

**NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO:  
FRENO AL EMPRENDIMIENTO INNOVADOR**

**Hernán Cheyre V.  
Instituto de Emprendimiento  
Universidad del Desarrollo**

**Octubre, 2014**

## **I. ANTECEDENTES GENERALES**

La reforma tributaria recientemente promulgada<sup>1</sup> va a permitir aumentar en forma importante la recaudación impositiva en el país, estimando el Gobierno que en estado de régimen el fisco dispondrá de recursos adicionales por un monto equivalente al 3,03% del PIB<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de que lo anterior permitirá cumplir con uno de los objetivos fundamentales buscados con la propuesta –generar mayores ingresos permanentes para financiar mayores gastos permanentes asociados a los nuevos programas gubernamentales-, no puede decirse lo mismo respecto del objetivo de introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivo al ahorro y a la inversión, como tampoco avanzar hacia una mayor equidad tributaria, en el sentido de que los ingresos provenientes del trabajo y del capital tengan tratamientos similares.

La forma concreta que adoptó la reforma tributaria finalmente aprobada introdujo cambios que afectarán negativamente el ahorro y la inversión en dos niveles.

Primero, como consecuencia directa del alza en la tasa del impuesto de primera categoría de 20% a 25% si los socios de una empresa optan por la modalidad de “renta atribuida” en cuanto al tratamiento a dar a las utilidades obtenidas, y de 20% a 27% si la empresa opta por la modalidad de “integración parcial”<sup>3</sup>.

Segundo, como consecuencia de reducirse en forma importante el estímulo al ahorro y a la inversión que estaba vigente, a través de la integración total

---

<sup>1</sup> Ley N° 20.780

<sup>2</sup> Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado del ministro Arenas, 12 de agosto de 2014.

<sup>3</sup> La definición de cada una de ellas se presenta en la sección III.

que existía entre la tributación a nivel de la empresa y la tributación a nivel de las personas<sup>4</sup>, y que en la práctica significaba que los socios o accionistas de una empresa no pagaban impuestos por aquella porción de las utilidades que era reinvertida en la sociedad respectiva.

Hay bastante consenso en cuanto a que los cambios introducidos en esta materia no van a ser neutros en cuanto su efecto sobre el ahorro y la inversión –observándose diferencias sólo en cuanto a la magnitud del impacto-, y desde esta perspectiva resulta evidente que la tasa de crecimiento potencial de la economía se verá negativamente afectada<sup>5</sup>.

La lógica subyacente es bastante simple: un alza en la tasa de impuesto a las empresas afecta negativamente el retorno neto de los proyectos de inversión, y esta menor rentabilidad se va a traducir en que algunas iniciativas, por la sola causa del aumento impositivo, no podrán llevarse a cabo al no ser posible acceder a financiamiento para ellas, ni vía capital ni vía endeudamiento. Asimismo, si un ahorrante percibe que como consecuencia de mayores impuestos a los frutos derivados de la tenencia de acciones o de la participación en sociedades, la rentabilidad neta para él disminuye, ciertamente va a buscar alternativas menos gravosas, eventualmente fuera de Chile, o bien simplemente va a reducir la proporción de su ingreso que destina al ahorro.

No es un tema menor que la tasa de impuesto se pretenda subir a 25-27%, en el contexto de un mundo globalizado en que los países que aspiran a ganar competitividad y dinamismo están apuntando precisamente en la dirección opuesta, tal como se observa en el siguiente cuadro:

---

<sup>4</sup> El impuesto a las utilidades pagado por la empresa (20%) se podía utilizar íntegramente como crédito tributario al momento de calcularse el impuesto que debían pagar las personas por las utilidades retiradas o dividendos distribuidos.

<sup>5</sup> Economistas más proclives a la reforma reconocen que ésta tiene un impacto negativo sobre la inversión, pero argumentan que al centrarse el uso de los recursos recaudados en una reforma educacional se va a lograr un aumento en la productividad que más que compensaría el efecto adverso de lo primero. Sin embargo, los proyectos de ley de reforma al sistema educacional que se están discutiendo distan de tener el tema de la calidad de la educación como uno de sus ejes.

