históricos, con consecuencias en su diseño e impactos económicos impensables antes del cambio en la transparencia.

Este artículo prosigue en la siguiente sección con una breve descripción de la evolución y composición de la imposición a la renta. En la tercera parte se presenta una breve historia de la arquitectura de la imposición a la renta desde inicios de los 90. En la cuarta parte se propone el Impuesto a la Renta Personal Comprehensivo y Devengado (IRPF-CD). En la siguiente se discuten sus principales atributos técnicos. La viabilidad del IRPF-CD está asociada al desarrollo de la mayor transparencia fiscal con base en la cooperación internacional.

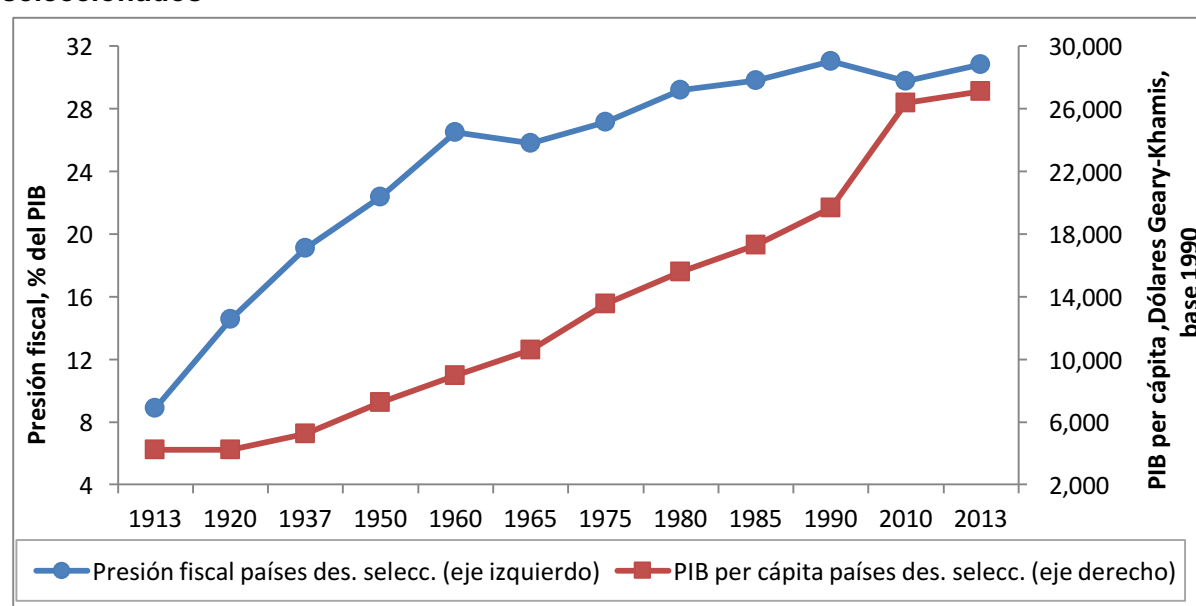
El impuesto propuesto es comprehensivo de toda la renta mundial del contribuyente, sin excepciones, que se grava sobre base devengada y en integración completa con el Impuesto sobre la Renta Empresarial (IRE). El tratamiento tributario final de la renta mundial del individuo será el correspondiente al país de residencia y, por tanto, los movimientos a la búsqueda de una menor tributación en fuente pierden relevancia. Seguidamente, la sexta sección examina el papel del IRE en el esquema del IRPF-CD y la necesidad de revisar el diseño de los incentivos. El análisis finaliza con algunas conclusiones.

⁸⁶ Como ejemplo, en EEUU la caída de la bolsa de valores alcanzó un 40% de su valor de capitalización, que era casi un 40% del PIB de 2008, respecto de su pico reciente; cerraron 465 bancos en los 5 años siguientes, cuando solo habían caído 10 en el lustro previo; 5 de los 7 bancos de inversión más grandes desaparecieron, fueron absorbidos o asistidos; y tuvo que ser nacionalizada (al 80%) la mayor aseguradora del mundo. En paralelo, un solo banco global (competidor) con sede en Europa tenía un tercio de la caída de valor de la bolsa norteamericana (o un cuarto de su valor total a esa fecha) en activos en administración (*wealth and asset management, and investment banking*).

2. Evolución y composición del sistema de imposición a la renta

Durante el siglo XX se dio un impresionante avance del crecimiento del producto mundial, con un avance mayor aún de la participación del sector público⁸⁷ en la actividad económica, tal como lo muestra la gráfica 1, que muestra la trayectoria de los ingresos tributarios en 11 países desarrollados que representan más del 95% del PIB de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Barreix, Bès Benítez, Pecho y Velayos, 2013). También puede observarse que el crecimiento económico es casi constante por un siglo, pero el aumento de la presión fiscal tiene dos velocidades, una muy alta en el primer medio siglo (circa 1960) y otra mucho más lenta en el medio siglo que va desde entonces hasta 2013.

Gráfica 1. Comparación de la PFE y el PIB per cápita de países desarrollados seleccionados¹



Fuente: Maddison Database (2010), Mitchell (1998, 2003), Tanzi (2000), Statistical Yearbook of the League of Nations, World Bank.

1/ Presiones fiscales (OECD Tax revenues, varias ediciones) y PIB per cápita en promedio ponderado por el PIB en Geary-Khamis \$ de cada país (base 1990; Madisson, 2010). De 2010 en adelante se usó PPPpc y PIB de la World Bank Indicators. Países (11): Alemania, Australia, España, EEUU, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido.

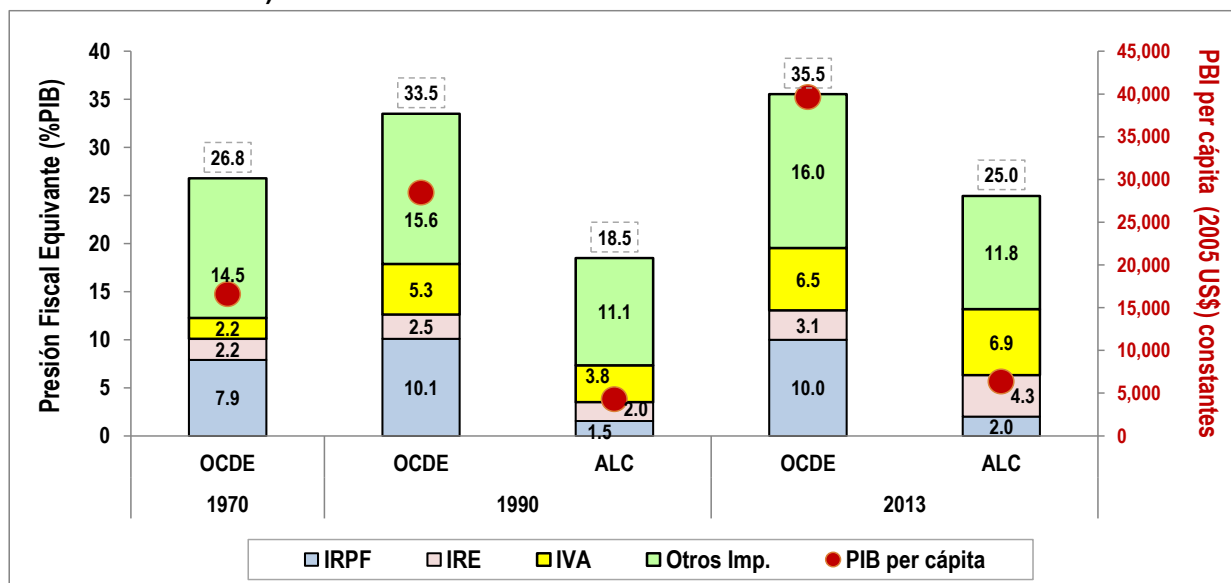
Durante el primer período, que comprende desde el comienzo de la Primera Guerra Mundial hasta el fin del colonialismo (años 60), en los países desarrollados el PIB real per cápita crecía al 1.6% por año y la recaudación per cápita aumentaba al 4% anual.

En ese período, la teoría de las finanzas públicas y el alcance y tamaño del Estado en la economía cobraron un fuerte impulso, en especial después de la Gran Depresión, que acarrió cambios estructurales en los países de economías de mercado del calibre de la creación de la seguridad social masiva, la provisión casi universal de gasto social (educación, salud, vivienda, etc.), la regulación de los mercados, la creación de un amplio sector público empresarial así como importantes avances en las políticas monetaria y cambiaria. La magnitud de estos cambios

⁸⁷ Sin incluir empresas estatales.

contrasta con los pobres avances técnicos logrados desde la crisis financiera de 2008. En casi una década solo podemos destacar como logros los rescates bancarios y algunas reformas financieras, en el marco de una coordinación internacional fragmentada, y la promesa de cooperación entre jurisdicciones sobre la transparencia fiscal, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Gráfica 2. Pilares Fiscales, Presión Fiscal Total (% PIB) e Ingreso per cápita, 1970 - 2013. Países de ALC y la OCDE* (% del PIB, promedios simple por PIB y PBI per cápita en US\$ constantes de 2005)



Fuente: BID-CIAT (2015), OCDE, WEO.

* La OCDE excluye a Chile, México, República Checa, Estonia, Hungría, Israel, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia.

Por su parte, en la segunda etapa, desde los 60 a la fecha, se producen cambios importantes en la composición de los pilares tributarios al ir desapareciendo los aranceles, que eran el 4.4% de la presión total de los países de la OCDE en 1970 y solo el 0.4% en 2013. Hacia 1970, la carga fiscal de los países de la OCDE, que puede considerarse una buena aproximación del tamaño del gobierno general^{88 89}, da muestras de consolidación y una composición estable basada en tres pilares tributarios: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), la imposición a la Renta y las Contribuciones a la Seguridad Social (pensiones y salud mayoritariamente).

Es de resaltar que por décadas, y hasta nuestros días, la recaudación del “sistema de imposición a la renta” -el componente personal (casi el 30% de lo cobrado y más de 9.4% del PIB) y el de empresas (algo más de 8% de la recaudación y 2.5% del PIB)- representan casi 4 unidades de cada 10 recaudadas en la OCDE. Esto contrasta con los países de América Latina y el Caribe (ALC), en los que la carga promedio sobre rentas apenas supera el 20% -promedio anual de 1990 a 2013- debido al débil desempeño del componente personal, que recauda tan solo 8% del

⁸⁸ Aprovechando, además, la consolidación de las estadísticas confiables y uniformes de la OCDE.

⁸⁹ El sector gobierno general comprende las entidades cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno; incluye los subsectores central, subnacional y el estatal (fondos de seguridad social, etc.). FMI (2011).

total, menos de 2% del PIB. Por otra parte, la imposición a la renta empresarial en ALC constituye aproximadamente un 14% de la total y en porcentaje del PIB (3.1%) es solo levemente superior a la de los países desarrollados en el período (véase gráfica 2).

Finalmente, cabe destacar que mientras que la carga fiscal total en la OCDE creció muy levemente entre 1990 y 2013 -poco más de 5% del PIB en promedio-, en ALC la imposición creció mucho más rápidamente, un 35% en promedio simple-, en paralelo a la consolidación de la democracia.⁹⁰ Esta evolución se caracterizó por, de una parte, la baja participación de la tributación a la renta en América Latina (alrededor del 20% de la carga total en promedio de los últimos treinta años) y, de otra parte, un estancamiento de la participación de la tributación a la renta en los países OCDE (alrededor del 35% para el mismo periodo).

La necesidad de mejorar la recaudación y la calidad de la imposición a la renta impone un modelo alternativo con un diseño actualizado. Por ello, se propone el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas Comprehensivo y Devengado (IRPF-CD), que solo es posible en el nuevo contexto económico, político y tecnológico del siglo XXI. El diseño sugerido que expondremos es comprehensivo de toda la renta mundial del individuo pero gravándola sobre base devengada. Se basa, por tanto, en el principio de equidad horizontal, lo que potencia su progresividad al gravar rentas de capital habitualmente beneficiadas. La viabilidad de la propuesta está asociada al desarrollo de mayor transparencia fiscal sustentada por la cooperación internacional.

3. Desarrollo de los diseños del Impuesto a la Renta

El impuesto a la renta -en rigor, el sistema de impuestos que gravan la renta- es la columna vertebral del sistema tributario ya que liga el ahorro con la inversión. Su naturaleza lo ha obligado a evolucionar en su estructura como ningún otro, adaptándose a los cambios del comercio y las finanzas internacionales, a los diferentes niveles de desarrollo económico e institucional y a los avances tecnológicos en materia de administración, así como a los diferentes modelos de política fiscal. Esta compleja flexibilidad le ha permitido ser el mayor recaudador de la historia durante el período de mayor crecimiento de la recaudación, el siglo XX. El impuesto sobre la renta desde sus orígenes fue un financiador de guerras y causa de tensión social, a diferencia del impuesto al valor agregado, un instrumento de comercio eficiente⁹¹, que fue impulsado por una Comunidad Europea primigenia que apostó por la integración económica que traería la paz después de un milenio de conflictos (Barreix y Roca, 2010).

⁹⁰ Debe resaltarse que ALC parte de una relación de tributación a PIB mucho más baja, casi 25% menos que el promedio ponderado de OCDE; que los países de la OCDE están saliendo de una crisis; y que ALC se benefició hasta 2013 del “superciclo” de las *commodities*. Pero también es cierto que el PIB promedio OCDE era casi 6.6 veces el de ALC, en dólares constantes de 2005. En 2013, ese ratio de ingresos había variado muy poco (a 6.2) pero las cargas fiscales promedio relativas son solo 3.5% mayores.

⁹¹ La idea del IVA se originó en los documentos del comerciante alemán von Seimans en los años 1920 y fue aplicada por primera vez en Francia, en los primeros años de la segunda posguerra. En su versión de consumo como base imponible en destino, permite no gravar la inversión ni las exportaciones o disimular subsidios a éstas últimas.

3.1. La respuesta a la competencia por la inversión: la caída de las tasas del impuesto a la renta empresarial (race to the bottom)

A fines de los años 80, los países desarrollados comenzaron a enfrentar presiones competitivas por la inversión –que, como se verá, se tradujeron en una rebaja ininterrumpida de la tasa que grava la renta empresarial- y también por el ahorro -que implicaron una “dualización” incompleta del impuesto a la renta personal- con tratamientos más generosos para ganancias de capital e intereses en el propio esquema integral.

Las reformas de Reagan⁹² y Thatcher⁹³ al impuesto a la renta, ensancharon sus bases imponibles y redujeron los incentivos a las grandes empresas, y a la vez bajaron significativamente las tasas tanto para personas como empresas. Con ello, se buscaba apuntalar el ahorro y la inversión en un mundo cada vez más competitivo.

Gravar la renta sobre bases amplias y con tasas bajas favoreció la toma de riesgos en los nuevos y dinámicos sectores de servicios (la “nueva economía” de esa época), en particular, el financiero, telecomunicaciones, tecnología de la información y del entretenimiento. Así, se ampliaron las oportunidades de inversión para los grupos de mayores ingresos, y las tecnocracias se volvieron más dinámicas, auspiciando la aceptación de la eliminación de incentivos (privilegios y regulaciones).

Además, la evolución económica desde la vigencia del impuesto había producido algunos cambios estructurales en la imposición sobre la renta que ya no se revertirían. En efecto, en 1918 el impuesto a la renta empresarial en EEUU rendía cuatro veces más que el personal –que solo alcanzaba a los muy pudientes. En 1950 ambos recaudaban lo mismo, pero ya en 1980 las personas físicas pagaban cuatro veces lo que las corporaciones. Este ratio es levemente inferior hoy día. Estas disparidades reflejan la intención de limitar la tributación sobre el factor móvil (capital) al tiempo que aumentaba la carga sobre el factor de menor movilidad (trabajo).

La rebaja de tasas de los años 80 en el Reino Unido y los Estados Unidos desencadenó un realineamiento del impuesto a la renta a escala mundial, dada la influencia de estas dos importantes economías de mercado, y también alteraron la atracción de inversiones y de ahorro

⁹² La reforma de EE.UU. de 1986 puede resumirse en: i) reducción del esquema de tasas del IRPF, con la tasa marginal superior bajando de 50 a 28%; ii) aumento del mínimo no imponible y las deducciones, que liberaron a 6 millones de contribuyentes más pobres (12% del total); iii) subida de la tasa a las ganancias de capital de 20 a 28%; y iv) reducción de la tasa empresarial de 48 a 34% pero eliminando gastos tributarios como el crédito fiscal a la inversión. Esta reforma (votada por los partidos Republicano y Demócrata) aumentó significativamente la equidad horizontal y mantuvo el mismo rendimiento -respecto al PBI- que durante la administración anterior (Carter) pero no afectó la progresividad. Adicionalmente, se expandió el *Earned Income Tax Credit* (EITC), un crédito fiscal por menores o familiares discapacitados a cargo de contribuyentes con bajos ingresos que regía a nivel federal desde 1975. Este concepto deriva del Impuesto Negativo a la Renta propuesto por la economista británica Juliet Rhys-Williams a mediados de los 40's e impulsado por Milton Friedman en los 60's. El EITC es el mayor programa de reducción de pobreza aplicado en los Estados Unidos.

⁹³ Para el final de su administración, y luego de tres victorias electorales, Thatcher: i) redujo la tasa marginal mayor del impuesto a la renta personal de 98 a 40% y la de empresas de 53 a 35%; ii) unificó las dos tasas de IVA, 8% y 12.5%, en una sola de 15% agregando a la base imponible bienes y servicios antes exentos; y iii) indexó el costo de las ganancias de capital, pero abrió algunas brechas sobre instrumentos financieros y decidió sustituir el impuesto a la propiedad por uno per cápita (*Community Charge*). Este último, sumamente impopular, fue un fracaso, y por la rebelión del contribuyente desfinanció a los gobiernos locales conservadores que perdieron las elecciones. Esta fue una de la principales causas de su dimisión (Steinmo, 1993).

en una economía mundial cada vez más interrelacionada. Así, estas dos economías, que representaban cerca de un tercio del PIB mundial, influyeron -en una suerte de posición de líder en un modelo (de oligopolio) de Stackelberg para la atracción de capital⁹⁴- y ya a principios de la década de los 90 la rebaja de tasas en el impuesto a la renta empresarial en los países de la OCDE era, en promedio, de 28% y la rebaja de las tasas marginales superiores en el IRPF fue, en promedio, de casi 34% respecto a la década anterior.

Respecto a las presiones competitivas por la inversión, en los 30 años que van desde el inicio de los 80 hasta la actualidad, la tasa promedio del impuesto a la renta empresarial cayó de 47.6% a 28.5% en los países de la OCDE, reflejando la competencia tributaria entre los países por la atracción de inversiones. Esta tendencia es más aguda en procesos exitosos de integración en la medida que otras políticas relevantes, como la comercial y la monetario-cambiaria, se uniformizan (Overesch y Rincke, 2011). Así, en la Unión Europea la reducción de los tipos del impuesto a la renta empresarial fue de aproximadamente 45% en el último cuarto de siglo, mientras que en el resto de los países de la OCDE fue una rebaja de 25%.^{95, 96} Adicionalmente, en el último tercio de siglo XX se avanzó hacia un mundo financieramente más globalizado, con sistemas bancarios electrónicamente integrados y tipos de cambio más libres. Así, el crédito, a diferentes primas de riegos, se volvió mucho más accesible en todo el orbe. Por ello el factor diferenciador entre economías (el bien “escaso” por así decirlo) es la dotación de capacidad empresarial. Como corolario, se aumentó la competencia de los países para atraer (y retener) inversiones (de riesgo) empresarial que incluye como uno de sus incentivos el impositivo.

3.2. La respuesta a la fuga del ahorro: el impuesto dual

Como se dijo, las presiones competitivas por el ahorro que enfrentaban los países desarrollados a fines de los años 80 implicaron una “dualización” del impuesto a la renta personal sintético o integral vigente. El impuesto sintético o integral suma (integra) todas las rentas del contribuyente (el individuo o el núcleo familiar) y las grava según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. El impuesto sigue la definición de renta en sentido amplio de Haig-Simons: consumo más cambio patrimonial en un período determinado. La dualización referida consistió en conceder tratamientos más generosos para las rentas de capital,

⁹⁴ En este caso el líder, las economías de EEUU y el Reino Unido, fijan la cantidad (el tipo de impuesto a la renta) y el resto de los competidores reacciona bajando aún más el tipo, en un período de casi veinte años. En efecto, EEUU presenta hasta hoy de las tasas más altas del mundo de impuesto corporativo y ambos mantienen el mecanismo de gravar dividendos distribuidos sin integrar con el impuesto corporativo. Sin embargo, las economías más grandes tienden a ser más atractivas a la inversión por el tamaño de mercado y menos propensas a bajas continuas por competencia tributaria.

⁹⁵ Esto reflejaría una suerte de “dilema del prisionero” donde siempre se elige bajar la tasa. Sin embargo, el juego puede volverse cooperativo en la iteración si se castiga al otro jugador en las rondas sucesivas y el temor a este castigo (baja continua de tasas) incentiva al acuerdo (cooperación) que deja a los jugadores en equilibrio (en una tasa dada).

⁹⁶ Es interesante señalar que, pese a esta rebaja de la tasa del impuesto a la renta empresarial, tanto la carga tributaria sobre los factores como la recaudación total prácticamente no se alteraron. En particular, la recaudación total del impuesto a la renta empresarial se incrementó algo más de 1% del PIB entre mediados de los 70's y principios de los 2000's. Algunos autores han explicado esta paradoja por un incremento del número de empresas dentro de los agentes que realizan actividades económicas (*corporatization*, véase Sorensen, 2006, y Piotrowska y Vanborren, 2008). Otros destacan el aumento de la rentabilidad empresarial, en particular la del sector financiero (Devereux et al, 2004). Para América Latina Barreix, Garcimartín y Velayos (2013), descartan el argumento de la *corporatization* pero consideran válido el del aumento del rendimiento empresarial en la región —en especial desde el boom de las *commodities* iniciado en 2003. También señalan como factor explicativo adicional la profesionalización de la mayoría de las administraciones tributarias latinoamericanas, no obstante lo mucho que queda por mejorar.

en particular a dividendos, ganancias de capital e intereses tratándolos separadamente (en forma cedular).

En el caso de las ganancias de capital, la mayoría de los países establecieron una tasa diferencial significativamente menor que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal. Al respecto, el caso de los Estados Unidos es típico: las ganancias de capital realizadas en un período superior al año eran y son gravadas con una tasa única que, en general, ha variado entre el 15% y el 28%, aunque sin ajuste por inflación. En cuanto a los intereses, los países en desarrollo comenzaron a establecer un sistema cedular con tasas más bajas. En América Latina lo hicieron, por ejemplo, Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

En el caso de los países nórdicos –Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia-, a la fuga del ahorro se sumaba el problema de que sus sistemas integrales presentaban tasas marginales altas -muy superiores a las de otros países, hasta 73% en Dinamarca y Suecia- y, a la vez, tenían bases tributarias estrechas. Esto último se debía a tratamientos especiales y exenciones para determinadas rentas del capital y a la deducción total de los intereses –en particular, los de préstamos para compra de vivienda- a dichas altas tasas marginales. Los tratamientos especiales para las rentas del capital eran parte de un (desordenado) intento de hacer más atractiva su tributación y evitar que, por falta de cooperación entre las administraciones tributarias, el ahorro se fugara. El sistema integral así diseñado contenía incentivos fuertes para la elusión a través de la planificación fiscal, obtenía recaudaciones negativas por rentas del capital y su naturaleza progresiva resultaba ser más teórica que real (Picos Sánchez, 2003).

En consecuencia, entre 1987 y 1993 los países nórdicos formalizaron el impuesto dual a la renta. Básicamente, este impuesto grava separadamente las rentas del trabajo –a tasas progresivas- y las rentas del capital –a una tasa proporcional-, sean ellas empresariales o pasivas –intereses, dividendos, arrendamientos y ganancias de capital-. El diseño “anclaba” en la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto sobre las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%.

En resumen, el dual nórdico reconoce un tratamiento beneficioso a las rentas del capital atendiendo la naturaleza de los factores de producción: la integración de los mercados financieros obliga a los países con alta tasa de impuesto sobre la renta a gravar a un tipo menor (y proporcional) al factor más móvil, el capital financiero, para desalentar su fuga (Alworth y Arachi, 2008). El sistema dual de impuesto a la renta bien puede considerarse, por lo tanto, una respuesta formal a la fuga del ahorro asociada al diseño sintético.⁹⁷

⁹⁷ Con esto, se desliga al impuesto a la renta empresarial de su función de apoyo del impuesto a la renta personal definido sobre la base de renta tipo Haig-Simons -mera retención si el impuesto personal y el empresarial están totalmente integrados-. Por tanto, se procuraría retener el ahorro empresarial (reinversión) así como la capacidad empresarial.

En noviembre de 2005 en Uruguay se propuso un impuesto semi-dual que⁹⁸ posteriormente fue introducido en varios países –España y Eslovenia en 2006, Alemania y Perú en 2008, entre otros.⁹⁹ El semi-dual toma la idea central del dual nórdico de gravar separadamente las rentas del trabajo, con tipos progresivos, y las rentas del capital con un tipo lineal. Sin embargo, a diferencia del dual nórdico, distingue entre las rentas de capital activas –las rentas empresariales– y las rentas de capital pasivas. Por ejemplo, mientras las rentas empresariales en España eran gravadas al 35%, las rentas pasivas de capital lo eran a una corta escala que va del 19 al 27%; en Uruguay, las tasas respectivas son 25% y 12%.¹⁰⁰ Es decir, el semi-dual de Uruguay “anclaba” en la tasa de rentas de capital, que coincidía con la tasa marginal más baja del impuesto personal.

La menor tasa sobre las rentas pasivas de capital no solo obedece a razones administrativas sino también a razones de eficiencia.¹⁰¹ Entre las primeras: (a) las rentas empresariales son rentas netas mientras que las rentas pasivas de capital son (básicamente) rentas brutas; (b) el capital financiero es aún más móvil que el empresarial y no podía conocerse con claridad su ubicación y rendimientos en esa época.¹⁰²

3.3. La respuesta a la complejidad administrativa del impuesto sintético: el impuesto uniforme (flat tax)

Las ventajas teóricas del impuesto a la renta sintético o integral son claras. Por ejemplo, al considerar “todas” las rentas, dar igual tratamiento a las rentas del trabajo y del capital, y otorgar deducciones en la base imponible y/o reducciones en la cuota impositiva por pagar, facilita la personalización del impuesto y respeta la equidad horizontal (es decir, que los contribuyentes con igual capacidad de pago efectivamente paguen lo mismo). Por otro lado, las tasas marginales progresivas aseguran la equidad vertical del diseño.

No obstante, en la práctica, la complejidad administrativa del IRPF sintético puso en entredicho sus ventajas teóricas. Por ejemplo: i) la maraña de deducciones origina altos costos de administración y/o cumplimiento; ii) para evitar los incentivos no deseados de la tributación

⁹⁸ Véase A. Barreix y J. Roca: Uruguay - Informe de base de la reforma tributaria (Julio 2005) e Informe de la Comisión de Reforma (*web* del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, Noviembre 2005). El equipo de la reforma española presentó su propuesta, elaborada en forma independiente, en la *web* del Ministerio de Economía y Hacienda en Enero de 2016.

⁹⁹ Posteriormente adoptaron modelos semi-duales Nicaragua (2009), Honduras (2010), Panamá (2010), El Salvador (2011), Guatemala (2012) y México (2013).

¹⁰⁰ En el dual nórdico, las personas físicas que realizan actividades económicas tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo (alcanzadas por tasas marginales de hasta 50%) de rentas empresariales (gravadas al 30%). El impuesto semi-dual en Uruguay, por el contrario, limita esta posibilidad de arbitraje, al punto de dejar libre la opción de acogerse al impuesto sobre la renta empresarial o personal a las personas físicas que realicen actividades económicas.

¹⁰¹ Para un desarrollo de estos argumentos y un comparativo de los sistemas -integral, uniforme, dual nórdico y los nuevos duales-, véase Barreix y Roca (2007).

¹⁰² Respecto a las razones de eficiencia: (a) con una tasa inferior para las rentas pasivas de capital se reconoce que la pérdida de bienestar asociada a un impuesto sobre el ahorro no debe medirse por la disminución de su nivel actual sino por la reducción de consumo futuro que el ahorro actual podrá comprar, siendo por tanto significativamente mayor que la pérdida habitualmente estimada (Feldstein, 2006); y (b) con una tasa inferior sobre los dividendos distribuidos y las ganancias de capital se procura evitar ineficiencias en su localización. Por ejemplo, una alta tasa sobre los dividendos induce a no distribuirlos (efecto *lock-in*) y, en consecuencia: (i) genera pérdida de eficiencia en la selección de inversiones; (ii) desestimula la disciplina de los directivos, que tienen acceso privilegiado a financiamiento propio dado que la mejor alternativa es reinvertir la utilidad; y (iii) puede incluso llevar a una menor recaudación de la que se obtendría gravando la inversión (o el consumo) que el efecto *lock-in* impide (Feldstein, 2006).

clásica —doble impuesto sobre los dividendos, a nivel de empresa y a nivel personal— se han buscado diferentes mecanismos de integración entre el impuesto a la renta empresarial y el personal, que crean dificultades administrativas; y iii) la corrección del exceso de progresividad cuando se obtienen rentas irregulares también introduce problemas para la determinación de la base imponible por períodos.

Frente a esta complejidad administrativa del impuesto sobre la renta personal sintético, y para corregir las posibilidades de arbitraje generadas por la diferencia de tasas entre el impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas, Hall y Rabushka (1983 y 1995) propusieron una combinación de dos impuestos a la misma tasa:

- i) un impuesto sobre los flujos de las empresas (*tipo cash flow*), esto es, sobre las ventas (incluidas las exportaciones) menos los salarios, los insumos y la inversión (que se puede deducir totalmente en el momento de su realización) tanto nacionales como importados, y
- ii) un impuesto sobre los salarios, a partir de un mínimo no imponible, con lo cual, pese a la tasa uniforme, se logra que sea en cierta medida progresivo.

El ahorro no se deduce en el momento de su realización ni tampoco se gravan posteriormente sus rendimientos. Esto es, no se gravan los intereses, dividendos ni ganancias de capital, y las empresas no pueden deducir los intereses pagados.¹⁰³ Dicho más claramente, en este esquema los bancos no pagan impuesto a la renta y la estructura financiera de las empresas es casi irrelevante en este esquema.¹⁰⁴

El impuesto uniforme fue introducido en 1994 en Estonia, país al que siguieron Lituania y Letonia, pero tomó relevancia cuando la Federación Rusa lo adoptó en 2001. Luego de 2004 se expandió a Eslovaquia, Georgia, Rumania y Ucrania. En rigor, la única semejanza relevante entre el impuesto uniforme de estos países y la propuesta de Hall y Rabushka es la existencia de una tasa única sobre los salarios. Por el lado de las diferencias, las hay, ante todo: i) en la forma de establecer el mínimo no imponible, ii) en que algunos han gravado las rentas de capital y otros no, y iii) en que todos han mantenido el impuesto tradicional a la renta de las empresas, y no necesariamente a la misma tasa que el impuesto sobre las rentas del trabajo.

Aun estando lejos de la propuesta de Hall y Rabushka, en especial en el impuesto a la renta empresarial, el impuesto uniforme que introdujeron estos países es más simple de administrar. Ahora bien, como señalan Keen, Kim y Varsano (2006), la mayor simplicidad no guarda relación con su estructura de tasa uniforme sino con el hecho de que definieron un mínimo no imponible

¹⁰³ Los intereses constituyen una transferencia que no genera valor agregado en caso de que tenga lugar entre residentes. Al no ser deducibles, la tributación pierde importancia al determinar la combinación financiera óptima. Probablemente, ésta sea una de las causas por las que nunca fue implementado.

¹⁰⁴ Es fácil demostrar que, desde una perspectiva de ciclo de vida, este diseño grava el consumo. En efecto, un impuesto a los salarios durante todo el ciclo vital, suponiendo que no queda acervo de ahorro final, equivale a un impuesto al consumo en valor presente. En el caso de haber ahorro remanente, esta observación sigue siendo válida si se agrega un impuesto sobre herencias y legados. Más aún, opera como un IVA tipo consumo, basado en el principio de origen y calculado por el método de sustracción.

alto, que dejó fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población, y solo admitieron un limitado número de deducciones.¹⁰⁵

Finalmente, otro problema del *flat tax* es que la tasa única que permite mantener el nivel de recaudación anterior a su introducción puede resultar demasiado alta para las rentas de capital, en particular en países en desarrollo. Por lo tanto, el impuesto uniforme, como el sintético, puede desplazar el ahorro (fuga de capitales).

4. Impuesto a la Renta Personal Comprehensivo y Devengado (IRPF-CD): una propuesta para un impuesto en continua evolución

4.1. Contexto histórico

Como se vio, por un lado, la globalización promovió el libre comercio, por ende, los aranceles desaparecieron como pilar fiscal. Por otro lado, la integración económica, al ofrecer menos grados de libertad para diferenciarse con políticas comerciales, cambiarias y monetarias –la Unión Europea es el ejemplo extremo- presiona sobre la tributación a la renta como factor de competitividad que ofrece un país. Por lo tanto, la libertad de movimiento de capitales, la integración económica (a nivel regional) y la necesidad de atraer inversiones son tres factores clave que inciden en la tributación de las empresas y su deslocalización –e, inclusive, el surgimiento de la corporación sin nación o no ligada a un país con el que se identifica-.

Esto se viene expresando en diferentes mezclas de imposición a las rentas empresariales y de capital, incluyendo incentivos variopintos, que generan opciones de arbitraje muy importantes para la rentabilidad final. A nivel corporativo podemos citar la *tax inversion*¹⁰⁶, las reducciones abusivas del pago del Impuesto a la Renta de Empresas (IRE) por decisiones administrativas¹⁰⁷ o los vacíos en las legislaciones (*loopholes*)¹⁰⁸. En el caso de la tributación personal, la situación es peor porque la fuga del ahorro podría estar vinculada al lavado de dinero y el terrorismo.

¹⁰⁵ Adicionalmente, debe reconocerse que son más sencillas las retenciones administrativas; se elimina el problema de exceso de progresividad antes señalado cuando se obtienen rentas irregulares; se reducen los incentivos para traspasar ingresos entre contribuyentes relacionados (cónyuges), aunque no desaparecen por completo debido a la existencia del mínimo no imponible; y, por último, si la tasa del impuesto a la renta de las empresas se iguala a la que grava las rentas del trabajo (como en la República Eslovaca y Rumania), desaparecen los alicientes a que las personas constituyan empresas para reducir la carga impositiva sobre sus actividades económicas.

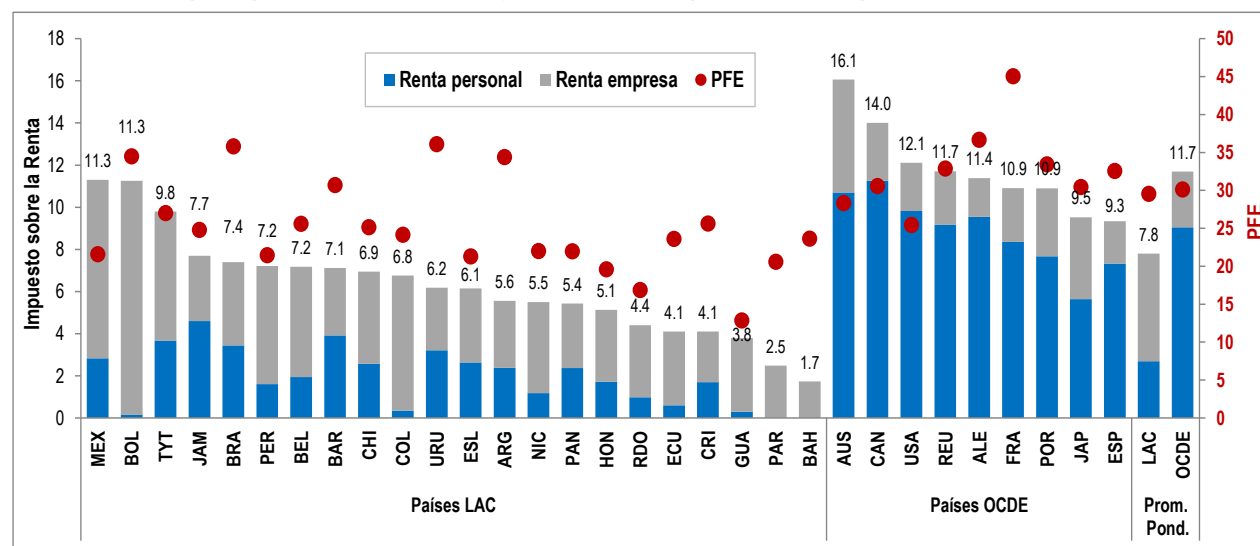
¹⁰⁶ La *tax inversion* consiste en la reubicación del domicilio legal de una empresa en una jurisdicción de menor tributación a la renta o en un paraíso fiscal, manteniendo las operaciones más importantes en el país (original), de imposición más alta. En general, las empresas son originalmente de EE.UU. y efectúan compras de firmas relevantes en el mercado exterior, aunque de menor tamaño, mediante utilidades no repatriadas y deuda internacional.

¹⁰⁷ Por ejemplo, la Comisaría de Competencia de la Unión Europea (UE) condenó decisiones administrativas tributarias de varios países por considerarlas ilegales y contrarias a la reglamentación europea sobre ayuda estatal permitida. Además, les ordenó recuperar impuestos impagos de empresas norteamericanas y europeas beneficiadas. (Esta situación tuvo su origen en la investigación periodística llamada “*LuxLeaks*” en 2014).

¹⁰⁸ Uno de los mecanismos más frecuentes de aprovechamiento de vacíos o desajustes legales entre países es la utilización de los instrumentos híbridos entre matrices y filiales: por ejemplo, los contratos de cesión de capitales que, según las legislaciones, pueden calificarse de préstamo o de participación en el negocio. Por ello, las prestaciones en favor del cedente del capital pueden tener la naturaleza de intereses o de dividendos. Los primeros son deducibles de la base imponible del impuesto a la renta de la cesionaria como un gasto, mientras que la retribución del capital, en los países con sistema de exención (*participation exemption*), al provenir de una subsidiaria en el extranjero, no se gravan en el país de la matriz. Por tanto, tenemos una renta que ha dado lugar a una menor tributación en el país de fuente (donde el pago se consideró interés) sin una correlativa tributación en el país de residencia (donde se consideró dividendo).

Así, en números, de la gráfica 3 surge el claro estancamiento de la recaudación de IRPF como porcentaje del PIB en los países desarrollados, en alrededor del 10%, pese al aumento en la concentración del ingreso (Alvaredo *et al*, 2013), que discutiremos más adelante.

Gráfica 3. Impuesto sobre la Renta para Empresas e Individuos y Presión Fiscal Equivalente (PFE) - Países de ALC y la OCDE* – (2013, % PIB)



Fuente: BID-CIAT (2015), OCDE, WEO.

* La OCDE excluye a Chile, México, República Checa, Estonia, Hungría, Israel, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia.

En ALC la situación es mucho peor¹⁰⁹, porque el 10% más rico, que concentra cerca del 40% del ingreso, paga en promedio una indecorosa tasa efectiva del 2.3% en 2013 (Barreix, Benitez y Pecho, 2016). En tanto, en el IRE la recaudación es magra en casi todos los países considerados y, además, resulta llamativo que es menor en los países desarrollados, en los que apenas supera el 3% del PIB y menos de un décimo de la carga total.¹¹⁰

A todo esto se ha venido reaccionando desde los poderes públicos, no siempre con sensatez ni homogeneidad. Por ejemplo, son bien conocidas las sanciones que aplicaron varias autoridades tributarias de los mercados financieros más sofisticados y controlados del orbe a algunas de las entidades mundiales en banca personal. Así, se llegó a enfrentamientos políticos y legales entre las jurisdicciones, varias de ellas centros financieros globales, lo cual provocó cambios (muy

¹⁰⁹ Aún más, ALC tiene otros problemas estructurales: su ingreso personal financiero per cápita es, en promedio simple, menos de seis veces el de los países de la OCDE y tienen débiles marcos institucionales de administración tributaria en sentido amplio que incluyen además el poder judicial, registros de propiedad, etc. En adición, en su estudio de economía política para 50 países por el periodo 1990 a 2007, Ardanaz y Scartascini (2013) encuentran que: i) los países que históricamente tienen distribuciones desiguales de ingreso y riqueza tienden sistemáticamente a presentar altos niveles de “mala proporcionalidad legislativa” (la discrepancia entre la proporción de los asientos legislativos con la proporción de la población incluida en los distritos electorales) y ii) los altos niveles de “mala proporcionalidad legislativa” están asociados con bajos ratios de impuesto personal a la renta a PIB.

¹¹⁰ Debe destacarse que existen dificultades para tener precisión en la división entre el recaudo personal y el empresarial del impuesto a la renta. Adicionalmente y vinculado a lo anterior, en ALC se incluye en algunos países las rentas provenientes de recursos naturales que mantenían precios altos en 2013 mientras que los países de OCDE continúan en el proceso de salida de la “Gran Recesión” ocasionada por la crisis financiera internacional de 2008.

resistidos) en el secreto bancario en los cinco continentes. Esto sin contar las tragicomedias en los países más avanzados sobre compras de bases de datos o delaciones con ventaja, poco dignos de las finanzas y la tributación en el siglo XXI.

Pero este panorama se ha venido alterando profundamente en fechas recientes (Barreix, Roca y Velayos, 2016) ¹¹¹. Y la nueva realidad nos permite aspirar a la implantación de un sistema automático de intercambio de información financiera -premisa fundamental de nuestra propuesta- en combinación con una determinación más precisa de los beneficios de la renta empresarial por país. Se daría, por tanto, una paradoja interesante: si bien el capital es hoy más móvil que nunca a efectos financieros, su "trayectoria" a efectos fiscales sería conocida (trazabilidad). En resumen, el capital, y las rentas en general, pueden moverse pero no esconderse. Ésta es una diferencia fundamental respecto a la situación en el pasado, donde era tan cierta la movilidad del capital como desconocida su trayectoria tanto en lo financiero como en lo tributario, lo cual justificaba otras soluciones de imposición más simples y menos precisas.

Así pues, considerando esta nueva y prometedora realidad y los pobres resultados del Impuesto a la Renta, estamos proponiendo un Impuesto a la Renta Personal (IRPF-CD) comprehensivo de toda la renta mundial del individuo, incluyendo la empresarial y de capital, sobre base devengada y en integración completa con el impuesto a la renta empresarial (IRE). Es decir, la aplicación efectiva y perfeccionada de la definición de Haig (1921) - Simons (1938) de renta como la suma de (i) el valor de mercado de los bienes y servicios consumidos y (ii) el cambio en el valor del patrimonio (derechos de propiedad) de la persona u hogar (núcleo familiar). El tratamiento tributario final de la renta mundial del individuo será el correspondiente al país de residencia. Es decir que un contribuyente puede decidir el cambio de localización de sus inversiones y éstas pueden, además, tener una tributación en fuente muy variable, pero al cierre del ejercicio toda la renta se debe integrar en la base imponible y tributar a las tasas del país de su residencia. Con este diseño, los movimientos a la búsqueda de una menor tributación en fuente sirven de poco (solo podría obtenerse una leve ventaja financiera). ¹¹²

4.2. Antecedentes técnicos recientes

Los dos desarrollos de diseño recientes considerados son el concepto de "renta atribuida" de la reforma chilena de 2014 (Jorrat, 2015) y la integración del IRPF con el Impuesto al Patrimonio

¹¹¹ Esfuerzos recientes, que luego analizaremos, han conseguido alterar e incluso doblegar (en el mediano plazo) varias prácticas delictivas, ligadas a "la industria offshore" en sentido amplio, como ser los disfraces de *trusts*, testaferros y residencias falsas.

¹¹² Es justo reconocer que modificamos nuestra propuesta de diseño del tributo, considerando que planteamos el modelo semi-dual (Barreix y Roca (2007), con la participación de Velayos en varios artículos y reformas posteriores. La razón del cambio es la misma que ha estado detrás de nuestras propuestas anteriores: combinar pragmáticamente las virtudes teóricas del diseño con las posibilidades reales de su implementación. En concreto, ¿qué sentido tenía proponer el criterio de renta mundial cuando el casi nulo intercambio de información aseguraba su fracaso en la práctica? Por eso propusimos en su momento el criterio de renta "territorial reforzada" (Véase Barreix y Velayos, 2013). Por otro lado, ¿qué sentido tenía proponer la completa integración renta empresas-renta personas en épocas de secreto bancario (tributario) y "no-trazabilidad" de los rendimientos del ahorro, lo que llevaba a exonerar u otorgar tratamientos diferenciales a la mayoría de las rentas del capital? Por eso planteamos, en su momento, el impuesto semi-dual (cedular sí, pero a todas las rentas). Nótese, finalmente, que la propuesta de cobrar sobre lo devengado va más allá que el IRPF integral, que opta por gravar las utilidades realizadas y percibidas. En definitiva, creemos válido el concepto, discutiblemente atribuido a Keynes: "...cuando mi información cambia, yo cambio mis conclusiones. ¿Qué hace Ud., señor?...". Y además cumplimos, con rigor, la frase de Montaigne: "...es el hecho que me contradigo fácilmente,(,...), pero la verdad, jamás la contradigo".

para lograr una base única de todas las rentas del contribuyente (Díaz de Sarralde y Garcimartín, 2015). En Chile se estableció la imposición con base en “renta atribuida”: los dueños, socios o accionistas de empresas deben declarar como renta anual su participación en las utilidades (resultados) devengadas en las empresas, y no solo los dividendos o retiros percibidos. El objetivo de esa reforma era solucionar el problema doméstico originado en la brecha que existía entre la tasa del impuesto empresarial a la renta (20%) y la tasa marginal superior del IRPF (40%), que creaba oportunidades de arbitraje (remansando rentas en empresas) e incentivaba la elusión y la evasión.¹¹³

En el segundo antecedente, los autores integran el actual IRPF y el Impuesto sobre el Patrimonio en una base única. Operativamente, adicionan a las rentas tradicionales de trabajo y capital, una renta diferencial al patrimonio neto¹¹⁴, logrando así el tratamiento homogéneo de todas las fuentes de renta y evitando la doble imposición.

La estructura que proponemos toma el concepto de “renta atribuida” y lo generaliza a todas las rentas provenientes de la empresa y de otros vehículos de colocación del capital en forma pasiva¹¹⁵, aplicándolo sin excepción, sean las rentas de fuente doméstica o del exterior. Asimismo, se adopta el concepto de renta global de base unificada de Díaz de Sarralde y Garcimartín (*op. cit.*) y se propone una base única –de rentas empresariales, de trabajo y de capital- pero sin considerar rendimientos fictos al patrimonio (neto) sino las rentas reales. En efecto, consideramos que gravando toda la renta puede omitirse gravar el patrimonio, que conceptualmente es el flujo neto de rentas futuras descontado por el valor tiempo del dinero y su riesgo correspondiente.

Si bien no forma parte de este estudio, es importante reconocer que un complemento apropiado al diseño de renta propuesto es un adecuado impuesto de herencias y legados que evite, al menos parcialmente, la injusticia intergeneracional inherente a una riqueza hereditaria.¹¹⁶

Por último, como ya se mencionó, el desarrollo crucial para este diseño propuesto son los avances en la administración del impuesto dándole un enfoque internacional a una realidad de renta globalizada (y mundial). Esto se originó en el resurgimiento de la transparencia tributaria, en especial el intercambio (automático) de información tributaria y sus requisitos básicos: el

¹¹³ En efecto, las cifras de varios estudios muestran que la mitad de las utilidades retenidas y con tributación pendiente no estaban invertidas en empresas productivas sino que se encontraban acumuladas en sociedades de inversión, es decir, ahorradas en instrumentos financieros. Por otro lado, había evidencias de una enorme evasión en retiros y dividendos. Asimismo, en adición a la complejidad de cumplimiento y de control de las rentas que se distribuían, las rentas originadas en capital empresarial soportaban una tasa efectiva muy inferior a la impuesta a las rentas del trabajo (Jorrot, *op. cit.*).

¹¹⁴ Los autores distinguen la rentabilidad ficta para: 1) el patrimonio productivo (bienes afectos a actividades económicas; bienes inmuebles y otros bienes arrendados; participaciones en fondos propios de entidades; etc.) y 2) el patrimonio improductivo (todo el capital situado en sociedades patrimoniales sin actividad económica, excluyendo la vivienda habitual). Adicionalmente, sustraen las deudas –para obtener un patrimonio neto- y luego, un mínimo no imponible.

¹¹⁵ Incluimos, por tanto, la renta derivada de las demás colocaciones del capital, como ser los Fondos o Sociedades de Inversión mobiliaria o inmobiliaria. Esto es perfectamente posible; bastaría con aplicar el llamado sistema de “reparto” a las rentas provenientes de vehículos de inversión colectiva e incluso de ciertos diseños de “seguros” (es decir, que los vehículos de inversión en cada ejercicio calculen e imputen a sus partícipes las ganancias derivadas de la colocación profesionalizada de las aportaciones –dividendos, intereses y ganancias netas de capital-).

¹¹⁶ Por supuesto que también consideramos válido el impuesto a la propiedad (inmuebles y vehículos), que tienen conceptualmente un importante componente de servicios de uso (*user charges*) y que, en nuestro criterio, corresponde al ámbito municipal.

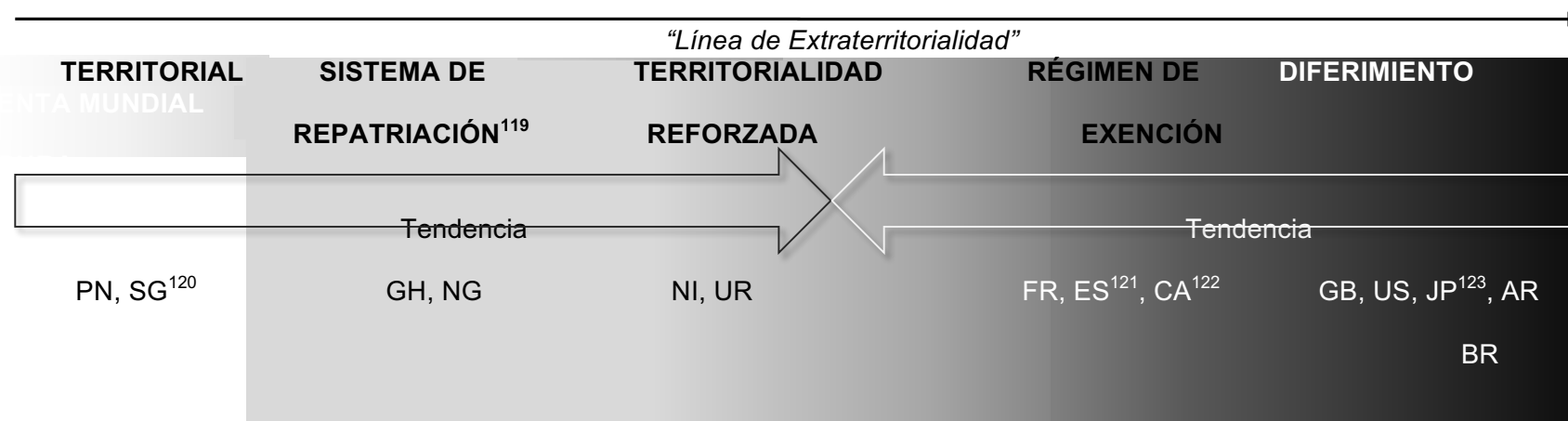
levantamiento del secreto bancario y el conocimiento del beneficiario de la propiedad, impulsada por la creciente cooperación internacional y sus mecanismos de cumplimiento (*enforcement*).¹¹⁷

Si bien la teoría es clara en cuanto a la superioridad de la renta mundial¹¹⁸, hemos mostrado en estudios previos que la renta mundial no se aplicaba en la práctica (véase Barreix y Velayos, 2013). De hecho, los conceptos de renta territorial y renta mundial hasta ahora son técnicamente imprecisos, en el sentido de que en la realidad no se contraponen en forma directa y antagónica dos formas o modelos de tributación sobre la renta. Más bien, diríamos que los países eligen un menú “a la carta” de tributación extraterritorial en función de tres ejes: (i) el tipo de renta (proveniente de una actividad económica o de una inversión patrimonial -denominada renta pasiva-) y la persona que la obtiene (sociedad o persona natural); (ii) factores como su tradición tributaria, el modelo económico del país, los avances de su administración tributaria y, sobre todo, (iii) el mencionado el nivel de transparencia tributaria efectiva a nivel mundial. De tal manera que, como se puede observar a continuación en “el espectro” (Diagrama 1, elaborado solo para rentas empresariales), casi ningún modelo es estrictamente territorial y, sobre todo, ninguno aplica, hasta la fecha, una tributación pura y absoluta sobre la totalidad de la renta mundial de sus residentes.

¹¹⁷ También deben mencionarse otros avances en el área informática como la factura electrónica, ya implementada en siete países de América Latina o el recibo electrónico de sueldos, en proceso de implementación en tres jurisdicciones. Éstos son avances fundamentales en el control tributario de la actividad económica doméstica. Y también será de gran utilidad cuando se instaure la factura electrónica internacional, un instrumento de control con múltiples aplicaciones, como la revisión de los precios de transferencia o el combate al fraude del “carousel” en el IVA de exportaciones entre los países de la Comunidad Europea.

¹¹⁸ La renta mundial (o universal) como base de la tributación tiene varias ventajas. En primer término, refleja mejor que la renta territorial la capacidad económica del contribuyente. Además facilita el cálculo de la base imponible pues permite considerar la sumatoria total de los gastos deducibles y los ingresos computables cualquiera que sea la jurisdicción donde cada uno de ellos se genera. Y, por último, frena automáticamente la —carrera al ceroll (*race to the bottom*) entre jurisdicciones, pues cualquier reducción de la tributación en el país de origen de la renta implica un traslado de recursos fiscales al país de residencia de los propietarios (beneficiarios finales de la propiedad).

**Diagrama 1. Espectro de Territorialidad y Renta Mundial
Impuesto a la Renta de la Empresa**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IBFD Tax Research Platform.

Código de países: PN: Panamá, SG: Singapur, GH: Ghana, NG: Nigeria, NI: Nicaragua, UR: Uruguay, FR: Francia, ES: España, CA: Canadá, GB: Reino Unido, US: Estados Unidos, JP: Japón, AR: Argentina, BR: Brasil.

¹¹⁹ Definiciones: Territorialidad: Tributan tan solo las rentas obtenidas por la empresa en esa jurisdicción. Sistema de repatriación (remittance): las rentas obtenidas en el extranjero por una empresa no quedan gravadas hasta tanto no sean repatriadas. Territorialidad reforzada: se gravan, al momento de obtenerlas, las rentas pasivas obtenidas en el extranjero por las empresas (y de hecho también por las personas naturales) residentes. Régimen de exención: mecanismo para eliminar la doble tributación internacional concediendo exención a los dividendos distribuidos por una filial residente en un tercer país a su matriz (o por las ganancias de capital derivadas de las participaciones). Diferimiento: No se someten a gravamen las rentas de filiales en el extranjero (dividendos), hasta tanto no se distribuya el beneficio. Renta mundial pura: gravamen por la totalidad de rentas obtenidas en el momento en que se obtienen, cualquiera sea la forma (directamente o por medio de filial o establecimiento permanente –EP–), el lugar (dentro o fuera del país de residencia) o la categoría (rentas de la actividad empresarial o de inversiones pasivas).

¹²⁰ Aunque en la práctica, y salvo para intereses, es un régimen territorial puro, formalmente queda caracterizado como un régimen de repatriación.

¹²¹ En Francia y España la exención alcanza a las rentas de establecimientos permanentes situados en el extranjero. En Canadá y Países Bajos solo a dividendos de subsidiarias extranjeras.

¹²² Con CDT, pero se da la circunstancia que Canadá tiene firmados más de 100.

¹²³ Con una amplia exención para dividendos de fuente extranjera, lo cual acerca a Japón del régimen de exención.

¹²⁴ Hasta donde nosotros alcanzamos a conocer, no existe en la actualidad ningún país que, como tal, grave la totalidad de la renta de sus empresas residentes (esto es, también aquella obtenida en otras jurisdicciones en el momento en que se obtiene). Lo más cercano es el llamado modelo -opcional- chileno de renta atribuida (ver cuerpo del artículo). También se puede mencionar el caso de Nueva Zelanda, pues al tener una definición de residencia bastante insólita (en realidad, no tiene definición de residencia, y solo no son gravables determinadas categorías de renta como las expresamente excluidas y las rentas de fuente extranjera obtenidas por no residentes), la renta gravable en Nueva Zelanda es en teoría muy amplia.

En conclusión, si la transparencia tributaria fuese gestionada eficazmente, como la mayoría (relevante) de las jurisdicciones del orbe ha acordado, no habría argumentos administrativos para impedir la aplicación generalizada de los principios de renta mundial y global¹²⁵.

4.3. Estructura del Impuesto sobre la Renta Personal Comprehensivo y Devengado (IRPF-CD)

El IRFP-CD propuesto, que se presenta en el Diagrama 2, fue diseñado sobre las siguientes premisas:

- El sujeto pasivo es la persona física o el núcleo familiar si es permitido por la legislación nacional.¹²⁶ Los resultados fiscales empresariales¹²⁷ y las rentas de capital se integran a la base imponible. En el caso de contribuyentes no residentes no hay una diferencia significativa con los modelos vigentes, donde el impuesto a la renta de las empresas de su propiedad es definitivo. Similar tratamiento se aplicará para el resto de las rentas de capital de no residentes (remesas).
- Dado que se consideran en la base todas las rentas, sin excepción, se aplica la integración completa (*full integration*), es decir, se incluirán las rentas del trabajo, empresariales y de capital en la base imponible y se acreditarán los pagos efectuados por dichos conceptos, que se consideran como adelantos del IRPF-CD.
- Se aplica el criterio de renta mundial, por lo que se integran en la base gravada de las personas físicas todas las rentas del exterior (similar tratamiento al de los numerales 1 y

¹²⁵ La renta mundial grava al contribuyente según su residencia y no según el lugar donde se encuentra la fuente de su renta. La renta global propone gravar todas las rentas, sin exonerar a algunas de ellas.

¹²⁶ En su caso, será sujeto pasivo la sucesión personal hasta la determinación de herederos.

¹²⁷ No discriminamos en el tratamiento de la actividad empresarial, es decir, todas las empresas son gravadas con independencia de su naturaleza jurídica, sean unipersonales, sociedades personales o de responsabilidad limitada, o corporaciones. Respecto a estas últimas, siguiendo a Avi Yonah (2014), existen tres visiones de la corporación: a) la que la considera una entidad artificial creada por el Estado y su orden jurídico; b) la que la considera una entidad real, como el individuo, compuesta de personas (sus recursos humanos) y, por lo tanto, distinta del Estado y sus propios accionistas; y c) la visión agregada que sostiene que la única función legítima de la corporación es la maximización de las utilidades de sus accionistas. Esta última es la que consideramos apropiada a los efectos tributarios.

2) y se acreditan todos los impuestos pagos por dichas rentas, incluidos los pagos para su repatriación.^{128,129}

- En todos los casos, se aplicará el principio contable de lo devengado para la determinación de las rentas del ejercicio, excepto para las ganancias no realizadas por el aumento de valor bienes inmuebles u otros activos, acciones, patentes, etc.^{130,131}
- En el caso de las empresas se aplicarán, cuando procedan, los criterios (y ajustes) previstos en las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción del proyecto global preparado por OCDE con el apoyo del G20 denominado *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS, siglas inglesas de "erosión de la base imponible y el desvío de beneficios"). El objetivo de BEPS es combatir la elusión y contener la planificación fiscal agresiva que en la actualidad llevan a cabo grandes empresas multinacionales (EM), con el resultado de un muy importante ahorro de su carga fiscal, en detrimento de países emergentes y, por supuesto, también de los desarrollados. Para esto es crucial el continuo desarrollo de los mecanismos de determinación (desarrollo de las 15 Acciones, OCDE 2015b) de rentas país por país (*country by country reporting*).¹³²
- Puede considerarse una deducción, o un crédito por razones de progresividad, basada en el ahorro doméstico y/o internacional del contribuyente, con ciertas condiciones y/o restricciones, en consideración de los posibles efectos de la tributación a la renta sobre la decisión de posponer el consumo. Esta deducción se aplicará como un porcentaje del

¹²⁸ A este respecto, el marco tributario internacional podría condicionar la propuesta si el país tuviera firmados Convenios de Doble Tributación (CDT) con método de exención muy amplio, o para ciertas rentas en forma absoluta. En estos casos, para poder gravar esa renta quizá fuera necesario una renegociación del CDT. No obstante, la acción 6 de BEPS (ver numeral 5) prevé una solución cuasi-definitiva (a futuro) al proponer un nuevo párrafo al artículo 1 del Modelo de CDT, con la siguiente redacción: "3. Este Convenio no debe afectar la tributación, por un Estado Contratante, de sus residentes, excepto con respecto a los beneficios acordados bajo (...)" y enumera una serie de apartados y artículos que deben quedar salvaguardados por motivos técnicos pero que no cuestionan la esencia del nuevo enunciado, a saber, que un Estado puede gravar con entera libertad las rentas obtenidas por sus residentes (OCDE, 2015).

¹²⁹ Adicionalmente, para una estructura societaria en varios niveles, y dado que el socio persona física debe atribuirse en el ejercicio la renta de todas ellas, puede ser importante el problema de la determinación e información sobre esa renta final cuando las sociedades utilicen métodos (aceptados) de cálculo consolidado de rentas que dificulten la obtención del valor final atribuible a un socio derivado de cada sociedad del grupo. Sin embargo, el problema puede hallar solución: a) cuando se perfeccione el sistema de informe "país por país" (*country-by-country reporting*) o b) simplemente porque el contribuyente está facultado para solicitar a las empresas de las que es socio ese valor que le resulta atribuible. Finalmente, debe insistirse en que, cuanto más perfeccionado y transparente sea el mecanismo de presentación de la información de las sociedades a nivel mundial (no solo a efectos tributarios), más sencillo será aplicar el IRPF-CD. En este sentido, iniciativas como el Sistema Internacional de Identificación de Entidades Legales (<http://www.leiroc.org/>) es un paso en la dirección correcta, que podría complementarse con otras informaciones de las sociedades en el futuro. Ver también la sección 5.5.

¹³⁰ Existe la posibilidad de considerar en canastas separadas las rentas domésticas de las del exterior. Igualmente, podrían separarse las rentas (puras) de capital, tanto para las rentas domésticas como del exterior. En ambos casos, pueden argumentarse diferentes razones, como la no compensación dada la diferente naturaleza u origen. Estas razones pueden ser atendibles en diferentes casos; sin embargo, no son el objetivo de este análisis.

¹³¹ En el caso de vehículos de inversión que funcionan por el método de reparto, hay determinadas rentas (como la mayor valuación de las acciones cotizadas a fin de ejercicio o el mayor valor de inmuebles, siempre que no hayan sido realizados) que no se computan en el momento del reparto, y este sistema se debe mantener. También para la inversión directa de la persona física. Asimismo, puede haber matices en la determinación del valor a fin de ejercicio de los vehículos de inversión colectiva y, más aún, que algunas normativas no contemplan la normativa de "reparto" en su regulación tributaria. Pero, aparte de que sería aconsejable armonizar el cálculo de las bases imponibles para evitar situaciones de sobre o des-imposición, las normativas financieras de los vehículos de inversión colectiva establecen la necesidad de desglosar con claridad las fuentes de ingreso del ejercicio, de modo que no resulta tan difícil para un partícipe saber qué corresponde a "reparto" (o sea, intereses, dividendos o ganancias realizadas) y qué parte no lo es.

¹³² Para un análisis más detallado del contenido de BEPS, véase (Barreix, Roca y Velayos, 2016).

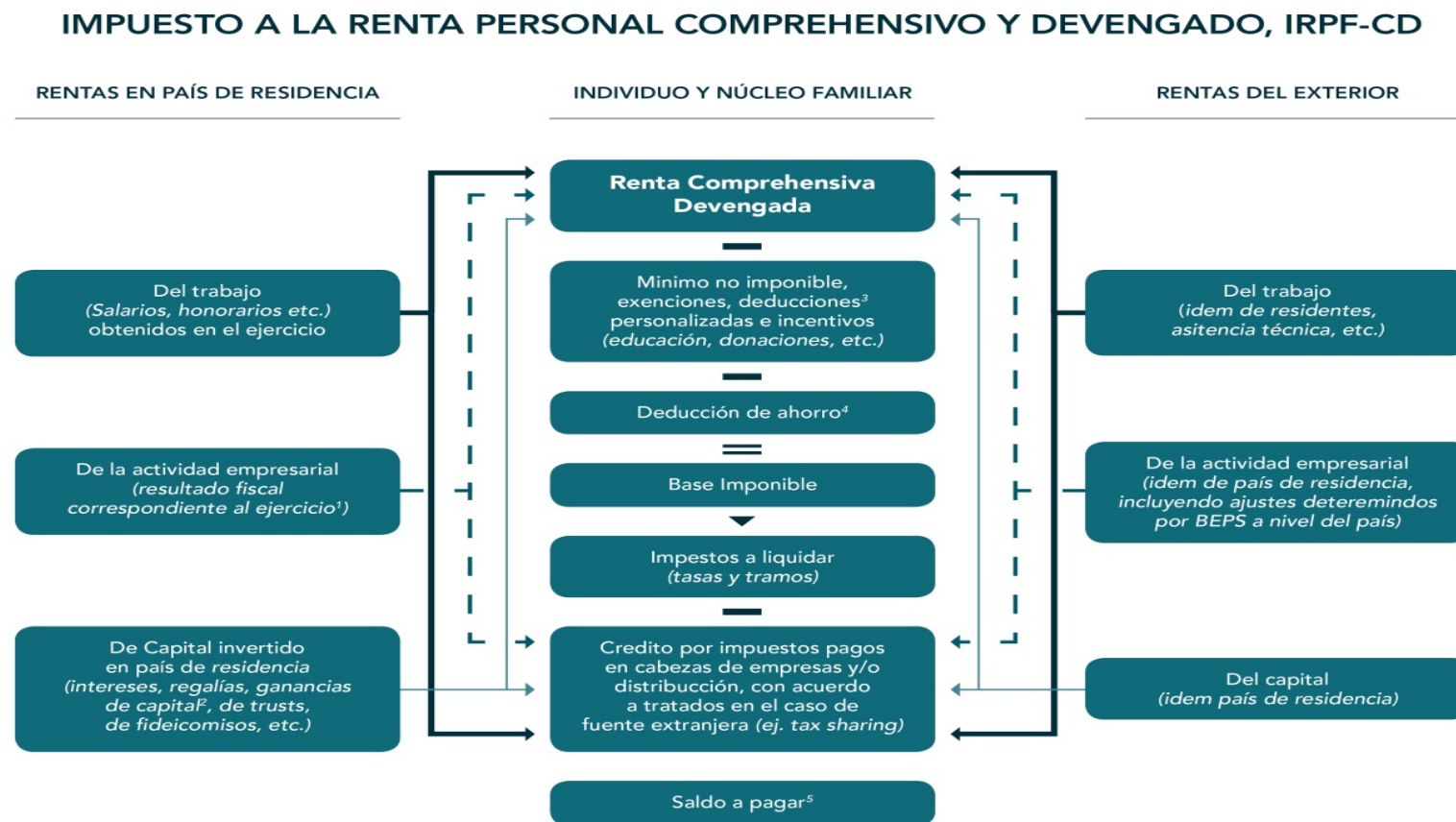
ahorro determinado del sujeto pasivo, incluyendo las utilidades no distribuidas del ejercicio. Esto puede considerarse tanto en general como, en especial, en el periodo de transición, o considerando las etapas del ciclo económico, o en determinadas condiciones particulares del contexto regional e internacional. Adicionalmente, puede considerarse, con limitaciones y condiciones, la canalización de ahorro a actividades, sectores o regiones (discutiremos la posibilidad de aplicarlo en la sección de eficiencia).

- También podría considerarse otorgar una facilidad de pago del saldo del impuesto con garantía, en cuotas y plazos a considerar, por una parte del ahorro doméstico y, opcionalmente, el generado en el exterior. Nuevamente, esta opción se basa en consideraciones del periodo de implementación pero, sobre todo, en función de otras situaciones, como la etapa del ciclo económico y/o la situación económica personal o nacional.¹³³

En la siguiente sección se analizará comparativamente el IRPF-CD con los diseños vigentes en relación a las características que debe tener un sistema tributario: suficiencia, neutralidad, eficiencia, equidad horizontal y vertical, así como viabilidad administrativa e institucional y capacidad de poder coordinarse con otras jurisdicciones.

¹³³ Adicionalmente, este mecanismo viene a mitigar uno de los problemas principales del Impuesto, conocido como el "problema del socio minoritario": si un determinado año una sociedad decide no repartir dividendos, un socio minoritario (es decir, sin capacidad de influir sobre esa decisión) y con pocos ingresos diferentes a este dividendo podría encontrarse con dificultades de tesorería para hacer frente al pago del impuesto derivado de los beneficios de la sociedad, que no ha recibido todavía.

Diagrama 1.



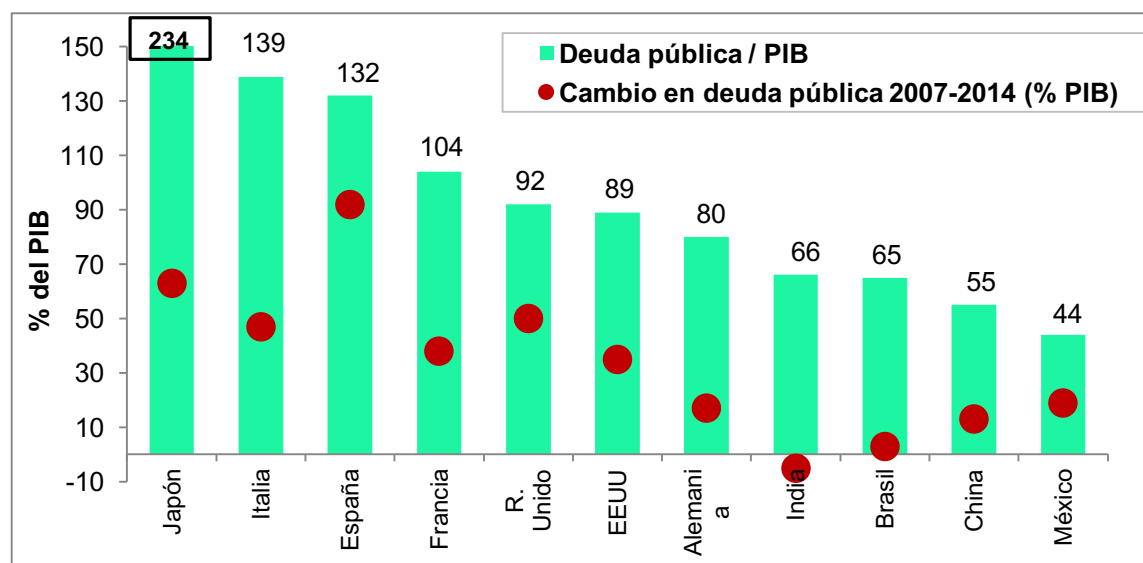
1. Incluye los ajustes correspondientes, por ejemplo, incentivos fiscales a la empresa, pérdidas de ejercicios anteriores, correcciones tributarias, etc. 2. Ganancias económicas del capital por venta de activos (por ejemplo, empresas o cuota partes, títulos valores, bienes muebles o inmuebles) considerando el costo de adquisición e inversiones posteriores y en su caso los resultados fiscales por los que se hicieron pagos de impuestos en ejercicios anteriores, ajustado por inflación. 3. Deducciones según la legislación nacional. Es recomendable la aplicación del método decreciente en base y/o de tramos tipo cero, inclusive para el mínimo no imponible. 4. Posible deducción de ahorro (ver discusión en las subsecciones 4.3 y 5.3). 5. Posible financiamiento fiscal (ver discusión en las subsecciones 4.3 y 5.3).

5. Principales atributos técnicos del IRPF-CD

5.1. Suficiencia

En los años de la “Gran Recesión”, el endeudamiento creció muy significativamente en las economías más desarrolladas (gráfica 4); cinco de cada seis naciones tiene déficit fiscal.¹³⁴ Por lo tanto, es muy clara la necesidad de mayores recursos públicos en las economías más grandes del mundo. Por su parte, todos los países de ALC, sin excepción, experimentaron déficit fiscal en 2015. La situación económica y fiscal, que venían en franco declive, se han deteriorado gravemente para muchos países, particularmente en América del Sur, con el fin del llamado “superciclo” de las *commodities*. Además, la mayoría de las naciones desarrolladas, y un buen número de las que están en desarrollo, sufrirán en las próximas décadas un paulatino envejecimiento de la población. En consecuencia, habrá presión sobre el financiamiento público debido al creciente gasto en salud y pensiones.

Gráfica 4. Deuda pública (2014) y cambio en la deuda pública (2007-2014)



Fuente: McKinsey Global Institute (2015).

Como corolario, es necesario un sistema de imposición que permita afrontar todos estos requerimientos en el futuro. A su vez, la carga fiscal sobre los salarios, considerando el impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social, es muy alta: en los países de la OCDE alcanzó, en promedio, el 36% del costo salarial total en 2013-2014, y en ALC alcanzó 21.7% en 2013.¹³⁵ Por lo anterior, será necesario un aumento en la presión fiscal sobre otras bases, en especial las rentas empresariales y las de capital.

En este escenario, el IRPF-CD, al gravar todas las rentas en base única, y por el monto devengado, es el que tiene mayores posibilidades de ampliar la base imponible. Además, el

¹³⁴ OECD (2016). <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>

¹³⁵ Taxing Wages 2014 – 2013 OECD (2015a) and Taxing Wages and Informality in Latin America and the Caribbean (2016, de próxima publicación). En la OCDE, la carga promedio del impuesto personal a la renta alcanza el 13.4%, en tanto en ALC es tan solo 0.3%. Esta diferencia explica más del 90% de la diferencia entre ambos grupos de países.

IRPF-CD no concede reducciones de tasas como las que se otorgan, casi universalmente, a las rentas puras de capital. Tampoco permite el diferimiento o exoneración con que se beneficia a las rentas obtenidas en el exterior a través de personas jurídicas o vehículos de inversión.

5.2. Neutralidad

Sin lugar a dudas, el IRPF-CD presenta el mayor nivel de neutralidad de los diseños aplicados para la determinación del tributo. En efecto, integra en una única base imponible todas las rentas, cualquiera sea su origen (domésticas o extranjeras), cualquiera sea su tipo (capital, trabajo e inclusive renta de la tierra), cualquiera sea quien la generó (personas físicas o núcleos familiares, personas jurídicas u otros "vehículos", sin importar su naturaleza).

Adicionalmente, utiliza el método del devengo tanto para la determinación de las rentas personales como de las empresariales, equiparando la unidad de tiempo de generación y acercándola al momento de su obtención económica.

Finalmente, todas las rentas del contribuyente se gravan sin excepciones y a la misma alícuota porque, como se discutió, las rentas pueden moverse pero no esconderse, y sin doble tributación porque se reconocen todos los créditos domésticos e internacionales.¹³⁶

5.3. Eficiencia

Aunque la eficiencia es un concepto distinto y más complejo que la neutralidad¹³⁷, la casi completa neutralidad del IRPF-CD establece *a priori* una ventaja frente a sus modelos antecesores también en términos de eficiencia.

Entre los impactos del impuesto a la renta personal, el más conflictivo es su efecto sobre el ahorro, considerado como la disyuntiva de consumir ahora *vis a vis* el consumo futuro. Dado que el IRPF-CD aplica el concepto de "renta atribuida", también consideraremos el efecto en el ahorro empresarial.

Los tratamientos al ahorro en los diseños de impuesto a la renta vigentes no son neutrales ni a lo largo del tiempo ni para las diferentes clases de activos. También es reconocido que todo impuesto a la renta personal puede afectar la decisión de ahorrar; esta propuesta no será la excepción.

Sin embargo, existen algunas características del IRPF-CD que permitirían morigerar ese efecto. Primero, la ampliación de la base, al incluir las utilidades no distribuidas, puede tener un efecto positivo si se acompaña de una rebaja de tasas para una base global del impuesto. Sin embargo, podría argüirse que las tasas sobre rendimientos de capital suben, afectando al ahorro. No obstante, esto se pone en duda en los últimos estudios del tema. Por ejemplo, Yagan (2015)

¹³⁶ No obstante, debería preverse un tratamiento favorable para el ahorro previsional (véase, más adelante, sistema EEG). Esto no solo porque es una asentada tradición, sino por las ventajas de suficiencia (permitiría el gravamen de rentas más adelante, con la mayor presión generacional), eficiencia (fomenta el ahorro y evita la "miopía económica") y equidad (las rentas del trabajo, o rentas "no fundadas", serían las grandes beneficiarias de este tratamiento diferido). Además, se gravaría a estas personas menos, pues sería cuando baja su nivel de ingresos al dejar la vida activa, de modo que su tributación de "ciclo vital" se vería equilibrada.

¹³⁷ Resulta muy difícil medirla en todos sus efectos, tanto en estática comparativa como mediante modelos de equilibrio general.

analizó la importante rebaja de la tasa sobre dividendos en Estados Unidos en 2003 utilizando declaraciones juradas de IRE de 1996 a 2008. Encontró que no se afectó ni la inversión ni los salarios. Esto implicaría que la rebaja de tasa no impactaría tan significativamente el costo del capital y/o que el costo del capital tendría menor influencia sobre la inversión de lo esperado. Por ende, gravar las rentas puras de capital a tasas mayores que las ventajosas vigentes en casi todos los países -y asumiendo que los dividendos y las ganancias de capital son percibidos por los deciles más ricos, que serán alcanzados por las tasas más altas del IRPF-CD-, la inversión no se afectaría significativamente y, por tanto, tampoco el ahorro de las empresas.

Adicionalmente, la tasa final que surge de la aplicación combinada de la tasa del impuesto a la renta empresarial (corporaciones) y la tasa marginal superior de impuesto personal en la distribución de utilidades domésticas a un residente, alcanzó un promedio simple de 49.1% en el 2000 y 41% en 2011 para los países de la OCDE (2011). Para Estados Unidos, Alemania, Francia y el Reino Unido, superaron el 50% en 2011.¹³⁸ Esto indica que existe la posibilidad de ampliar la base de IRPF-CD incluyendo las utilidades empresariales no distribuidas y, a la vez, reducir la tasa marginal de este tributo sin perder recaudación; sobre todo considerando que las tasas de rentas de capital son significativamente más bajas, aproximadamente 19% (OCDE, 2011), y que existe un importante efecto de utilidades del exterior no gravadas, ya sea por la exoneración (territorialidad) que predomina en la Unión Europea o por las utilidades no repatriadas a los Estados Unidos para evitar ser gravadas. Más aún, es predecible (como se analiza en la sección de equidad) que esta situación sea positiva para los contribuyentes de clase media, cuya tributación efectiva final bajaría con la disminución del marginal, en detrimento de las grandes fortunas, que inevitablemente soportarán este tributo sobre lo que ahora pueden diferir.

Un segundo factor que permitiría moderar el efecto del IRPF-CD es otorgar una deducción, o un crédito para mayor progresividad, (premio) por ahorro¹³⁹ (ver Diagrama 2) tanto a la reinversión empresarial como por el diferimiento de consumo personal -por aumento de ahorro, incluyendo el previsional voluntario-¹⁴⁰. Esta deducción podría ser aplicada en diferentes formas.¹⁴¹ Primero, podrían considerarse límites y restricciones que definan su base ya sea como un porcentaje de la renta neta o por tipo de renta, sea de capital o empresarial. Segundo, pueden considerarse diferentes condiciones dependiendo de si la deducción por ahorro afecta solo al generado por actividades (rentas) domésticas o de fuente extranjera.¹⁴² Por último, también podrían

¹³⁸ En tanto, solo para efectos comparativos con el factor trabajo, en 2010 la tasa marginal superior de impuesto a la renta personal aplicable a los salarios para individuos solteros promedio para la OCDE alcanza una cifra similar, 41.5%.

¹³⁹ De alguna manera se intenta morigerar la doble tributación imputada por Fischer (1942) que impulsaba el consumo y el ocio sobre el ahorro y el trabajo y la iniciativa empresarial.

¹⁴⁰ Este crédito podría acercar al IRPF-CD al impuesto progresivo al gasto (consumo) de Kaldor (1955) quien sostenía que este tributo reflejaba mejor de la capacidad contributiva que el impuesto a la renta. Sin embargo, es claro que el consumo, sea el contribuyente ahorrativo o dispendioso, no refleja su capacidad de pago. El argumento de Kaldor que la sociedad debía preferir a quien aporta a la riqueza respecto a quien la retira, no cambia el argumento. Más relevante aún es que el impuesto al gasto es regresivo debido a que la exención al ahorro favorece a los ricos quienes están en mejores condiciones para ahorrar. El argumento del autor de aplicar tasas muy progresivas al gasto no resuelve esta crítica. Sin embargo, el impuesto tiene el mérito de ser muy efectivo como instrumento de control de la inflación. De la misma forma, es evidente que no tiene el poder de estabilizador automático del impuesto a la renta que en el IRPF-CD se refuerza con el manejo del crédito por ahorro en las distintas fases del ciclo.

¹⁴¹ E incluso podría tratarse de un crédito en vez de una deducción para favorecer la progresividad.

¹⁴² Poniendo en este caso cuidado en que la configuración de la deducción no genere discriminaciones que pudieran contravenir compromisos internacionales del país, como los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o más particularmente en una unión económica u otros acuerdos de libertad de movimiento de capitales.

considerarse ventajas específicas para sectores o regiones prioritarias para la estrategia de desarrollo del país.¹⁴³ Es importante notar que esta medida, la deducción por ahorro, es una posibilidad que requiere un estudio más detallado y, sobre todo, debe tener en cuenta las características de cada jurisdicción.

Con respecto al ahorro empresarial, la clave para no tener un efecto diferencial con los diseños vigentes es mantener la tasa del IRE y la tasa marginal superior del IRPF-CD dentro de un rango relativamente estrecho. De ser la tasa marginal superior del impuesto personal significativamente más alta, la aplicación de la “renta atribuida” sin que se hubieran distribuido las utilidades del ejercicio podría crear un problema financiero al contribuyente (véase a este respecto la nota al pie número 53).

Finalmente, la nueva forma de liquidación no altera, como hemos mencionado, el tratamiento de las pensiones ni del seguro de vida equivalente, cuyo tratamiento especial¹⁴⁴ puede mantenerse. Tampoco altera la selección del tipo de ocupación del contribuyente, ya que puede aplicarse esta estructura promediando las rentas anuales (*income averaging*) tanto hacia atrás (pasado) como hacia adelante (futuro) cuando exista un período de ingresos extraordinarios.

5.4. Equidad Horizontal y Vertical

En términos de *equidad horizontal*, el IRPF-CD tiene ventajas sobre cualquiera de las estructuras predecesoras pues grava todas las rentas -aplicando efectivamente la definición de Haig-Simons- y les otorga el mismo tratamiento -en particular el mismo tratamiento temporal (*timing*), aplicándoles el método (contable) del devengado-. Al liquidarse la suma de todas las rentas en una base única, al mismo tiempo y sin privilegios de tasas diferenciales a algunos tipos rentas como las de capital, o de ciertas formas jurídicas o discriminadas por territorialidad, se logra que los contribuyentes con iguales ingresos tengan efectivamente el mismo tratamiento fiscal.¹⁴⁵

En lo que respecta a la *equidad vertical*, resulta complejo comparar una propuesta aún no completamente definida con las alternativas de al menos cuatro esquemas diferentes: integral, uniforme, dual y semi-dual. Sin embargo, sí es válido considerar la necesidad de impulsar tributos que colaboren a mejorar la distribución del ingreso, en especial por la tendencia y la perspectiva futura de incremento de la desigualdad.

¹⁴³ Ver nota al pie anterior.

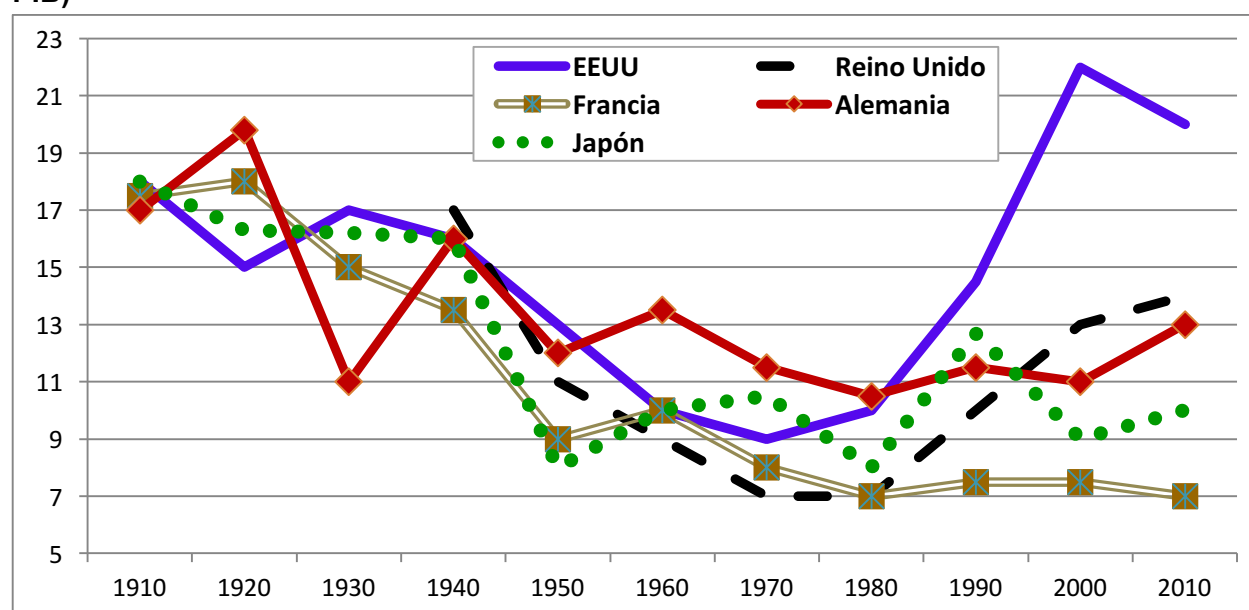
¹⁴⁴ En general, el tratamiento es EEG: i) exonerado por la deducción del impuesto a la renta de las contribuciones a los fondos de pensiones, con ciertas limitaciones, ii) exonerado el rendimiento de la inversión de dichos fondos, y iii) gravado cuando se hacen efectivas las contraprestaciones en el periodo de retiro.

¹⁴⁵ Es justo reconocer que, ante el aumento de las tasas marginales que se verificó en los primeros 20 años de la masificación del impuesto a la renta personal, en los años 40, el tributo se llenó de exenciones y deducciones con el objetivo de evitar posibles impactos negativos en el ahorro, la oferta de trabajo y la inversión de riesgo. El continuo uso, y abuso, de exenciones en el impuesto por “externalidades” sociales (educación, donaciones, etc.) y de “fomento al ahorro” (desde el uso de la vivienda propia a las inversiones de prioridad estratégica) más los “incentivos a la inversión” en el impuesto a la renta empresarial (desde vacaciones tributarias a deducciones de todo tipo), terminaron tergiversando la definición amplia de renta de Haig-Simons. Como consecuencia, también se adulteraron la equidad (horizontal y vertical) y, sobre todo, la simplicidad del tributo (Barreix y Roca, 2010). Esta situación continúa hasta nuestros días, aunque amortiguada con los diseños uniformes y duales, pero no puede ser atribuida a las estructuras del impuesto sino a su inadecuación a la realidad.

Recientes estudios han identificado la tendencia, en especial en los últimos 35 años, a la concentración del ingreso, como muestra la gráfica 5. Esto se acompaña de una propensión a la concentración de la propiedad, excepto entre la I Guerra Mundial y los años 80s. En efecto, en su seminal análisis histórico y estadístico de dos siglos y medio sobre la concentración de la riqueza y su distribución geográfica, Piketty (2014) argumenta que cuando la tasa de rendimiento promedio del capital crece más rápido que la economía, la desigualdad aumenta. Para evitar esta tendencia inherente del proceso capitalista, que acarrea una fractura social, propone impuestos muy progresivos sobre la renta y también a la propiedad, aunque esto último sea técnicamente más controversial y complejo.

Adicionalmente, la reacción de los gobiernos ante la globalización ha sido otorgar generosos incentivos tributarios para la atracción y retención (miedo a la fuga) de inversiones, en especial de las empresas multinacionales o multiregionales, que son los agentes económicos cruciales en la movilidad del capital empresarial (Tanzi, 2000). Estas políticas amplificaron a escala internacional el potencial concentrador del ingreso y la riqueza.

Gráfica 5. Participación en el ingreso del 1% más rico - Países seleccionados* (% del PIB)



Fuente: Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez (2013).

* EEUU incluye ganancias de capital. Alemania las incluye desde 1950 y Japón desde 1947.

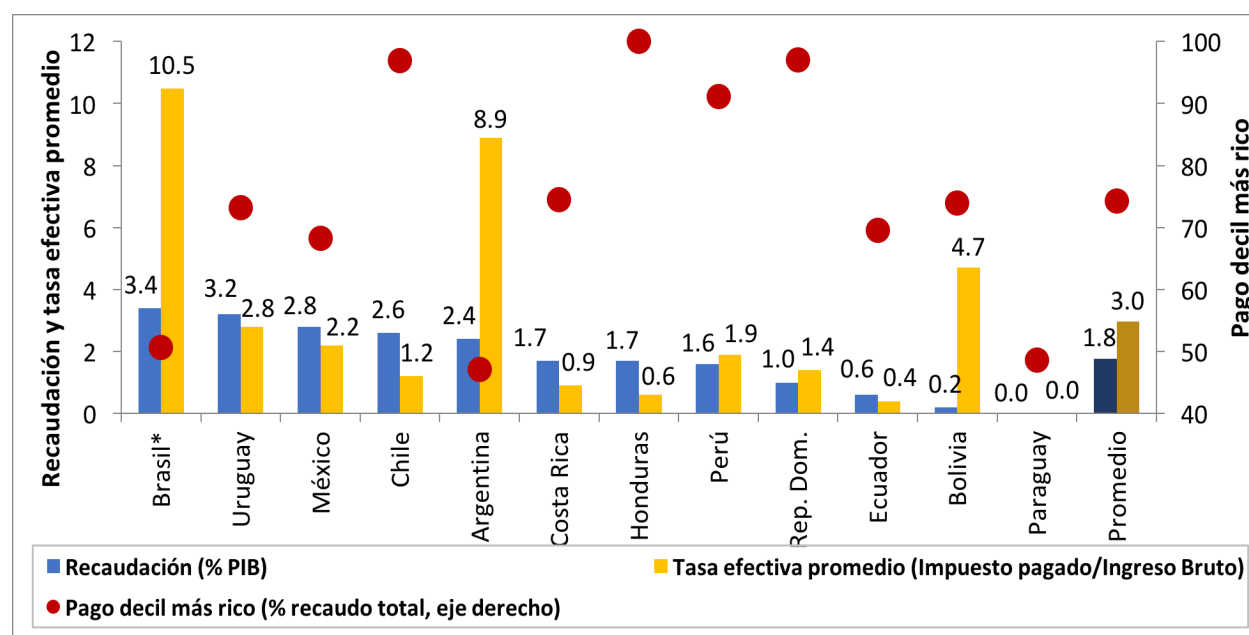
Aunque la globalización ha favorecido el crecimiento de las clases medias en varios países en desarrollo, también ha afectado la de las naciones desarrolladas por la “tercerización” al exterior de algunas actividades, en especial las de bajo nivel tecnológico. Inclusive, las políticas recientes para paliar la Gran Recesión que se inició con la crisis financiera de 2008¹⁴⁶ han concentrado aún más el ingreso en los países desarrollados. El rescate del sector financiero implicó prestar a tasas de largo plazo inusualmente bajas (*quantitative easing*), que impulsaron el crecimiento

¹⁴⁶ A cuarenta años del colapso del sistema de Bretton Woods (1968-1971), que supuso el abandono de los tipos de cambio fijos y la conversión de las autoridades monetarias como fiduciarias con el potencial de imprimir sin respaldo.

bursátil (burbuja mundial de activos) y favorecieron el desendeudamiento empresarial, aumentando así por partida doble el patrimonio de sus propietarios.¹⁴⁷ Por ejemplo, en Estados Unidos, los 3 percentiles de mayor riqueza (total) pasaron de poseer un 51.8% de la misma en 2007 (pre-crisis financiera) a 54.4% en 2013, mientras que la típica familia declinó su ingreso en un 5% y su patrimonio en un 2%.^{148,149}

Adicionalmente, la sinergia entre la tecnología y la globalización está cambiando la forma de trabajar y genera el riesgo de aumentar la precariedad laboral, en especial para los ciudadanos con bajo nivel educativo, contribuyendo a incrementar la desigualdad. En nuestra región la situación es aún más compleja: la combinación de baja productividad e informalidad propicia el mantenimiento de los trabajadores en la pobreza. Como corolario se consolida la desigualdad estructural de nuestras sociedades. Para contribuir a contrarrestar esta tendencia, nuestros países deberían reforzar la imposición personal a la renta, que en la actualidad presenta niveles de recaudación y cargas efectivas penosamente bajas (véase gráfica 6), para incrementar los recursos disponibles para la infraestructura social y aumentar el impacto redistributivo.

Gráfica 6. Impuesto sobre la Renta Personas Físicas: Recaudación, Tasa Efectiva y Participación en la Recaudación del Decil más Rico; Países Seleccionados ALC, 2013



Fuente: Barreix, Benítez y Pecho (2016)

* La distribución del ingreso en Brasil fue elaborada con base en salarios mínimos y no ordenada por deciles.

¹⁴⁷ Adicionalmente, a la crisis financiera de 2008 siguió la Gran Recesión con su débil y parsimonioso nivel de actividad con bajo impacto en la recuperación de empleos e ingresos. Por tanto, el desempleo por periodos extensos, o las remuneraciones muy bajas por trabajos temporales, están impulsando la consideración de un ingreso mínimo (o un impuesto a la renta negativo).

¹⁴⁸ El 20% más acaudalado poseía 45% de la riqueza total en 1989 (Board of Governors of the Federal Reserve System, 2013 Survey of Consumer Finances. <http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>).

¹⁴⁹ También debe consignarse que si bien la participación del percentil más rico en la recaudación del impuesto a la renta personal de EEUU aumentó de 19% en 1980 a 38% en 2012 del total pago, su participación en el ingreso creció significativamente más, pasando de 8.5% en 1980 a 22% en 2012, lo que supone tasas medias inferiores (<https://www.irs.gov/pub/irs-soi/soi-a-ints-id1506.pdf>).

Dicho esto, no por evidente debe dejar de resaltarse que el fenómeno de la desigualdad es de extrema complejidad y su abordaje no puede ser limitado a la política tributaria, ni siquiera a la fiscal¹⁵⁰, sin tener en cuenta las políticas de ingreso, laborales, de competitividad, sociales, etc. Además, deben tenerse en cuenta restricciones de economía política, en las que conviene detenerse a continuación.

En los modelos de economía política es evidente la influencia de la movilidad del capital. Un ejemplo relevante es su consideración como condición adicional al Teorema del Votante Mediano, que postula que el voto de la mayoría coincidirá, bajo ciertas premisas, con el del votante mediano. Esta condición adicional sostiene que, mediante la fuga de capitales, los sectores más ricos de una sociedad eluden los impuestos¹⁵¹ y la confiscación y, a su vez, el proceso democrático evita que se le oponga un grupo de presión poderoso, de lo cual resulta la convivencia de la democracia formal y la regresividad tributaria (Mahon, 2016). Este proceso es patente en países en desarrollo, que tienen una muy pobre capacidad de recaudar. Por su parte, la ventaja institucional de los países desarrollados para obtener recursos y mantener el nivel de gasto de bienestar, se intenta reforzar con el proceso de transparencia tributaria iniciado en 2008.

Paralelamente, se consolida la percepción cultural de que la asimetría de información producto de la opacidad tributaria internacional genera un tratamiento desigual entre los ciudadanos. Los contribuyentes de menores ingresos, que en las economías avanzadas están soportando las políticas de austeridad posteriores a la crisis financiera de 2008 y que en los países en desarrollo están sufriendo los ajustes de demanda derivados de la reciente baja de las *commodities*, son alcanzados por el impuesto a la renta personal, contribuciones a la seguridad social y todas las cargas indirectas. En tanto, los más pudientes, con asesores profesionales y acceso a jurisdicciones opacas, pueden reducir u ocultar sus activos y rentas, de los que, incluso, se sospecha que no fueron habidos lícitamente. Así, la falta de transparencia fiscal pone en tela de juicio a la economía abierta de mercado por injusta, y a la propia democracia por incompetente para abordar la desigualdad estructural.

Consideremos ahora la otra gran vertiente de la economía política, que complementa y compite a la vez con el Teorema del Votante Mediano: el pacto fiscal (CEPAL, 2015). El enfoque del Contrato Social (pacto fiscal) plantea que los gobiernos pueden cobrar impuestos si los contribuyentes confían en que se les compensará con la provisión un bien público (en sentido amplio). Esta compensación por la imposición, que opera en forma similar al principio del beneficio, puede ser directa -desde el subsidio a un bien o servicio específico- o indirecta -como la seguridad de los derechos de propiedad o la satisfacción nacional de la eliminación del analfabetismo-. Este acuerdo o consentimiento a la tributación por parte de la ciudadanía y los grupos de poder presenta dos problemas relevantes. Primero, lograr una percepción común

¹⁵⁰ Si bien diversos estudios empíricos resaltan la superioridad redistributiva del gasto público, en particular del gasto público social, es un error devaluar el potencial redistributivo de los impuestos dado su doble impacto: directo -gravando proporcionalmente más a los sectores con mayor capacidad de pago- e indirecto -como fuente de financiamiento del gasto público progresivo y redistribuidor-. Al respecto, véase la serie de Estudios de Equidad Fiscal del BID (Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006); Barreix, A.; Bès, M. y Roca, J. (2009) y BID (2010) y más recientemente Lustig (2015).

¹⁵¹ También evitan impuestos progresivos sobre su ingreso y riqueza presionando por su sustitución por impuestos al consumo o al factor trabajo, por incentivos al ahorro y la inversión, usando mecanismos de elusión y, si no existe una buena administración tributaria, directamente evadiendo.

sobre la definición de los bienes públicos “compensatorios” a recibir y, segundo, la capacidad administrativa (institucional) del país tanto para proveerlo adecuadamente como para recaudar eficazmente. Dicho esto, es probable que la globalización haya diluido o difuminado los objetivos nacionales que definen una mezcla de bienes públicos de consenso ante crisis sociales o de política exterior, y con ello se hayan desarticulado los nexos (intereses comunes) entre los colectivos que trenzan los pactos (contrato social) forjando un cerno de valores político-culturales que suelen acompañarse de un componente fiscal.¹⁵²

En este complejo escenario, el IRPF-CD está en mejores condiciones que los diseños actuales del impuesto a la renta para abordar la problemática de la creciente desigualdad. En efecto, la base imponible del IRPF-CD será más amplia pues gravará todas las rentas: no solo las del trabajo sino también las del capital (que ahora serán trazables en virtud de acuerdo entre las jurisdicciones y las mejoras tecnológicas), no solo las domésticas sino también las del exterior (que también serán conocidas). Estos cambios seguramente repercutirán sobre los sectores de más altos ingresos, que son quienes perciben la mayoría de las rentas del capital y del exterior. Adicionalmente, el IRPF-CD gravará las rentas devengadas, lo que igualmente puede estimarse que repercutirá sobre los sectores de más altos ingresos, que son los que tienen la posibilidad de diferir la realización de ganancias, tanto por su poder económico como por sus posibilidades de planear estrategias de elusión o evasión.

5.5. Simplicidad, viabilidad administrativo-institucional y “coordinabilidad” en el IRPF-CD

Dado que es casi imposible evaluar con objetividad la deseable propiedad de simplicidad de un sistema tributario, en especial para el impuesto a la renta, discutiremos la viabilidad y la “coordinabilidad” del mismo.

La reforma chilena fue duramente criticada por considerar la aplicación de la “renta atribuida” a nivel nacional, que es uno de los puntales del IRPF-CD. Se argumentó la dificultad administrativa de liquidar el impuesto –la imposibilidad, según sus detractores- por la complejidad de la determinación de la renta de sociedades entrelazadas y/o por la difícil trazabilidad de las rentas y, además, por su expresión en valores fiscales. Este argumento es fácilmente rebatible. Dado que las normas tributarias tienden en casi todas las jurisdicciones a ser casi idénticas a las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs), no poder realizar la liquidación del impuesto en un plazo prudencial supondría que el contribuyente es incapaz de conocer su renta, es decir, cuánto gana o perdió, en qué y dónde. En definitiva, que no es capaz de gestionar sus activos.

Es verdaderamente difícil concebir que en pleno siglo XXI no pueda liquidarse un impuesto, no solo por el arsenal de tecnología de la información al alcance de cualquiera sino por los ejércitos de asesores contables, fiscales y financieros disponibles. Más aún, ¿cómo se puede entonces justificar el enorme desarrollo de la banca personal global o de las firmas de asesoramiento financiero, incluso a través de la *web*?!; ¿o el éxito de *los private equity funds* o las *family offices*, que tienen más de cien años desde que nació la primera para la familia Rockefeller? La debilidad

¹⁵² Ejemplos de esto pueden considerarse desde la Constitución de los Estados Unidos, primera democracia representativa moderna que acordó en materia fiscal que no habrá imposición sin representación, a los Pactos de la Moncloa en España para la consolidación de la democracia y el ingreso a la Comunidad Europea, donde se convino aumentar la carga tributaria (y mejorar su administración), entre otras medidas.

del argumento es inversamente proporcional a la resistencia que presentan estas entidades a un impuesto a la renta y, sobre todo, a uno global.

Una respuesta similar se aplicaría a la supuesta complejidad de aplicar BEPS a nivel de la empresa. El argumento es el mismo, con el agravante de que la forma de liquidación del IRE no ha variado sustancialmente en más de un siglo. Entonces, si no pueden liquidar sus impuestos e informarlo a sus propietarios, ¿cómo pudieron crecer las empresas multinacionales y los fondos globales?, ¿sin valorar sus resultados y patrimonio?, ¿sin evaluar su desempeño y posibilidades futuras en cada país? Del mismo modo, sería un sinsentido la expansión de las firmas de asesoramiento contable y de gestión de cartera en todo el mundo. Esto explica su resistencia a BEPS. No parece razonable pensar que un impuesto que funcionaba cuando el mundo casi carecía de electricidad no pueda ser administrado cuando se está imponiendo la declaración electrónica.

No obstante, es evidente que ni BEPS ni el IRPF-CD serán fáciles de implementar y habrá errores y soluciones aproximadas. Inclusive su sola proposición ha generado discusiones por las nuevas alternativas de asignación de la renta consecuencia de su futura implementación.¹⁵³

La transparencia nivela (*level the playing field*) a las administraciones tributarias respecto a las empresas multinacionales -sus asesores y propietarios- en términos de la asimetría de información con que la globalización beneficiaba a estos últimos. Además, éste es un objetivo de las ciencias sociales, y en especial de la contabilidad, que intentan reflejar y conocer la realidad con la mayor precisión posible.

En definitiva, sustituyendo los modelos vigentes por el propuesto, pueden ahorrarse i) los colosales costos de (in)cumplimiento consecuencia de las acrobacias tributarias (*tax gimmicks*), incluyendo los ejércitos de asesores, ii) los costos de control de las administraciones y iii) quizás el mayor costo, que proviene de la economía política: la percepción de un sistema tributario injusto en una democracia moderna.

Una segunda cuestión para analizar la viabilidad de la propuesta es la institucionalidad (internacional) necesaria para su aplicación. Existen antecedentes de cooperación internacional en la materia, exitosos aunque perfectibles; por ejemplo, la institucionalidad marco para el desarrollo de la liberalización comercial con apoyo de los acuerdos multilaterales. En la práctica, estos acuerdos fueron también de naturaleza tributaria ya que supusieron la sustitución de aranceles por el IVA, mayoritariamente, e impuestos específicos. Las varias “Rondas”, desde la primera del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) en Ginebra en 1947 a la actual de la OMC, constituyen el marco institucional para la aplicación (*enforcement*) de los acuerdos, que

¹⁵³ Como ejemplo podemos citar la importante discusión surgida a partir de la futura implementación de BEPS, proyecto que permitirá conocer la renta global y aproximar mejor la correspondiente a cada jurisdicción. Esto ha abierto la discusión sobre las fórmulas (de asignación) para dividir la renta entre los países en los que actúa la empresa multinacional (EM); en concreto, la discusión entre la aplicación de Fórmulas de Asignación (proporción) para la Tributación Unitaria (de la EM) (*Formulary Apportionment/Unitary Taxation*) frente al Principio de transacción entre agentes no vinculados (*Arm's Length Principle*). Esta discusión está involucrando a académicos (Picciotto, 2012), profesionales (Spencer, 2014), multilaterales (FMI, 2014) y organizaciones de la sociedad (Tax Justice Network, 2013), entre otros.

rigen desde las denuncias a la implementación de las sanciones por incumplimiento con probada seguridad jurídica.¹⁵⁴

En breve, los países se comprometieron a la aplicación de normas al comercio que causaron (y causan) fricciones no solo entre ellos sino también entre empresas y colectivos de la sociedad civil. Estas normas se han venido cumpliendo mediante una importante dosis de cooperación, materializada en negociaciones con una perspectiva de largo plazo. Inclusive, las regulaciones en estos foros internacionales afectan a ámbitos como el impuesto a la renta a las zonas francas industriales, la normativa de medioambiente y la propia administración de las aduanas que involucran el uso de instrumentos y aplicación de prácticas en cambio constante.

En el caso de la transparencia tributaria, del intercambio de información y ahora de BEPS, las naciones del G20 y la OCDE son claramente las pioneras. Sin embargo, la experiencia parece indicar que el éxito en este primer grupo puede impulsar una mayor democratización del proceso para catalizar y consolidar, más profundamente y en más jurisdicciones, los desarrollos futuros. Asimismo, creemos también que las organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales deben apoyar este proceso hoy liderado por la OCDE. Todos estos participantes (*stakeholders*) necesariamente deberán cooperar para poder enfrentar fortísimos intereses opuestos como los citados anteriormente y solucionar las formidables complejidades técnicas de la implementación de la claridad tributaria.

En tal sentido, consideramos vital apoyar al Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios para: i) fomentar el intercambio automático efectivo de todas las jurisdicciones, impulsando un proceso participativo que incluya desde la normativa a la asistencia técnica para su aplicación con la mayor seguridad jurídica; ii) asegurar que el ámbito del intercambio de información automático abarque a todas las rentas, sean empresariales, del capital o del trabajo; y iii) transparentar la propiedad llegando al último beneficiario de cualquier entidad.

Existen diversas opciones para conseguir este objetivo fundamental. Nuestra preferencia: que los registros nacionales exigieran a todas las entidades inscriptas, bajo amenaza de fuertes sanciones, conocer toda la cadena de propiedad hasta los últimos beneficiarios. Esto permitiría a cada jurisdicción, consultando con una segunda jurisdicción (o más de ellas si se considera necesario), verificar la secuencia de propiedad efectiva y en plazos más reducidos. Este procedimiento fue adoptado por el Foro Global (*Tax Transparency*, 2015) en octubre pasado y es similar al recomendado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (*Financial Action Task Force*; FATF por su sigla en inglés) para promover la implementación y mejora continua de políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Complementariamente, pudiera crearse un registro público mundial, profundizando en lo

¹⁵⁴ Según la OMC, esa primera ronda de negociaciones dio origen a un conjunto de normas sobre el comercio y a 45,000 concesiones arancelarias, que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio mundial (por valor de 10,000 millones de dólares EE.UU.). Cuando se firmó el acuerdo, el 30 de octubre de 1947, el grupo se había ampliado a 23 miembros. Las concesiones arancelarias entraron en vigor el 30 de junio de 1948 en virtud de un "Protocolo de Aplicación Provisional". Así nació el nuevo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, con 23 partes contratantes (miembros fundadores). Hoy la OMC, institucionalizada en 1995, cuenta con 162 miembros que representan el 99% del comercio mundial.

conseguido por el "LEIROC" (www.leiroc.org) y considerando su obligada actualización como parte del estándar de transparencia.¹⁵⁵

Además, y de gran importancia, el impulso mundial por la preeminencia de la transparencia, mediante la trazabilidad de los flujos de ingresos y activos, tendrá externalidades positivas críticas en otros ámbitos del imperio de la ley (*rule of law*). Por ejemplo, será más fácil clarificar y evitar el fraude comercial, o la corrupción en las contrataciones públicas, entre otros ámbitos.

Finalmente, con el objetivo de favorecer la inserción competitiva de un país con las características deseables que debe tener un sistema tributario -suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad- debería agregarse la capacidad de coordinación ("*coordinabilidad*") del mismo con sus socios comerciales (Barreix y Villela, 2005). Sin duda el IRPF-CD tiene una enorme ventaja de partida sobre cualquiera de las estructuras tradicionales del impuesto a la renta (sintético, uniforme, dual o semi-dual): no solo evita la doble tributación, sino que impide la no tributación. Profundizando un poco más, es en la "coordinabilidad" donde hay una clara ventaja del IRPF-CD: su diseño lo convierte en un tributo con vocación universal, lo que facilita la convergencia hacia una determinación de la base imponible común y la obtención de información cada día más estandarizada y amplia.

6. El papel del Impuesto al Renta Empresarial en el esquema del IRPF-CD

6.1. ¿Abolir o defender el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE)?

Desde los 90's se ha discutido sobre la supervivencia del IRE como impuesto o como mero adelanto de la imposición personal. Existen hoy posiciones diametralmente opuestas respecto a la existencia del IRE. Por un lado, los principales argumentos para su eliminación en Estados Unidos han sido resumidos por Gordon (2014). El autor plantea, y no sin razón, que la mala estructura de doble tributación (IRE y dividendos en IRFP) ha provocado: i) que la alta gerencia preste más atención a la utilidad después de impuestos que a la productividad (perspectiva propia de la bolsa de valores) y ii) el tratamiento privilegiado a ciertas industrias (*crony capitalism*), volviendo muy complejo el impuesto. Esta estructura, que encarece la repatriación de utilidades, ha causado la retención de casi 2.5 billones (2.5 trillones en EEUU) de dólares en el exterior, eludiendo la tributación mediante planificación agresiva tolerada, y a veces favorecida, por las propias jurisdicciones¹⁵⁶. Para Spencer (2014), su abolición implicaría un impulso de corto plazo a la inversión y el valor de la empresa por la percepción de futuras ganancias que generaría tanto en Estados Unidos como en otros países, que se verían obligados a reducir o eliminar sus

¹⁵⁵ Garcia Andres (2016) cita que "... Zucman propone la creación de un registro financiero mundial en el que figuren, en un primer momento, todos los propietarios de las acciones de las empresas, para poder saber dónde se generan los beneficios y quién y dónde debe pagar los impuestos (...). Para ser eficaz, un proyecto de esta naturaleza debería también obligar a informar a las sociedades y a otras personas jurídicas de la identidad de los propietarios últimos..."

¹⁵⁶ Para más información, véase Barreix, Roca y Velayos (2016). Como ejemplos de lo afirmado pueden consultarse los siguientes expedientes de Ayuda de Estado disponibles en la web de la CE: caso Apple: Ayuda estatal SA.38373 (2014/C)) o caso Starbucks: Ayuda estatal SA.38374 (2014/C)). Finalmente, para analizar más a fondo el asunto "LuxLeaks" puede visitarse: http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks?utm_campaign=lux_release&utm_source=email&utm_medium=button_middle&mc_cid=28019c7941&mc_eid=80ffe22bbd o <https://es.noticias.yahoo.com/la-ue-estima-ilegal-el-r%C3%A9gimen-exoneraci%C3%B3n-fiscal-111512708.html>.

impuestos a la renta empresarial. Sin embargo, gran parte de estos problemas son específicos del diseño de la (alta) imposición a la renta de doble tributación de EEUU.

Por otra parte, Tax Justice Network (TJN, 2013a) presenta diez razones para el fortalecimiento del IRE. Una parte central de sus argumentos refiere a la suficiencia y a la dificultad de sustituirlo, en especial en países en desarrollo. Inclusive, TJN afirma que los recortes al IRE no terminarán con el cero impuesto sino que continuarán hacia subsidios generados por la competencia tributaria (*tax wars*). También es verdad que la recaudación del IRE ha ido cayendo en importancia relativa por más de medio siglo respecto a otros tributos, pero su participación no es para nada despreciable y el diseño de IRPF-CD puede devolverle su potencial. La mayoría de los contrarios al IRE proponen sustituirlo con impuestos generales a las ventas, lo que cambia completamente su perspectiva en términos de eficiencia, equidad y administración, y este debate excede los alcances de este artículo.

Adicionalmente, el impuesto empresarial a la renta opera como contrapartida por los servicios públicos recibidos, en especial en el caso de las empresas de propiedad extranjera, y en el caso de los residentes opera como adelanto del IRPF-CD.

Finalmente, como afirma TJN, los recortes y regímenes especiales en el IRE tienen efectos globales. Esto resulta muy claro cuando se consideran desde el bien conocido impacto negativo de los paraísos fiscales -tanto para la evasión fiscal como para otros fines delictivos- hasta los incentivos anacrónicos -como el reciente impulso a los regímenes de nuevos residentes “no domiciliados”, especialmente en Europa-. Ésta es una forma de incentivo para nuevos residentes (o repatriados) que les permite no estar sujetos por un determinado número de años a impuestos sobre sus rentas de trabajo y capital obtenidas y mantenidas fuera del país.¹⁵⁷

Según TJN, el IRE promueve la transparencia en la gobernanza empresarial, registrando la secuencia de los resultados así como de la situación económica y financiera de las firmas y sus propietarios. Más aun, Avi-Yonah (2004) sostiene que en Estados Unidos, desde su creación en 1909, el IRE cumple una función reguladora de las grandes empresas monopólicas o con gran poder de mercado en combustibles, acero o ferrocarriles, función que ha continuado hasta hoy.

En lo referente a la equidad, TJN sostiene que el IRE favorece la redistribución pues recae sobre los residentes de mayores ingresos y, además, su recaudación puede financiar servicios públicos con sesgo pro-pobres, como salud y educación. Afirman, inclusive, que así se protege la democracia. Antes que nada, debe señalarse que el argumento sobre el gasto público es válido siempre y cuando sea bien diseñado y provisionado, lo cual no es cierto en todos los casos (ver nota al pie número 70). Pero, además, el problema es mucho más complejo en lo que refiere a la incidencia del IRE y, por ende, a la equidad del impuesto.

¹⁵⁷ En Inglaterra existen regímenes para no domiciliados (“non-doms”) desde la era napoleónica, para proteger a exiliados con propiedades en el exterior durante periodos de guerra, pero en este siglo se generalizó a otros residentes de alto poder económico bajo ciertas condiciones. Regímenes similares se encuentran en Suiza (“forfait”) desde hace más de siglo y medio, en Mónaco y también en Francia (“impatriation”) donde se ofrece a quienes retornan al país que mantengan fuera del alcance del impuesto sus ingresos globales por los primeros cinco años. También Hong Kong ofrece atracción a individuos de gran fortuna permitiendo que ingresen las rentas del exterior a una tasa reducida (15%).

El otrora imperante modelo de incidencia de Harberger (1962) establecía que en el caso de una economía abierta un impuesto local no puede afectar el retorno del capital si hay perfecta movilidad internacional de capitales. Tampoco puede alterar los precios de los bienes comercializables, porque si hay libre comercio los precios vienen dados por los mercados internacionales. En principio, el impuesto a las ganancias tiende a reducir la tasa de rentabilidad del capital, pero como ésta viene fijada a nivel internacional, la variable de ajuste es el stock de capital. Debido al menor stock de capital, aumenta su productividad marginal pero cae la del trabajo y, por consiguiente, bajan los salarios. Como corolario, el trabajo soporta la mayor parte de la carga, aunque esto depende también de las elasticidades (las de sustitución entre capital y trabajo en la producción, y las de consumo entre los bienes ofrecidos).

Sin embargo, Harris (2009) muestra para el caso de Estados Unidos que, bajo casi cualquier supuesto razonable de incidencia, su impacto sobre la distribución del ingreso es progresivo porque las rentas de capital son percibidas básicamente por los grupos de más altos ingresos. Adicionalmente, Gravelle y Smetters (2006) demuestran que cuando la sustitución en el consumo entre productos nacionales e importados es imperfecta (debido, por ejemplo, a la diferenciación de productos o a razones tecnológicas), el IRE no recae en su totalidad sobre la fuerza de trabajo local sino que se traslada mayoritariamente al resto del mundo. En definitiva, una conclusión sobre la incidencia del IRE, trasciende el alcance de este trabajo y se debe reconocer que la cambiante situación internacional hace necesario un esfuerzo de investigación continuo.

Por último, en términos de simplicidad, desde su concepción decimonónica, el IRE no ha cambiado sustancialmente su estructura de diferencia entre ingresos y gastos. Si bien ha habido cambios puntuales, como las reglas de capitalización delgada o subcapitalización (*thin capitalization rules*), los precios de transferencia o los ajustes por inflación, no ha habido cambios sustanciales en la estructura del impuesto.¹⁵⁸ En realidad, BEPS será el cambio más importante que el impuesto haya tenido en su historia con la sucesión de posibles ajustes que representa, pero probablemente tampoco afecte su estructura.¹⁵⁹ Un mundo con un gran avance en integración económica y tecnologías de la información requiere -y puede- enfrentar complejidades mayores en la tributación así como nuevos diseños impositivos como el que estamos proponiendo. De hecho, todos los países, en mayor o menor medida, tienen provisiones que intentan fomentar que las empresas emprendan nuevas actividades que favorezcan determinadas acciones en beneficio¹⁶⁰ de la sociedad, desde el empleo al desarrollo local pasando por la inversión y la investigación. Esto nos lleva al papel de los incentivos en el impuesto a la renta de empresas desde la perspectiva del IRPF-CD.

¹⁵⁸ También pueden mencionarse los llamados Impuestos Mínimos de Renta, que exigen un pago en función de los activos, el ingreso bruto o el flujo de caja (IETU mexicano), pero que, salvo contadas excepciones como Guatemala o Belice, no son intentos de sustituir al IRE sino de paliar las carencias de control de las administraciones que los deben administrar. (De hecho, en estos dos países mencionados, en realidad se convierten en impuestos de otra naturaleza: impuestos a los ingresos brutos).

¹⁵⁹ Es posible que el mayor de ellos sea el caso de la posible liquidación sobre la rentabilidad operativa y no sobre la neta tradicional, en una forma muy similar a la utilizada para los impuestos complementarios en recursos naturales (por ejemplo, en Chile y Perú).

¹⁶⁰ En mucho menor medida se desestimulan actividades (por ejemplo, no aceptar deducciones de compras a informales) o se limitan ciertos gastos (como las reglas de capitalización o gastos efectuados en el exterior, en particular si son jurisdicciones de baja o nula tributación).

6.2. Incentivos en la imposición a la renta empresarial con diseño en revisión

Las diferencias en materia de dotaciones de infraestructura y/o de factores históricos particulares provocan una concentración de la producción y, por tanto, generan economías de aglomeración que benefician a las empresas radicadas en ciertos países o regiones. También inducen a la heterogeneidad en la estructura y dinámica productiva de países y regiones (Laurent et al, 2010). Por ello, la literatura más reciente reconoce tres clases de motivos para subsidiar la inversión. Los dos primeros son obvios: la compensación por fallas de mercado en el acceso al financiamiento y las disparidades regionales en materia de dotación de recursos de no libre movilidad. Otros estudios ponen énfasis como tercer factor de justificación de subsidio a la inversión en la necesidad de compensar a aquellas regiones aquejadas de debilidades institucionales (Porto y Vallarino, 2014).¹⁶¹

La efectividad de los incentivos tributarios en el IRE para la atracción de inversiones, el fomento de la innovación u otros objetivos sociales (empleo, desarrollo local, etc.) no está totalmente probada (Artana y Templado (2012), Bolnick (2004), Clark, (2007) y James (2009)). Sin embargo, sí que está demostrado que generan reducciones en la tasa efectiva del impuesto y en su recaudación. Como se vio, la integración comercial y financiera¹⁶² entre los países desarrollados forzó a la competencia, vía las tasas del IRE, las que se redujeron a casi la mitad en un cuarto de siglo.¹⁶³ Por su parte, en las naciones en desarrollo, los incentivos han operado mayoritariamente sobre la base imponible del IRE, desde vacaciones tributarias a las zonas francas, pasando por incentivos sectoriales, regionales o transversales (investigación y desarrollo, medio ambiente, etc.). De nuevo, su efectividad ha sido evaluada pocas veces, pero indefectiblemente han favorecido la evasión en América Latina hasta en un 52% (Barreix, Garcimartín y Velayos, 2013).

Más allá de esta discusión sobre su costo-efectividad, es difícil que la economía política aliente la eliminación de los incentivos en el IRE. Adicionalmente, en las legislaciones vigentes predominan la exoneración de las rentas empresariales repatriadas (régimen territorial), el diferimiento que remansa las utilidades en el extranjero, o bien se evita el impuesto por diversos mecanismos de elusión (*tax inversion*, instrumentos híbridos entre matrices y filiales, complicidad de las autoridades locales, etc.). Todo ello configura un futuro aciago a la neutralidad y la equidad horizontal del IRE así como a su rendimiento fiscal si no logra imperar la transparencia.

El diseño del IRPF-CD tiene fuertes implicancias sobre los incentivos:

- Al gravar por IRPF-CD los ingresos globales del inversionista, la renuncia fiscal beneficia directamente al país de residencia del inversor. Para los no residentes el IRE es un impuesto definitivo en el país de la fuente, que será determinado con mayor precisión mediante BEPS por jurisdicción. Debe recordarse que en las legislaciones actuales predomina el tratamiento ventajoso a las rentas obtenidas en el extranjero.

¹⁶¹ Podría añadirse un cuarto factor, el cumplimiento de objetivos estratégicos, consideración que no es puramente económica.

¹⁶² Incluyendo legislaciones más abiertas en materia de adquisiciones y fusiones internacionales.

¹⁶³ Existen excepciones como Estados Unidos donde las tasas (suma de las federales y estatales) no bajaron desde las reformas de los 80's y principios de los 90's, aunque sí hubo reducciones en las ganancias de capital.

- Al perderse la ventaja tributaria para el inversor extranjero en beneficio de su jurisdicción de residencia, los incentivos en el IRE son una mera transferencia entre fiscos y, por ende, razón para el país de la fuente de establecer renunciaciones fiscales exclusivamente en casos justificados; por ejemplo, si hay por tratado una cláusula *tax sparing*.¹⁶⁴
- Al impulsar a que los países cobren el IRE y no continúen en la “carrera al cero”, vía rebaja de tasas o exoneración de base, se fomenta la cooperación internacional, incluyendo la revitalización del *tax sparing*. En efecto, la jurisdicción del residente ahora conocerá con claridad cuál país es su socio en la generación de recursos por el impuesto, y el país huésped de la inversión podrá identificar al verdadero beneficiario final de la misma y donde éste tributa.

Adicionalmente, caben algunas consideraciones sobre las prácticas abusivas y la planificación tributaria agresiva de las firmas multinacionales y su relación con el IRPF-CD. En un mundo donde hay razonables fuentes de financiamiento pero escasa capacidad empresarial es deseable que existan firmas multinacionales. Éstas operan con calidad técnica de punta (*know how*) y cualificados recursos humanos de diversas culturas, y en el futuro probablemente operarán sin Estado al que se las asocie. Aunque es lógico que busquen poder de mercado y lucro, incluyendo la reducción de sus obligaciones tributarias, no se justifica que apliquen prácticas abusivas -de elusión y evasión- ambientadas por la incapacidad administrativa de algunas jurisdicciones y/o complicidad, mediante artilugios de opacidad, de otras. En este contexto, el IRPF-CD -de aplicarse con generalidad y siendo eficaz su control- tiene la ventaja de dejar sin interés cualquier práctica tributaria agresiva o elusiva de una empresa, dado que cualquier mayor beneficio antes de impuestos se trasladaría a un mayor IRPF-CD a pagar ese año en sede del socio persona física.

Además, la empresa multinacional no podría enmascarar los beneficios (lo que podríamos llamar práctica contable elusiva). En efecto, si lo hace a nivel local, el desajuste entre el *country-by-country report* y el análisis corporativo consolidado delataría esa práctica. Y si lo hace a nivel consolidado, colisionará con el interés final del accionista y el consejo de administración: ser rentable.

Finalmente, aunque pueda argumentarse que el IRPF-CD traspasará la competencia tributaria (en una suerte de *race to the bottom*) de la tributación sobre la empresa a la tributación sobre la persona, debe decirse que el impuesto a la renta empresarial bien determinado en el país de la fuente protege los ingresos fiscales de éste. Además, este diseño de renta permite determinar claramente quién se beneficia de la renuncia fiscal y con cuánto, tanto a nivel de la persona (residente) beneficiaria final de la renta como de la utilidad fiscal de la empresa (en el país anfitrión) como de los (dos) fiscos involucrados. En adición, el nuevo diseño permite identificar la contribución a la actividad, la inversión y el ahorro nacional de cada contribuyente, empresa y personas -residentes y no residentes- en la jurisdicción. Así, el país podrá determinar los tratamientos tributarios a cada uno de estos agentes según sus prioridades de política económica

¹⁶⁴ En los tratados tributarios puede incluirse el “*tax sparing*” por el cual los beneficios otorgados en el país fuente son reconocidos por el fisco de residencia del inversor. Si a esto sumamos la aplicación de BEPS por jurisdicción, se logra una mejor asignación de los recursos, mediante menores tasas de evasión y elusión que aseguran una competencia tributaria más transparente.

vis a vis sus objetivos nacionales, las ventajas y servicios que ese país brinda en un contexto competitivo y el proceso de economía política que determina cada incentivo fiscal.

7. Conclusiones

El sistema de imposición a la renta ha superado los 200 años de existencia y se ha caracterizado por su adaptación a los cambios culturales, económicos, políticos y sociales. Desde su concepción moderna de hace un siglo se ha convertido en el mayor recaudador en la historia de la humanidad. La consolidación de la liberalización económica a escala global en las últimas tres décadas ha impulsado nuevos diseños del impuesto que coexisten actualmente. Sin embargo, recién entrado el siglo XXI se conjuntan los importantes avances en la tecnología de la información y el impulso a la transparencia tributaria, producto de la crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión que la siguió en las economías desarrolladas, generando un nuevo contexto internacional. A esta realidad no puede ser ajeno el Impuesto a la Renta, que ya se está modificando por el intercambio automático de información y la implementación de BEPS. Por ello, proponemos un impuesto a la renta personal comprehensivo de todas las rentas del sujeto pasivo a escala mundial y en base devengada, con el impuesto a la renta empresarial que lo complementa en sus funciones de instrumento de políticas, control tributario y adelanto recaudatorio del propio IRPF-CD. En nuestro criterio, esta arquitectura permitiría aumentar la recaudación, la eficiencia, la equidad, la simplicidad y la “coordinabilidad” del tributo respecto a los diseños vigentes. Sin duda, el impuesto necesita modernizar su estructura ante los nuevos horizontes que se avizoran y este trabajo pretende ser un aporte a ese proceso.

Referencias

- Alvaredo F., A. Atkinson, T. Piketty, y E. Saez (2013). The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 27, Number 3.
- Alworth, J. y G. Arachi (2008). *Taxation Policy in EMU*. Comisión Europea. Bruselas.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini (2013). *Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment*.
- Artana, D. y I. Templado (2012). *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Avi-Yonah R. (2014). *Corporations, Society, and the State: A Defense of the Corporate Tax*. University of Michigan Law School Scholarship Repository.
- BID (2010). *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. BID, Eurosocial Fiscal (Unión Europea) y el Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Banco Mundial (2016). Base de Datos-Indicadores. <http://data.worldbank.org/indicator>
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006): *La equidad fiscal en los países andinos*. BID – DFID – CAN. http://www.comunidadandina.org/Upload/20116617173libro_EquidadFiscal.pdf
- Barreix, A. y J. Roca. (2007). *Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta*. Revista de la CEPAL, (92). Chile.
- Barreix, A.; Bès, M. y Roca, J. (2009): *Equidad Fiscal Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID – EUROsociAL. <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>
- Barreix, A. y J. Roca (2010). *Breve historia del impuesto a la renta*. Instituto de Estudios Fiscales de España. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf
- Barreix, A., J.C. Benítez, M. Bès, M. Pecho. y F. Velayos (2013). *Metiendo presión: Estimando la verdadera presión fiscal en América Latina y el Caribe*. La Presión Fiscal Equivalente. Instituto de Estudios Fiscales (IEF). http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2013_09.pdf
- Barreix, A.; C. Garcimartín y F. Velayos (2013). *El impuesto a la renta empresarial: el arte de competir por la inversión y aumentar la recaudación*. Capítulo 8 en Corbacho, A., Fretes, V & Lora, E. (editores), “Recaudar no Basta: los impuestos como instrumento de desarrollo”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC
- Barreix A. y F. Velayos (2013). *Towards a New International Taxation. The Experience from Latin America and the Caribbean*. Wolters Kluwer- Intertax, vol. 41, Marzo 2013.
- Barreix A., J.C. Benítez y M. Pecho (2016). *Revisitando el Impuesto a la Renta de Personas Físicas: Evolución e Incidencia*. Organización para el Desarrollo Económico, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. De próxima publicación.
- Barreix A., J. Roca y F. Velayos (2016). *Breve Historia de la Transparencia Tributaria*, en “50 años del CIAT” e Instituto de Estudios Fiscales (España). http://www.ief.es/recursos/publicaciones/documentos_trabajo.aspx?a=2016
- Benedek, D., R. De Mooij, M. Keen, y P. Wingender (2015). “Estimating VAT Pass Through”. IMF.
- BID - Serie Equidad Fiscal (2010): *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. BID – EUROsociAL e Instituto de Estudios Fiscales (España).
- BID – CIAT (2015) *Base de datos de la presión fiscal equivalente*. <https://mydata.iadb.org/idb/dataset/2s4s-9a98>

- BID, Instituto de Estudios Fiscales y EUROSociAL (2010). La Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2013). Survey of Consumer Finances. <http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>
- Bolnick, B. (2004). Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Trabajo preparado para AID por the Nathan-MSI Group.
- CEPAL (2016). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2015/index.htm
- Clark, S., A. Cebreiro y A. Böhmer (2007). Tax Incentives for Investment. A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries. París:Comunidad Andina y Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*. Washington D.C.
- CEPAL (2015). Nota conceptual; “Un Pacto Fiscal para la Igualdad”. EUROSociAL. [http://www.sia.eurosocias-ii.eu/files/docs/1421923480-01%20NC_pacto_fiscal_AL_\(ES\).pdf](http://www.sia.eurosocias-ii.eu/files/docs/1421923480-01%20NC_pacto_fiscal_AL_(ES).pdf)
- Devereux, M., R. Griffith y A. Klemm,(2004). Corporate income tax reforms and international tax competition”. Economic Policy, 17.35
- Demyanyk, Y. y O. van Hemert (2008). Understanding the Subprime Mortgage Crisis. <http://www.afi.es/EO/understanding%20subprime.pdf>
- Díaz de Sarralde S. y C. Garcimartín (2015). ¿Hay alternativas al modelo fiscal dominante? Una propuesta de impuesto global sobre la renta de las personas físicas. *Ekonomiaz* N.º 88, 2.º semestre.
- Feldstein, M. (2006). The Effect of Taxes on Efficiency and Growth. NBER Working Paper, n.º 12201, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fischer, I. (1942). Constructive Income Taxation. Harper and Bros. Nueva York.
- FMI (2011). Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo. Washington, D.C.
- FMI (2014). Spillovers on International Corporate Taxation. IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>
- FMI (2015). World Economic Outlook. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>
- Fohlin, C. (2016). A Brief History of Investment Banking from Medieval Times to the Present, en Cassis Y., C. Schenk y R. Grossman (editors), “Oxford Handbook of Banking and Financial History”.
- Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios (2015). Tax transparency in 2015, Report on Progress. OECD. <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>
- García Andrés, G (2016). “Por un cambio en la economía”, RBA editores.
- Gordon, J. (2014). Top 10 Reasons to Abolish the Corporate Income Tax. Wall Street Journal. <http://www.wsj.com/articles/john-steele-gordon-top-10-reasons-to-abolish-the-corporate-income-tax-1419899269>
- Gravelle, G. y K. Smetters (2006). Does the Open Economy Assumption Really Mean that Labor Bears the Burden of a Capital Income Tax? *Advances in Economic Analysis & Policy*, vol. 6, no. 1.
- Internal Revenue Service (2015). Individual Income Tax Shares (2012). <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/soi-a-ints-id1506.pdf>

- Haig, R. (1921). "The Concept of Income—Economic and Legal Aspects". The Federal Income Tax. Nueva York: Columbia University Press.
- Hall, R. y A. Rabushka (1983). Low Tax, Simple Tax, Flat Tax. McGraw-Hill
- Hall, R. y A. Rabushka (1995). The Flat Tax, 2nd. Edition. Hoover Institution Press.
- Harberger, A. C. (1962). The Incidence of the Corporation Income Tax. Journal of Political Economy 70(3). University of Chicago Press.
- Harris, B.H. (2009). Corporate Tax Incidence and Its Implications for Progressivity. Washington, D.C.: Tax Policy Center, Urban Institute y Brookings Institution. http://www.urban.org/UploadedPDF/1001349_corporate_tax_incidence.pdf.
- James, S. (2009). Tax and Non-Tax Incentives and Investments: evidence and Policy Implications. Washington, D.C.: IFC.
- Jorrat M. (2015). Síntesis Técnica de la Reforma Tributaria en Chile 2014: Cambios al Modelo de Tributación a la Renta e Impuestos Medioambientales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaldor N. (1955). An Expenditure Tax. Unwin University Books, Londres.
- Keen, M., Y. Kim y R. Varsano (2006). The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence. Fondo Monetario Internacional.
- Laurent H., O. Meunier y M. Mignolet (2010). Investissement direct étranger, régimes fiscaux, modes de financement et politique économique régionale, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 4, 797-824.
- Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution. Washington DC.
- Lustig, N. (2015). Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. Working Paper Nr. 410. Center for Global Development.
- Maddison, A. (2010). Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP. <http://www.ggdc.net/maddison/Maddison.htm>
- McKinsey Global Institute (2015). Debt and (not much) deleveraging. <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/debt-and-not-much-deleveraging>
- Kiff, J. y P. Mills (2008). Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets. IMF WP/07/188.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2005). Síntesis de la Consulta Pública sobre "Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria". Mimeo.
- Mitchell, B.R. (1998). International Historical Statistics: Africa, Asia & Oceania, 1750-1993. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Mitchell, B.R. (1998a). International Historical Statistics: Europe, 1750-1993. Nueva York, USA: Grove Dictionaries.
- Mitchell, B.R. (2003). International Historical Statistics: the Americas, 1750-2000. Nueva York, USA: Palgrave Macmillan.
- OCDE Data (2016). Statistical Portal. <http://stats.oecd.org/>
- OCDE (2015). Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 - 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, París.
- OCDE (2015a). Taxing Wages 2013 – 2014. OECD Publishing, París.
- OCDE (2015b). OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Explanatory Statement.

- OCDE (2011). Tax Reform Trends in OECD Countries. OECD 50th Anniversary. Challenges in Designing Competitive Tax Systems. París.
- OCDE (2009). Engaging with high net worth individuals on tax compliance. París.
- Overesch, M. y J. Rincke (2011). What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks. *The Scandinavian Journal of Economics* 113(3) Septiembre: 579–602.
- Picciotto, S. “Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations”. Tax Justice Network (TJN), December 9, 2012. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf
- Picos, F. (2003). Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos. Documento de trabajo no. 12/03. Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2003_12.pdf
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Piotrowska, J. y W. Vanborren (2008). The Corporate Income Tax Rate-Revenue Paradox: Evidence in the EU. Working Paper 12. Comisión Europea, Bruselas.
- Porto L., y D. Vallarino (2014). Alternativas a los Incentivos a las Exportaciones en el Diseño de Políticas de Atracción a la Inversión. Mimeo BID.
- Schuknecht, L. y V. Tanzi. (2000). *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sorensen, P. (2006). Can capital income taxes survive? And should they? *CESifo Economic Studies*, 53.2.
- Spencer, D. “Transfer Pricing: Formulary Apportionment is not a panacea”, Part 1 and Part 2. *Journal of International Taxation*, April and May, 2014.
- Statistical Yearbook of the League of Nations. (1945). *Public Finance Statistics*. <http://digital.library.northwestern.edu/league/stat.html#1942>
- Steinmo, S. (1993). *Taxation & Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press, New Haven and London.
- OECD, IDB, CIAT (2016). Taxing Wages and Informality in Latin America and the Caribbean. (de próxima publicación).
- Tax justice network (2013). Unitarily Taxation: Our responses to the critics. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Unitary_Taxation_Responses-1.pdf
- Tax justice network (2013a). Ten reasons to defend the Corporation Tax. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten_Reasons_Full_Report.pdf
- Yagan. D. (2015). Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review* 2015, 105(12): 3531–3563.