

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

## REFORMA TRIBUTARIA

---

Nº 357 | 5 de octubre 2022



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente *Ideas & Propuestas* se aproxima a la Reforma Tributaria que comenzará a ser votada en particular el próximo martes 11 de octubre. Dicha reforma buscaría recaudar 4,1% del PIB, no obstante, no apunta a promover la inversión y el ahorro como se espera. Es más, la Reforma Tributaria presentada por el gobierno va justamente en la línea contraria y no favorece el crecimiento económico en Chile, tan necesario en estos tiempos.



Foto: pauta.cl

## I. CONTEXTO Y TRAMITACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA

El viernes 1 de julio del presente año, el Ministro Mario Marcel anunció la entrada en tramitación de la Reforma Tributaria, la que aspira a financiar una buena parte del programa de gobierno del Presidente Boric. Su implementación sería de forma gradual y aspira a recaudar –en régimen– 4,1% del PIB.

Asimismo, el Ejecutivo ingresó el Mensaje formalmente a tramitación el jueves 7 de julio y, luego, el martes 19 de julio la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados inició el estudio propiamente tal, el cual culminó el lunes 26 de septiembre con la votación en general de la idea de legislar. Ahora corresponde que la Comisión inicie la votación en particular del articulado el 11 de octubre del presente año.

Durante el período de audiencias en la Comisión de Hacienda, el Ejecutivo y los Diputados acordaron la creación de una mesa técnica de trabajo, en la cual participó un representante por cada parlamentario

y en ella se discutieron una serie de temas relativos al texto del proyecto.

En paralelo, el Gobierno llevó a cabo otras mesas de trabajo con distintos actores relevantes, entre ellos, la CPC y las pymes. A partir del trabajo y la discusión en dichas instancias, pero sin contar con un acuerdo transversal en la inmensa mayoría de los temas, el equipo del Ministerio de Hacienda comprometió la presentación de indicaciones al Proyecto inicial.

La intención del Gobierno con estas mesas de discusión fue poder lograr acuerdos previos a la votación del proyecto mismo, y discutir posibles indicaciones al respecto. Sin embargo, el desarrollo de la discusión en dichas instancias no fue el aspirado, y los acuerdos logrados fueron escasos, existiendo negativa en ceder en ciertos temas perjudiciales en caso de aprobarse.

## **II. CRÍTICAS A LAS MODIFICACIONES COMPROMETIDAS POR EL GOBIERNO**

A continuación, se exponen los temas en los que el Ejecutivo presentará indicaciones, y por qué no son suficientes y no se comparte su texto.

### **1. Sobre la Norma General Anti Elusión**

En el Proyecto se propone que la declaración de existencia de elusión pasa a ser prerrogativa exclusiva del SII, sin la necesidad de que exista un trámite judicial previo, como ocurre actualmente.

No obstante, la calificación administrativa sobre la existencia de elusión no puede ser una herramienta exclusiva del SII, porque se retrocede en los derechos del contribuyente, y el SII actuaría como juez y parte.

Luego, el Gobierno en la discusión planteó que la calificación esté a cargo de un cuerpo colegiado de subdirectores del SII, pero finalmente siguen siendo funcionarios del Servicio los que deberán determinar si existió o no elusión. Se debe tener claro que, cuando se habla de simulación y abuso de forma jurídica, se trata de conceptos jurídicos, lo que explica que actualmente la calificación de elusión se encuentre en manos de los Tribunales Tributarios Aduaneros y no de una entidad administrativa como el SII.

Además, se modifica la carga de la prueba que actualmente está en manos del SII, es decir, el contribuyente tendrá que probar que no eludió, lo cual es muy difícil en su posición.

Por su lado, la ampliación de la prescripción –contando desde el último de los actos realizados en caso de ser un conjunto– genera problemas y atenta contra la certeza jurídica, ya que no se tendrá seguridad respecto de cuál será el acto que el SII tendrá en consideración para computar los plazos.

### **2. Nuevas funciones del SII**

El proyecto le otorga amplias facultades al SII en diversos temas, entre ellas, la de multijurisdicción para los Directores Regionales, permitiendo que ellos puedan fiscalizar a contribuyentes en otros territorios jurisdiccionales, pero no queda claro –ni en la exposición del Gobierno ni en los antecedentes presentados– si el SII cuenta con las herramientas y el personal para llevar adelante las funciones que la Reforma le asigna.

Últimamente se ha recargado de trabajo a dicha institución y se debe estar seguro que podrá implementar efectivamente lo que se les va a exigir. Junto a eso, se le entregan herramientas que exceden de sus propias facultades.

### **3. Denunciante anónimo**

La Reforma crea la figura del denunciante anónimo tributario el cual tendría aplicación en dos situaciones: cuando un tercero que detecte delitos tributarios haga una denuncia de manera anónima, o cuando una parte involucrada en un delito tributario se auto denuncie.

Se advierte que esta nueva figura podría generar una excesiva judicialización, y se expone a los contribuyentes a situaciones de extorsión. Con esto, la confianza en el ambiente laboral disminuye claramente.

Se hace presente que las multas asociadas a las denuncias maliciosas no logran ser suficientes para reparar el daño que podría generar una acusación de ese tipo, y el concepto de “malicioso/malicia” no se define ni queda claro con la actual redacción, y el Gobierno, a pesar de haber comprometido una propuesta de redacción, no ha dado respuesta.

### **4. Presunción de acuerdo de actuación conjunta**

Entre las modificaciones que se presentan al Código Tributario, se establece que sea el mismo SII quien presuma la existencia de actuación conjunta o unidad económica.

No obstante, eso no debería ser así, ya que el giro del SII es fiscalizar que se paguen los impuestos,

no verificar cómo actúan los grupos empresariales. Se propone que sea la CMF quien cumpla esa labor, pero el Ejecutivo no lo modifica ni incluye en las indicaciones que va a presentar.

### **5. Nuevo concepto de relacionados**

En el proyecto se amplía el concepto de relacionados, incluyendo relaciones de parentesco y se le asigna al SII la facultad de calificar como relacionados a personados, sociedades, fondos o entidades en las que el mismo Servicio haya presumido que existe actuación conjunta.

Genera incertidumbre la redacción en relación a la potencial incorporación de hermanos. No hay explicación para entender dentro de los relacionados a los hermanos, porque en la mayor parte de los casos no lo son. La norma es extremadamente gravosa y es una atribución que nuevamente excede el ámbito de competencias del SII.

### **6. Impuesto al diferimiento de impuestos finales**

La redacción actual del Proyecto establece un impuesto especial al diferimiento de utilidades en sociedades no operativas, cuya tasa sería de 1,8% a contar del 2025. El Gobierno planteó la modificación de la base imponible, pasando a ser el 22% de las utilidades acumuladas con tributación pendiente, y la tasa sería de 2,5%.

No se comparte la pertinencia del instrumento, y cualquier modificación tampoco aporta, porque se considera firmemente que es una medida que afecta directamente al ahorro y la inversión, y la actual situación del país no toleraría dichos efectos.

Además, el Gobierno no entregó mayores detalles sobre el impacto de la medida en el Mercado de Capitales a pesar de haberse solicitado en más de una ocasión, lo que mantiene la incertidumbre respecto a sus nocivos efectos.

### **7. Artículo 64 (tasación).**

La Reforma actualiza la redacción de la norma del artículo 64 del Código Tributario, modificando la norma de tasación en operaciones nacionales, con lo que se faculta al SII para tasar el valor o precio asignado a un acto, convención u operación cuando difiera notoriamente de los valores normales del mercado. Además, se exige que el contribuyente utilice métodos de valorización establecidas por el legislador para comprobar que el acto, convención u operación se haya efectuado a valores normales de mercado.

Tal como se encuentra redactado el artículo 64 en la propuesta del Proyecto, podría dar a entender que es una forma indirecta de fijar precios por el SII, junto con eliminar los dos primeros incisos del artículo actual relativos a la facultad de tasar del SII, quedando la interrogante si eso se incorporará

en otro artículo o esa facultad es derechamente eliminada.

Sigue pendiente la redacción comprometida por el Gobierno, pero adelantaron que se reconocerá explícitamente la posibilidad de no utilizar método de valorización alguno, acreditando la valoración con otros antecedentes. Aquello no zanja la discusión y no entrega certezas de que la redacción efectivamente sea en dicho sentido.

### **8. Impuesto a la riqueza:**

El Proyecto crea un nuevo impuesto al patrimonio, que se aplica anualmente a las personas naturales con domicilio o residencia en Chile que mantengan un patrimonio –en Chile o el extranjero– que exceda las 6.000 UTA.

Existe bastante y contundente evidencia que muestra que la recaudación de este tipo de impuestos es reducida y no corrige mayormente la inequidad. Además, se requiere altos costos de administración y fiscalización en su implementación, que no se justifican en base a la escasa recaudación que significa.

Desde el Ejecutivo señalan que el proceso de implementación será rápido y fácil, pero no hay mayores definiciones al respecto, y actualmente el proceso de levantamiento de información y de valoración de bienes es bastante lento.



