

BIENVENIDA MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

- La reforma tributaria del gobierno anterior impactó negativamente a nuestro sistema tributario, generando un sistema impositivo inequitativo, complejo y paralelo con escasos incentivos al ahorro y la inversión, y con altos grados de ineficiencia.
- Con información del Servicio de Impuestos Internos (SII) se puede estimar que en torno a 150.000 Pymes pagaron una sobretasa de 9,45% en la última operación renta.
- En este sentido, el reciente anuncio de modernización tributaria, que considera varias medidas entre las que destaca la integración total del impuesto a la renta, va en la línea correcta en términos de reducir la complejidad, la ineficiencia y la inequidad del sistema. Así, esta modernización claramente favorecería el crecimiento, la inversión y el empleo de calidad en todos los sectores económicos, elementos tan necesarios para el desarrollo.

El sistema tributario chileno experimentó importantes cambios en 1974, 1984 y 2014. En cuanto al impuesto a la renta, el actual sistema presenta problemas en términos de ineficiencia, inequidad y complejidad que es necesario subsanar si lo que se busca es generar incentivos correctos para el crecimiento, la inversión y la equidad, lo que claramente impacta a todos los sectores de la sociedad, incluyendo las Pymes. Esto se deduce al analizar la información entregada por el mismo Servicio de Impuestos Internos (SII), que muestra que cerca de 150.000 Pymes se encuentran bajo régimen semi integrado, pagando una sobre tasa de 9,45% de impuestos.

ROL DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos constituyen la herramienta fundamental para el financiamiento de los bienes públicosⁱ que provee un Estado. Dado un nivel de gasto público definido por la sociedad, es tan importante ejecutar este gasto en forma eficiente como financiarlo a través de un sistema tributario adecuado. Luego de la reforma de 1984, el sistema tributario chileno estaba, en términos generales, conceptualmente bien concebidoⁱⁱ dado que evitaba la doble tributación a través de la integración de impuestos; era de base amplia; aplicaba un criterio de renta global; buscaba equidad horizontal; y tenía incentivos al ahorro y la inversión. La

reforma tributaria del 2014 (RT2014) habría afectado negativamente esta evaluación.

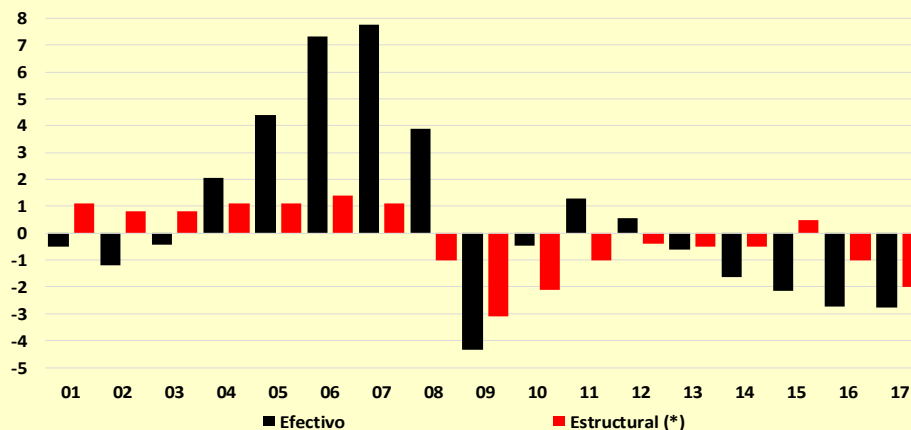
ATRIBUTOS DESEADOS DE UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La literatura en finanzas públicas considera las siguientes características como atributos mínimos necesarios para una buena estructura tributaria: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidadⁱⁱⁱ.

1) Suficiencia: se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público.

En el Informe de Finanzas Públicas de la Ley de Presupuestos de 2015^{iv} se justificaba la necesidad de la RT2014, como un elemento esencial tanto para financiar importantes compromisos sociales^v como para alcanzar la meta del balance estructural en el 2018. Antes de esta reforma, el déficit fiscal no era un tema relevante desde hacía ya varios años, producto de un manejo responsable de las cuentas fiscales. Sin embargo, luego de la implementación de la RT2014 la responsabilidad fiscal sí pasó a ser un tema, ya que tanto el déficit efectivo como estructural aumentaron en forma persistentemente hasta llegar el año 2017 a -2,8 y -2,0% del PIB, respectivamente, afectando incluso nuestra clasificación internacional.

CLARAMENTE LA RT2014 NO CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE SUFICIENCIA
Gráfico N° 1: Balance efectivo y estructural del gobierno central total, porcentaje del PIB



(*) Estimado con los parámetros originales de cada Ley de Presupuestos.
Fuente: Dipres.

2) Eficiencia: un impuesto es eficiente en la medida en que genera mínimas distorsiones en las decisiones de los agentes al tratar de sustituir bienes gravados por aquellos no gravados, y en la medida que genera reducido costo para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.

En particular, el impuesto a la renta que comenzó a regir en 1984 cumplía con abarcar casi todos los sectores de actividad con una tasa única -con lo cual se lograba que la asignación de recursos entre sectores estuviera guiada por criterios de rentabilidad y no por razones tributarias- y establecía la integración de los impuestos a las empresas con los impuestos personales de sus dueños, con objeto de evitar la doble tributación sobre una misma renta.

La RT2014 creó una distorsión a favor del financiamiento con deuda en vez de capital propio, dado que el costo de la deuda es un gasto para la empresa y, por tanto, se deduce completamente de la base del impuesto de primera categoría, mientras que los pagos de dividendos terminaron tributando con una sobretasa. Adicionalmente, la complejidad de nuestro sistema tributario dificulta al ciudadano común cumplir con sus obligaciones tributarias sin ayuda de expertos, aumentando los recursos destinados a estas funciones en vez de utilizarlos en el mismo proceso productivo, e incrementando la inequidad ya que sólo aquellos contribuyentes con más recursos podrán costearlo.

3) Equidad: es importante ya que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación del mismo y mayor cumplimiento voluntario. La inequidad, generalmente, va acompañada de ineficiencias ya que las personas desvían recursos hacia aquellas actividades menos gravadas.

i) Equidad horizontal: Se traduce en que contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos. La RT2014 afectó negativamente este atributo en relación al impuesto a la renta producto de la semi integración, afectando a más de 150.000 Pymes.

Por ejemplo, supongamos dos personas (María y Luis) que generan mensualmente un único ingreso bruto (antes de impuestos) de \$ 500.000. La única diferencia se encuentra en la fuente del ingreso: María es dueña de un negocio, para lo cual realiza un retiro mensualmente de la utilidad de éste, mientras que Luis es empleado en una empresa y se le paga dicho salario. En un sistema completamente integrado, ambos contribuyentes se

ubicarían en el tramo exento del impuesto del global complementario y recibirían el mismo ingreso después de impuesto: \$ 500.000. En el actual sistema tributario semi integrado, Luis continuaría recibiendo \$ 500.000. María, en cambio, recibiría \$ 452.750, es decir, 9,45% menos dado que no se le devuelve la totalidad de lo que pagó por impuesto de primera categoría (27% de los \$ 500.000), sino que sólo el 65%, aun cuando en términos personales se ubica en el tramo exento^{vi}.

Adicionalmente, la inequidad también se manifiesta respecto de la propiedad de la empresa. Si la empresa es extranjera, cuyo país de origen tiene tratado de doble tributación con Chile, el impuesto que se pagaría en el retiro de utilidades es de 35%, menor al que pagaría un empresario nacional bajo régimen semi integrado.

De acuerdo a los mismos datos del SII, en la última Operación Renta (2018), más de 161.000 empresas declararon impuestos bajo el régimen semi integrado (14,3% del total de empresas). Considerando que actualmente el número de grandes empresas se ubica sólo en torno a 10.000, en la pasada operación renta los dueños de aproximadamente 150.000 Pymes pagaron esta sobre tasa de 9,45% de impuesto.

En consecuencia, con el sistema semi integrado, aquellos ingresos que provienen de dividendos o participaciones de sociedades terminan pagando una mayor tasa de impuesto (+9,45%) que el ingreso del trabajo, aunque se trate de los mismos montos, afectando no solo a los dueños de grandes empresas, sino que también a los dueños de Pymes y a los emprendedores, y de pasada, también a la inversión y la capacidad de generación de empleo.

ii) Equidad vertical: mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague como proporción de esta capacidad. Sin embargo, hay estudios que muestran que el rol distributivo de los impuestos es limitado y que éste debiera venir más bien desde la estructura y focalización de los gastos^{vii}. La RT2014 también afectó este atributo dado que a todo empresario, aunque sea pequeño, el sistema semi integrado le aumenta el impuesto en una tasa fija (9,45%). Sin embargo, este incremento representaría sólo un aumento de 27% cuando la tasa marginal es 35%, mientras que representa un incremento

de 189% cuando paga una tasa de 5%, impactando porcentualmente más a aquellos contribuyentes con menores ingresos.

4) Simplicidad: este atributo es conveniente porque i) dado que los sistemas tributarios son de auto declaración, conviene que sean simples para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes; ii) los sistemas complejos obligan a las personas y empresas y Estado a gastar más recursos para poder cumplir y fiscalizar las obligaciones tributarias, los cuales en otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas o sociales; iii) los sistemas tributarios complejos facilitan la evasión y elusión de los impuestos, con todos los efectos negativos que esto conlleva; iv) los sistemas tributarios simples aparecen como más justos, lo que favorece un mayor cumplimiento tributario.

La RT2014 afectó seriamente este atributo ya que actualmente contamos con cuatro sistemas tributarios, generando un sistema complejo, más difícil de fiscalizar y con altos costos de cumplimiento:

- 1) Régimen de Rentas Atribuidas (Art.14A de la LIR): en base a contabilidad completa con imputación total de crédito de impuesto de Primera Categoría a los socios. Obliga a los dueños de las empresas a pagar impuestos por el total de las rentas o utilidades generadas por la empresa, así como aquellas que se le atribuyan provenientes de terceras empresas, sin importar si fueron o no retiradas por sus dueños. En este sistema, los contribuyentes tendrán derecho a utilizar el 100% del monto pagado a nivel de Impuesto de Primera Categoría como crédito contra los impuestos finales. La tasa de dicho impuesto para esta opción tuvo un incremento progresivo del 20% en 2013 a 25% en 2017^{viii}.
- 2) Régimen Semi integrado (Art.14B de la LIR): en base a contabilidad completa con imputación parcial de créditos del impuesto de Primera Categoría a los socios. En este régimen los contribuyentes finales quedarán gravados con los impuestos Global Complementario o Adicional según corresponda, sobre la distribución que efectivamente realicen las empresas o sociedades en las que participen. En este sistema, la tasa del Impuesto de Primera Categoría se aumenta gradualmente de 20% en 2013 a 27% en 2018. En este caso, sólo se dará de crédito al impuesto final el 65% del Impuesto de Primera Categoría pagado por el contribuyente (por ejemplo: bajo una renta de \$ 100 se grava con 27% de

Primera Categoría. Al antiguo crédito de \$27 (con integración total) se le descuenta el 35%, esto es, \$9,45 y sólo queda un crédito final de \$17,55).

- 3) Tributación simplificada (Art.14 Ter de la LIR): en este régimen los contribuyentes declaran y pagan el Impuesto de Primera Categoría y el Impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda, sobre la base de sus ingresos anuales netos devengados (ingresos menos egresos). Otras características de este sistema son: tasa fija PPM en 0,25% de las ventas brutas mensuales, deducción inmediata como gastos de las inversiones y los inventarios, la renta líquida imponible determinada fácilmente (ingresos menos egresos).
- 4) Renta presunta (Art. 34 de la LIR): las actividades que podrían acogerse a este sistema, cumpliendo ciertos requisitos, son el transporte, la minería y la explotación de bienes raíces agrícolas y no agrícolas. La Renta Presunta es aquella que para fines tributarios de la Ley sobre Impuesto a la Renta se presume a partir de ciertos hechos conocidos, como lo son el avalúo fiscal de los inmuebles agrícolas y no agrícolas; el valor de tasación de los vehículos; y el valor anual de las ventas de productos mineros. A estos valores se les aplica un porcentaje previsto en la misma ley, con el fin de obtener la base sobre la cual se aplicará el Impuesto a la Renta. Este régimen se creó con el propósito de reducir el costo del cumplimiento tributario y de la fiscalización de los contribuyentes cuando no existían las facilidades tecnológicas que hoy están disponibles para registrar y declarar los impuestos. Por esto habría que evaluar su eliminación y/o reemplazo por el 14 ter.

CONCLUSIÓN

La Reforma Tributaria de la administración anterior impactó negativamente la calidad de nuestro sistema tributario, en donde la principal complicación proviene del sistema semi integrado, el cual afectaría actualmente a cerca de 150.000 Pymes. En este sentido, el reciente anuncio de modernización tributaria va en la línea correcta en términos de reducir la complejidad, la ineficiencia y la inequidad del sistema. El principal impacto será generar mayor crecimiento, más inversión y más empleo de calidad en todos los sectores de la economía, elemento fundamental para el desarrollo.



ⁱ Un bien público es aquel cuyo consumo no es excluyente y que puede ser consumido por todos los miembros de una comunidad sin excluir a ninguno (ejemplo: el alumbrado de las calles, los parques, la defensa nacional o las políticas de medio ambiente). Dado que son bienes cuya producción no es rentable para la iniciativa privada, de no mediar la intervención estatal, generalmente se produciría una cantidad mucho menor a la requerida para satisfacer las necesidades de toda la población.

ⁱⁱ Michael Jorratt (2000). "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno". SII.

ⁱⁱⁱ Patricio Barra (2006). "Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile". SII.

^{iv} Publicado en octubre del 2014.

^v Como serían la reforma educacional, fortalecimiento de la salud pública y protección social.

^{vi} Este menor ingreso se explica por la pérdida de 35% del crédito imputable del 27% pagado como impuesto de primera categoría, lo que en este caso equivale a \$ 47.250.

^{vii} Eduardo Engel, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998). Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile.

^{viii} 21% para 2014, 22,5% para 2015, 24% para 2016, y 25% para el año comercial 2017.