

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1929
Edición

MIRADA POLITICA

AGOSTO
2019

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

ENMENDANDO EL RUMBO



Foto: radio.uchile.cl

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 23 de agosto de 2018, el gobierno presentó al Congreso su proyecto de modernización tributaria. Luego de recibir más de 50 audiencias, el 10 de abril de 2019, la Comisión de Hacienda aprobó la idea de legislar la Reforma, con los votos favorables de los diputados de Chile Vamos y DC (8 votos a 5). Ello implicó una negociación política con la Democracia Cristiana, que implicó el establecimiento de compensaciones al menor ingreso que produce la reintegración del sistema tributario, con la finalidad de hacer fiscalmente neutra la Reforma. Además, se hicieron modificaciones a la Cláusula Pyme y, por solicitud de los diputados de Chile Vamos, se incorporaron exenciones y rebaja de contribuciones para adultos mayores. Finalmente, con fecha 22 de agosto de 2019, la Sala de la Cámara de Diputados refrendó el acuerdo de la Comisión de Hacienda, aprobando la iniciativa, que ahora deberá cumplir su segundo trámite legislativo en el Senado.

II. REFORMA TRIBUTARIA DE 2014

a) Efectos macroeconómicos

Es de público conocimiento que la economía chilena se encuentra debilitada desde hace más de cuatro años. Durante el período 2014-2017 nuestra economía creció, en promedio, solo al 1,7%, muy por debajo del crecimiento del período 2010-2013, que se empinó por sobre el 5,3%.

Si bien en 2018 el crecimiento del país fue de más del doble que en el cuatrienio anterior -en torno al 4%-, volviendo a ser el país de mayor crecimiento en Latinoamérica y superando el promedio mundial, nuestra economía aún se encuentra débil, considerando el aumento de la deuda fiscal, los gastos proyectados para el futuro, la mala calidad de los empleos generados en el último tiempo, entre otros.

La principal causa de la brusca caída del crecimiento en el país estuvo dada por el efecto generado por las reformas impulsadas durante la anterior administración, que, en palabras de diversos expertos en materia económica, fueron cruciales para la disminución del crecimiento.

b) Nuevos regímenes tributarios

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 solo tributarían sobre las utilidades efectivamente retiradas desde ellas, sino que lo harían sobre la totalidad de la utilidad generada por las empresas, estuvieran 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. El incorporar como opción el acogerse al sistema de renta distribuida permitió mantener en parte el sistema actual (totalmente integrado), ya que dueños, socios y accionistas tributarán exclusivamente por la parte de las utilidades que efectivamente perciban de la empresa que las generó. Sin embargo, hay una importante diferencia con el sistema integrado: en vez de emplear como crédito contra su propio tributo -global complementario o adicional- el 100% del impuesto corporativo pagado por la empresa, podrán imputar solo el 65% del mismo.

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 14ter no pudieron realizar un buen ejercicio tributario, debido a la excesiva complejidad de la norma.



Foto: df.cl

Asimismo, 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. Asimismo, permite eliminar las diferencias entre la tributación de inversionistas nacionales y extranjeros y entre invertir dentro o fuera de Chile.

- **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.

III. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

Esta iniciativa, entre muchas otras medidas, contiene las siguientes:

- **Integración:** Se establece un **sistema de tributación único, totalmente integrado, en que los propietarios tributan en base a retiros efectivos**, el cual viene a reponer la equidad horizontal en el pago de los tributos, sin establecer discriminaciones arbitrarias entre los tributos que deben pagar quienes perciben rentas del trabajo y quienes perciben rentas del capital. Por otra parte, a pesar de que la iniciativa no reduce la tasa de impuesto corporativo, como había sido comprometido en el programa de gobierno, el hecho de reintegrar el sistema permite no seguir pagando la sobre tasa de 9,45%, reduciendo de igual forma los impuestos finales a pagar. Asimismo, la eliminación de la renta presunta viene tanto a **simplificar** nuestro sistema tributario, como a **fomentar la inversión**, dado que no dará lo mismo el retiro de utilidades o la utilización de dichas ganancias en la misma empresa. Evidentemente, la reintegración del sistema tributario es calificada como una medida **PRO INVERSIÓN**, pues mejora los incentivos para el ahorro, la inversión, el emprendimiento y la innovación, fortaleciendo la estructura que permite el crecimiento económico.

- **Depreciación instantánea:** Se hará con efecto retroactivo, ya que comenzará a regir a partir del 01 de octubre de 2019. Contribuirá a incentivar la inversión en capital y en activos fijos, ya que reduce la carga tributaria de quienes invierten en aquellos instrumentos. Este es un beneficio importante para las pequeñas y medianas empresas.

- **Extensión de beneficios a zonas extremas:** Se amplían los beneficios de las franquicias tributarias hasta 2035. Entre los beneficios se encuentran crédito tributario para las inversiones productivas, bonificación a la inversión o a la mano de obra, exenciones de IVA, entre otros.

- **Crédito IVA a la construcción:** A pesar de que la propuesta original del Ejecutivo era establecer beneficio tributario hasta las 4.000 UF, producto del acuerdo político con la DC quedó en 3.000 UF. De todas formas, contribuirá a incentivar la inversión inmobiliaria, y permitirá a nuestra clase media comprar viviendas a un menor precio.

- **Régimen Pro Pyme:** El nuevo artículo 14 ter establece que los propietarios deben tributar en base a un régimen de integración total, con una tasa especial de impuesto de primera categoría de 25% (27% para las demás empresas que pagan impuesto de primera categoría). Asimismo, se amplió a 75.000 UF de ventas anuales para considerar a una empresa como Pyme para estos efectos. Por otra parte, se soluciona el problema actual de que las pymes no se acogieron al 14 ter, ya que la norma propuesta en el proyecto señala expresamente que las empresas cuyas ventas no excedan las 75.000 UF anuales ingresarán por el solo ministerio de la ley al régimen pyme. Por último, se les permite mantener contabilidad simplificada. Todo lo anterior permitirá fortalecer y potenciar a nuestras pymes, motor fundamental de nuestra economía, ya que generan gran cantidad de empleos, además de contribuir decididamente en el crecimiento económico.

- **Certeza jurídica:** el proyecto de modernización tributaria contempla una serie de normas que contribuyen a generar certeza jurídica en los contribuyentes, permitiendo incentivar la inversión en nuestro país, tanto de nacionales como de extranjeros. Frente al gran poder del SII, se crea la Defensoría de los Derechos de los Contribuyentes, que permitirá, en especial a las pequeñas y medianas empresas, contar con un órgano público que sirva de mediador en sus conflictos con el SII. También relevantes son la nueva definición de gasto, las nuevas facultades de fiscalización del SII y las modificaciones a la Norma General Antielusión, aunque lamentablemente estas no fueron aprobadas por la Comisión de Hacienda.

- **Digitalización:** En el marco del nombre que se le da al proyecto (“modernización”), la iniciativa contempla una serie de elementos que permiten digitalizar los trámites que se realizan ante el SII, ya sea de los que ofrece el organismo como de aquellos que debe realizar el contribuyente. Asimismo, y siguiendo la exitosa experiencia de la factura electrónica, se exigirá la entrega de boleta electrónica, lo que, además de facilitar el trabajo tanto del SII como del contribuyente, permitirá reducir de forma importante la evasión de IVA, la cual se empina cerca del 20%.

- **IVA a servicios digitales:** La causa de este impuesto está dada en cuanto los ingresos que generan las empresas en Chile deben estar sujetos a tributación en el país donde se

utilizan. Al respecto, a pesar de las dudas que genera la aplicación de este tributo, se debe tener en consideración que no se crea un nuevo tributo (como establecía el proyecto original, una mala práctica), y que la OCDE ha sugerido a sus Estados miembros el cobro de IVA a estas plataformas. De igual forma, se debe señalar que otros países han buscado otras alternativas para gravar estas empresas. Por ejemplo, en España se discute un proyecto de ley que busca gravar “el 3 % de los servicios de publicidad dirigida online, servicios de intermediación online y la venta de datos generados a partir de información proporcionada por el usuario durante su actividad o la venta de metadatos”. Es decir, el hecho gravado es distinto.

- **Reducción de contribuciones a adultos mayores:** Esta propuesta fue realizada por los **diputados de la UDI**, con la finalidad de rebajar el monto de las contribuciones (impuesto territorial) que deben pagar los adultos mayores, considerando que existen casos en los cuales gran parte de sus ingresos deben destinarse al pago de este tributo. Los contribuyentes beneficiados pagarán como máximo al año el 5% de sus ingresos anuales, por su vivienda de mayor avalúo o bien no más del 50% del valor de las contribuciones. Asimismo, Se incorpora una exención para los establecimientos de larga estadía de adultos mayores (ELEAM), para entidades sin fines de lucro certificadas por el Servicio Nacional del Adulto Mayor y así calificadas por el Ministerio de Hacienda.

IV. CONCLUSIÓN

La Reforma Tributaria aprobada en 2014 -en solo 3 meses de tramitación legislativa-, provocó un verdadero terremoto económico en nuestro país. Desde 1990 a la fecha, solo en la crisis asiática de 1999 y la crisis *sub prime* de 2009 Chile creció a un promedio menor al crecimiento mundial. Sin embargo, luego de esta Reforma, logramos el récord de crecimiento bajo el promedio mundial: 4 años consecutivos (2014 a 2017). Asimismo, durante el período presidencial de Michelle Bachelet se batió otro triste récord, esta vez en cuanto a la inversión: Por primera vez nuestro país alcanzó 4 años consecutivos de inversión negativa, superando lo realizado por Salvador Allende, donde hubo 3 años de inversión negativa. En 2018, con el cambio de gobierno, retomamos la senda del progreso económico, creciendo más que la región y que el mundo, y aumentando de forma muy importante la inversión. Sin embargo, los nocivos efectos generados por la Reforma Tributaria del 2014 aun se mantienen, en cuanto a que el PIB tendencial no supera el 3% y los grados de inversión aun no alcanzan niveles óptimos.

El sistema tributario actual, tal como quedó luego de la última reforma, no es eficiente, ya que daña directamente el

ahorro, la inversión, el emprendimiento y, por ende, la creación de empleos. Asimismo, generó incertezas, privando de seguridad jurídica-tributaria a los contribuyentes. En virtud de ello, nuestro país hoy no cumple con ciertos principios básicos de todo sistema tributario¹:

- Equidad horizontal.
- Simplicidad.
- Equilibrio entre derechos y deberes de los contribuyentes.

Si bien este proyecto no reduce la tasa de impuesto corporativo, sí constituye un mejoramiento sustancial de nuestro sistema tributario, generando incentivos a la inversión (con un capítulo especial para pymes), otorgando certeza jurídica a los contribuyentes y simplificando el engorroso sistema heredado de la reforma de 2014, a través de la reintegración y otras medidas sustanciales. Ello permitirá atraer más y mejor inversión a nuestro país, dinamizar la economía y fomentar el emprendimiento, lo que redundará en un aumento del PIB tendencial y, en consecuencia, en un mejoramiento de las condiciones que permiten a nuestro país crecer, crear más y mejores empleos y aumentar los salarios.

¹ Klaus Schmidt-Hebbel, Presentación ante la Comisión de Hacienda.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman