

## REFORMA TRIBUTARIA: EL VERDADERO PROBLEMA MÁS ALLÁ DE LA COMPLEJIDAD

- Si bien legislar para corregir o aclarar aspectos puntuales de la reforma se agradece, el pecado de origen de la misma sigue presente: la Ley 20.780, al elevar sustancialmente los impuestos más distorsionadores sobre la renta de las empresas y personas, sigue teniendo un efecto negativo permanente sobre el crecimiento de la economía, el empleo y la prosperidad del país.
- La Ley 20.780 es un claro esfuerzo más por aumentar el tamaño del Estado y su injerencia en la sociedad, un paso más en la construcción de un Estado omnipresente que ya desde hace décadas se hace sentir. De hecho, entre el lustro 1990-1994 y el 2020, cuando la Reforma Tributaria entre en régimen, la carga habrá aumentado en más de un 30% ó 6 puntos del PIB.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Desarrollo Económico.*

El Ejecutivo ha anunciado que enviará un proyecto de ley para “simplificar” la Reforma Tributaria (RT) y, de paso, aclarar algunos de los muchos puntos oscuros expresados en la Ley 20.780. Reconocer que la forma correcta de afrontar algunas de las múltiples dificultades e interrogantes que emergen es a través de un proyecto de ley -y no circulares del SII- es, sin duda, valioso. Esto, puesto que las certezas que entregan las circulares respecto a cómo se aplicará e interpretará la nueva ley, son eventualmente sólo temporales y sujetas a cambios de una próxima administración.. Más aún, reconocidos expertos tributarios insisten en que las más de 50 circulares emitidas a la fecha no habrían sido del todo clarificadoras en algunas materias (como en la retroactividad de las normas antielusivas), sino todo lo contrario.

### ALGUNAS DE LAS DIFICULTADES E INTERROGANTES QUE SE SOLUCIONARÍAN

**Convivencia de dos sistemas: Renta Atribuida y Parcialmente Integrado.**-Mucho se ha escrito de las complejidades y costos -de cumplimiento por parte de los contribuyentes y administración por parte del SII- que la convivencia de los sistemas genera, especialmente cuando se trata de estructuras propietarias complejas, llegando a ser tildada, incluso, de impracticable. Más aún, esta coexistencia y complejidad generaría indudables tensiones a la hora de determinar el régimen más conveniente entre propietarios mayoritarios y minoritarios, o institucionales y privados, solo por nombrar algunos.

Frente a esto, el Ejecutivo ha anunciado que se limitaría la opción de tributar bajo el sistema de Renta Atribuida sólo a las sociedades cuyos dueños o accionistas sean personas naturales.

**Normas anti elusivas: economía de opción, entrada en vigencia y retroactividad.**-La norma antielusiva establecida en la Reforma Tributaria entiende que hay elusión en los casos de empleo abusivo de posibilidades de configuración legal o simulación, lo que naturalmente preocupa por la alta discrecionalidad que otorga al Servicio de Impuestos Internos (SII). Ahora, pese a que tras las negociaciones que condujeron al Protocolo de Acuerdo<sup>i</sup>, se incorporó expresamente el principio de buena fe de los contribuyentes al igual que el principio de economía de opción -por la cual los contribuyentes tienen el legítimo derecho de elegir las distintas vías legales para ejecutar sus negocios- la incertidumbre respecto a los alcances de las normas antielusión aún no desaparece.

De acuerdo al SII “la diferencia de la economía de opción con el abuso de formas jurídicas es que, en la primera, el agente no lleva a cabo ninguna maniobra de elusión, sino que simplemente elige por razones tributarias un determinado acto en lugar de otro”. Y así, el límite entre opción y abuso estaría en “el propósito negocial que no está destinado a defraudar la norma, lo que se recoge en la ley como la existencia de un resultado jurídico o económico relevante”<sup>ii</sup>.

Estas nuevas atribuciones del SII requieren un conocimiento profundo y exhaustivo del Derecho en toda su magnitud y funcionarios preparados con sentido jurídico, para que no se transforme en una herramienta de presión hacia el contribuyente. Es necesario conceptualizar el Derecho Tributario como una rama que regula relaciones entre privados (actos contratos, transacciones, reestructuraciones) que se rigen por los códigos, principios y bases del derecho común (Civil y Comercial) y abstraerse de eso es ilógico e irreal. En razón de lo anterior, el concepto de economía de opción debe tener una definición mucho más realista, dado que no es razonable pensar que exista libertad o economía de opción sólo donde el legislador tributario ha efectuado regulaciones legales, porque de hecho, en el mundo civil los contribuyentes pueden hacer todo aquello que no esté prohibido y así crear nuevas instituciones, transacciones innominadas y eso no es elusión.

Lamentablemente, los anuncios del Ejecutivo no apuntarían a esclarecer lo anterior, sino sólo a la entrada en vigencia y eventual retroactividad de las normas, insistiendo en que ésta no podrá recalificar como elusivas operaciones cuyos elementos esenciales para determinar sus efectos tributarios estén fijados antes de la entrada en vigencia. Esto resulta rescatable, pero habrá que ver cómo es recogido en el proyecto de ley y cómo se interprete en su momento en la circular respectiva.

La mencionada retroactividad se generaría producto de que pese a que el artículo 15 transitorio de la RT establece que las nuevas normas anti elusión sólo serán aplicables respecto de “los hechos, actos o negocios o conjunto o serie de ellos realizados o concluidos a partir del 30 de septiembre”, fecha de entrada en vigencia, la circular correspondiente abre espacio a retroactividad. En concreto, ésta señala que “los hechos, actos o negocios o conjunto o serie de ellos, aun iniciados antes del 30 de septiembre de 2015 pueden ser alcanzados por las normas anti elusivas cuando, existiendo abuso o simulación, se encuentre pendiente el cumplimiento de sus efectos jurídicos o tributarios a la fecha de entrar en vigencia las referidas normas”. Tal sería el caso de actos o contratos sujetos a un plazo o condición, ya sea en cuanto al perfeccionamiento mismo del acto o contrato, así como para el nacimiento de los derechos u obligaciones que de ellos emanan o su exigibilidad (v. gr. una promesa de compraventa, una fusión en curso); de “tracto sucesivo” (v. gr. un arrendamiento, leasing); y en general, aquellos cuyos efectos tributarios o jurídicos no se hayan consumado o materializado íntegramente antes del 30 de septiembre de 2015.

Más aún, hay que hacer presente que la circular 55 pretende afectar las operaciones nuevas realizadas desde el 1 de enero de 2015 y no desde el 30 de septiembre de 2015, pero que deban declararse en abril de 2016, lo que implica vulnerar abiertamente el principio de legalidad del tributo consagrado en la Constitución. Por su parte, la Circular 65 establece que la presente circular regirá a contar del 30 de septiembre de 2015, siendo aplicable sus instrucciones a los procesos de fiscalización llevados a cabo a contar de esa fecha.

### **EL PROBLEMA DE FONDO**

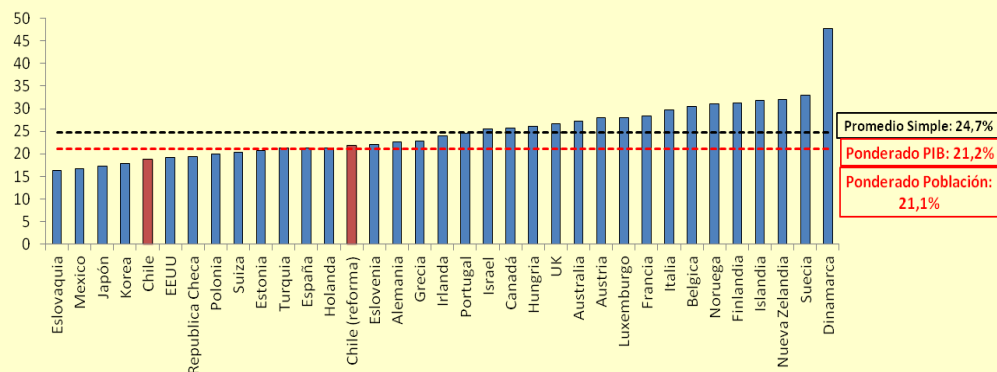
El Ministro de Hacienda ha sido claro en que los ajustes que se hagan en ningún caso incluirán modificaciones a la recaudación meta de la reforma, las tasas y/o bases imponibles y que, en general, no se alterará “el corazón” de la reforma.

**Carga Tributaria.**-El nivel de carga tributaria, normalmente medido como porcentaje del PIB, supone una decisión compleja, pues en última instancia se relaciona con el tamaño del Estado y la injerencia de éste en todos los aspectos de la vida que una sociedad busca: a fin de cuentas una mayor carga tributaria desplaza decisiones -y poder- de la sociedad al Estado. Basta ver las marcadas diferencias que existen entre la razón recaudación tributaria y PIB para los países de la OCDE (Gráfico Nº 1), para tener una noción de las grandes diferencias que hoy existen.



## CHILE NO TIENE UNA CARGA DESALINEADA DE LOS PAÍSES OCDE

Gráfico N° 1: Carga Tributaria Neta OCDE (% PIB)



Fuente: OCDE, datos a 2013.

A grandes rasgos, Chile no presentaba un nivel de carga impositiva desalineada del grupo OCDE y más aún, de alcanzarse la recaudación propuesta en la Reforma Tributaria, el nivel de carga llegaría a ser incluso mayor que el promedio ponderado por PIB o población de este grupo (seguiría siendo inferior al promedio simple, pero éste no parece una medida apropiada considerando que economías pequeñas como Dinamarca, Suecia o Islandia pesarían los mismo que EE.UU., Japón o Corea). Más aún, al considerar el nivel de carga que estos países exhibían cuando presentaban un PIB per cápita comparable al de Chile, el nivel que el país alcanzaría parece bastante excesivo en comparación a las economías más dinámicas y llevaría a que nuestro Estado juegue un rol cada vez más preponderante en la vida de los chilenos, coartando una libertad básica como la de disponer del ingreso propio.

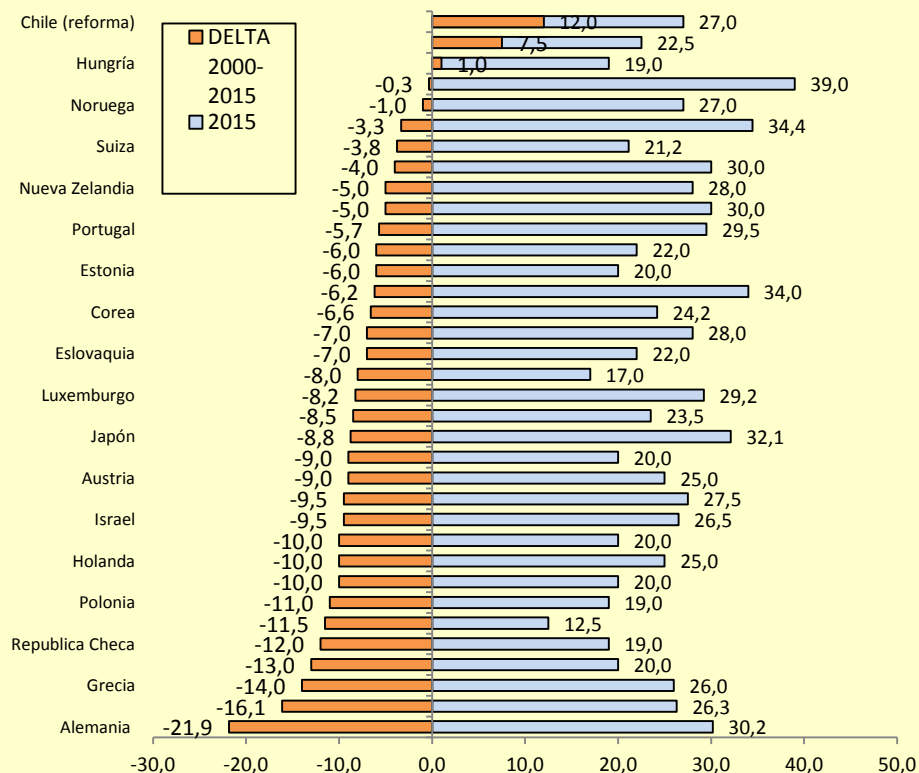
Considerando los conocidos efectos dañinos que un aumento de la carga tributaria tiene sobre la velocidad de convergencia hacia el desarrollo a través de los canales tradicionalmente reconocidos por la literatura<sup>iii</sup> -los cuales en parte ya estaríamos experimentando-, no resulta razonable un aumento de esta magnitud para un país como el Chile actual.

La Ley 20.780 es un claro esfuerzo más por aumentar el tamaño del Estado y su injerencia en la sociedad, un paso más en la construcción de un Estado omnipresente que ya desde hace décadas se hace sentir. De hecho, entre el lustro 1990-1994 y el 2020, cuando la Reforma Tributaria entre en régimen, la carga habrá aumentado en más de un 30% ó 6 puntos del PIB<sup>iv</sup>.

**Forma de Recaudar.-** Especialmente relevante a la hora de evaluar el costo de nuestra Ley 20.780, es que a a partir de un extenso trabajo, la OCDE<sup>v</sup> construyó un ranking de los impuestos más dañinos para el desarrollo. De este estudio se desprende a grandes rasgos, que tal como se mencionó, la forma en que se obtiene un cierto nivel de recaudación es fundamental -tanto como el nivel- y que los impuestos más dañinos para el crecimiento serían aquellos al ingreso (renta), siendo el de las empresas más dañino que el de las personas. En este punto, no se debe olvidar que en menos de una década habremos aumentado el impuesto de primera categoría de 17% a 27%, por sobre el promedio de la OCDE que supera levemente el 25%, lo que explica parte del importante aumento en la carga antes descrito. Esta trayectoria es absolutamente opuesta a la que, reconociendo el costo en crecimiento, han seguido los países de la OCDE, todos los cuales, con excepción de Hungría que la mantiene prácticamente inalterada, han rebajado su tasa de impuesto corporativo en los últimos 15 años.

**TODOS LOS PAÍSES OCDE, SALVO CHILE Y HUNGRÍA HAN BAJADO SU IMPUESTO**

**GráficoN° 2: Impuesto Corporativo 2000-2015, OCDE (% PIB)**



Fuente: OCDE Taxdatabase, datos 2015.

La teoría detrás del importante efecto que reconoce la OCDE, se basa en que los inversionistas exigen una rentabilidad acorde al mercado y al riesgo que asumen, y en un mundo con impuestos a las utilidades, el retorno relevante es aquel neto de todas estas obligaciones, es decir, el que realmente “termina en sus bolsillos”. Así, mientras mayor sea el impuesto, mayor será el rendimiento antes de impuesto exigido por el mercado a los proyectos, precisamente para que después de ser gravados cubran los retornos originalmente exigidos.

De lo anterior resulta natural esperar que ante un alza de estos impuestos, aumente el costo de capital de las empresas y se genere una disminución de la inversión, especialmente aquellos proyectos que antes apenas sí eran atractivos y por lo tanto, después del impuesto simplemente ya no lo serán<sup>vi</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, una medida también relevante sería el impuesto total que finalmente pagará el accionista o dueño de la empresa al momento de retirar o recibir dividendos. Y si bien en la literatura hay opiniones diversas respecto a si la tasa relevante es aquella a nivel de la empresa -la existencia del llamado velo corporativo- o a nivel del inversionista, de cara a la Reforma Tributaria resulta útil conocer la posición del país en el contexto internacional<sup>vii</sup>.

Este eventual aumento del costo de capital convive (siendo potenciado o atenuado) con el efecto sobre la inversión y el ahorro corporativo del impuesto adicional que efectivamente deberá pagar el dueño o accionista al momento de percibir la renta. Es decir, la diferencia -“brecha”- entre el impuesto final sobre el dividendo y el impuesto corporativo (considerando la existencia de integración, ingresos no renta, etc.). Esta “brecha”, mientras mayor, más aumenta el precio del consumo presente en favor del ahorro y la inversión al interior de la empresa. En el extremo, un sistema como el de Renta Atribuida elimina por completo la brecha, y dado un nivel de impuesto cualquiera disminuye los incentivos a la reinversión.

La Ley 20.780 considerando el régimen Parcialmente Integrado aumenta el impuesto a nivel de la empresa en 7 puntos; a nivel del dueño, en hasta 4,45 puntos al momento del retiro y disminuye la “brecha” en hasta 2,5 puntos, respecto a antes de la RT, por lo que su efecto negativo sobre la inversión y el ahorro empresarial es inequívoco.

Como las leyes tributarias difieren bastante entre países, la comparación de las tasas de impuesto puede resultar engañosa, considerando las diferencias que existen en las bases imponibles (exenciones, que es considerado renta, etc.). Es por esto que la recaudación por concepto de impuesto a la empresa puede resultar más útil a la hora de las comparaciones internacionales. Aquí la evidencia es clara: Chile es uno de los países que más basa su recaudación, tanto medido como porcentaje del PIB o como



porcentaje de la recaudación total, en un impuesto reconocido como dañino para el crecimiento, aquel a la renta de las empresas. Es simplemente falso que las empresas tributaran relativamente poco en el país, pese a una tasa actual menor al promedio OCDE, explicado por un sistema de base relativamente amplia comparado con la OCDE, lo que, sin duda, es una cualidad valorada en todo sistema tributario, que comienza a perderse.