Foto: m.elmostrador.cl

Tampoco se explica con claridad como conversará este impuesto con otros, como el caso del impuesto a la herencia, y la pregunta que tiende a surgir es si con este impuesto se busca gravar las inversiones en el exterior.

La experiencia comparada muestra que la mayoría de los países que contaban con este tipo de impuestos avanzó a su eliminación o restricción. De los 38 países que actualmente son miembros de la OCDE, sólo quedan tres países que mantienen ese tipo de impuestos: Suiza, Noruega y España.

## 9. PYMES:

Para las pymes se mantiene el régimen integrado, pero se ha manifestado que se establecería una gradualidad en la tasa del impuesto de primera categoría, que actualmente se encuentra en 10% hasta diciembre de este año producto de una norma transitoria aprobada con ocasión de la pandemia.

Si bien se establece una gradualidad en la tasa de dicho impuesto, el Gobierno no ha presentado

el verdadero impacto que generará la norma. Se debe tener en cuenta que los expertos advierten grandes posibilidades de que el próximo año el país entre en recesión, la inflación sigue al alza a pesar de los esfuerzos del Banco Central, y existen otros proyectos de ley que presionan las finanzas de las pymes, como es el caso del aumento del sueldo mínimo.

El texto de la reforma pareciera ser que castiga el crecimiento de las pymes, ya que a medida que ellas aumentan sus ganancias y crecen un poco más, los beneficios se eliminan y el salto entre la tributación de las pymes y del resto de las empresas es brutal.

Además, se solicitó la incorporación de modificaciones en otros temas, pero el Gobierno no entregó propuestas al respecto. Entre esos temas se encuentra: la simplificación del sistema tributario, artículo 41G, situación de las sociedades de profesionales, situación tributaria de las pymes y el límite global de deducciones (artículo 55 sexies).



Foto: ex-ante.cl

### III. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto, la tramitación del proyecto de ley de Reforma Tributaria no ha estado ajeno de controversias y críticas, y debe quedar claro que no existieron consensos ni acuerdos transversales entre los asesores de los Diputados y el equipo del Ministerio respecto a las modificaciones presentadas.

Se reitera que el Proyecto sigue enfocado solamente en la recaudación, y las modificaciones planteadas en gran medida son mínimas y no logran disminuir los efectos nocivos ni promover la inversión y el ahorro como se espera.

Sorprende que, ante la necesidad de aumentar la inversión en el país, el Gobierno en su programa “Invirtamos en Chile” proponga diferir y postergar sus propias medidas incluidas en la Reforma Tributaria, lo que claramente explica que esas medidas sí generan un impacto en la economía, en el ahorro y en la inversión, y que el Gobierno

no cuenta con un plan robusto para fomentar el crecimiento del país.

Un sistema tributario debe tener la capacidad de financiar los gastos que realiza el Estado para proveer los bienes públicos que la sociedad demanda, como también los gastos corrientes y de inversión requeridos a partir de la ley de presupuestos. Es realmente importante que Chile consolide el equilibrio y la responsabilidad fiscal, y a la vez busque la eficiencia del gasto público, eliminando o modernizando los programas deficientes que actualmente existen.

Se debe promover el crecimiento económico y permitir el aumento en el bienestar de los chilenos, pero eso requiere que no se castigue ni la inversión ni la innovación, y lamentablemente, la Reforma tal como se encuentra hoy y en opinión de muchos expertos, es un freno importante a cualquier avance y crecimiento económico para Chile.



Foto: duna.cl

Una de las mayores expectativas para el país es que se convirtiera en un hub financiero, sin embargo, este proyecto impacta directamente al Mercado de Capitales, el ahorro y la inversión, pero también no se debe olvidar que, actualmente Chile pasa por una situación económica compleja, lo que lleva a cuestionar si es que este es el momento adecuado para presentar y discutir una reforma tan estructural y radical como esta.

Si se comete el error y se enfoca en la dirección equivocada la Reforma Tributaria se frenará la innovación, los incentivos para aumentar la produc-

tividad, y también la competencia, pero también se pondrá en riesgo el financiamiento y la estabilidad de las arcas fiscales.

El Gobierno debe repensar la estructura y texto de la Reforma Tributaria presentada, y buscar acuerdos para lograr un proyecto que sea capaz de atraer la inversión al país y fomentar el ahorro, para recuperar los índices de crecimiento que hace unos años lograron posicionar al país como un referente en Latinoamérica y el mundo. La recaudación no puede ser el único objetivo de un proyecto de esta envergadura, y todavía el Ejecutivo está a tiempo de corregirlo.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman