

FINANCIAMIENTO DE LA PGU ¿CÓMO QUEDA LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA?

- El Ejecutivo envió al Congreso, en diciembre pasado, un proyecto de ley que contiene una serie de modificaciones a las exenciones tributarias con el objeto de recaudar parte del financiamiento requerido para la Pensión Garantizada Universal (PGU).
- Este proyecto ha enfrentado dificultades en su tramitación parlamentaria, como el rechazo en la Cámara de Diputados de una de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo y su reemplazo por otro impuesto (al patrimonio), a pesar de la inconstitucionalidad de esto último al burlar la iniciativa exclusiva del Presidente en materia tributaria.
- Aun cuando hay acuerdo transversal respecto de la necesidad de modificar ciertas exenciones tributarias, tanto por motivos de eficiencia como de equidad, para una adecuada discusión de cualquier reforma en la materia, todo ajuste impositivo se debiera evaluar respecto de la coherencia de la estructura tributaria en su conjunto, y no aisladamente, ya que dicha estructura debe ser un cuerpo armónico por los impactos económicos y sociales que ésta genera.

En el contexto del financiamiento requerido para la Pensión Garantizada Universal¹ (PGU), el gobierno de Sebastián Piñera ingresó al Congreso, en diciembre pasado, un proyecto de ley² (PDL) que busca recaudar parte del financiamiento de la PGU, a través de la modificación a varias exenciones tributarias actualmente existentes.

En el contexto de la tramitación de este PDL y de algunos cuestionamientos relacionados con lo adecuado del financiamiento de la PGU propuesto, la autoridad fiscal ingresó esta semana nuevas indicaciones al Congreso, con el objeto de sumar nuevas fuentes de financiamiento³, aumentando la recaudación inicial por este concepto de 0,35% a 0,67% del PIB, lo que considera modificaciones tributarias que van más allá de la revisión de exenciones.

¹ Boletín 14.588-13, del 21 de dic. de 2021. Para mayor detalle respecto del proyecto ver Libertad y Desarrollo (2022). Pensión Garantizada Universal: elementos para el debate. Temas Públicos N° 1529–1. Enero.

² Boletín 14.763-05, del 21 de dic. de 2021. Para mayor detalle respecto del proyecto ver Libertad y Desarrollo (2022). Ingresos Permanentes para gastos permanentes. Temas Públicos N° 1529–2. Enero.

³ Las nuevas fuentes de financiamiento provendrían de: modificación a las patentes mineras, disminución del crédito por compras de activo fijo; tributación para excedentes libre disposición; aumento sobretasa impuesto territorial; nueva sobre tasa a bienes de lujo; eliminación de exención tributaria a los contratos de leasing.

El avance en la tramitación de este proyecto no ha estado exento de polémica. En particular, la Cámara de Diputados sustituyó una de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo (IVA a los servicios) por un nuevo tributo (impuesto al patrimonio). Más allá de la abierta inconstitucionalidad de la instauración de un nuevo impuesto por parte del Congreso, al no respetar el principio de iniciativa exclusiva del Presidente en materia tributaria, buena parte de la discusión relativa al financiamiento de la PGU, lamentablemente, se ha traducido en una mayor presión por aumentar los impuestos en nuestro país, en desmedro de la necesaria re priorización y eficiencia del gasto público. Prueba de esto es que el debate sólo se ha centrado en generar mayores recursos mediante una nueva reforma tributaria y se ha dejado de lado en la discusión la necesidad de recuperar la capacidad de crecimiento de nuestra economía que efectivamente genera mayores recursos para el fisco, reasignaciones y/o mayor eficiencia del gasto, como también lo propone el Consejo Fiscal Autónomo en su análisis sobre el financiamiento de la PGU⁴.

MODIFICACIÓN A LAS EXENCIONES

Las exenciones corresponden a tratamientos impositivos especiales a ciertos contribuyentes, que pueden justificarse en base a distintos criterios. Sin embargo, en la discusión pública se ha planteado, recurrente y transversalmente, la necesidad de modificar o reducir estos regímenes tributarios especiales, ya que existen dudas respecto de su verdadera capacidad de cumplir con el objetivo para el cual fueron creados, así como también podría haber otros instrumentos de política pública que, a menor costo, podrían alcanzar el mismo objetivo.

En este contexto, a principios del 2021, a petición del Ministro de Hacienda, la Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad⁵ entregó una serie de recomendaciones relativas a la pertinencia de las exenciones, tomando en consideración su impacto sobre la eficiencia en la economía, incidencia distributiva, evasión tributaria y costos de administración del sistema tributario. Cabe hacer presente que el mandato de la Comisión era revisar las exenciones tributarias para que, a partir de ello, en caso de sugerir la reducción o eliminación de alguna exención o régimen especial, determinar criterios para que una fracción relevante de dicha mayor recaudación sea destinada a una disminución de la tasa general del impuesto asociado a la respectiva exención tributaria que se sugiere modificar. Ahora, sin embargo, el gobierno está proponiendo que la totalidad de la mayor recaudación por modificación de la exención vaya a mayor gasto fiscal.

⁴ CFA (2022). Análisis del Consejo Fiscal Autónomo sobre el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal. Nota del Consejo Fiscal Autónomo N°10. Enero.

⁵ Integrada por un grupo de economistas de distintas tendencias.

No obstante ello, las recomendaciones de la Comisión Tributaria se convierten en un punto de comparación adecuado para evaluar el contenido del PDL de exenciones que considera:

i) **Impuesto a las ganancias de capital:** actualmente el beneficio con que cuentan las ganancias de capital de ciertos instrumentos con presencia bursátil⁶ es que constituyen un ingreso no renta para todo tipo de inversionistas (art. 107 de la LIR⁷). La modificación propuesta consiste en aplicar una tasa de impuesto único a la renta de 10% a las ganancias de capital de estas acciones, a partir de los seis⁸ meses de publicada la ley. Se mantienen exentos los inversionistas institucionales. El mayor valor se determinará como la diferencia entre el precio de venta y el precio de cierre oficial del valor al 31 de diciembre del año de la adquisición, o bien, el costo de adquisición. A los contribuyentes con residencia tributaria en Chile se les otorga transitoriamente la opción de considerar como costo de adquisición el precio de cierre oficial al 31 de diciembre del año 2021.

La Comisión Tributaria recomendó modificar esta exención, pero mantenerla para los inversionistas institucionales. Para los no institucionales hubo algunas diferencias en el tratamiento propuesto, evaluando tasas de impuesto entre 5 y 15% o incluso incorporarlo al Global Complementario.

Es necesario tener presente que el desarrollo del mercado de capitales es uno de los aspectos más relevantes en la determinación del crecimiento de una economía, ya que fomenta el ahorro y lo canaliza hacia los mejores proyectos de inversión. Adicionalmente, un impuesto a las ganancias de capital constituye una doble tributación para las ganancias corporativas ya que la empresa tributa cuando genera la utilidad, y el accionista vuelve a tributar cuando vende la acción, si es que la empresa ha reinvertido parte o la totalidad de sus utilidades. Es justamente por esto que los países con mejores políticas públicas generalmente gravan las ganancias de capital a una menor tasa que los ingresos ordinarios, siempre que estos cumplan con ciertos requisitos, como un período mínimo de permanencia.

Adicionalmente, para evitar la retroactividad de este impuesto, es fundamental mantener la opción transitoria de revalorizar al 31 de diciembre del 2021

⁶ La normativa de la CMF establece que se considerarán valores de presencia bursátil aquellos que estén inscritos en el Registro de Valores, estén registrados en una bolsa de valores de Chile, y, que cumplan al menos uno de los siguientes requisitos: i) haber tenido transacciones diarias en bolsa de UF1.000 o más por al menos 45 de 180 días hábiles bursátiles, o ii) que el emisor del respectivo valor haya suscrito un contrato con un Market Maker en los términos establecidos en la Norma.

⁷ DL 824 de 1974.

⁸ En la Cámara de Diputados se acortó este período a tres meses.

aquellos activos afectos a este nuevo impuesto, respetando con ello las decisiones que se hayan tomado bajo el tratamiento tributario previo.

Aun cuando es necesario mantener la exención a los inversionistas institucionales⁹, al ser éste un concepto difuso y de amplio alcance, se requiere establecer claramente quiénes califican como tales de forma de no generar discriminaciones arbitrarias entre contribuyentes similares.

ii) **IVA a los servicios:** actualmente el beneficio a los servicios es que están exentos del pago de IVA (Ley N° 825)¹⁰. La modificación propuesta consiste en establecer como regla general que todos los servicios pagan IVA a partir del 1 de enero del 2023, salvo que se encuentren expresamente exentos. Así, se mantendría la exención a los servicios prestados por personas naturales y por sociedades de profesionales, a los servicios meritorios (educación y transporte de pasajeros) y se incorpora expresamente a los servicios de salud (excluyendo a los laboratorios).

La Comisión Tributaria recomendó gravar con IVA todos los servicios, sin distinción, y establecer exenciones para casos justificados de acuerdo con criterios preestablecidos, lo que va en línea con la modificación propuesta.

En la literatura¹¹ hay acuerdo en que mientras más amplia sea la base de un impuesto recaudador, como el IVA, menor será el nivel de la tasa impositiva requerida para alcanzar un cierto nivel de recaudación, generando una menor pérdida de eficiencia y bienestar. Por tanto, es conveniente avanzar hacia un mundo en que el impuesto al consumo grave a todos los bienes y servicios con una misma tasa y presente pocas o ninguna exención.

Esta propuesta fue rechazada en la Cámara de Diputados y fue reemplazada por el impuesto al patrimonio analizado más adelante, sin perjuicio que el Ejecutivo la repuso en el Senado.

⁹ De acuerdo a la CMF, estos inversionistas corresponden a organizaciones que operan grandes volúmenes de activos: bancos, sociedades financieras, compañías de seguro, AFP, entidades nacionales de reaseguro y administradoras de fondos autorizados por ley.

¹⁰ Solo los servicios que provengan de las actividades comprendidas en los numerales 3 y 4 del artículo 20 de la LIR, se encuentran gravadas con IVA.

¹¹ Yáñez, José (2014). Impuesto al Valor Agregado: Eficiencia y Crecimiento. Revista de Estudios Tributarios. Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile. N° 9; Tax Foundation (2020). International Tax Competitiveness Index 2020; OCDE (2020). Consumption tax trends 2020: vat/gst and excise rates, Trends and Policy Issues. Diciembre.

iii) **Término al crédito IVA a la construcción:** actualmente el beneficio consiste en que las empresas constructoras tienen derecho a deducir del monto de sus PPM el 65% del débito del IVA generado en la venta de la vivienda cuyo costo de construcción no exceda de UF 2.000, con un tope de hasta UF 225 por vivienda (artículo 21 del DL 910 de 1975). La modificación propone una reducción escalonada de este beneficio: se reduce a 32,5% (0,65 x 50%) del débito IVA para los contratos de construcción de inmuebles que se celebren y ventas que se realicen a contar del 1 de enero de 2023 y a 0% desde el 1 de enero de 2025.

La Comisión Tributaria recomendó por unanimidad eliminar este beneficio, pues sus objetivos pueden lograrse mediante otros instrumentos de política pública más efectivos y equitativos, como podría ser un aumento de los subsidios habitacionales otorgados por el Estado para contrarrestar el aumento del valor del inmueble a raíz de la eliminación de la exención tributaria. También se sugiere evaluar modificaciones a la actual regulación urbana para aumentar la disponibilidad de terrenos urbanos o bien fomentar una mayor densificación.

iv) **Restricción de los beneficios a DFL2:** actualmente el beneficio consiste en que las personas naturales propietarias de viviendas cuya superficie edificada no supere los 140 m², y cumplan otros requisitos, tienen derecho a una serie de beneficios tributarios¹². Desde el 2010 estos beneficios se otorgan a personas naturales con un límite de 2 viviendas por persona. Esta restricción no rige para viviendas adquiridas con anterioridad a esa fecha, incluso para personas jurídicas. La modificación propone que a contar del 1 de enero del 2023 se aplique el límite de 2 viviendas con beneficios sólo para personas naturales, independiente de su fecha de adquisición.

Aun cuando hoy en día el beneficio entregado por el DFL2 ya no tiene mayor relación con los objetivos iniciales que se tuvieron presentes al momento de su creación, cabe destacar que esta medida tiene el inconveniente que genera efectos retroactivos, ya que afecta a las viviendas que fueron adquiridas en el pasado bajo las reglas del caso, lo que resulta cuestionable.

v) **Eliminación de beneficios tributarios de seguros de vida:** actualmente el beneficio consiste en que las sumas percibidas por los beneficiarios en

¹² En el caso de propietarios de viviendas nuevas: i) Exención del Impuesto de Timbres y Estampillas en la primera transferencia; ii) Exención del Impuesto a las Herencias y Donaciones bajo ciertas circunstancias. En el caso de propietarios de viviendas nuevas y usadas: i) Rebaja de un 50% del Impuesto a las Herencias y Donaciones en la segunda transferencia; ii) Rebaja de un 50% del Impuesto Territorial, por un número determinado de años que depende del tamaño de la vivienda, contados desde su adquisición; iii) Rentas por arrendamiento son consideradas ingresos no renta.

cumplimiento de contratos de seguros de vida constituyen un ingreso no renta (artículo 17 N°3 de la LIR) y no están afectas al Impuesto a Herencias y Donaciones (artículo 20 de la LIHD). La modificación propone eliminar la exención del pago de impuesto a la herencia de las sumas percibidas por aquellos seguros de vida firmados después de la entrada en vigencia de la ley.

La Comisión Tributaria recomendó eliminar este beneficio, ya que reduce espacios de elusión al constituir un aumento patrimonial económicamente similar al generado por una herencia o donación, lo que justifica un tratamiento tributario equivalente.

Esta medida legal va en la dirección correcta ya que busca fomentar la equidad horizontal. Adicionalmente, es adecuado que la eliminación del beneficio se aplique exclusivamente a contratos de seguro celebrados con posterioridad al cambio legal de forma de asegurar la no retroactividad de esta medida.

NUEVO IMPUESTO AL PATRIMONIO

Entre las indicaciones introducidas por los parlamentarios se encuentra la del impuesto al patrimonio, la cual difiere sustancialmente del proyecto de reforma constitucional de impuesto al patrimonio ingresado en junio del 2020 por parlamentarios de oposición¹³. Entre los elementos que considera la actual indicación están:

- a) Gravar anualmente aquellos patrimonios de personas naturales que excedan los US\$5 millones al 31 de diciembre de cada año calendario.
- b) Aplica una tasa de 1,5% al patrimonio que exceda los US\$5 millones, y una tasa de 2,5% al que exceda los US\$22 millones. Sólo se podrá establecer como crédito contra este impuesto el pago de la sobretasa del impuesto territorial¹⁴.
- c) Se aplica sobre el patrimonio neto ya que se podrán deducir las deudas u obligaciones exigibles directamente a la persona natural.
- d) Para determinar la base del impuesto, se sumará el patrimonio de sus relacionados, es decir, cónyuge o conviviente civil e hijos no emancipados legalmente.
- e) Por patrimonio se considera el total de los bienes, derechos, valores y beneficios, incluyendo los activos subyacentes, sea que se mantengan directa o indirectamente, en Chile o en el exterior. También se considera la cuota que les corresponda en el patrimonio indiviso de una comunidad hereditaria,

¹³ Boletín N° 13.555-07. Actualmente este proyecto se encuentra en la Comisión de Constitución del Senado, en su segundo trámite constitucional, donde sólo se ha dado cuenta del proyecto.

¹⁴ Artículo 7bis de la ley DFL1 de 1998.

independientemente del domicilio o residencia del causante y ubicación de los bienes.

- f) En términos generales, el patrimonio se determinará a valor de mercado o, en caso de no poder determinarse, al mayor valor entre aquel registrado contablemente o el valor de adquisición reajustado por la variación del IPC.
- g) En algunos casos, el valor comercial se podrá establecer a través de un informe de valoración elaborado por auditores independientes registrados ante la SVS, los que serán solidariamente responsables con los contribuyentes respectivos por las diferencias de impuestos, reajustes, intereses y multas, que se determinen en contra de aquellos en razón de valorizaciones hechas en forma dolosa o negligente.
- h) Para los efectos de este impuesto se considerará que las personas naturales son domiciliadas o residentes en Chile de acuerdo a las reglas del Código Civil y el Código Tributario, durante 3 de los últimos 5 años anteriores a aquel en que debe declarar este impuesto.
- i) El impuesto se devengará el 31 de diciembre de cada año calendario y deberá ser declarado y pagado dentro de los 6 meses siguientes a la fecha del devengo.
- j) Incluye un artículo transitorio que establece que esta ley entrará en vigencia y se devengará a partir de su publicación en el Diario Oficial, afectando a las personas que cumplan con los requisitos al 31 de diciembre de 2021, y el impuesto deberá pagarse dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de su devengo.

A nivel de la OCDE, se encuentra clara y abundante evidencia que no admite dos lecturas sobre una serie de problemas en el diseño, implementación, recaudación y control de este tipo de tributos, lo cual ha llevado a que la mayoría de sus países lo hayan eliminado¹⁵.

Un análisis detallado del articulado de la indicación agrega una serie de cuestionamientos a los ya analizados extensamente en la literatura respecto del impuesto al patrimonio, las cuales sólo confirman lo inconveniente de este impuesto. Entre estos están:

- i) Dado que el patrimonio a gravar se establece como la suma de los patrimonios individuales de las personas relacionadas, un mismo patrimonio podría ser gravado más de una vez al formar parte de los patrimonios consolidados de otros.

¹⁵ Para más detalle ver Libertad y Desarrollo (2020). Impuesto a los super ricos: una mala y recurrente idea. Tema Público 1450-2. Junio. Cordero, A., y R. Vergara (2020). Algunas Reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza. Puntos de Referencia N° 524. Enero.

- ii) En el caso en que se apruebe una exención orientada a gravar una sola vez un patrimonio individual, ¿a cuál contribuyente se le aplicará la exención?
- iii) En la indicación se menciona que sólo se podrán descontar de la base imponible las deudas propias, pero no menciona las deudas de los relacionados, agregando, por tanto, patrimonios brutos y no netos.
- iv) Se menciona que el patrimonio está constituido por los bienes, pero no delimita el alcance de su significado.
- v) Aun cuando se puede descontar de la base imponible el pago por la sobretasa del impuesto territorial, sigue habiendo duplicidad al coexistir este impuesto a la riqueza junto con el impuesto al ingreso del capital (impuesto corporativo), impuesto al ingreso personal, impuesto al consumo de los bienes, IVA a la construcción de las viviendas, impuesto a la herencia y donaciones, impuesto territorial, permiso de circulación, etc.
- vi) El impuesto es retroactivo ya que una vez aprobado se debe pagar por el patrimonio existente al 31 de diciembre del 2021.
- vii) Dentro del patrimonio se consideran las fundaciones, las cuales, por definición, no tienen fines de lucro.

COMENTARIOS FINALES

La propuesta inicial de financiamiento de la PGU por parte del Ejecutivo, que considera la modificación a una serie de exenciones, no fue aprobada en su totalidad por la Cámara de Diputados, rechazando la aplicación del IVA a los servicios. En reemplazo de la modificación rechazada, los parlamentarios incorporaron un impuesto adicional, impuesto al patrimonio, contraviniendo manifiestamente lo que establece la iniciativa exclusiva del Presidente.

El nuevo impuesto al patrimonio incorporado en la Cámara de Diputados, en tanto, no solamente contraviene las mejores prácticas internacionales y la contundente experiencia acumulada al respecto, sino que su articulado le añade incertidumbre, ambigüedad, duplicidad y retroactividad, todos atributos que se deben erradicar de cualquier sistema tributario. Asimismo, llama la atención que el Ejecutivo proponga nuevamente un incremento del impuesto territorial, siendo que es un impuesto patrimonial y con los defectos que eso conlleva.

Lamentablemente, la discusión relativa al financiamiento de la PGU se centró mayoritariamente en cómo aumentar la carga tributaria, dejando de lado la necesaria reasignación de los siempre limitados recursos fiscales y la generación de ingresos permanentes a través del crecimiento tendencial, así como el análisis de la coherencia de la estructura tributaria en su conjunto.