**LA TASA DE IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS NO BAJA PARA NADA A NIVEL OCDE**

**Cuadro N° 1: Tasas de Impuesto Corporativo, a los Dividendos y "Brecha", OCDE**

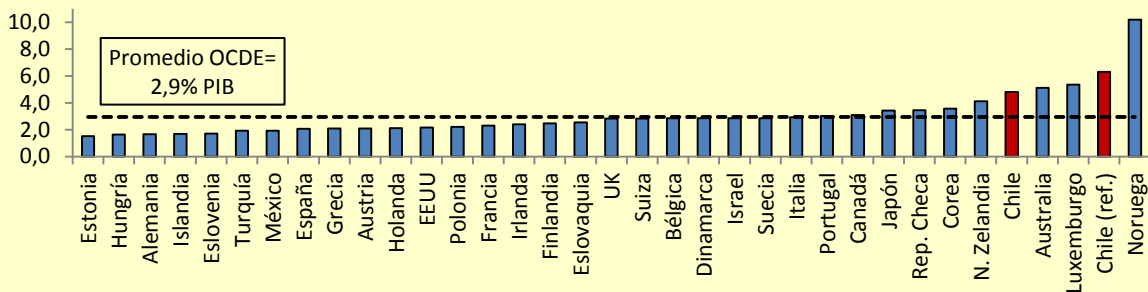
|                             | <b>Impuesto empresa</b> | <b>Tasa final sobre dividendos</b> | <b>"Brecha"</b> |
|-----------------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------|
| Estonia                     | 20                      | 20.0                               | 0.0             |
| Eslovaquia                  | 22                      | 22.0                               | 0.0             |
| Republica Checa             | 19                      | 31.2                               | 12.2            |
| Hungría                     | 19                      | 32.0                               | 13.0            |
| Nueva Zelanda               | 28                      | 33.0                               | 5.0             |
| Grecia                      | 26                      | 33.4                               | 7.4             |
| Turquía                     | 20                      | 34.0                               | 14.0            |
| Polonia                     | 19                      | 34.4                               | 15.4            |
| Islandia                    | 20                      | 36.0                               | 16.0            |
| Eslovenia                   | 17                      | 37.8                               | 20.8            |
| Suiza                       | 21.15                   | 37.8                               | 16.7            |
| <b>Chile (pre reforma)</b>  | <b>20</b>               | <b>40.0</b>                        | <b>20.0</b>     |
| México                      | 30                      | 42.0                               | 12.0            |
| Finlandia                   | 20                      | 42.4                               | 22.4            |
| Luxemburgo                  | 29.22                   | 43.4                               | 14.2            |
| Austria                     | 25                      | 43.8                               | 18.8            |
| Holanda                     | 25                      | 43.8                               | 18.8            |
| <b>Chile (post reforma)</b> | <b>27</b>               | <b>44.5</b>                        | <b>17.5</b>     |
| UK                          | 21                      | 45.1                               | 24.1            |
| España                      | 28                      | 45.3                               | 17.3            |
| Suecia                      | 22                      | 45.4                               | 23.4            |
| Japón                       | 32.11                   | 45.9                               | 13.8            |
| Italia                      | 27.5                    | 46.4                               | 18.9            |
| Noruega                     | 27                      | 46.7                               | 19.7            |
| Israel                      | 26.5                    | 48.6                               | 22.1            |
| Alemania                    | 30.18                   | 48.6                               | 18.4            |
| Australia                   | 30                      | 49.0                               | 19.0            |
| Bélgica                     | 33.99                   | 50.5                               | 16.5            |
| Portugal                    | 31.5                    | 50.7                               | 19.2            |
| Corea                       | 24.2                    | 51.0                               | 26.8            |
| Canadá                      | 26.3                    | 51.2                               | 24.9            |
| Dinamarca                   | 23.5                    | 55.6                               | 32.1            |
| Irlanda                     | 12.5                    | 57.1                               | 44.6            |
| EE.UU.                      | 39.13                   | 57.6                               | 18.5            |
| Francia                     | 36.4                    | 64.4                               | 28.0            |

Fuente: OCDE Taxdatabase, datos 2015.

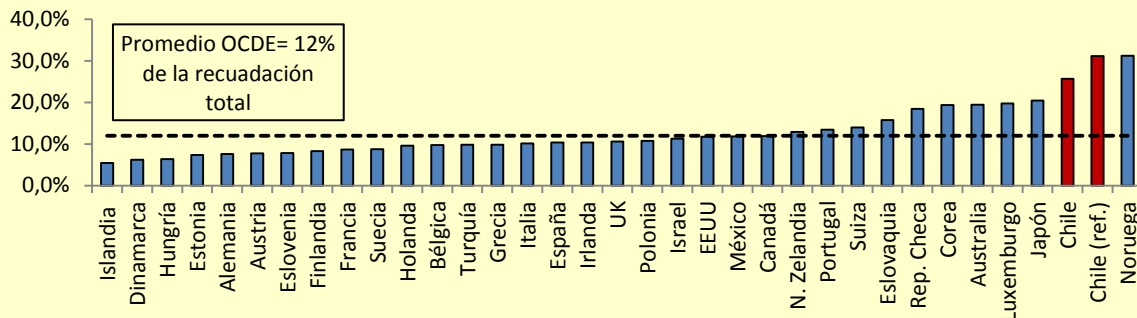


**COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DEL TOTAL RECAUDADO, CHILE ES DE LOS PAÍSES QUE MÁS RECAUDA POR IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS**

**Gráfico N° 3.A: Recaudación Impuesto Corporativo (%PIB)**



**Gráfico N° 3.B: Participación del Impuesto Corporativo (% Recaudación Total)**



Fuente: OCDE Tax Revenue Statistics, datos 2013.

Por último, se han hecho dos críticas, pero de importancia relativa, al sistema semi integrado. La primera, que la sobretasa sobre los retiros implica que el emprendedor paga más impuesto que sus ejecutivos al retirar (afectos 35%), lo que es válido y hace pensar que habría que subir el crédito al 100% para que no exista esta distorsión, lo que sin embargo afectaría la recaudación. Lo segundo se refiere a que por efecto de convenios los extranjeros no pagan más de 35%, incluyendo adicional, por sus retiros de utilidades desde Chile. Lo que es válido, pero sus accionistas pueden también pagar –como personas naturales– impuestos en su lugar de origen. Por tanto no es apropiadamente una discriminación y de hecho ese trato diferenciado es habitual en la OCDE.



## CONCLUSIÓN

Si bien legislar para corregir o aclarar aspectos puntuales de la reforma se agradece, y es inminente para que el sistema pueda siquiera funcionar, el pecado de origen de la misma sigue presente: la Ley 20.780, al elevar sustancialmente los impuestos más distorsionadores sobre la renta de las empresas y personas, sigue teniendo un efecto negativo permanente sobre el crecimiento de la economía, el empleo y la prosperidad del país.

---

<sup>i</sup> Boletín N°9.290-05.

<sup>ii</sup> Modificaciones al Código Tributario introducidas por la Ley N° 20.780. Subdirección Jurídica SII.

<sup>iii</sup> Ver “Reforma Tributaria: Aportes para el Debate”. Libertad y Desarrollo, Temas Públicos 1.029 y “Nuevo Sistema Tributario: Desincentivos al Ahorro y la Inversión de las Empresas”. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económica 249 para una revisión de los efectos sobre la actividad económica de un aumento de impuestos.

<sup>iv</sup> Tax and Economic Growth. OCDE. Economics Department Working Paper N° 620.

<sup>v</sup> Otra fuente de deterioro de la inversión es la disponibilidad de fondos internos de la empresa se refiere a las ganancias que la empresa obtiene y que puede usar para financiar sus proyectos de inversión. Las empresas pequeñas y emergentes son más dependientes de este tipo de financiamiento interno, ya que son consideradas más riesgosas y enfrentan restricciones al financiamiento externo, sea éste bancario o vía emisión de deuda y acciones. En este contexto, un impuesto a las utilidades retenidas disminuirá los fondos disponibles para la reinversión, perjudicando en mayor medida a las PYME, que tendrán que dejar de lado proyectos interesantes para, con sus ganancias, financiar al Estado.

<sup>vi</sup> Sin duda esto es discutible: la reforma de 1984, por ejemplo bajo a 10% el impuesto de primera categoría y mantuvo el global complementario en 50%; Irlanda –país muy dinámico- vive una situación similar.