

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2005
Edición

MIRADA POLITICA

ENERO
2020

REFORMA TRIBUTARIA

MÁS QUE LO ACTUAL, MENOS DE LO ESPERADO

120

I. INTRODUCCIÓN

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, sólo 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.

Es por ello que a mediados de 2018, el Gobierno ingresó al Congreso un proyecto de ley de “modernización tributaria”, el cual demoró un año solo en ser despachado de la Cámara de Diputados.

Luego del estallido de violencia, iniciado hace ya casi cuatro meses, las condiciones económicas del país son aún menos auspiciosas. El crecimiento el último trimestre de 2019 fue negativo, y para 2020 se espera un crecimiento que apenas llegue al 1%. Asimismo, para el mes de marzo de 2020 se espera que el desempleo llegue a los dos dígitos, cifras que no se conocían desde la crisis asiática.

En virtud de ello, se apuró la tramitación de esta reforma, la cual fue despachada a ley previo al receso legislativo del mes de febrero.



Foto fortinmapocho.cl

II.- PROMESAS REALIZADAS

La Modernización Tributaria, parte estructurante del programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera, en el cual se establecía que se corregiría la Reforma Tributaria realizada en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, con el objeto de “introducir certezas e incentivos para el ahorro y la inversión”, además de “crear un sistema tributario más simple y justo que, manteniendo la carga tributaria global, estimule el crecimiento, el empleo, la inversión, el emprendimiento y la innovación”.

El programa de Gobierno identificó claramente 4 prioridades para lograr un cambio tributario que incentive la inversión, el emprendimiento y la innovación. Estos fueron :

1. Reintegrar gradualmente el impuesto a nivel de empresas con los impuestos pagados por las personas.
2. Hacer converger gradualmente la tasa del impuesto de primera categoría a los niveles promedio de los países de la OCDE.
3. Reducir y simplificar la carga administrativa de la reforma tributaria, especialmente para las Pymes, y otorgar mayor seguridad jurídica a empresas y personas.
4. Establecer incentivos que reactiven la inversión favoreciendo prioritariamente a las Pymes, la innovación y el emprendimiento.

III.- TEXTO DESPACHADO A LEY

El proyecto original contemplaba una serie de normas que perfeccionaba la legislación tributaria, a saber:

- Ajustes a la norma general anti elusión, con la finalidad de otorgar certeza jurídica a los contribuyentes y que la norma sea eficiente.
- Nuevas atribuciones al SII.
- Se modifica y actualiza el catálogo de derechos de los contribuyentes, con la finalidad de evitar arbitrariedades por parte del SII.
- Se establece un sistema de tributación único, totalmente integrado, en que los propietarios tributan en base a retiros efectivos (recordemos que la Reforma de 2014 estableció un sistema semi integrado). Por su parte, se elimina el sistema atribuido, incorporada en la Reforma de 2014.
- Nueva definición de gastos, otorgando la posibilidad al contribuyente de la posibilidad de deducir gastos que resultan en interés del negocio de la empresa y que pese a no generar rentas de manera directa sí son necesarios para desarrollar el giro.
- Franquicias tributarias en zonas extremas.
- Cláusula pyme.

- Impuestos verdes. Se establece un gravamen en función de las emisiones efectivas, independientemente del tamaño o características de la tecnología y la estacionalidad de su funcionamiento.
- Creación de la Defensoría de los Derechos del Contribuyente (DEDECON), con la finalidad de dar mayores garantías al contribuyente.
- Separación del IVA en la boleta.
- Ampliación del crédito IVA a la construcción.
- Impuesto (IVA) a plataformas tecnológicas.
- Separación del IVA en la boleta.

Luego, como parte de los acuerdos con la oposición, se realizan los siguientes cambios.

1. Pymes.

Se aumenta umbral de facturación a 75.000 UF anuales para la consideración de una pyme. Asimismo, las pymes pueden optar por los siguientes regímenes tributarios:

a. Régimen de transparencia. La pyme está exenta del pago del impuesto de Primera Categoría; y el emprendedor tributa directamente con su impuesto personal.

b. Régimen en base a retiros. Pyme tributa con tasa del 25% y sistema totalmente integrado.

Asimismo, se consideran ciertos beneficios especiales, tales como:

- Tributación en base a caja.
- Registros simplificados de contabilidad.
- Depreciación instantánea.
- El sueldo del emprendedor que efectivamente trabaja en la pyme se puede deducir como gasto tributario, con tope de valor de mercado.
- Flexibilidad para acceder a financiamiento de grandes empresas, previa autorización CORFO.
- Tasa preferencial de PPM se reduce de 0,25% a 0,2% para pymes en régimen de transparencia con ingresos hasta 50.000 UF, generando mayor liquidez.
- Se aumenta el incentivo para reinvertir utilidades, desde un tope de 8.000 a 10.000 UF, disminuyendo la tasa efectiva de impuesto a 12,5%.

2. Grandes Empresas.

Se elimina la integración del sistema, corazón del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. Así, se mantiene el sistema semi integrado (ahora solo para grandes empresas), en base a retiros efectivos. Se excepciona a los cooperados con ingresos de hasta \$2.500.000 mensuales, quienes tendrán 100% de crédito.

3. Adultos Mayores.

Los beneficios se concentran en las contribuciones de bienes raíces.

a) Quienes estén en el tramo exento del pago de impuesto global complementario, estarán exentos del pago de contribuciones.

b) Quienes estén en el segundo tramo del pago de impuesto global complementario, tendrán una rebaja del 50% en el pago de contribuciones.

c) Se amplía el tope del avalúo fiscal del inmueble de \$75 a \$128 millones.

4. Mayor recaudación.

Las indicaciones acordadas con la oposición modifican el carácter del proyecto, que pasa a ser recaudatorio, por las siguientes medidas:

a. Nueva sobretasa para inmuebles. Se aplicará por tramos y de forma marginal, para quienes tengan inmuebles cuya suma de avalúos fiscales supere los \$400 millones. Las pymes y los fondos de pensiones están exentos. Aplicable a partir de 2020.

b. Nuevo tramo de impuesto personal. Nuevo tramo de 40% del impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría para personas con rentas anuales superiores a 310 UTA (alrededor de \$15 millones mensuales). Se establece que el cobro máximo seguirá siendo de un 44,45% (para quienes tributan en primera categoría y luego global complementario).

c. Patente Municipal a sociedades de inversión. Se regulariza su cobro.

d. Nuevos requisitos para los Fondos de Inversión Privados.

e. Limitación DFL 2. Nueva restricción para cómputo de dos inmuebles DFL 2 para acceder a beneficios tributarios, considerando aquellos recibidos por herencia.

f. Market Maker. Se restringe la utilización del contrato de marketmaker para acceder a la exención a la ganancia de capital realizada en la venta de acciones y cuotas.

g. Pagos Provisionales. Eliminación gradual de la devolución de pagos provisionales por utilidades absorbidas (PPUA) por retiros de utilidades o dividendos por empresas que registran pérdidas tributarias.

5. Fortalecimiento de la Defensoría de los Derechos del Contribuyente.

a. Se incorpora la facultad de representar a los contribuyentes de menores ingresos presentando recursos administrativos ante el SII.

b. Se destinan nuevos recursos para fortalecer a la Defecon y ampliar el número de sus funcionarios (US\$3,3 millones).

6. Depreciación Instantánea.

Se amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 el régimen de depreciación transitorio que permite rebajar instantáneamente el 50% de la inversión en activos fijos y de forma acelerada el 50% restante. Se amplía en los mismos términos el régimen de depreciación transitorio que permite rebajar instantáneamente el 100% de la inversión en activos fijos destinados a la región de la Araucanía.

7. Exclusiones. Se retiran del proyecto las siguientes disposiciones:

a. Crédito IVA a la construcción

b. Cambios a la norma general anti-elusión

c. Nueva definición de régimen fiscal preferencial (“paraísos fiscales”)

**En cuanto al informe financiero, el proyecto deja de ser fiscalmente neutro, para recaudar, en régimen más de US\$2.200 millones.*



Foto pauta.cl

IV. CONCLUSIONES

Considerando la situación que enfrenta el país hace ya casi 6 años, y en especial las dificultades económicas que se viven desde el 18 de octubre, una Reforma Tributaria debiera poner su foco en incentivar la inversión, a través de tasas impositivas que no la ahoguen, y promoviendo la simplificación y certeza tributaria. Lamentablemente, la iniciativa acordada con los Senadores de oposición puso su foco en la recaudación y desatendió la simplificación tributaria, eliminando la reintegración y las normas relativas a la norma general anti-elusión. Sólo se perfeccionan las normas pro pyme, dejando a estas empresas en muy buen pie para afrontar el futuro.

Así, de la reforma aprobada se desprende que cumple solo dos de los cuatro objetivos trasados en el programa de gobierno. Lamentablemente, previo al ingreso del proyecto, el Gobierno claudicó en la idea de reducir los impuestos corporativos (a pesar de que, según el último ranking de competitividad tributaria, realizado en 2018 por la Tax Foundation, Chile se ubica en el lugar 31 de 35 países de la OCDE en esta materia), y durante la tramitación del mismo, tuvo que ceder la reintegración del sistema, para lograr un acuerdo con la oposición. El sistema de tributación único, totalmente integrado, en que los propietarios tributan en base a retiros efectivos venía 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. La reintegración del sistema tributario era una medida

evidentemente pro inversión, pues mejoraba los incentivos para el ahorro, la inversión, el emprendimiento y la innovación, fortaleciendo la estructura que permite el crecimiento económico.

En definitiva, el proyecto no constituye un mejoramiento sustancial de nuestro sistema, ya que los incentivos a la inversión que incluye son limitados, y si bien se otorga certeza jurídica a los contribuyentes, las normas más relevantes fueron rechazadas y/o retiradas, impidiendo una real simplificación del engorroso sistema heredado de la reforma de 2014. Ello -considerando además el contexto nacional-, dificultará atraer más y mejor inversión a nuestro país, dinamizar la economía y fomentar el emprendimiento, poniendo en duda un mejoramiento de las condiciones que permiten a nuestro país crecer, crear más y mejores empleos y aumentar los salarios. A ello se debe sumar el hecho de que se establecen nuevos impuestos, que generarán más dificultades para la inversión.

Sin embargo, se debe considerar el contexto, además de destacar importantes medidas incorporadas por el proyecto que son parte del corazón de las propuestas que la UDI ha hecho en esta materia, tales como:

Régimen Pro Pyme.

Se establece un régimen especial para nuestras micro, pequeñas y medianas empresas (con ventas hasta 75.000 UF anuales), las cuales, por el solo ministerio de la ley, ingresará a este régimen que les permitirá pagar una tasa de 25% de impuestos, llevar contabilidad simplificada, optar por un régimen de transparencia tributaria, entre otros.

Reducción contribuciones adultos mayores.

La UDI lleva bastante tiempo proponiendo que se establezca una rebaja del impuesto territorial que pagan los adultos mayores, considerando que muchas veces este impuesto constituye gran parte de los ingresos percibidos por estas personas. Esta reforma, luego de una propuesta realizada por los Diputados UDI al Ministro de Hacienda, incorpora esta norma, rebajando el impuesto territorial de aquellos contribuyentes que no están afectados al pago de impuesto a la renta.

Como conclusión, debemos recordar que el crecimiento económico es fundamental para que aumenten los ingresos del Estado. Mucho más importante que un alza en la recaudación tributaria. Prueba de ello, es que la caída esperada en ingresos (IVA y renta) para 2020 es de más de US\$3.000 millones, más que la potencial recaudación de este proyecto. Así, *debemos generar condiciones que propicien e incentiven el crecimiento antes que poner un foco en lo recaudatorio.*



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman