

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

SISTEMA TRIBUTARIO SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO

Nº 261 | 28 de noviembre 2018



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Luego de la tramitación del Presupuesto del Sector Público para el año 2019, el Congreso Nacional, y más específicamente la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, retomó el análisis del proyecto de ley de modernización tributaria presentado por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en el mes de agosto pasado. En este número se analizarán las razones que llevaron al Ejecutivo a presentar esta iniciativa y los potenciales efectos que ella puede tener -de ser aprobada- en el desarrollo económico de Chile.

I. INTRODUCCIÓN

El día 20 de junio de 2013, en plena campaña presidencial, la entonces candidata Michelle Bachelet presentó a la ciudadanía su propuesta de reforma tributaria, que implementaría en caso de ser electa Presidenta de la República.

La justificación para la realización de esta reforma fue que “Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas. Una de las principales es una profunda reforma educacional. Estas transformaciones significarán un importante incremento del gasto público. Evidentemente, esto implica la necesidad de realizar una reforma tributaria para contar con ingresos permanentes que permitan alcanzar una sustentabilidad fiscal”¹.

El 1 de octubre de 2014 entró en vigencia una de las reformas emblemáticas del segundo Gobierno de Michelle Bachelet: la llamada Reforma Tributaria (Ley 20.780). Dicha reforma perseguía los siguientes objetivos²:

- Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes

de la reforma educacional, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.

- Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.
- Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.
- Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

Todo ello tenía como objetivo final la recaudación, en régimen, de un 3,02% del PIB, desglosado en 2,5% provenientes de cambios a la estructura tributaria vigente y 0,52% por medidas de reducción de la evasión y elusión.

¹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet, página 24.

² Mensaje del Proyecto de Ley. Boletín 9290-05.



Foto: t13.cl

Al poco tiempo de iniciada su aplicación, la reforma comenzó a evidenciar severos problemas de implementación –ya previstos por muchos actores que intervinieron en la discusión y tramitación parlamentaria–, lo que obligó, entre otros, al mismo gobierno a proponer al Congreso un proyecto de simplificación de la reforma tributaria (Ley 20.899), en la cual el propio gobierno, sólo un año después de promulgada la Ley 20.780, reconoce la extrema complejidad del sistema tributario luego de la aprobación de la Reforma.

Por su parte, la Reforma produjo un efecto nocivo en el crecimiento del país, que en el período 2014-2018

experimentó sus peores cifras económicas desde la década del 70’.

A raíz de lo anterior, el Presidente Piñera anunció en su programa de Gobierno una Modernización al Sistema Tributario que, a grandes rasgos, busca un “sistema tributario más simple y único, más equitativo y plenamente integrado, para todas las empresas chilenas, salvo un régimen más favorable y especial para las Pymes, que tendrán menores tasas de impuestos”³.

³ Disponible en: <https://bit.ly/2nW0E2j>

	2014	2015	2016	2017
CRECIMIENTO CHILE	1,9%	2,3%	1,6%	1,5%

Fuente: Banco Central de Chile

II. COYUNTURA ECONÓMICA

Los resultados de la implementación de gran parte de la Reforma Tributaria aprobada en 2014, han mostrado que ha disminuido considerablemente el crecimiento del país, debido a una ruptura de las confianzas y un aumento de la incertidumbre, lo que ha provocado legítimas dudas al momento de invertir. Asimismo, el gravar las utilidades retenidas de las empresas, que son la principal fuente de ahorro, ha contribuido a desincentivar aún más el ahorro y la inversión. Esto se traduce en que la clase media se ha visto afectada, ya que no ha recibido los beneficios que se le prometieron.

Esto -la mala concepción e implementación- fue refrendado por importantes economistas. Así, Felipe Larraín, hoy Ministro de Hacienda, señaló que “en 30 años de trabajo, de asesorías de gobierno, de haber conducido dos reformas tributarias en Chile y de haber mirado decenas de reformas tributarias en el mundo, no me había tocado un proyecto tan malo como este”⁴. Finalmente, el objetivo de

gravar el capital generó un sistema complejo e inequitativo, impactando directamente la inversión y a las pequeñas y medianas empresas.

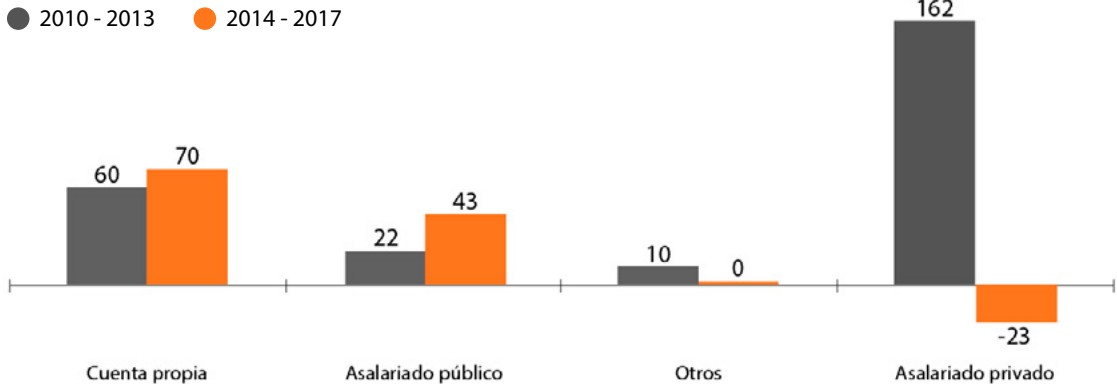
Todo aquello redundó en que el 5,3% de crecimiento económico que experimentó la primera administración de Sebastián Piñera tuviera una importante disminución en el segundo mandato de Michelle Bachelet.

Esto significó que Chile, como nunca antes en los últimos 30 años, creció durante todo el período 2014-2017 por debajo del promedio mundial.

Ni la Presidenta Bachelet, ni su equipo de Gobierno (solo exceptuando algunos matices realizados por el posteriormente renunciado Ministro Valdés) reconocieron el negativo efecto de la Reforma Tributaria en la economía nacional. Dentro de los efectos podemos considerar:

⁴ Disponible en <https://bit.ly/2PWxa6t>

EMPLEOS ANUALES CREADOS POR PERIODO DE GOBIERNO SEGÚN CATEGORÍA



Fuente: INE / Gráfico: Avanza Chile.

1. Empleo. Si bien el empleo se mantuvo relativamente estable en su cifra durante los 4 años, al desglosar las cifras, nos damos cuenta de que durante todo el período presidencial, se crearon más de 150.000 empleos públicos, lo que constituye casi la mitad del total de empleos generados en estos los 4 años del gobierno pasado.

2. Índice de Competitividad Global. Durante el período de gobierno de la Presidenta Bachelet, nuestro país experimentó un fuerte retroceso en el entorno macroeconómico. La principal causa de aquello fue el balance presupuestario fiscal, debido al poco ahorro del país y el aumento de la deuda pública.

3. Índice de Libertad Económica. El año 2017, Chile retrocedió tres lugares (bajando del 12 al 15). Los aspectos que más disminuyeron fueron el derecho

a la propiedad privada y el sistema legal, respecto a las regulaciones.

4. Cifras Macroeconómicas. En los cuatro años de presidencia de Michelle Bachelet, la deuda pública se duplicó, pasando de un 12% a un 24% del PIB. Esto implicó un aumento del déficit fiscal, de -0,5% a -2%.

5. Clasificación de Riesgo. En julio del año 2017, y luego de 25 años, Chile sufrió una rebaja en su clasificación de riesgo, debido, principalmente, a la prolongación del débil crecimiento económico y al incremento de la deuda pública.

6. Competitividad Tributaria. Chile se ubica en el lugar 31 de los 35 que componen la OCDE⁵. Las críticas a nuestro sistema se centran en las dificultades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

⁵ Estudio de la "Tax Foundation".

III. SISTEMA TRIBUTARIO IMPERANTE EN CHILE HASTA 2014

A partir del año 1973, la economía chilena comenzó un proceso de expansión y liberalización. En ese contexto, se dictó una gran reforma tributaria el año 1984, modificándose profundamente la ley de impuesto a la renta. En efecto, la reforma del año 84' formó parte de la base medular del sistema tributario chileno hasta estos días, focalizando la carga tributaria en el consumo y en el IVA.

El principal objetivo de dicha reforma fue reducir los desincentivos al ahorro existentes en el sistema tributario nacional. “En el caso de las empresas, esto significaba que aquella parte de las utilidades que se reinvertían debían pagar menores impuestos que aquella parte que se distribuía. En el caso de las personas, se debían buscar elementos para reducir la carga tributaria de aquella parte del ingreso que se ahorra”⁶.

“En esta reforma, además, se integró el impuesto a la renta personal con el de las empresas. Los impuestos pagados a nivel corporativo pasaron a constituir un crédito tributario contra el impuesto personal para quienes efectuaran retiros o recibieran dividendos de empresas. Así, sólo pagarían impuestos los individuos por su renta personal. El impuesto a las empresas pasó a constituir una especie de retención que actúa como crédito al momento de retirarse

las utilidades de las empresas. La integración del impuesto a la renta evitaba la doble tributación, lo que constituía parte fundamental del espíritu de esta reforma, ya que se consideraba que dicha doble tributación desestimulaba el ahorro y la inversión”⁷.

Lo anterior es llamado sistema integrado de tributación, que fue modificado por la reforma de 2014 y su simplificación aprobada el 2016. Dicho sistema incentivaba el ahorro y la inversión de las empresas, toda vez que las rentas no retiradas de la empresa no debían tributar. Además, al retirar la persona natural sus utilidades, se pagaba, hasta el año 2014, un tope de 40% de impuesto, al imputar como crédito los impuestos ya pagados por la persona jurídica. En síntesis, el sistema que operó hasta hace poco tiempo contemplaba el pago de un impuesto llamado de “primera categoría”, correspondiente al tributo que debía cancelar la empresa por sus utilidades, y, posteriormente, el pago de los llamados “impuestos finales”, que son aquellos que pagan las personas naturales por el retiro de dividendos de la empresa (el cual puede ser el impuesto “global complementario”, que deben pagar las personas naturales con domicilio o residencia en Chile; o el impuesto “adicional”, el cual deben pagar las personas naturales sin domicilio o residencia en Chile).

⁶ “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”, Felipe Larraín; Rodrigo Vergara. CEP Chile.

⁷ “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”, Felipe Larraín; Rodrigo Vergara. CEP Chile.

IV. SISTEMA TRIBUTARIO ESTABLECIDO EN LA LEY 20.780

La ley aprobada en octubre de 2014 generó un cambio relevante en nuestro sistema tributario, dentro de los cuales destacan:

- La tasa máxima de impuestos personales (Impuesto Global Complementario y de Segunda Categoría) se reduce del 40 % al 35%.
- Se crean dos sistemas de tributación.

Renta atribuida: Tributación por el total de las rentas que genere la empresa, con una tasa del 35%. Es decir, sus utilidades se entenderán retiradas para los efectos de gravarla con el impuesto terminal (global complementario o adicional). Este sistema es más conveniente para aquellos que quieran retirar la mayor cantidad de utilidades generadas.

Sistema semi integrado: Tributación por el impuesto de primera categoría, a una tasa que se aumentará gradualmente hasta llegar al 27%. Las utilidades no tributarán hasta que sean retiradas. Una vez retiradas, se puede imputar como crédito para el pago del impuesto de dichas utilidades (global complementario o adicional), sólo un 65% del impuesto de primera categoría ya pagado, por lo que la tasa final será de un 44,45% (casi 10% mayor que en el sistema de renta atribuida). Este sistema es más beneficioso para aquellas empresas que reinvierten sus utilidades. El proyecto original del Ejecutivo, previo al protocolo de acuerdo firmado en el Senado, establecía la imposición

de la renta atribuida como única opción, lo que significaba, entre otras cosas, que las empresas ya no sólo tributarían sobre las utilidades efectivamente retiradas desde ellas, sino que lo harían sobre la totalidad de la utilidad generada por las empresas, estuvieren o no percibidas. Esto traía consigo pésimas consecuencias para el ahorro y la inversión (al eliminar los incentivos para no retirar utilidades y reinvertirlas), además de una complejización del sistema. Con la suscripción del acuerdo, se generó una opción entre el sistema de renta atribuida y el de renta distribuida (semi integrado), lo que complejizó aún más el sistema, al crear una técnica inédita, en la cual coexisten dos regímenes opcionales en el trato de las rentas empresariales.

En la simplificación tributaria, aprobada en 2016, se estableció que el sistema de tributación semi integrado pase a ser la regla general, pudiendo acogerse a él todas las empresas, y siendo obligatorio para las compañías donde hay personas jurídicas como socios o accionistas. A su vez, el sistema de renta atribuida pasaría a ser un mecanismo marginal, al que sólo podrán acogerse las empresas cuyos socios o accionistas sean exclusivamente personas naturales.

- En el caso de inmuebles comprados desde 2004, se pagarán impuestos por la ganancia de capital en la venta que supere las 8.000 UF, independientemente del momento en que se venda la propiedad y de la cantidad de viviendas.

V. EJES DE LA MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA⁸

El proyecto presentado por el Ejecutivo tiene como eje central simplificar nuestro sistema tributario, con la finalidad de promover e incentivar la inversión, con la consiguiente repercusión en empleo y salarios.

1. Integración del sistema tributario. Se vuelve al régimen existente previo a la Reforma de 2014, retomando la equidad horizontal, en la que las rentas iguales tributan de igual manera, independiente si su origen está en el capital o en el trabajo.

2. Defensoría del Contribuyente. Se crea un nuevo organismo, cuya misión será defender y orientar al contribuyente en potenciales conflictos jurídicos con el SII.

3. Depreciación instantánea. Se establece un régimen transitorio, equivalente al 50% de la inversión en activo fijo. Para la Región de la Araucanía, se establece un régimen especial, donde el total de los activos fijos se depreciarán instantáneamente.

4. Procedimiento de solicitud de IVA. Se reducen los plazos de acumulación de crédito fiscal IVA, y disminuye el plazo que tiene el SII para resolver solicitudes. Esto permitirá incentivar la inversión en activo fijo, además de aumentar la liquidez de las empresas.

5. Tributación de las Pymes. La reforma del 2014 creó un régimen especial contenido en el artículo 14 ter. A él pueden acceder solo algunas Pymes, aquellas constituidas como empresa individual, empresa individual de responsabilidad limitada, comunidades, sociedades por acciones o sociedades de personas. Este proyecto establece que habrá un régimen especial para todas las Pymes, independiente de su naturaleza jurídica, y tributarán a una tasa del 25%.

6. Impuesto a los servicios digitales. Estas plataformas no cuentan con un impuesto especial y, en la práctica, no tributan en nuestro país, generando diferencias con aquellas compañías nacionales que sí lo hacen. Para nivelar la situación, se crea este impuesto, de carácter específico, con una tasa del 10%.

⁸ “Principales ejes de la Modernización Tributaria”, Estudios SEGPRES.

VI. EFECTOS DE LA MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

La iniciativa contribuye en diversos ámbitos, pero los más relevantes son:

1. Simplificación. A través de la integración del sistema tributario, se contribuye decididamente en la simplificación del mismo. El hecho de que la Reforma del 2014 haya creado dos sistemas paralelos generó mucha complejidad en nuestro modelo tributario. La complejidad de mantener los dos sistemas derivó en una situación sumamente injusta para aquellos pagadores de impuestos que no cuentan con los medios para acceder a una buena asesoría tributaria. Finalmente, a quienes más favoreció la reforma fue a los abogados tributaristas, debido a que es muy difícil de comprender su contenido, obligando a la contratación de asesoría experta. En resumidas cuentas, fueron las grandes empresas las únicas con la capacidad de acceder a un abogado que los asesore, mientras las Pymes que no se acogieron al régimen del 14 ter no pudieron realizar un buen ejercicio tributario, debido a la excesiva complejidad de la norma.

2. Fomento a la inversión, equidad y progresividad. Además de la complejidad de la coexistencia de dos sistemas, el sistema semi integrado ha contribuido, lamentablemente, a:

• **Desincentivar la inversión.** Este desincentivo ya se genera con la complejidad y ambigüedad del

sistema tributario, sin embargo, se exagera con la semi integración, al establecer un impuesto de 9,45% extra al pago de los impuestos personales. Además, con la renta atribuida también se genera el efecto de desincentivo, al gravar no solo las utilidades retiradas, sino a todas. Esto ha afectado directamente las tasas de crecimiento del país y, por consecuencia, la recaudación tributaria.

• **Inequidad tributaria.** Dos personas con los mismos ingresos tributarán distintos, dependiendo si esos ingresos tienen su fuente en una remuneración o como rentas de capital.

• **Regresividad.** La desintegración es sumamente regresiva, ya que grava con un 9,45% más de impuesto a todos los contribuyentes del impuesto de primera categoría. Esto significa que quienes están en el tramo más alto de pago de impuestos personales (35%), pagarán un 44,45%, es decir, su tasa de impuesto aumenta en un 27%, mientras quienes están, por ejemplo, en la tasa del 4%, pagarán un 13,45%, aumentando su tasa de impuesto en un 336%. Claramente regresivo. En esta materia, de 303.703 socios del sistema semi integrado, solo 10.440 (3,43%), están en el tramo más alto de impuesto.



Foto: t13.cl

3. Apoyo a las Pymes. Si bien la Reforma Tributaria de 2014 contempló incentivos especiales para las Pymes, en el artículo 14 ter (régimen de tributación simplificada), solo el 24% de estas empresas se acogió a él. La gran mayoría (59%) se acogió al régimen de renta atribuida, que obliga a pagar un 35% de impuestos por todas las utilidades, no solo las distribuidas, desincentivando el ahorro y la inversión, ya que deben pagar impuestos por utilidades que no han retirado. Las restantes, que alcanzan a más de 150.000 Pymes, están acogidas al sistema semi integrado, con tasa de 27%, pero que al retirar las utilidades y pagar el impuesto

personal se incrementa en un 9,45% más, ya que se utiliza como crédito sólo el 65% del impuesto corporativo pagado.

Así, de 160.000 empresas que tributan en el sistema semi integrado, más de un 90% corresponde a Pymes, que con la integración se verán beneficiados con la reducción de impuestos, al no tener que pagar el 9,45% extra. Por su parte, las empresas acogidas al régimen de renta atribuida volverán a tributar por las utilidades distribuidas, y no por todas las utilidades.

VII. CONCLUSIONES

Las magras cifras que experimentó el crecimiento económico durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet se produjeron, entre otros factores, a partir de las malas políticas públicas que se tramitaron en el Congreso. Prueba de aquello ha sido la Reforma Tributaria. Esta iniciativa fue realizada de manera apresurada y generando incertidumbre en el ámbito económico, afectando las expectativas de crecimiento, inversión y desarrollo al corto, mediano y largo plazo.

La Presidenta Bachelet, y su equipo económico y tributario, no pudieron cumplir las promesas efectuadas al momento de presentar la reforma tributaria, ya que se ha afectado gravemente la inversión y el interés de capitales, tanto nacional como extranjero, al crearse severas incertidumbres respecto a la institucionalidad tributaria de la nación. El aumento excesivo de la carga tributaria, y la complejización del sistema provocaron, indefectiblemente, un temor en los agentes económicos. Además está decir que la meta de recaudación de 3,02% del PIB ya es prácticamente inalcanzable. Lo más probable es que se alcance el 50% de dicha recaudación.

El mismo Ministro Valdés reconoció durante 2015, en la Cámara de Diputados que el bajo crecimiento

experimentado por la economía chilena en el último tiempo se debe no sólo a factores externos, sino también a situaciones internas del país, como la baja inversión, producida, entre otros, por las tensiones e incertidumbre que generó el proceso de reformas. Este reconocimiento constituye un sinceramiento del ejecutivo de la época respecto a los daños que provocó la reforma tributaria en la economía de nuestro país y, por ende, en las arcas fiscales.

Tener un mejor porcentaje de crecimiento económico beneficia a toda la sociedad, ya que genera más empleo y, por ende, mayor riqueza para la población. Chile creció en el período 2010-2013 a un ritmo del 5,3%, permitiendo disminuir la deuda fiscal y recaudar grandes sumas de dinero para el fisco.

Este proyecto de modernización tributaria contribuirá decididamente en el fortalecimiento de nuestra economía, permitiendo mantener y mejorar el rendimiento de este año 2018, en el cual Chile crecerá al 4% y las tasas de inversión estarán cerca del 6%. Además, permitirá la generación de nuevos emprendimientos, a través de una batería de propuestas que facilitan la formación de nuevos negocios y una tributación simple de las ganancias obtenidas en ellos.



Capullo 2240, Providencia.