

# Reforma Tributaria: Costos, Beneficios y Riesgos del Nuevo Proyecto de Ley

**Persiste la inquietud sobre la real necesidad de impulsar una reforma tributaria para el financiamiento de la reforma educacional. Asimismo, la presentación del nuevo proyecto sigue sin abordar con claridad cuáles serán los efectos de esta reforma en términos de crecimiento económico y cuál será su impacto en el ahorro y la inversión, especialmente en el segmento Pyme, el que se verá particularmente afectado por el alza del 20% a la tasa de impuesto a las empresas.**

## En esta edición:

Reforma Tributaria: Costos, Beneficios y Riesgos del Nuevo Proyecto de Ley

Índice Paz Ciudadana-Adimark: Alerta sobre el Cumplimiento de las Metas de Gobierno

Con fecha 2 de agosto del presente, el Ejecutivo decidió formalizar el retiro del Congreso Nacional del proyecto de ley sobre reforma tributaria presentado en mayo de 2012. Al mismo tiempo, ingresó uno nuevo que, a grandes rasgos, simplifica la iniciativa original, manteniendo, no obstante, la recaudación en niveles similares. El nuevo proyecto ingresó a la Cámara de Diputados con urgencia calificada de “discusión inmediata”. Tras ser aprobado por la Comisión de Hacienda de dicha Corporación, el pasado 8 de agosto la Sala de la Cámara de Diputados hizo otro tanto. Con igual fecha, y luego que el Senado llegara a un acuerdo con el Ejecutivo de retirar la discusión inmediata del proyecto, se dio cuenta de éste en la sala del Senado, Corporación que comenzará a conocer de la iniciativa la semana del 13 de agosto.

Sobre este nuevo proyecto de ley, corresponde efectuar algunas consideraciones de carácter general.

## **Sacrificio de las rebajas de impuestos: Un retroceso**

Aún cuando es menester reconocer que la nueva iniciativa resuelve, en forma más coherente con los principios que inspiran a nuestro sistema impositivo, diversas de las dificultades detectadas en el proyecto original respecto de los “perfeccionamientos tributarios” y elimina ciertas alzas de impuestos y nuevos

tributos cuyo diseño fue ampliamente cuestionado, lo cierto es que en el tránsito entre uno y otro proyecto, el Ejecutivo sacrificó importantes medidas -rebajas tributarias- que iban en la dirección correcta. La estructura tributaria debe favorecer el crecimiento económico con miras a disponer de mayores recursos y generar más empleos, lo que contribuye a mejorar la distribución del ingreso. Las rebajas de impuestos apuntan en esta dirección, de manera que su eliminación, total o parcial, en la nueva iniciativa, constituye un retroceso.

- Tal es el caso de la **rebaja progresiva del arancel aduanero**, medida que ratificaba la culminación de la apertura comercial de Chile, generaba mayores niveles de competitividad y beneficiaba a los consumidores.

- Otro tanto ocurrió con la **rebaja al impuesto de timbres y estampillas**, la que persiste, pero en términos porcentualmente menores, de manera que su impacto en la disminución del costo del crédito será menor que el de la primera iniciativa.

- Finalmente, **la decisión de echar pie atrás a la rebaja de los impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario para el tramo superior de rentas tampoco es una buena señal**. La tendencia de los países miembros de la OCDE es reducir las tasas de los impuestos a las personas. A su vez, las tasas de estos impuestos en Chile son más altas que las de otros países de la región. Finalmente, no debemos olvidar que, en el margen, las rebajas de impuestos a las personas constituyen un incentivo al trabajo y a la formación de capital humano.

Por ello, cobrará gran relevancia que las rebajas que han sobrevivido a la tramitación se mantengan, sin más cambios que las mermen, dado el evidente beneficio que las mismas representan para las personas y para impulsar el crecimiento.

**Fundamentos de la iniciativa: ¿Existe una necesidad real de impulsar la reforma para financiar el proyecto educacional? ¿Se abordan sus efectos en el crecimiento?**

Persiste la inquietud sobre la real necesidad de impulsar una reforma tributaria para el financiamiento de la reforma educacional. Parece muy discutible que cada vez que el Fisco requiera recursos para financiar un proyecto determinado, por muy loable que éste sea, se recurra a modificaciones a nuestro sistema tributario. Ello genera incertidumbre para los contribuyentes y efectos negativos en términos de incentivos económicos. Por su parte, no es evidente (y no podría haber constancia expresa en la ley al efecto por razones constitucionales) que los fondos de esta reforma tributaria se destinen a financiar iniciativas en materia de educación. El Ejecutivo se ha embarcado en diversos proyectos que

implican gasto público de manera que, siendo el dinero fungible, los recursos de esta reforma pueden terminar financiando gastos en educación u otros.

En otro orden de ideas, la presentación del nuevo proyecto sigue sin abordar con claridad cuáles serán los efectos de esta reforma en términos del crecimiento económico y cuál será su impacto en el ahorro y la inversión, especialmente en el segmento Pyme, el que se verá particularmente afectado por el alza del 20% a la tasa de impuesto a las empresas, sin que se hayan contemplado, paralelamente, medidas tendientes a evitar o mitigar lo anterior.

## La caja de pandora que se ha abierto

No puede dejar de abordarse la arista política que la reforma tributaria conlleva. El debate tributario que se ha abierto está lejos de cerrarse con la conclusión de la tramitación legislativa de esta nueva iniciativa. Como han expresado varios expertos, la caja de pandora se ha abierto y, como consecuencia casi necesaria de lo anterior, la discusión actual y la futura sobre esta materia es y será nutrida de profusos y apasionados argumentos políticos e ideológicos.

Así, los análisis técnicos sobre la bondad o perjuicios de modificar nuestro sistema tributario en una dirección u otra corren, ahora y en el futuro, riesgos de desdibujarse en aras de otras consideraciones más inmediatistas y efectistas. No se trata de señalar que el debate deba permanecer ajeno a los argumentos sobre qué objetivos, según unos u otros, debiera perseguir un sistema tributario y cómo este se comporta para conseguirlos. Muy por el contrario, parece que ya abierta la discusión, tal debate es razonable y necesario. Sin embargo, no puede dejar de alertarse sobre los riesgos económicos y para el crecimiento que conlleva estar discutiendo sobre esta materia permanentemente.

Cuadro Nº 1

### RESUMEN DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS E INNOVACIONES DEL NUEVO PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA TRIBUTARIA

MATERIA	PROYECTO DE LEY - MAYO 2012	NUEVO PROYECTO DE LEY - AGOSTO 2012
<b>SOBRE ALZAS DE IMPUESTOS O NUEVOS IMPUESTOS</b>		
<b>Impuestos "Verdes"</b>	Creaba un impuesto específico a la primera venta o importación de determinados productos de difícil manejo tras su vida útil.	Se eliminan. El diseño del impuesto contenido en el proyecto de ley retirado presentaba diversas falencias, por lo que resulta positiva su re-evaluación <sup>1</sup> .
<b>Incremento Impuesto a los Licores</b>	Establecía un alza de impuesto a licores sobre 40 grados.	Se elimina el alza propuesta. Esto es positivo, ya que la norma original

		tenía una serie de falencias y podía traer problemas a nivel de la OMC <sup>2</sup> .
<b>Alza a la tasa de Impuesto Primera Categoría a un 20% para utilidades que se perciban o devenguen a partir de 2012</b>	Establece el alza del impuesto.	Se mantiene el alza, en la misma forma, con efecto retroactivo. La medida tiene un impacto negativo en el ahorro y la inversión.
<b>Fondos de Inversión Privados (FIP)</b>	No contenía normas sobre la materia.	El nuevo proyecto del Ejecutivo tampoco contenía normas sobre la materia. Ésta se incorpora mediante indicación del diputado Carlos Montes que persigue que los FIP sean asimilados a las SAA, aplicándose las normas respectivas, intentando aplicar por esta vía las normas tributarias del caso. En este sentido, la indicación aprobada no es admisible, ya que se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, fuera de afectar las condiciones en que Chile se proyecta como plataforma financiera.
<b>SOBRE LAS REBAJAS DE IMPUESTOS Y BENEFICIOS</b>		
<b>Arancel aduanero</b>	Reducía paulatinamente el arancel a "0".	Se elimina la reducción paulatina del arancel.
<b>Reducción de las tasas de los Impuesto Único de Segunda Categoría y Global Complementario</b>	Reducía las tasas de todos los tramos.	El proyecto, con las indicaciones del Ejecutivo, mantiene la reducción en todos los tramos, salvo en el último, de manera que en la parte de la renta que exceda de 150 UTM/UTA, se aplicará la tasa de 40%.
<b>Re-liquidación del Impuesto Único de Segunda Categoría</b>	Se establece la re liquidación.	Se mantiene sin cambios. Esta es una medida positiva. Corrige asimetría injustificada de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR).
<b>Crédito a los impuestos personales por gastos en educación escolar y preescolar</b>	Se establece el crédito.	Se mantiene sin cambios. La norma reconoce el carácter de inversión en capital humano de la educación.
<b>Exención del Impuesto Adicional por pagos efectuados al exterior por licencias de uso de software</b>	Se establece la exención.	Se mantiene la exención.
<b>Reducción del Impuesto de Timbres y Estampillas</b>	Se reduce la tasa de 0,6% a 0,2%.	Se mantiene la reducción, pero de 0,6% a 0,4%.

<b>PRINCIPALES ASPECTOS SOBRE LOS LLAMADOS PERFECCIONAMIENTOS TRIBUTARIOS<sup>3</sup></b>		
<b>Normas sobre precios de transferencia</b>	Establecidas en el proyecto original.	Se mantienen.
<b>Tratamiento del gasto rechazado</b>	El proyecto original equiparaba el tratamiento de los gastos rechazados para sociedades de personas y anónimas, aplicando la regla de estas últimas.	Se mantiene el tratamiento equiparado, con cambios. Cuando los gastos rechazados sean atribuibles a un socio, la partida de gasto tributaría a nivel del socio con global complementario o adicional, incrementada la tasa en un 10%. En cualquier caso, los desembolsos podrán deducirse como gasto necesario. En estos últimos puntos la norma representa una mejora frente a la propuesta original.
<b>Equiparación del tratamiento de los derechos sociales y acciones en términos de su costo de adquisición y efectos tributarios de su enajenación</b>	Se establecía en el proyecto original.	Se mantiene la equiparación hacia las reglas de las S.A. La mayor dificultad es que no quedó regulada la posibilidad de deducir intereses en caso de adquisición de acciones o derechos sociales con deuda. Bajo los criterios del SII, no se pueden deducir intereses derivados de un financiamiento para adquirir acciones. Tras el proyecto, esta interpretación podría extrapolarse a los derechos sociales, dando lugar a una falta de certidumbre no deseable y a judicialización.
<b>Regla de fuente o regulación de ventas indirectas, en el extranjero, de activos subyacentes chilenos, y su gravamen</b>	Se efectuaban diversos cambios a la regla de fuente contenida en el artículo 10 de la LIR, en relación con el 58 de la LIR. La norma original tenía una serie de dificultades que pueden consultarse en Temas Públicos Nº 1.063 de fecha 25 de mayo de 2012.	Se mantienen los cambios, pero con importantes perfeccionamientos frente a la propuesta original, acercándose a la legislación comparada. Sin embargo, debiera re-evaluarse: (i) la regla de materialidad del activo establecida en la norma, la que resulta baja en comparación con la experiencia internacional, (caso de Perú, Canadá, Australia). Esto hace a Chile menos atractivo como plataforma de inversiones; (ii) el que se haya incorporado adicionalmente un criterio que sólo atiende al valor absoluto del activo

		chileno, para gravar la operación.
<b>Exceso de endeudamiento</b>	Se proponían diversos cambios, entre otros, a las normas de cómputo para determinar relación patrimonio/deuda; a la definición de partes relacionadas; y se le daba vigencia retroactiva.	Se eliminan todos los cambios propuestos en esta materia. A pesar que la norma original tenía una propuesta interesante respecto de las sociedades “en cascada”, lo cierto es que dadas las múltiples otras dificultades, resulta positivo que el Ejecutivo haya decidido excluir esta medida de la reforma.
<b>Cambios en materia retiros en exceso del FUT</b>	Se equiparaba a las sociedades de personas con las S.A., aplicando las reglas de estas últimas. El cambio tenía consecuencias negativas: se gravaban utilidades financieras, y generaba doble tributación.	Se eliminan las modificaciones propuestas lo que resulta más coherente con los principios de integración y neutralidad del sistema tributario.
<b>Cambios en materia de facultades de tasación del SII (artículo 64 del Código Tributario)</b>	La propuesta reordenaba normas de tasación del Código Tributario y de la LIR. Pero lo cierto es que diversos de los cambios propuestos se traducían en mayor incertidumbre jurídica para los contribuyentes y en mayor discrecionalidad para el SII.	Se eliminan las modificaciones al artículo 64 del Código Tributario.

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusión

Aún cuando la nueva iniciativa sobre reforma tributaria presentada por el Ejecutivo es más simple y en varios aspectos representa una mejora respecto de la primera, persisten ciertos cuestionamientos al tratamiento de algunos de los llamados “perfeccionamientos tributarios”. Por su parte, e incluso cuando pudiera entenderse desde un punto de vista recaudatorio, no deja de ser muy preocupante que se hayan sacrificado importantes rebajas de impuestos que benefician a las personas, consumidores y empresas. Resulta entonces más que oportuno prender las alarmas con el objeto que esta senda no continúe en la discusión por venir en el Senado, toda vez que tales rebajas constituyen un importante incentivo para continuar impulsando el crecimiento económico, el que resulta gravitante, según nos ha mostrado la última encuesta CASEN, para mejorar la distribución del ingreso.

## En breve...

### RETROCESOS EN EL ACTUAL PROYECTO FRENTE AL ANTERIOR:

- **Rebaja progresiva del arancel aduanero:** ratificaba la culminación de la apertura comercial de Chile, generaba mayores niveles de competitividad y beneficiaba directamente a los consumidores.
- **Rebaja al impuesto de timbres y estampillas:** persiste, pero en términos porcentualmente menores a la propuesta original, de manera que su impacto es menor al de la primera propuesta.
- **Decisión de echar pie atrás a la rebaja de los impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario que beneficiaba al tramo superior:** La tendencia OCDE es a reducir las tasas de los impuestos a las personas. A su vez, las tasas de impuestos en Chile son más altas que las de otros países de la región. En tercer lugar, las rebajas de impuestos a las personas constituyen un incentivo al trabajo y a la formación de capital humano.

---

<sup>1</sup> Ver “Una Mirada Legal y Económica a la Reforma Tributaria Presentada”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.063, 25 de mayo de 2012.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Existen otras normas que se mantienen en la nueva iniciativa, algunas con ciertas variaciones, tales como las normas de relación o de “contaminación” en materia de renta presunta aplicada a la actividad de transporte; normas sobre ganancia de capital en la enajenación de bienes raíces; normas sobre pagos provisionales por utilidades absorbidas; tratamiento del goodwill y badwill; normas de tributación de agencias respecto de su renta de fuente mundial; extensión del plazo para que Tesorería otorgue convenios de pago de impuestos adeudados y el bono a transportistas escolares.