

Reforma Tributaria: El Difícil Recorrido del Proyecto que no Logró Cerrar el Debate

La reforma tributaria aprobada recaudará aproximadamente US\$ 1.000 millones anuales bajo una estructura en que se eleva el impuesto a las empresas y se rebaja tímidamente el impuesto a las personas y al crédito. Por loable que sea el fin o destino de los recursos que supone recaudar, lo cierto es que ésta fue motivada más por razones políticas que estrictamente fiscales.

El Gobierno logró aprobar esta semana la tan controvertida reforma tributaria. Tras intensas negociaciones en la comisión mixta formada para resolver las diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado -luego del rechazo a la idea de legislar en esta última sede-, y en la que por momentos se pensó que el proyecto sería rechazado, el Gobierno consiguió un acuerdo con los parlamentarios de la Concertación y de la Alianza para sacar adelante la iniciativa legal. Este acuerdo fue ratificado al día siguiente por las salas de la Cámara y del Senado, dejando la iniciativa lista para convertirse en ley de la República.

Lo ocurrido en la extensa y ya referida jornada de negociación fue en realidad el reflejo y corolario de la difícil gestación y tramitación de la iniciativa, primero, al interior de la coalición de Gobierno y, posteriormente, en su recorrido en el Congreso. No olvidemos que el primer proyecto de ley presentado en mayo por el Ejecutivo fue retirado de tramitación luego de tres meses de complejo debate y múltiples críticas, tanto políticas como técnicas, al mismo.

Posteriormente, en agosto del presente, el Ejecutivo ingresó un nuevo proyecto, o versión simplificada del anterior, en el que insistió en la estructura de alzas, rebajas y “perfeccionamientos tributarios” y que tras un mes de debate adicional tampoco concitó el apoyo requerido en el Congreso. Dicho proyecto, que en mucho se parece al aprobado

En esta edición:

Reforma Tributaria: El Difícil Recorrido del Proyecto que no Logró Cerrar el Debate

Comentarios al Proyecto de Ley que Regula la Carretera Eléctrica

por el Congreso Nacional, mantuvo el alza del impuesto de primera categoría, medida que, como hemos reiterado en diversas publicaciones anteriores¹, tiene un impacto negativo en el crecimiento, especialmente para el segmento Pymes sobre todo dado el carácter retroactivo de la misma; eliminó el controvertido “impuesto verde” y el alza de impuesto a los alcoholes y no incluyó otras medidas, muy deseables a nuestro juicio, como lo era la rebaja progresiva de los aranceles -dadas las ventajas para la competitividad de nuestro país y el beneficio para los consumidores- y la disminución a 0,2% del impuesto de timbres y estampillas, que finalmente quedó pero con una tasa de 0,4%, contribuyendo en menor medida a disminuir el costo del crédito. Tras sucesivas indicaciones en la Cámara de Diputados, el proyecto continuó sufriendo cambios tras los cuales se eliminó, por razones políticas, la rebaja de tasa de los impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario para el tramo superior de rentas, tasa que por cierto es alta en comparación con los países miembros de la OCDE y en relación con los demás países de la región, y se reguló -a través de una muy discutible indicación parlamentaria en cuanto a su admisibilidad dados los claros efectos tributarios- el tratamiento de los fondos de inversión privados. Esto último no fue incluido en la propuesta del Ejecutivo que finalmente aprobó el Congreso Nacional, de manera que los fondos de inversión privados no forman parte de la iniciativa que quedó en condiciones de convertirse en ley.

Sobre los llamados perfeccionamientos tributarios, la iniciativa de agosto no incorporó los cambios que originalmente se proponían para el artículo 64 del Código Tributario, sobre facultades de tasación; y los cambios a la Ley de Impuesto a la Renta sobre retiros en exceso del FUT, retiros para reinvertir, y normas sobre exceso de endeudamiento. Si bien tales modificaciones habían sido introducidas para hacerse cargo de un diagnóstico que, en alguna medida se podía compartir, lo cierto es que las soluciones propuestas al respecto dejaban gran espacio de discrecionalidad al Servicio de Impuestos Internos; rompían principios de la mayor importancia en nuestro sistema tributario que han impulsado el crecimiento de nuestro país y tenían un efecto adverso en términos de distorsionar decisiones de inversión y de acceso al financiamiento de nuestras empresas. Los demás perfeccionamientos tributarios se mantuvieron en la iniciativa y fueron replicados posteriormente en la propuesta aprobada por la comisión mixta y por el Congreso Nacional, algunos de ellos con cambios en una dirección positiva con respecto a la propuesta original de mayo (aun cuando no exentos de otras dificultades); otros con ciertas modificaciones respecto de las que hoy resulta complejo efectuar un diagnóstico acerca de su eventual bondad, como ocurre con las normas propuestas para el tratamiento de gastos rechazados y, por último, otros perfeccionamientos que se mantuvieron en idénticos términos y sobre los cuales algunos aun merecen observaciones técnicas.

Todos estos cambios, no obstante, no fueron suficientes para lograr que el Senado aprobara la idea de legislar sobre la reforma, por lo que la

iniciativa terminó siendo conocida en la mentada comisión mixta que finalmente dio luz verde a la propuesta que el Presidente de la República presentó en dicha instancia y que detallamos más adelante.

¿El Gobierno “gana” la batalla? ¿Logra cerrar el debate tributario?

Podría sostenerse que el balance de toda esta discusión tributaria resulta, políticamente hablando, positivo para el Gobierno. Éste logra finalmente destrabar una iniciativa que había impulsado sin mayor convicción (insoslayable es recordar que ella fue impuesta por el fragor de la calle, por los estudiantes y por una Concertación que se plegó a esta idea en el marco de la discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2012), pero que paradójicamente será recordada como “la iniciativa” económica de esta Administración, concordando una solución con los partidos de oposición en un contexto particularmente complejo. El Gobierno logra entonces retomar la senda de los consensos. Sin embargo, desde otra perspectiva, el análisis es menos optimista al persistir las inquietudes sobre los efectos de esta reforma en el crecimiento, en el ahorro, en el segmento PYME -gran proveedor de fuentes de empleo y motor del emprendimiento-, en la atracción de inversiones y sobre la verdadera necesidad de impulsarla. Es que nunca está demás insistir en este punto: es extremadamente preocupante que el sistema tributario se transforme en “LA” herramienta a revisar y modificar cada vez que se requieran recursos adicionales. Necesidades siempre van a existir, y de primer orden, pero ello no justifica ni hace recomendable someter nuestro sistema tributario a una permanente revisión y menos en un ambiente que parece decidido a hacer crecer el gasto público y al Estado en demasía.

La iniciativa aprobada, aún cuando apoyada por buena parte de la oposición, ha sido de todas maneras considerada como insuficiente, por lo que el asunto hoy es que parece irrefutable que el debate tributario permanecerá abierto y que esta ley y su discusión serán sólo la antesala de un argumento tributario mayor de cara a las próximas elecciones presidenciales. Así, es muy probable que se vuelvan a levantar diversos planteamientos efectuados con ocasión de esta reforma y se sumen varios más. Ante este escenario, sólo quedará esperar y actuar para que así sea, que en aras de la certeza jurídica y económica y de las señales que como país queremos enviar, prime la seriedad en el debate y no se transgredan los principios que inspiran a nuestro sistema tributario, tales como la neutralidad y la integración de los tributos, reconocidos transversalmente como pilares que han llevado a nuestro país a los niveles de crecimiento e inversión actuales. Y es que estos logros no deben darse por sentados. Reconociendo que todo sistema y legislación son perfectibles y que deben revisarse de tiempo en tiempo para evaluar la pertinencia y permanencia de sus disposiciones, incentivos y estructuras, no debemos olvidar que aún

queda camino por recorrer para lograr el tan deseado desarrollo, por lo que no parece ser tiempo, y la verdad es que nunca es tiempo, de hacer apuestas riesgosas o discursos fáciles en materia tributaria.

Principales contenidos de la propuesta tributaria del Presidente de la República que se convirtió finalmente en ley

El proyecto aprobado por ambas ramas del Congreso Nacional se estructura de la siguiente manera:

1) Alza del impuesto de primera categoría y cambios en el impuesto al tabaco

Dado que el proyecto despachado por el Congreso Nacional no presenta cambios en esta materia respecto de las iniciativas que el Ejecutivo presentó en mayo y en agosto, nos remitiremos en lo sustancial a lo dicho anteriormente sobre este tema². Sobre ese asunto interesa, no obstante, resaltar de todas formas la preocupación que hemos manifestado anteriormente por el efecto retroactivo de la medida. De acuerdo al Informe Financiero de la propuesta finalmente aprobada, la recaudación adicional en el año 2013 por concepto de aumentar la tasa del Impuesto de Primera Categoría es de US\$ 1.796 millones. La mayor recaudación del periodo 2013 se debe a que los PPM hasta ahora pagados sobre las ventas 2012 se han calculado considerando una tasa de impuesto de 18,5%. De ahí que este 1,5% adicional, que no se ha pagado de manera mensual a través de PPMs, se refleje en la operación renta 2013 como un mayor ingreso. Aproximadamente US\$ 1.100 millones corresponde a mayor tasa, mientras los restantes US\$ 700 MM corresponden a la diferencia de aprovisionamiento. Si tomamos en cuenta que aproximadamente el 16% de las ventas que realizan todas las empresas lo realiza una Pyme (menos de 100.000 UF de ventas anuales) se puede concluir a grandes rasgos (suponiendo márgenes similares en Pymes y grandes empresas) que alrededor de US\$ 100 millones (de los US\$ 700 por menor aprovisionamiento) serán pagados por Pymes. Esto probablemente generará una mayor presión para las Pymes especialmente en la primera mitad del 2013 y sobre todo en el contexto de una economía mundial a la baja, una desaceleración de la demanda interna y proyecciones de un acceso al crédito más restringido. Considerando los ingresos extraordinarios que se obtendrán en 2013 por efecto de la operación CODELCO-Anglo American y que los datos que manejamos sugieren que no es evidente que la retroactividad del Impuesto de Primera Categoría sea una condición *sine qua non* para la estabilidad fiscal, podría simplemente haberse diseñado la medida para que rigiera respecto de las rentas percibidas o devengadas a partir del año 2013.

Respecto del cambio al impuesto al tabaco, en que se reduce el impuesto *ad valorem* y se aumenta la parte correspondiente al impuesto específico, la medida resulta positiva. En este tipo de bienes, resultan preferibles los impuestos de monto fijo por sobre los impuestos *ad valorem* para cobrar la externalidad que es función de la cantidad consumida y no necesariamente función del precio. Por su parte, esto es concordante con la tendencia que se observa en países desarrollados, en que han optado por impuestos de monto fijo. Un impuesto *ad valorem*, puede incluso tener efectos adversos, ya que genera una mayor sustitución hacia marcas de cigarrillos más baratas, que por lo general tienen mayores componentes perniciosos para la salud que las marcas más costosas. Esta modificación viene entonces a profundizar, en la dirección correcta, el cambio que se introdujo a través de la Ley para el Financiamiento de la Reconstrucción en que se agregó el componente fijo por cajetilla.

2) Rebajas de impuestos y beneficios tributarios y de otro orden

El proyecto despachado por el Congreso Nacional contiene lo siguiente en esta materia:

a) Reducción de las tasas de los impuestos Único de Segunda Categoría y Global Complementario, para todos los tramos, salvo el último tramo para rentas sobre 150 UTM/UTA (según si es Impuesto de Segunda Categoría o Impuesto Global Complementario), el que se mantiene con tasa de 40%.

En este aspecto, el proyecto finalmente aprobado profundizó las rebajas de tasas en los tramos inferiores y acotó las rebajas originalmente propuestas para los tramos altos. Desde luego, dado que nuestro sistema es progresivo, las disminuciones de las tasas infra marginales también favorecen a los contribuyentes de mayor ingreso, disminuyendo sus tasas medias.

La reducción de los impuestos a las personas incentiva el trabajo y la formación de capital humano, minimizando las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de trabajo versus el ocio. Por su parte, la reducción a la tasa marginal máxima se encuentra en línea con la experiencia comparada, de manera que las reducciones constituyen una señal positiva para el desarrollo de nuestro país. Aún cuando sin duda hubiera sido altamente deseable que el Gobierno mantuviera su propuesta original de rebaja de tasas a todos los tramos, ciertamente el haber dado el paso hacia la reducción de las tasas resulta de todas maneras un punto positivo y se ajusta a la tendencia de los países OCDE.

Cuadro Nº 1

REDUCCIÓN DE TASAS DE IMPUESTOS PERSONALES

Tramo	Ingreso Imponible (UTA) (*)	Actual	Proyecto de Ley MayoAgosto	Nuevas Tasas Aprobadas	Reducción de tasa marginal
1	Hasta 13,5	0%	0%	0%	0%
2	13,5 a 30	5%	4,25%	4%	-20%
3	30 a 50	10%	8,75%	8%	-20%
4	50 a 70	15%	13,50%	13,50%	-10%
5	70 a 90	25%	22,50%	23%	-8%
6	90 a 120	32%	28,80%	30,40%	-5%
7	120 a 150	37%	33,30%	35,50%	-4,10%
8	150 y más	40%	40% (**)	40%	0%

Fuente: Elaboración propia.

(*) UTM en el caso del Impuesto Único de Segunda Categoría

(**) En el nuevo proyecto que ingresó en agosto se contemplaba dejar a este tramo de rentas con una tasa de 36% y la creación de un “súper tramo” por rentas sobre 260 UTM/UTA con tasa de 40%. Sin embargo, en el trámite en la Cámara de Diputados, este nuevo tramo se eliminó pasando el tramo de 150 UTM/UTA a su tasa original de 40%.

b) Re-liquidación del impuesto único de segunda categoría para trabajadores dependientes cuyas remuneraciones varían durante el año. Esta es una medida positiva, ya que corrige una asimetría injustificada en la Ley de la Renta actual entre los contribuyentes de este impuesto y del Impuesto Global Complementario.

c) Crédito a los impuestos personales por gastos en educación escolar y preescolar. Este punto será tratado con más detalle más adelante en el “eje educación” del proyecto aprobado.

d) Reducción del impuesto de timbres y estampillas, de tasa 0,6% a tasa de 0,4%.

e) Exención del impuesto adicional en el caso de pagos efectuados al exterior por licencias de uso de software.

f) Eliminación de impuesto a casas rodantes: Se elimina la sobretasa de 15% a la primera venta o importación de vehículos casas rodantes autopropulsadas.

g) Extensión del plazo para que Tesorería otorgue convenios de pago por impuestos adeudados, ampliándolo por hasta un máximo de 36 meses, siempre que se trate de impuestos girados hasta el día 30 de junio de 2012 y que se encuentren sujetos a cobranza judicial y administrativa, pudiendo

los contribuyentes acogerse a este beneficio hasta 90 días después de publicada la ley en el Diario Oficial. Esta es una medida que favorece a las Pymes, entre otras.

h) Mantención del bono a taxistas y transportistas escolares.

3) Otras modificaciones a diversas normas de la Ley de la Renta (“perfeccionamientos tributarios”)

Cuadro Nº 2

COMENTARIOS A LOS PRINCIPALES PERFECCIONAMIENTOS TRIBUTARIOS³

Normas sobre precios de transferencia	La iniciativa adopta las reglas que prevalecen en la práctica internacional (OCDE), buscando facultar a la Administración para ejercer un mayor control respecto de transacciones con partes relacionadas, transnacionales, al tiempo de otorgarse mayor certeza a los contribuyentes.
Tratamiento del gasto rechazado	Se contempla un impuesto único de tasa 35% para sociedades de personas y anónimas. Cuando los gastos rechazados sean atribuibles a un socio, la partida de gasto tributaría a nivel del socio con Global Complementario o adicional, incrementado en un 10%. En cualquier caso, los desembolsos podrán deducirse como gasto necesario. Aún cuando la norma representa una mejora frente a la iniciativa original de mayo, no es claro que la solución aprobada sea preferible a lo contemplado actualmente en la Ley de la Renta, en particular para el segmento Pyme.
Equiparación del tratamiento de los derechos sociales y acciones en términos de su costo de adquisición y efectos tributarios de su enajenación hacia las normas de las sociedades anónimas	La mayor dificultad es que no quedó expresamente regulada la posibilidad de deducir intereses en caso de adquisición de acciones o derechos sociales. Hoy bajo los criterios del SII vigentes, no se pueden deducir intereses incurridos en financiamiento para adquirir acciones. Ahora, el mismo problema se producirá con los derechos sociales, dando lugar a una falta de certidumbre no deseable y a judicialización.
Regla de fuente o regulación de ventas indirectas, en el extranjero, de activos subyacentes	La propuesta despachada por el Congreso, si bien presenta perfeccionamientos importantes respecto de la propuesta original de mayo de 2012, al acercarse a la

chilenos y su gravamen	legislación comparada en la materia y establecer una regla de materialidad del activo subyacente chileno en el activo extranjero que es objeto de venta (20%) y exigir que a lo menos se enajene un 10% del activo extranjero para gatillar la norma. Sin embargo, fuera que su redacción es poco clara, presenta los siguientes reparos: <ul style="list-style-type: none">• Establece una regla de materialidad baja en comparación con la experiencia internacional, (caso de Perú, Canadá, Australia, 50%), lo que hace a nuestra legislación menos atractiva como plataforma de inversiones.• Incluye hipótesis de valor absoluto del activo subyacente sin relación con el activo extranjero objeto de venta, desatendiendo el criterio de materialidad para gravar la operación.• Más allá que la norma actual fuere perfectible, lo cierto es que dados sus impactos políticos y en términos de atracción de inversiones, la modificación ameritaba mayor estudio.
-------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

4. Eje educación

a) Crédito tributario por gastos en educación: La iniciativa despachada por el Congreso Nacional contempla un crédito contra el Impuesto Global Complementario/Segunda Categoría por gastos presuntos en educación de hasta \$ 100.000 por hijo para familias con tope de ingreso de 66 UF mensuales, esto es para familias pertenecientes a la clase media.

La ley no distingue el tipo de establecimiento escolar al que resulta aplicable el crédito, de manera que resulta válido para cualquier tipo de establecimiento educacional pre-escolar o escolar reconocido por el Estado. Se requerirá certificado de matrícula y porcentaje de asistencia mínima (85%). La medida producirá menores ingresos fiscales de MMUS\$ 88 en colegios con copago; de MMUS\$ 16 en colegios subvencionados sin copago; y de MMUS\$ 38 en colegios municipales.

Como hemos señalado anteriormente, la medida es positiva y reconoce el carácter de inversión en capital humano de la educación, dándole un tratamiento equiparable con la inversión que hacen, en capital físico, las empresas.

b) Indicación de fondo permanente de educación: El proyecto aprobado contempla un fondo de educación, el que se constituirá con uno o más aportes provenientes de la liquidación de activos del Tesoro Público, incluido el Fondo de Estabilización Económica y Social, hasta completar MMUS\$ 4.000, los que deberán ser transferidos completamente a más tardar el 31 de diciembre del año 2013. Serán usos preferentes de los recursos del fondo, los destinados a educación pre-escolar, subvención escolar preferencial y becas y créditos para educación superior.

Mediante Reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda se establecerán los mecanismos, procedimientos, límites y demás normas necesarias para la aplicación de los recursos del fondo, los que podrán ser utilizados a partir del año 2014.

Otros compromisos asumidos por el Gobierno que no forman parte de la iniciativa legal que despachó el Congreso Nacional

Con el objeto de lograr el apoyo del Poder Legislativo a la iniciativa presentada por el Gobierno a la comisión mixta, el Ejecutivo propuso, en forma paralela y complementaria a aquella, diversas medidas adicionales, algunas de las cuales pasaron finalmente a formar parte de un protocolo de acuerdo que fue suscrito por los parlamentarios y el Ejecutivo y que no es otra cosa que un compromiso del Gobierno con el Congreso de presentar a discusión en esa sede, prontamente, las siguientes iniciativas legales:

a) Medida para masificar el uso de factura electrónica: El objetivo buscado con esta medida es modernizar el sistema y disminuir la evasión de IVA, buscando con ello aumentar la recaudación neta en cerca de MMUS\$ 400 por año.

b) Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal: Mediante esta medida, el Gobierno se compromete a inyectar de manera adicional MMUS\$ 34 al Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal (FAGEM) de forma anual. Esto significa un incremento cercano al 40% en el FAGEM, que en el presupuesto del año 2012 tiene fondos por cerca de \$ 44.000 millones.

Conclusión

La reforma tributaria aprobada recaudará aproximadamente US\$ 1.000 millones anuales bajo una estructura en que se eleva el impuesto a las empresas y en que se rebaja tímidamente el impuesto a las personas y al crédito. Por loable que sea el fin o destino de los recursos que se supone ha de recaudar, lo cierto es que ésta fue motivada más por razones

políticas que estrictamente fiscales. Implicó además un gran desgaste de tiempo para el Gobierno, los partidos de la Alianza y la oposición y, por momentos, consiguió tensionar al extremo las relaciones entre todos estos agentes.

Aún cuando de todo esto pueden extraerse experiencias positivas, como el que se haya avanzado en el camino de los consensos, tan necesarios en democracia por cierto, la lección aprendida es tal vez otra: cuando se impulsan iniciativas que no responden necesariamente a las convicciones de quién las promueve, los costos (quizás no visibles en lo inmediato, pero si en el largo plazo) terminan siendo altos como así también los riesgos de que a partir de tales iniciativas se promuevan otras en escalada, que sí sean “suficientes” para lograr los fines propuestos y que muchas veces pueden resultar ajenas a motivaciones técnicas estando más bien inspiradas en razones de otro orden. De cara al debate tributario que esta reforma no logró cerrar, y que prácticamente se da por sentado, es de esperar que las propuestas que al efecto surjan lo hagan a partir de aquellos estudios y análisis serios que se han efectuado y efectuarán sobre nuestro sistema tributario, y que persigan perfeccionarlo con miras a fomentar el crecimiento, el ahorro, la inversión, el empleo, bases todas del desarrollo.

En breve...

PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA REFORMA:

- Alza del impuesto de primera categoría y alza y cambio de la estructura del impuesto al tabaco.
- Rebajas de impuestos y beneficios tributarios y de otro orden.
- Modificaciones a diversas normas de la Ley de la renta, llamadas “perfeccionamientos tributarios”.
- Pilar o eje de la educación.

¹ Temas Públicos Nos. 1074; 1.063; 1.060, entre otras publicaciones.

² Ibid.

³ Sobre este punto, la iniciativa aprobada incluye además normas de relación o de “contaminación” en materia de renta presunta aplicada a la actividad de transporte; cambios a las normas sobre ganancia de capital en la enajenación de bienes raíces; cambios a las normas sobre pagos provisionales por utilidades absorbidas; tratamiento del *goodwill* y *badwill* y normas de tributación de agencias respecto de su renta de fuente mundial.