

Mirada crítica al proyecto de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera

Michel Jorratt
Enero de 2019

- La reforma tributaria de 2014 fue consecuencia de un amplio debate sobre el sistema tributario chileno, basado en un diagnóstico previo que lo identificaba como un sistema regresivo, de baja recaudación, con asimetría que beneficiaba fuertemente a las rentas empresariales y espacios que favorecían la evasión y la elusión.
- Aunque la ley finalmente promulgada fue fruto de un amplio acuerdo parlamentario, que significó incorporar varios cambios que la distanciaron del proyecto original, el debate no ha cesado. Se la responsabiliza del bajo crecimiento y la baja inversión; a pesar de que aún no entra en régimen, se afirma que no recaudó lo prometido y que no tuvo los efectos distributivos que se esperaba; y se enfatiza la supuesta complejidad del nuevo sistema en relación con su antecesor.
- Todo esto ha servido de argumento para que el actual gobierno plantee una nueva reforma tributaria, cuyos objetivos declarados son modernizar y simplificar el sistema tributario, pero de cuya lectura rápidamente se deduce que su principal efecto es retrotraer parcialmente los cambios implementados, reduciendo la tributación de los sectores más acomodados y debilitando a la administración tributaria.



Introducción

La reforma tributaria de 2014 fue consecuencia de un amplio debate sobre el sistema tributario, iniciado en la década pasada, que tomó mayor fuerza durante el año 2012. Dicha reforma se hizo cargo de un diagnóstico previo, que daba cuenta de un sistema tributario regresivo, de baja recaudación, con una asimetría que beneficiaba fuertemente a las rentas empresariales y un conjunto de espacios que favorecían la evasión y la elusión.

El debate parlamentario se centró en la supuesta complejidad de implementación de la propuesta, además de los efectos negativos que esta podría tener sobre la inversión y el crecimiento. Es así como, para su aprobación, fue necesario negociar con la oposición varios cambios al proyecto original, lo que tuvo como consecuencia que la ley finalmente promulgada se distanciara, en varios aspectos, de la idea inicial.

Desde entonces, el debate en torno a la reforma tributaria y sus consecuencias no ha cesado. Con más eslóganes que fundamentos, se le acusa de ser la responsable del bajo crecimiento y la baja inversión; a pesar de que aún no entra en régimen, se afirma que no recaudó lo prometido y que no tuvo los efectos distributivos que se esperaba; y se enfatiza la supuesta complejidad del nuevo sistema en relación con su antecesor.

Todo esto ha servido de argumento para que el actual gobierno plantee una nueva reforma tributaria, cuyos objetivos declarados son modernizar y simplificar el sistema tributario, pero de cuya lectura rápidamente se deduce que su principal efecto es retrotraer parcialmente los cambios implementados, reduciendo la tributación de los sectores más acomodados y debilitando a la administración tributaria.

El objetivo de este trabajo consiste en desarrollar un análisis crítico de la propuesta del gobierno actual, evaluando sus consecuencias en equidad, simplicidad y recaudación.

Ejes de la reforma del gobierno de Michelle Bachelet y su fundamento

Diagnóstico previo a la reforma

La propuesta de reforma tributaria de 2014 se basó en un exhaustivo diagnóstico, que daba cuenta de una serie de deficiencias que tenía nuestro sistema tributario.

Insuficiencia recaudatoria

En primer lugar, había un problema de insuficiencia recaudatoria, que impedía emprender las reformas que la sociedad demandaba. A medida que los países crecen, las demandas sociales aumentan y Chile no es la excepción, como lo demuestran las distintas movilizaciones sociales desarrolladas durante estos últimos años. Frente a la demanda por mayor gasto público, lo responsable era plantear una reforma tributaria que incrementara los ingresos fiscales de forma permanente.

Inequidad vertical

En segundo lugar, se constataba que nuestro sistema tributario era regresivo. Es decir, después de aplicar los impuestos la distribución del ingreso empeora levemente. La razón era que la recaudación se basaba fuertemente en el IVA, que es un impuesto regresivo. Por el contrario, el impuesto a la renta, cuyo diseño era progresivo, tenía un bajo poder recaudatorio, siendo incapaz de revertir la regresividad del IVA. Esta característica del sistema tributario contrastaba con la de muchos países, en donde los impuestos son una herramienta útil para redistribuir ingresos.¹

Inequidad horizontal

También se verificaba que el impuesto a la renta era muy inequitativo horizontalmente, lo que implica que personas que ganaban lo mismo no pagaban necesariamente el mismo impuesto. La principal fuente de esta inequidad era el trato desigual que recibían las rentas del trabajo y las rentas empre-

1. Ver, por ejemplo, Alari Paulus et al (2009), para el caso de los países de la Unión Europea.



sariales. Mientras las primeras tributaban en base devengada, las segundas lo hacían en base a retiros. Esto significaba, en la práctica, que un empresario de altos ingresos tenía una tasa efectiva de impuesto a la renta cercana al 15%, mientras que un asalariado de similar nivel de renta pagaba en torno a un 27% (Jorratt, 2009).

Amplios espacios de evasión y elusión

Por último, el impuesto a la renta favorecía la evasión y la elusión, por ejemplo, al incentivar la creación de sociedades de inversión con el único fin de postergar el pago de impuestos. Además, buena parte de las utilidades registradas en el Fondo de Utilidades Tributables (FUT), fueron en realidad retiradas y consumidas, pues existía una serie de estrategias para retirar utilidades sin pagar impuestos. Al mismo tiempo, se observaba un sostenido aumento de la evasión del IVA, a partir del año 2007, atribuible a un cambio de estrategia de la administración tributaria, que se orientaba principalmente a la facilitación, dejando de lado el control y la fiscalización.

Origen de las deficiencias

Todas las deficiencias antes mencionadas tenían como principal origen el particular diseño del impuesto a la renta, creado a comienzos de la década de 1980. En el caso de las rentas empresariales, el sistema anterior a la reforma de 2014 contemplaba un régimen integrado en base a retiros, caracterizado por una gran brecha entre la tasa marginal máxima del impuesto personal (40%) y la tasa del impuesto a las empresas (20%). Si bien, esta brecha se había ido reduciendo $\frac{3}{4}$ en 1988 llegó a ser de $50\% \frac{3}{4}$, seguía siendo de una magnitud lo suficientemente grande como para incentivar figuras elusivas y evasivas, que llevaban a que las rentas del capital tuvieran una carga tributaria efectiva bastante más baja que la que soportaban las rentas del trabajo.

Este esquema de tributación buscaba estimular la reinversión de las utilidades. Sin embargo, diversos antecedentes estadísticos mostraban que tal objetivo no se cumplía, o lo hacían a un gran costo en términos de recaudación y equidad. Por ejemplo, las cifras mostraban 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. Es así que las cifras de cuentas nacionales mostraban que los retiros y dividendos que llegaban a los hogares eran casi cuatro veces superiores a los que se declaraban ante la administración tributaria.

Comunicacionalmente, la propuesta de reforma se centró en la eliminación del FUT, que no es más que un registro que servía para llevar la cuenta de las utilidades no distribuidas y del crédito de primera categoría a que tendrían derecho las personas naturales una vez producida la distribución. Pero el propósito fundamental que se perseguía era realmente eliminar el diferimiento hasta el infinito de la tributación personal de las rentas empresariales, ocasionado por esta tríada compuesta por la brecha de tasas, la tributación en base a retiros y las prácticas evasivas y elusivas.

Se concluyó que, para un incremento sustantivo de la recaudación y una mejora real de la equidad, era fundamental modificar e incrementar la tributación de las rentas del capital, aproximándola a la de las rentas del trabajo. Ese fue el objetivo de las modificaciones al Impuesto a la Renta que introdujo la reforma tributaria, y que a continuación se explican.

La reforma propuesta en 2014

El proyecto de ley de reforma tributaria enviado al Congreso en 2014 se hacía cargo del diagnóstico anterior, pues elevaba la carga tributaria en 3% del PIB, pero lo hacía de una manera progresiva y horizontalmente equitativa, eliminando el tratamiento preferencial a las rentas del capital, al mismo tiempo que fortalecía a la administración tributaria, creando una norma general antielusión, como las que existen en la mayor parte de los países desarrollados, otorgándole nuevas facultades y recursos.

Las modificaciones más importantes del proyecto de ley, tanto en términos de diseño como de recaudación, fueron las introducidas al Impuesto a la Renta. El proyecto contemplaba el reemplazo del sistema de



tributación de las rentas empresariales por uno nuevo, denominado Sistema de Tributación en Base a Rentas Atribuidas. El principal cambio de este sistema, en relación con su antecesor, consistía en que los dueños de las empresas deberían declarar como rentas anuales su participación en las utilidades devengadas en las empresas, en vez de los dividendos o retiros percibidos. Así mismo, se eliminaban algunos regímenes simplificados y se restringían los de renta presunta, que eran utilizados para eludir el pago de impuestos, al tiempo que se perfeccionaba y ampliaba un régimen simplificado para pequeñas y medianas empresas, conocido como el 14 ter.

El sistema de renta atribuida se basa en la idea de que las rentas que genera una empresa pertenecen a las personas naturales que, directa o indirectamente, son propietarias de ella. Esta idea está presente en muchos sistemas tributarios del mundo. Por ejemplo, en la mayor parte de los países de la OCDE, los negocios individuales y las sociedades de personas se consideran “transparentes” para fines tributarios. Eso significa que las rentas de estas empresas fluyen hasta las personas naturales dueñas de estas y se gravan con el impuesto a la renta personal.

Este sistema es de integración total. Las empresas pagan un impuesto del 25% sobre las utilidades, que no es más que un pago a cuenta de los impuestos personales. Es así como al término del año tributario las empresas deben atribuir a sus socios la participación que les corresponda en las utilidades del año, con el propósito de que cada uno de ellos incorpore esta renta a su base imponible personal, a la vez que puede rebajar como crédito el impuesto de 25% que pagó la empresa sobre la participación correspondiente. En definitiva, la renta empresarial tributa en manos de sus dueños, pagando la tasa impositiva que a cada uno le corresponda en su impuesto personal.

La reforma aprobada

Las modificaciones propuestas al impuesto a la renta, más otras que contemplaba el proyecto original, generaron una fuerte oposición en los grupos afectados y, por ende, en varios parlamentarios, poniendo en riesgo la aprobación de la iniciativa, lo que motivó que finalmente se llegara a un protocolo de

acuerdo entre gobierno y oposición, con un conjunto de modificaciones al proyecto original.

En lo que tiene que ver con el Impuesto a la Renta, a partir de este protocolo se establecieron dos regímenes generales y optativos de tributación para las empresas. Primero, el Régimen de Tributación en base a Renta Atribuida, antes descrito. Segundo, un Sistema Semi Integrado, que mantiene la tributación en base a retiros, pero con integración parcial.

En el régimen semi integrado las empresas pagan un impuesto del 27% sobre las utilidades tributarias. Por su parte, los dueños de las empresas tributan por los retiros de utilidades. Del impuesto personal determinado, pueden rebajar como crédito un 65% del 27% que dichas cantidades pagaron en la empresa. Como la tasa marginal máxima del impuesto personal es de un 35%, las rentas empresariales, bajo este sistema, son gravadas con una tasa global máxima de 44,45%. Esta tasa se obtiene de sumar al 35% del impuesto personal la parte no recuperable del 27% pagado en la empresa, que alcanza a 9,45% ($27 \times (1 - 0,65)$).

Es interesante notar que fue la oposición de entonces quien propuso este sistema con integración parcial que, en teoría, tiene una tasa definitiva de tributación más alta que el régimen de renta atribuida (44,45% versus 35%). Pero, para los grandes empresarios, es más conveniente este sistema, pues permite postergar la tributación sobre los retiros de utilidades, incluso indefinidamente, de acuerdo con la experiencia del sistema anterior. Es decir, para un gran empresario acogido al régimen semi integrado, su tasa media de tributación estará más cerca del 27% que del 35% que pagaría bajo el régimen de renta atribuida.

La reforma a la reforma

El 9 de diciembre de 2015 el Ejecutivo ingresó al Congreso un proyecto de ley que proponía un conjunto de modificaciones a la Reforma Tributaria que, en el caso del Impuesto a la Renta, apuntaban a la simplificación de los sistemas de tributación.

Con el propósito de limitar al mínimo las interacciones entre empresas con distintos regímenes



tributarios, esta ley limitó el acceso al régimen de renta atribuida solo a las empresas individuales y sociedades de personas o por acciones, cuyos socios o accionistas sean todas personas naturales o contribuyentes sin domicilio ni residencia en el país. Por cierto, estos contribuyentes pueden optar entre este régimen o el semi integrado. Pero quienes no cumplen estas condiciones deben obligatoriamente acogerse al régimen semi integrado.

En definitiva, esta ley de simplificación dejó un único régimen general de tributación, el semi integrado, acompañado de dos regímenes optativos y principalmente para pymes: el de renta atribuida, con contabilidad completa, y el régimen del artículo 14 ter, con contabilidad simplificada. De paso, también eliminó tres de los siete registros que se exigía llevar en el régimen de renta atribuida.

Proyecto de ley de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera: objetivos y consecuencias

Objetivos y medidas del proyecto de ley

En el Mensaje del Proyecto de Ley de Sebastián Piñera² se señala que la reforma tributaria del gobierno anterior aumentó significativamente la carga tributaria de las empresas, generó mayor incertidumbre jurídica, complejizó las normas tributarias y redujo los incentivos al ahorro y a la inversión. Por lo tanto, el proyecto de ley del nuevo gobierno tendría como objetivo revertir lo anterior, avanzando “hacia un sistema más moderno, más simple y más equitativo, que promueva la innovación y el emprendimiento, con un marco legal más preciso, cimentado en base al principio de legalidad tributaria” (p. 3). A su vez, se indica que este proyecto “otorgará mayor simpleza y certeza jurídica a los contribuyentes, reduciendo la burocracia, los altísimos costos de cumplimiento, los espacios de arbitrariedad y discrecionalidad que hoy día tiene nuestro sistema tributario y que afecta especialmente a las pequeñas, medianas y microempresas” (p. 3).

2. Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>, el 25 de enero de 2019.

De acuerdo con lo indicado en el mensaje del proyecto, la iniciativa se funda en seis principios:

- 1) Equidad y justicia en la distribución de los tributos;
- 2) Simplicidad de las normas y procesos tributarios;
- 3) Certeza y seguridad jurídica;
- 4) Competitividad;
- 5) Estabilidad; y
- 6) Suficiencia a fin de hacer frente a los gastos del Estado.

En la tabla 1 se resumen las medidas propuestas por la iniciativa, siguiendo el mismo orden y clasificación explicitado en el mensaje del proyecto.

Tabla 1

A. Medidas procrecimiento

1. Depreciación acelerada transitoria, general y para la Región de La Araucanía.
2. Reducción del IVA a las viviendas con valor de construcción entre 2 mil y 4 mil UF.
3. Extensión de beneficio para zonas extremas.
4. Modernización de procedimientos de solicitud de devolución de IVA.

B. Iniciativas modernizadoras, de simplificación del sistema tributario y de seguridad jurídica

5. Modernización y simplificación del sistema de tributación de las empresas: sistema único y más equitativo.
6. Modernización y simplicidad del Régimen de Tributación de las pymes.
7. Normas que introducen seguridad jurídica.
8. Derechos del contribuyente: “Defensoría de Derechos del Contribuyente” (“DEDECON”) y nuevo catálogo acorde a la experiencia internacional.
9. Otras medidas modernizadoras.
 - a. Documentación electrónica.
 - b. Modernización y facilitación de normativa sobre donaciones y entregas de bienes a título gratuito.
 - c. Modernización de la tributación de las ganancias de capital.
 - d. Modernización y simplificación de las normas de tributación internacional.
 - e. Impuesto a los servicios digitales (“ISD”).
 - f. Modificaciones al impuesto verde a las fuentes fijas.
 - g. Modernización de facultades de fiscalización del servicio.

En mi opinión, existe una clara disociación entre los objetivos declarados del proyecto y el contenido del mismo, de tal forma que su implementación significaría un retroceso en equidad horizontal y progresividad del sistema, una pérdida de recaudación en torno a los mil millones de dólares y un



debilitamiento de la administración tributaria y el cumplimiento tributario, no observándose avances significativos en simplicidad y modernización.

Impacto en equidad horizontal

Según se declara en el mensaje del proyecto, el gobierno estima que hay una necesidad de “avanzar en equidad horizontal, de manera que un mismo tipo de rentas tenga una tributación igual, sin que el sistema tributario arbitre a favor de unas u otras, ni discriminen por el lugar de residencia del contribuyente” (p. 5).

Para avanzar en equidad horizontal, el proyecto propone un sistema de tributación a la renta único, totalmente integrado, en que los propietarios tributan en base a retiros efectivos. Las pymes, por su parte, se regirán por el mismo sistema, pero con adecuaciones a su realidad particular.

Es decir, el gobierno plantea la hipótesis de que la integración total del actual régimen semi integrado restauraría la equidad horizontal que supuestamente se perdió con la reforma de 2014, atributo que consiste en que personas que ganan lo mismo deben pagar el mismo impuesto.

Para validar su hipótesis, se centran en un conjunto de 150 mil pymes que están en el régimen semi integrado, pagando una sobre tasa de 9,45%. Un ejemplo más concreto para ilustrar el punto sería el siguiente: imaginemos un pequeño empresario que está en el régimen semi integrado y obtiene una renta anual de 7 millones de pesos, la que retira íntegramente. Esa renta es inferior al límite del tramo exento del impuesto personal (13,5 Unidades Tributarias Anuales), por lo que su impuesto a la renta debiera ser igual a cero, como ocurriría si la misma renta la obtuviera en calidad de trabajador dependiente. Sin embargo, al tributar bajo el régimen semi integrado, se ve obligado a pagar como impuesto definitivo el 35% del impuesto de primera categoría, el que no se permite recuperar como crédito. Como la tasa de primera categoría bajo este régimen es de un 27%, el impuesto final a pagar sería de 661.500 pesos, equivalente a un 9,45% de su renta.

La argumentación anterior, si bien es técnicamente cierta, olvida que ninguna pyme está obligada a tributar bajo el régimen semi integrado. En efecto, para ellas existen los regímenes de renta atribuida y 14 ter, ambos cien por ciento integrados y en base a renta atribuida. En cualquiera de ellos, la persona del ejemplo anterior no pagaría impuesto a la renta, tal cual ocurriría con un trabajador dependiente con la misma renta.

Frente a este razonamiento, algunos rebaten que no todas las pymes pueden optar por los regímenes de renta atribuida y 14 ter, ya que tienen limitaciones de acceso. Efectivamente, la ley 20.899, conocida como la reforma a la reforma, restringió, a mi juicio, injustificadamente, el acceso al régimen de renta atribuida, por lo que no pueden acogerse a él ni las sociedades anónimas ni las sociedades de personas que tengan uno o más socios que sean personas jurídicas. También el 14 ter tiene restricciones similares. Sin embargo, hay tres razones por las que esta crítica no es relevante. En primer lugar, la cantidad de pymes que se hallan en esta condición representan una proporción minúscula del total. En efecto, de acuerdo con estadísticas que se pueden obtener del sitio web del SII,³ son del orden de 16 mil, lo que representa un 1,7% del total. En segundo lugar, siempre es posible modificar la estructura societaria para evitar caer en esta excepción. Por último, los empresarios pymes pueden retirar las ganancias en la forma de un sueldo empresarial, con lo que no habría doble tributación, aun estando en el régimen semi integrado.

En realidad, el proyecto no solo no avanza en equidad horizontal, sino que genera todo lo contrario, al reestablecer el trato preferencial a las rentas del capital existente antes de la reforma de 2014. Los sistemas integrados en base a retiros, como el que propone el proyecto, son por definición horizontalmente inequitativos, pues permiten a los empresarios de altos ingresos postergar parte de su tributación hasta el momento del retiro. Por lo demás, si no fuera así no se entendería por qué, durante la discusión de la reforma en 2014, la oposición de entonces propuso el sistema semi integrado como

3. Disponibles en http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_y_estudios_del_sii.html



condición para aprobar la iniciativa, cuando el régimen de renta atribuida propuesto por el gobierno era totalmente integrado, asegurando así la plena equidad horizontal.

Pero, además, los regímenes en base a retiros castigan a los pequeños empresarios que están dispuestos a reinvertir sus utilidades, toda vez que se ven obligados a pagar el impuesto de primera categoría por las utilidades retenidas, que solo podrán recuperar una vez que distribuyan esas utilidades.⁴ Por lo tanto, tampoco parece razonable que para supuestamente beneficiar a las pymes se reemplace el régimen simplificado del artículo 14 ter por otro en base a retiros.

Impacto en progresividad

Otro atributo deseable de los sistemas tributarios es la equidad vertical, esto es, que las personas de altos ingresos paguen proporcionalmente más impuestos. Este fue uno de los objetivos principales de la reforma de 2014, cuestión corroborada por un estudio del Banco Mundial (2016), que concluyó que “el efecto de la reforma se concentra en el 1% más alto de la distribución de ingreso, para quienes la tasa media efectiva del impuesto a la renta pasa de

12,7%, antes de la reforma, a cerca del 18,5% con la reforma en régimen.” (p. 50)

Lamentablemente, este efecto de la reforma anterior se perderá, en gran medida, de aprobarse la iniciativa legal del actual gobierno, pues contiene varias medidas que son claramente regresivas. Así, por ejemplo, la medida que contempla integrar cien por ciento el actual régimen semi integrado, cuyo costo en régimen se estima en 833 millones de dólares, beneficiará casi íntegramente al 10% de la población con mayores ingresos. Fairfield y Jorratt (2015) estiman, en base a datos del SII, que el 89% de los retiros de utilidades y dividendos son percibidos por el decil de mayores ingresos, y el 44% llega al 1% de mayores ingresos. Si la medida propuesta beneficiara a todas las empresas por igual, su costo se distribuiría según esos mismos porcentajes. Pero sabemos que la medida beneficia solo a las 152 mil empresas que están en el régimen semi integrado (el 16% del total de empresas), que a su vez son las que pertenecen a los empresarios de más altos ingresos. En conclusión, con toda seguridad podemos afirmar que cerca del 100% del costo de la medida irá a parar a los bolsillos de las personas pertenecientes al decil superior, y bastante más de la mitad irá a manos del 1% de mayores ingresos.

Tabla 2

Concentración de las utilidades distribuidas y las ganancias de capital

Percentil	Retiros de utilidades y dividendos		Ganancias de capital	
	Millones de \$	% del total	Millones de \$	% del total
99-100	1.728.583	44,5	238.455	74,8
95-99	1.386.792	35,7	35.307	11,1
90-95	336.131	8,6	10.302	3,2
80-90	239.601	6,2	16.154	5,1
60-80	143.399	3,7	5.201	1,6
40-60	50.777	1,3	8.324	2,6
0-40	2.517	0,1	5.093	1,6
Total	3.887.801	100,0	318.837	100,0

Fuente: Fairfield y Jorratt (2015), tablas de trabajo. En base a datos del SII del año 2010.

4. Una forma de evitar este castigo sería retirando las utilidades y luego incrementar el capital por igual monto. Sin embargo, esa planificación tiene costos legales que para las empresas más pequeñas son significativos.



Otra medida regresiva que contiene el proyecto es la reducción de la tasa de impuesto a las ganancias de capital en la venta de acciones y derechos sociales. El proyecto propone una tasa máxima de 20% para estas rentas, usando como argumento el clásico error de la supuesta doble tributación que se produciría al gravar las ganancias de capital. La única doble tributación que puede ocurrir en estos casos es cuando la ganancia de capital se produce como consecuencia de las utilidades retenidas, que ya pagaron el impuesto de primera categoría. Sin embargo, esa posible doble tributación ya fue corregida en la reforma de 2014, al disponer que en la determinación del mayor valor se debe deducir la proporción de las utilidades que se retuvieron durante el periodo en que las acciones o derechos sociales se mantuvieron en poder del enajenante. Luego, no habiendo un argumento de eficiencia que justifique esta reducción en la alícuota, por debajo de la que se ha establecido con carácter general, no cabe sino concluir que se trata de una medida que busca beneficiar a los sectores más acomodados, que son los que obtienen este tipo de rentas. Cabe señalar que las ganancias de capital muestran una concentración aun mayor que los retiros y dividendos, puesto que el 75% son percibidas por el 1% de mayores ingresos.

Otra medida regresiva es la ampliación del crédito especial de IVA para las viviendas. Con la reforma de 2014 este crédito especial se restringió a viviendas con un valor de construcción de hasta 2.000 UF, beneficio equivalente a aplicar una tasa reducida de IVA del 6,65%. En esta ocasión, se pretende extender el beneficio a viviendas con valor de construcción de hasta 4.000 UF (con precio final de venta en torno a 7.000 UF), aplicándoles una tasa reducida de 9,5%.

Por último, también es importante mencionar que los incentivos transitorios de depreciación instantánea del 100% de las compras de activos fijos en la Araucanía y del 50% en el resto del país, también son regresivos, porque en la reforma de 2014 se estableció para las pymes regímenes de depreciación más favorables que aquellos, por lo que esta medida

transitoria beneficiará exclusivamente a la gran empresa.

Impacto en simplificación

En el mensaje se considera también necesario simplificar el sistema impositivo, para permitir una “adecuada comprensión y aplicación del mismo, lo que implica contar con reglas claras y asequibles en su comprensión, su contenido y espíritu por todos los contribuyentes y no solo para quienes pueden contar con asesorías especializadas.” (p. 6)

El proyecto contribuiría a la simplificación a través de la creación del sistema de tributación único a la renta antes mencionado, en base a retiros, acompañado de la denominada “cláusula pyme”, que otorga a estas empresas cuatro posibilidades de determinar la base imponible. Esta fórmula vendría a solucionar lo que, en palabras de los críticos de la reforma de 2014, sería la tremenda complejidad que generó la coexistencia de tres regímenes de tributación, a saber: el semi integrado, la renta atribuida y el 14 ter.

Llama la atención este análisis, considerando que la ley 20.899 justamente vino a establecer un régimen único de tributación, el semi integrado, acompañado de dos alternativas para las pymes, la renta atribuida y el 14 ter. Es decir, si antes había tres regímenes coexistiendo, ahora habrá cinco,⁵ por lo que, en la lógica de los críticos de la reforma de 2014, se estaría aumentando la complejidad.

5. En rigor, antes de la reforma de 2014 había 14 regímenes de tributación para las rentas empresariales: general, 14 bis, 14 ter, 14 quater, contabilidad simplificada, cuatro rentas presuntas (agrícola, minera, transporte y bienes raíces), y cinco para pequeños contribuyentes (mineros, comerciantes, suplementeros, talleres artesanales y pescadores artesanales); con la reforma de 2014, bajaron a 12, pues se creó la renta atribuida y se eliminó el 14 bis, el 14 quater y la renta presunta de bienes inmuebles; la reforma propuesta por el Ejecutivo vuelve a 14, pues elimina el 14 ter y crea tres nuevas opciones para las pymes.



Tabla 3

<p>1. Un único régimen general (Art. 14, Letra B)</p> <ul style="list-style-type: none"> - En base a retiros. - Semi integrado. 	<p>1. Un único régimen general (Art. 14, Letra A)</p> <ul style="list-style-type: none"> - En base a retiros. - 100% integrado.
<p>2. Dos regímenes para pymes</p>	<p>2. Cuatro regímenes para pymes</p>
<p>a) Simplificado del Art. 14 ter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contabilidad simplificada. - En base a renta atribuida. - 100% integrado. - Ingresos percibidos y gastos pagados. 	<p>a) Contabilidad completa (Art. 14, Letra D)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contabilidad completa. - En base a retiros. - 100% integrado. - Dep. instantánea y deducción de inventario.
<p>b) Renta atribuida (Art. 14, Letra A)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contabilidad completa. - En base a renta atribuida. - 100% integrado. 	<p>b) Régimen de transparencia (Art. 14, Letra F)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contabilidad completa. - En base a renta atribuida. - 100% integrado. <p>c) Contabilidad completa en base caja (Art. 14, Letra D)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contabilidad completa. - En base a retiros. - 100% integrado. - Ingresos percibidos y gastos pagados. <p>d) Renta presunta (Art. 14, Letra D)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sin contabilidad. - En base a renta atribuida. - 100% integrado. - Renta presunta equivalente a ingresos por margen presunto. - Para empresas con ingresos de hasta 10.000 UF.

Los críticos de la reforma de 2014 también se han quejado de la complejidad de los registros y declaraciones juradas que exige la reforma de 2014, y se han apoyado últimamente en los reclamos del Colegio de Contadores con ocasión de la Operación Renta 2018, en que comenzaron a regir estas nuevas disposiciones. Es innegable que todo cambio de sistema tiene un costo de aprendizaje. Los reclamos del Colegio de Contadores parecían apuntar en ese sentido, pues tenían que ver con los plazos otorgados por el SII para la entrega de las declaraciones juradas, más que con la complejidad de ellas. De hecho, es evidente que los nuevos registros de rentas empresariales son más simples que los anteriores Fondo de Utilidades Tributables (FUT) y Fondo de Utilidades No Tributables (FUNT).

Después de tanta crítica, el Ejecutivo algo tenía que proponer en este sentido. Sin embargo, para los técnicos no era fácil crear una propuesta de registros más simple que la existente. Es por eso que, a pesar del discurso, la propuesta mantiene casi íntegramente los registros exigidos para el régimen semi integrado. Solo hay cambios marginales en la for-

ma de determinar los créditos contra los impuestos personales. Hay también una pseudo simplificación, al disponer que quedarán liberadas de llevar los registros RAI y DDAN las empresas que no tengan rentas exentas o ingresos no renta, y que por lo tanto todos sus retiros están gravados con los impuestos personales. Pero, agrega la disposición, estos registros se deberán reconstituir cuando se quiera demostrar que lo que se retira es capital, que no está gravado con los impuestos personales. Ahora bien, la única manera de saber si lo que se retira es capital o rentas afectas, es realizar los cálculos de las rentas acumulada y las rentas devengadas en el ejercicio, para luego compararlas con los retiros. Luego de ello, efectuar anotaciones en el registro es un trabajo menor, por lo que esta liberación no tendrá efectos prácticos. Es decir, de aprobarse esta iniciativa, los contadores seguirán realizando prácticamente el mismo trabajo que en la última Operación Renta.

En otro ámbito, también serían medidas que contribuyen a la simplicidad, la creación de la carpeta electrónica personal y la masificación de la boleta electrónica. Es importante notar que estas medidas



son parte de la modernización permanente de la administración tributaria, que no requieren ser establecidas por ley y que con toda seguridad se avanzará en esta línea con independencia del destino que tenga este proyecto de ley.

Impacto sobre las pymes

El 99% de las empresas en Chile califica como pyme. Por ello, no es extraño que para concitar apoyo para una reforma como esta se busque demostrar que es beneficiosa para este segmento de contribuyentes. Es así como en el mensaje se transmite la idea de que se está creando un sistema tributario para las pymes que es “simple, moderno y equitativo” (p. 19).

El proyecto elimina el actual régimen simplificado del artículo 14 ter y, en su reemplazo, establece un régimen con contabilidad completa, en base a retiros y con algunas simplificaciones, como la depreciación instantánea, la posibilidad de deducir los inventarios y la liberación de llevar corrección monetaria.

En realidad, el régimen propuesto para pymes no es más simple que el 14 ter. En primer lugar, exige llevar contabilidad completa, a diferencia del 14 ter, que solo requiere una contabilidad simplificada, en base a diferencia de ingresos y egresos. En segundo lugar, exige llevar los registros de rentas empresariales, mientras que el 14 ter no los requiere. En tercer lugar, los beneficios de depreciación instantánea, deducción de inventarios y corrección monetaria también existen en el 14 ter.

Por otro lado, el régimen propuesto vuelve a la lógica de tributación en base a retiros, cuando es un hecho innegable que esa forma de tributación es perjudicial para las pymes. En efecto, la tributa-

ción en base a retiros obliga a pagar el impuesto de primera categoría por las utilidades retenidas, tasa superior a la tasa media del impuesto personal de los empresarios pyme. Como la tasa de primera categoría propuesta para este régimen es de un 25%, la tributación en base a retiros solo sería conveniente para empresarios cuya participación en las utilidades de la empresa sea superior a 132 millones de pesos anuales. Por debajo de esa cantidad la tributación en base a retiros se transforma en un incentivo a la distribución de utilidades.

El Ejecutivo está consciente de este problema. Es por ello que otorga otra alternativa a las pymes, denominada “régimen de transparencia”, que no es más que el mismo régimen de renta atribuida, pero con otro nombre.

Por otro lado, el proyecto crea una alternativa para las pymes con ingreso anuales inferiores a las 10.000 UF. Se trata de un régimen de renta presunta, en el que el SII determinará la base imponible de estas empresas, a partir de un margen de utilidad presunto para cada actividad económica, que se aplicará sobre los ingresos efectivos de cada empresa. De aprobarse, este régimen causará los mismos problemas que ya conocemos a partir de la experiencia de los regímenes de renta presunta vigentes, que consiste básicamente en la posibilidad de evadir mediante el traspaso de rentas desde empresas que tributan en el régimen general a estas otras que lo hacen, sobre la base de una presunción de renta. La forma de evadir es simple: un empresario grande crea una sociedad de su mismo rubro, usando un testaferro, y le transfiere ingresos por 10.000 UF, y ningún gasto. En su empresa real dejará de pagar primera categoría por 2.700 UF (27%). En la empresa ficticia se aplicará el margen presunto que determine el SII, por ejemplo, 20%, con lo que pagará solo 500 UF, causando una pérdida neta para el fisco: 2.200 UF.

Tabla 4

Régimen base propuesto para pymes	14 Ter
- Contabilidad completa.	- Contabilidad simplificada.
- En base a retiros.	- En base a renta atribuida.
- Exige llevar 3 de los 4 registros empresariales.	- No se llevan registros empresariales.
- Sin corrección monetaria.	- Sin corrección monetaria.
- Depreciación instantánea.	- Depreciación instantánea.
- Dedución de inventarios.	- Dedución de inventarios.



Tabla 5

Régimen presunto propuesto	14 ter
<ul style="list-style-type: none"> - El SII propondrá la declaración, basada en un margen presunto sobre ingresos. - Solo para empresas con ingresos menores a 10.000 UF. - No respeta la capacidad de pago. - Vulnerable a evasión vía precios de transferencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - El SII propone una declaración a todas las empresas. - Para empresas con ingresos menores a 50.000 UF. - Respeta la capacidad de pago. - Invulnerable a evasión vía precios de transferencia.

Los objetivos de este régimen serían modernizar y simplificar la tributación de las pymes más pequeñas. Evidentemente, retroceder varias décadas en la evolución de la política tributaria, volviendo a esquemas de presunción de renta, justificables en épocas en que no existía el desarrollo tecnológico ni los niveles de instrucción actual, no puede llamarse modernización. Pero tampoco puede argumentarse simplificación para defender este retroceso, pues en la actualidad el SII propone una declaración de Impuesto a la Renta a todos los contribuyentes del artículo 14 ter, basándose para ello en las declaraciones de IVA y las declaraciones juradas sobre remuneraciones y honorarios.

Por último, un régimen presuntivo como el propuesto tampoco es equitativo, pues no respeta la capacidad de pago de las empresas. La tributación se determinará en base a márgenes promedio por sectores económicos, perjudicando a los que trabajan con márgenes inferiores a la media y beneficiando a quienes tienen márgenes superiores a esa media. En definitiva, el actual régimen del artículo 14 ter es superior, en todo sentido, a la alternativa propuesta para las pymes.

Impacto sobre la administración tributaria

Uno de los principales logros de la reforma de 2014 fue la introducción de una Norma General Anti-elusión (NGA), similar a las que existen en la mayor parte de los países desarrollados y que permiten hacer primar el espíritu de la ley, por sobre la forma jurídica de los actos o contratos. El Ejecutivo señala en el mensaje que los cambios que se introducen a la norma son precisiones menores (p. 33), pero que

contribuyen a fortalecer el principio de legalidad tributaria.

Respecto de este punto, me parece pertinente citar la opinión de Francisco Saffie, abogado que participó en el diseño de esta norma. En entrevista con un medio escrito, Saffie señala que:

“Los cambios que se hacen transforman por completo la norma. No son adecuaciones menores y es importante tener claro que las consecuencias serán nefastas. Si bien, se pueden cambiar pocas palabras, el cambio es muy relevante en lo substantivo. Aquí no se podrá mirar el fondo de los actos jurídicos porque el derecho civil los protegerá por sobre la sustancia del derecho tributario”. (Saffie, 2018).

En resumen, considera que con la introducción de los cambios propuestos, la NGA dejará de ser aplicable. Esto sin duda es un golpe para la administración tributaria y el combate a la elusión.

Por otra parte, se crea la Defensoría del Contribuyente (DEDECON), cuya misión sería velar por que se respeten los derechos del contribuyente. Entre sus funciones, cabe señalar las siguientes:

1. Conocer las quejas de los contribuyentes afectados por actos u omisiones del SII: la DEDECON emitirá un informe y el funcionario del SII debe responderlo en 5 días; puede iniciar una investigación para acreditar los hechos; citar al funcionario y al contribuyente; y, finalmente, debe emitir informe y hacer recomendaciones al SII, las que no serán vinculantes, pero se publicarán.



2. Mediación: el contribuyente podrá solicitar procedimiento de mediación con el SII; si la DEDECON acepta mediar, el SII estará obligado a hacerlo, en un plazo de 30 días; si no hay acuerdo, la mediación se declarará frustrada, mediante resolución, indicando si se estima que hubo vulneración de derechos.
3. Consultas: el contribuyente podrá solicitar una opinión en derecho sobre la correcta interpretación y aplicación de las normas tributarias; el oficio de respuesta no será vinculante, pero serán admisibles como prueba en procedimientos administrativos y judiciales; estos oficios se publicarán en la página web.
4. Proponer modificaciones a las instrucciones internas del SII que regulan procedimientos o programas de fiscalización; el SII deberá manifestar si acepta o rechaza la propuesta y el plazo para efectuar las modificaciones; si el SII no acepta la propuesta, la DEDECON deberá dictar una recomendación, que se publicará en el Diario Oficial, si se considera que hay vulneración grave de los derechos del contribuyente.
5. Denunciar a las autoridades competentes los hechos de que hubiere tomado conocimiento, que puedan dar lugar a responsabilidad penal, civil o administrativa por actos realizados por funcionarios del SII.
6. Proponer al Ministerio de Hacienda y al Congreso Nacional modificaciones a la normativa tributaria.
7. Proponer modificaciones a circulares, resoluciones y oficios del SII cuando detecte prácticas que vulneren los derechos o la seguridad jurídica de los contribuyentes.
8. Emitir interpretaciones y opiniones técnicas respecto de la normativa tributaria previa solicitud del SII o del Ministerio de Hacienda.

De la descripción anterior se puede apreciar que la DEDECON operará como un contrapeso para el SII, interviniendo en procesos que actualmente son de su exclusiva competencia. No deja de llamar la atención que entre estas funciones no figure la principal para una defensoría, cual es asumir la defensa de los contribuyentes en sede jurisdiccional, sobre

todo de los más vulnerables. También llama la atención que la Defensoría solo proteja al contribuyente del actuar del SII, pero no de los otros órganos de la administración tributaria, como la Aduana y la Tesorería.

Da la impresión de que la Defensoría viene a hacerse cargo de un conjunto de prejuicios, planteados por varios asesores tributarios, respecto de una supuesta arbitrariedad del SII en su actuar. Se trata de opiniones surgidas de la casuística, que contrastan, por ejemplo, con los fallos del poder judicial, los cuales favorecen al SII en cerca del 70% de los casos. Se debe recordar que hasta el Presidente de la República criticó públicamente al SII en este mismo sentido.⁶

Si bien, no hay otras facultades del SII que se debiliten con el proyecto, sí se están estableciendo una serie de nuevas obligaciones para el organismo, sin que haya una compensación con mayores recursos. Esto es equivalente a un debilitamiento de la institución, pues se le exige hacer más con los mismos recursos. Aparte de las nuevas obligaciones que surgen de la creación de la DEDECON, hay otras, como las siguientes:

- Devoluciones de IVA activo fijo: Se reduce el plazo para devolver el remanente de 60 días a 5 días.
- No se podrá solicitar antecedentes anteriores a los plazos de prescripción en casos de pérdidas tributarias y remanentes de IVA.
- Se establece el silencio positivo como principio general para todas las solicitudes, presentaciones y recursos.

Finalmente, es importante mencionar que, a raíz de la creación de la DEDECON, el proyecto faculta al Presidente de la República para que, dentro del plazo de dos años, pueda disponer, sin solución de

6. En el programa Mesa Central de Canal 13, del domingo 19 de agosto de 2018, el Presidente señaló lo siguiente: Hoy día los contribuyentes, y estoy pensando en el millón de pequeñas y medianas empresas, están absolutamente indefensas frente a Impuestos Internos, que actúa con mucha arbitrariedad, con mucha discrecionalidad, cambia de criterio, a unos los trata de una manera, a otros los trata de otra (...).



continuidad, el traspaso de los funcionarios y funcionarias titulares de planta y a contrata, desde el Servicio de Impuestos Internos y los Tribunales Tributarios y Aduaneros a la DEDECON.

Impacto en recaudación

El mensaje reconoce el principio de suficiencia, afirmado que “este proyecto no reduce la carga tributaria global” (p. 12). De acuerdo con el informe financiero, solo tres medidas tienen costo fiscal: la transición hacia un sistema integrado en base a retiros (USD 833 millones); el aumento del crédito especial para construcción de viviendas (USD 204 millones), y las adecuaciones a las normas de tributación internacional (USD 7 millones). Estas pérdidas se compensarían con la recaudación que generaría el uso obligatorio de la boleta electrónica (USD 1.181 millones); el impuesto a los servicios digitales (USD 251 millones); y las modificaciones al impuesto verde (USD 40 millones). De esta manera, la reforma produciría un aumento de la recaudación de USD 428 millones, equivalentes a un 0,1% del PIB.

No obstante, el problema de este informe financiero es que la masificación de la boleta electrónica no recaudará lo que se promete. La boleta es el documento que respalda las ventas al consumidor final, la última etapa de la cadena del IVA. En esa etapa, el principal mecanismo de evasión es el no otorgamiento de la boleta de venta. En ese sentido, la pregunta que cabe hacerse es, ¿cuál sería el mecanismo que llevaría a los vendedores a estar más propensos a entregar una boleta en formato electrónico que una de papel?

El informe financiero indica que las estimaciones se basan en la experiencia de reducción de la evasión provocada por el uso de los vouchers de Transbank como boleta en algunos comercios. Sin embargo, esa experiencia no tiene relación alguna con lo que se propone ahora. La eventual reducción de la evasión asociada a las operaciones de Transbank se explica porque, en la reforma de 2014, se introdujo una facultad que permite al SII acceder a la información de que dispone dicha entidad sobre las ventas de los comercios con tarjetas bancarias.

El mensaje también alude a la experiencia con la factura electrónica, que sería la responsable de la reducción de la evasión de IVA en los años 2014 y 2015. En primer lugar, se debe precisar que la masificación de la obligatoriedad de la factura electrónica se produjo entre 2016 y 2017, por lo que nada tiene que ver con la reducción de la evasión en 2014 y 2015. Pero, más importante que lo anterior, es que el impacto de la factura electrónica sobre la evasión no se puede extender a la boleta electrónica. En el caso de la factura, el SII puede contrastar los créditos de IVA que declara un comprador con los débitos que declara el vendedor, detectando el uso de facturas falsas. Pero, en el caso de las ventas finales el comprador no aporta ninguna información que pueda ser contrastada con la información del vendedor.

En síntesis, la recaudación por boleta electrónica será cercana a cero, por lo que el proyecto de ley es deficitario en unos USD 1.000 millones anuales. Lo anterior, sin considerar que hay una serie de otras medidas que tienen un costo fiscal que no ha sido estimado en el Informe Financiero, como por ejemplo, la tasa reducida de 20% a las ganancias de capital o la nueva definición de gastos aceptados.

Pilares de una reforma tributaria estructural en Chile para avanzar en justicia social

Principios orientadores para futuras reformas

Uno de los atributos con que debe contar todo sistema tributario es la estabilidad, por lo que no parece conveniente llevar a cabo nuevas reformas tributarias cuando la recientemente aprobada ni siquiera ha entrado en régimen.

No obstante lo anterior, la estructura tributaria chilena actual no es la óptima, por lo que en el futuro deberían emprenderse nuevas reformas que le otorguen mayores niveles de equidad, eficiencia, simplicidad y recaudación. Pero esas reformas deben ir en una dirección distinta a la que propone el proyecto de ley del gobierno. Si se quiere avanzar en equidad, no es posible reestablecer el trato preferente a las



rentas de capital, como pretende este proyecto. Por el contrario, se deben eliminar aquellos beneficios que aún persisten, como las tasas reducidas a las ganancias de capital de bienes raíces y las exenciones a las ganancias de capital de algunos activos financieros. Si se quiere avanzar en eficiencia y simplicidad, es recomendable terminar con los sistemas de tributación en base a retiros, que obligan a llevar registros de flujos y facilitan la evasión y la elusión, y otorgar incentivos eficientes a la inversión, como son los esquemas de depreciación acelerada.

Sin duda que la principal deficiencia de nuestro sistema tributario ha sido su escasa capacidad para redistribuir ingresos. La reforma de 2014 implicó un importante avance en esta materia, como lo demuestra el informe del Banco Mundial antes citado. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia de muchos países, es posible hacer aún más en este plano. En la tabla 6 se reproducen las estadísticas de la OCDE sobre distribución del ingreso. Allí se muestra el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias. En la última columna se ha calculado el cambio porcentual que la política fiscal produce en este índice, y se ha ordenado a los países según esta variable, de forma descendente. Como se ve, Chile queda en la parte final de la tabla, con un cambio de apenas un 5%.

En lo que atañe al sistema tributario, el bajo poder redistributivo de la política fiscal en Chile se relaciona con dos factores: la baja recaudación tributaria y su composición. En la tabla 7 (en página siguiente) se muestra la recaudación tributaria total y por impuestos, como porcentaje del PIB, en los países de la OCDE durante el año 2016. Chile es el segundo país con menor carga tributaria total, después de México. Cuando la reforma esté en régimen, esa carga se aproximará al 23%. Aun así, Chile estaría más de 11 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE. Sin duda, el disponer de menos recursos fiscales restringe las posibilidades de redistribuir a través del gasto fiscal.

Pero también hay diferencias importantes en la forma de recaudar. Mientras en Chile la recaudación proviene mayoritariamente de los impuestos a las ventas y servicios, en el promedio de la OCDE esta proviene principalmente de la tributación directa

(renta y seguridad social). Es así como el Impuesto a la Renta en Chile recauda 4,7% menos que en el promedio de la OCDE, en tanto que en seguridad social recauda 7,6% menos que la OCDE.⁷

Tabla 6

Impacto distributivo de la política fiscal en los países de la OCDE

País	Índice de Gini ¹		Cambio
	Antes de la política fiscal ²	Después de la política fiscal	
Irlanda	0,498	0,300	40%
Finlandia	0,436	0,267	39%
Eslovenia	0,402	0,248	38%
Bélgica	0,429	0,268	38%
Dinamarca	0,410	0,265	35%
Austria	0,422	0,276	35%
Francia	0,454	0,299	34%
República checa	0,378	0,255	33%
Grecia	0,513	0,354	31%
Portugal	0,473	0,334	29%
Países bajos	0,410	0,292	29%
Hungría	0,397	0,283	29%
Noruega	0,395	0,283	28%
Alemania	0,419	0,301	28%
República eslovaca	0,349	0,251	28%
Luxemburgo	0,427	0,308	28%
Polonia	0,408	0,296	27%
Islandia	0,332	0,244	27%
España	0,474	0,350	26%
Suecia	0,364	0,269	26%
Italia	0,452	0,339	25%
Australia	0,434	0,327	25%
Reino Unido	0,470	0,360	23%
Canadá	0,408	0,322	21%
Estonia	0,399	0,319	20%
Israel	0,429	0,346	19%
Letonia	0,415	0,338	19%
Estados Unidos	0,469	0,384	18%
Lituania	0,442	0,367	17%
Nueva Zelanda	0,417	0,347	17%
Suiza	0,342	0,287	16%
Brasil	0,554	0,465	16%
Sudáfrica	0,695	0,618	11%
Corea	0,302	0,273	10%
Chile	0,476	0,453	5%
Turquía	0,418	0,398	5%
China	0,530	0,505	5%
México	0,477	0,463	3%

Fuente: OECD.STAT

Notas:

1: Gini estimado con datos de 2015, excepto Hungría, Islandia, Australia, Nueva Zelanda y México, estimados para 2014; Brasil, estimado para 2013; y China, 2012.

2: Corresponde al ingreso antes de impuestos y transferencias a los hogares, excepto para Hungría, Turquía, China y México, en donde corresponde al ingreso antes de impuestos y después de transferencias.

7. En Chile, los aportes al sistema privado de seguridad social alcanzan aproximadamente a un 4,2% del PIB.



Tabla 7

Carga tributaria en los países de la OCDE por impuestos, año 2016¹

País	Impuestos totales	A la renta				Seguridad social	Sobre nómina	A la propie- dad	Sobre bienes y servicios	Otros
		Subtotal	Personas	Empresas	Otros					
Dinamarca	45,9	28,7	24,4	2,7	1,7	0,1	0,3	1,9	14,9	0,0
Francia	45,3	10,6	8,6	2,0	0,0	16,7	1,6	4,1	11,1	1,1
Bélgica	44,2	15,7	12,3	3,4	0,0	13,7	0,0	3,5	10,8	0,0
Finlandia	44,1	15,3	13,0	2,2	0,0	12,8	0,0	1,4	14,5	0,0
Suecia	44,1	15,7	13,2	2,5	0,0	10,0	4,7	1,1	12,4	0,0
Italia	42,9	13,7	11,1	2,1	0,5	13,0	0,0	2,8	12,1	1,2
Austria	42,7	11,9	9,2	2,4	0,3	14,9	3,0	0,6	12,0	0,2
Hungría	39,4	7,1	4,9	2,2	0,0	13,6	0,6	1,1	16,7	0,1
Países Bajos	38,8	10,6	7,3	3,3	0,0	14,8	0,0	1,5	11,5	0,0
Grecia	38,6	9,1	11,0	0,0	2,6	15,8	0,0
Noruega	38,0	14,0	10,5	3,4	0,0	10,6	0,0	1,2	12,1	0,0
Alemania	37,6	12,0	10,0	2,0	0,0	14,1	0,0	1,1	10,2	0,0
Luxemburgo	37,1	13,7	9,2	4,5	0,0	10,6	0,0	3,5	9,1	0,1
Eslovenia	37,0	6,9	5,3	1,6	0,0	14,7	0,1	0,6	14,6	0,0
Islandia	36,4	17,8	14,2	2,5	1,1	3,6	0,3	1,9	12,1	0,6
Estonia	34,7	7,8	6,0	1,8	0,0	11,6	0,0	0,3	14,9	0,0
Portugal	34,4	9,9	6,8	3,1	0,0	9,2	0,0	1,3	13,6	0,4
República checa	34,0	7,4	3,8	3,6	0,0	14,7	0,0	0,5	11,3	0,0
Polonia	33,6	6,7	4,9	1,9	0,0	12,8	0,0	1,4	10,7	1,8
España	33,5	9,4	7,2	2,3	0,0	11,4	0,0	2,6	9,8	0,1
Reino Unido	33,2	11,9	9,1	2,8	0,0	6,3	0,0	4,2	10,7	0,0
República eslovaca	32,7	7,3	3,3	3,8	0,2	14,1	0,0	0,4	10,7	0,0
Nueva Zelanda	32,1	17,8	12,1	4,7	1,0	0,0	0,0	2,0	12,3	0,0
Canadá	31,7	15,1	11,6	3,2	0,3	4,8	0,7	3,8	7,4	0,0
Israel	31,2	9,8	6,2	3,1	0,6	5,2	1,2	3,3	11,8	0,0
Japón (2015)	30,7	9,6	5,8	3,8	0,0	12,1	0,0	2,5	6,4	0,1
Letonia	30,2	8,0	6,3	1,7	0,0	8,3	0,0	1,1	12,6	0,0
Australia	28,2	16,0	11,7	4,3	0,0	0,0	1,4	3,0	7,8	0,0
Suiza	27,8	13,0	8,7	3,0	1,3	6,8	0,0	1,9	6,0	0,1
Corea	26,3	8,2	4,6	3,6	0,0	6,9	0,1	3,0	7,4	0,7
Estados Unidos	26,0	12,7	10,5	2,2	0,0	6,2	0,0	2,7	4,4	0,0
Turquía	25,5	5,4	3,7	1,7	0,0	7,3	0,0	1,2	11,1	0,4
Irlanda	23,0	10,0	7,3	2,7	0,0	3,9	0,1	1,3	7,5	0,0
Chile	20,4	6,8	1,8	4,3	0,8	1,5	0,0	1,0	11,1	-0,1
México	17,2	7,3	3,5	3,6	0,2	2,2	0,4	0,3	6,7	0,2
OECD-promedio	34,2	11,5	8,5	2,9	0,2	9,1	0,4	1,9	11,0	0,2

Fuente: OECD.STAT

1: Excepto Australia y Japón, cuyos datos son de 2015.

Al analizar la composición del Impuesto a la Renta, se observa que en Chile la recaudación del impuesto personal es mucho más pequeña que el promedio de la OCDE, mientras que por impuesto a las empresas se recauda más que el promedio de la OCDE. A partir de este análisis, algunos se apresuran a concluir que entonces deberíamos bajar el impuesto a las empresas y aumentar el de las personas. Sin embargo, esa conclusión es equivocada, pues en la mayor parte de los países de la OCDE las empresas individuales y las sociedades de personas tributan con un sistema de transparencia (renta atribuida), por lo que esos impuestos forman parte de la tributación personal. A su vez, como impuesto a las empresas se

registra el Corporate Income Tax, que es el impuesto que pagan las que en Chile serían las sociedades anónimas. Si hacemos esa corrección, asignando el impuesto de empresas individuales y sociedades de personas al impuesto personal, la recaudación de este último impuesto se elevaría aproximadamente a 4,9% del PIB, en tanto que la del impuesto a las empresas bajaría a un 1,2% del PIB.

En consecuencia, las futuras reformas tributarias debieran apuntar a modificar la estructura de recaudación, aumentando la participación de los impuestos progresivos, como son los impuestos a la renta, seguridad social y a la propiedad.



Medidas orientadas a una mayor equidad

El impuesto a la renta es la herramienta más adecuada para dotar de mayor progresividad al sistema tributario. En este sentido, estimo que se debe avanzar en la dirección de la propuesta original que luego derivó en el proyecto de ley de reforma tributaria de 2014. La idea original de modificación al impuesto a la renta era similar a la planteada por Jorratt (2009), y luego por Agostini (2013), en cuanto a establecer un único régimen general de tributación para las empresas, con contabilidad completa, cien por ciento integrado, con tributación personal en base devengada (renta atribuida) y con una tasa de Primera Categoría igual a la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario.

Bajo este esquema, las empresas individuales, sociedades de personas y sociedades por acciones atribuirían sus rentas a los socios o accionistas, para que estos puedan declararlas en su impuesto personal, acreditando el Impuesto de Primera Categoría pagado en la empresa. Como en la empresa ya se pagó la tasa máxima, la declaración en el impuesto personal solo podría dar origen a devoluciones, en función del nivel de rentas de cada persona. Las distribuciones de utilidades nunca tributarían, siendo innecesario llevar registros de rentas empresariales.

Para las sociedades anónimas, el impuesto de primera categoría tendría carácter de impuesto único, salvo que voluntariamente decidan atribuir rentas a sus accionistas. De esta forma, se neutralizarían las críticas que recibió en su momento el régimen de renta atribuida, en cuanto a las dificultades para atribuir rentas en largas cadenas de sociedades o cuando existen inversiones cruzadas.

En cuanto a la pyme, se propone mantener el régimen simplificado del artículo 14 ter, extendiendo su aplicación a cualquier tipo de sociedad que no supere las 50 mil Unidades de Fomento de ingresos anuales. Una de las virtudes de este régimen es que reduce los costos de cumplimiento, lo que también contribuye a la equidad.

En paralelo, deberían eliminarse los otros regímenes para pymes que aún persisten, como son las rentas

presuntas y algunos regímenes para pequeños contribuyentes, por cuanto no respetan el principio de capacidad de pago y se utilizan en prácticas elusivas.

También contribuiría a la equidad la eliminación de las exenciones y tasas reducidas a las ganancias de capital. Estas rentas deberían tributar como rentas normales, permitiendo eso sí su distribución en los años en que se mantuvo en poder el activo que la originó, siguiendo el procedimiento establecido en la reforma de 2014.

Por otra parte, se propone eliminar el impuesto de herencias, pasando a considerar esos ingresos como rentas normales, gravadas con el impuesto a la renta, con algún mecanismo de distribución en varios años, similar al de las ganancias de capital.

Finalmente, se debería avanzar en una tributación a la renta en función del ingreso per cápita del hogar. Eso permitiría, por una parte, evitar la elusión del impuesto sobre rentas empresariales a través del fraccionamiento de estas entre todos los miembros del grupo familiar y, por otra, reducir la carga excesiva que soportan los hogares en donde solo uno de sus miembros percibe rentas.

Medidas para incentivar la inversión

Se propone otorgar un único incentivo a la inversión: la depreciación instantánea de los activos fijos. Cabe señalar que los esquemas de depreciación acelerada son el mejor incentivo a la inversión. En efecto, son más focalizados, pues se otorgan contra una inversión material; no producen distorsiones a favor de los activos de corto plazo, pues cualquiera sea la duración del activo, siempre se deprecia su costo de adquisición; son menos propensos a los abusos, pues el uso de figuras como la venta y recompra de un mismo activo no producen ahorros adicionales de impuestos; y tienen un menor costo fiscal, puesto que solamente difieren el pago del impuesto. Por lo demás, un impuesto a la renta con depreciación instantánea solo grava las utilidades que exceden a las normales, es decir, no afecta las decisiones de inversión.

La depreciación instantánea sería aplicable tanto para la determinación del impuesto a las empre-



sas como para el impuesto personal de sus dueños. Cualquier otro incentivo a la inversión debería ser eliminado, por ejemplo, el crédito por compras de activo fijo y la deducción por utilidades reinvertidas (artículo 14 ter, letra C).

Simplificación

Casi todas las medidas mencionadas anteriormente se traducen también en simplificaciones importantes para el sistema tributario. Es así como al establecer un régimen único en base atribuida, con depreciación instantánea que no se revierte para el impuesto personal, más la eliminación de la deducción por utilidades reinvertidas, se hace innecesario el control de los flujos distribuidos a los dueños de las empresas, desapareciendo los denominados Registros de Rentas Empresariales.

Así también, la igualación de la tasa de primera categoría con la marginal máxima del impuesto personal, permite eliminar el impuesto único a los gastos rechazados, así como también la presunción de rentas por el uso personal de los activos de la empresa.

También contribuiría a la simplificación la eliminación de los regímenes de rentas presuntas y los incentivos a la inversión distintos a la depreciación instantánea.

Por otro lado, se propone homogeneizar la tributación de las rentas de capitales mobiliarios y ganancias de capital, eliminando todas las exenciones particulares que existen, las que no se justifican cuando el impuesto personal tiene un tramo exento amplio, y todos los tratamientos preferenciales para determinados instrumentos de inversión como, por ejemplo, el engorroso sistema de tributación para las ganancias de capital de los bonos.

Recaudación

Muchas de las medidas propuestas generarían incrementos importantes de recaudación. Por cierto, el nivel de carga tributaria que se defina como meta deberá hallarse en función de los requerimientos de gasto público. Sin embargo, hay algunos criterios que se deben tener en cuenta frente a la necesidad de incrementar la recaudación. El primero es que,

en un sistema tributario poco equitativo como el nuestro, se debieran privilegiar las fuentes de ingreso que apunten a corregir esa deficiencia. El segundo es que siempre será mejor recurrir a medidas que apunten a reducir la evasión antes que a aumentos de tasas. Es por ello que el combate contra la evasión y la elusión debe ser permanente, y las reformas tributarias deben otorgar las herramientas necesarias a la administración tributaria.

Referencias

Agostini, C. (enero, 2013). Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile. En Arellano, J. P. y Corbo, V. (Eds). *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno* (pp. 199-245). Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN.

Banco Mundial (2016). Chile: Efectos distributivos de la reforma tributaria 2014. Documento de trabajo, 104099. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/4961314682282235/pdf/ReformaTributaria-Chile-Final.pdf>

Fairfield, T. y Jorratt, M. (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62.

Jorratt, M. (septiembre de 2009). La tributación directa en Chile: Equidad y desafíos. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, 92.

Ley 20.780. Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de septiembre de 2014. Recuperado de <http://bcn.cl/1uv0u>

Ley 20.899. Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de febrero de 2016. Recuperado de <http://bcn.cl/24ts2>

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia el Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria. Santiago, Chile, 23 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Global Revenue Statistics Database. Recuperado de <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income. Methods and Concepts. Recuperado de <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>

Paulus, A., Čok, M., Figari, F., Hegedüs, P., Kump, N., Lelkes, O., Levy, H., Lietz, C., Lüpsik, S., Mantovani, D., Morawski, L., Sutherland, H., Szivos, P. y Vörk, A. (abril de 2009). The effects of taxes and benefits on income distribution in the enlarged EU, EUROMOD Working Paper Series, EM8.

Saffie, F. (27 de agosto 2018). Experto por Reforma de Piñera: “El sistema integrado solo da privilegios a los dueños del capital para no pagar sus impuestos finales”. Entrevista concedida a El Desconcierto, Santiago, Chile, 27 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.eldesconcierto.cl/2018/08/27/experto-por-reforma-de-pinera-el-sistema-integrado-solo-da-privilegios-a-los-duenos-del-capital-para-no-pagar-sus-impuestos-finales/>

Servicio de Impuestos Internos. Composición de sociedades. Recuperado de http://www.sii.cl/sobre_el_sii/composicion_sociedades.html



Autor

Michel Jorratt. Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, ex Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos de Chile, ex Director Casa de Moneda, académico, y consultor en política y administración tributaria.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 I Providencia I
Santiago de Chile.

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile
www.fes-chile.org

Edición de contenido: Arlette Gay
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo: Guillermo Riveros Álvarez

Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-956-7630-64-6