**EVOLUCIÓN TASA IMPUESTO CORPORATIVO  
(MUESTRA PAÍSES OECD)(%)**

	1990	2000	2010	2013
AUSTRALIA	34	36	34	30
ALEMANIA	54,5	52	30,2	30,2
CANADA	41,5	42,4	29,4	26,1
COREA	S/I	30,8	24,2	24,2
CHILE	10	15	17	20
DINAMARCA	40	32	25	25
ESTONIA	S/I	26	21	21
ESLOVENIA	S/I	25	20	17
ESPAÑA	35	35	30	30
ESTADOS UNIDOS	38,7	39,3	39,2	39,1
FINLANDIA	44,5	29	26	24,5
FRANCIA	42	37,8	34,4	34,4
HUNGRÍA	40	18	19	19
IRLANDA	43	24	12,5	12,5
ISRAEL	S/I	36	25	25
MÉXICO	36	35	30	30
NUEVA ZELANDA	33	33	30	28
POLONIA	S/I	30	19	19
REINO UNIDO	34	30	28	23
REPUBLICA CHECA	S/I	31	19	19
TURQUÍA	S/I	33	20	20
<b>Promedio Simple</b>	41	32,6	25,6	25,5
<b>Promedio Ponderado (por PIB)</b>	42,6	38,6	33,3	32,5

Fuente: OECD TAX DATABASE

La conclusión central que surge del cuadro anterior es que la tendencia general que se viene observando en las últimas décadas es la de una disminución en la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas, siendo Chile un caso excepcional, que muestra una evolución en la dirección opuesta. Y si bien nuestro país luego de la reforma queda con una tasa de

impuesto corporativa que está en el promedio de los países miembros de la OECD, ello se da en un contexto en el que otras economías emergentes con las cuales Chile compite por atraer capitales y por ser país plataforma de emprendimiento avanzan en la dirección opuesta.

En el plano del ahorro, tampoco es un incentivo notificar a los contribuyentes que la carga impositiva global para los socios de una empresa va a subir a más de 40% en lo que respecta a las utilidades retiradas, en caso que se opte por el régimen de renta parcialmente integrado.

No obstante los cambios ya comentados, y que son los que han concentrado la atención en el debate público, la reforma tributaria incluye adicionalmente modificaciones a los mecanismos de estímulo para las empresas de menor tamaño, así como formas de definir requisitos para poder optar a estos beneficios, que, en opinión del Gobierno, van a dejar a las pymes en una situación incluso mejor que la que enfrentaban con la legislación anterior. En realidad, si bien los cambios introducidos amplían, en principio, el universo de beneficiarios de este tratamiento especial, las restricciones impuestas los tornan inoperantes para un gran número de emprendimientos, especialmente para aquellos de carácter más innovador.

El objetivo de este estudio es analizar la reforma tributaria recientemente promulgada desde la perspectiva del emprendimiento. La sección II presenta, a modo de contexto, un cuadro que resume la estructura de las empresas en Chile, por nivel de ventas. En la sección III se reseñan los principales cambios que introduce la reforma en el ámbito de la tributación a las empresas, y en la sección IV se destacan las principales limitaciones que estos cambios imponen al emprendimiento. Finalmente, en la sección V se resumen las principales conclusiones.

## II. CATEGORIZACION DE EMPRESAS EN CHILE

La estructura de las empresas registradas en el Servicio de Impuestos Internos en el año tributario 2013, en función de su nivel de ventas, se presenta en el siguiente cuadro<sup>6</sup>:

### ESTRUCTURA EMPRESAS EN CHILE POR NIVEL DE VENTAS

<u>Categoría</u>	<u>Rango de ventas (UF)</u>	<u>Número</u>	<u>% del total</u>	<u>% de las ventas</u>
Micro	0-2.400	637.111	75,2	2,0
Pequeñas	2.401-25.000	171.237	20,2	6,9
Medianas	25.001-100.000	25.737	3,1	6,9
Grandes	Más de 100.000	12.724	1,5	84,2
<u>Total</u>		<u>846.809</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Como se observa, las micro, pequeñas y medianas empresas representan el 98,5% del universo total de empresas en Chile en cuanto a número. Sin embargo, son las empresas grandes las que tienen mayor gravitación sobre la evolución de la economía, al dar cuenta del 84,2% de las ventas totales que se producen en el país. A lo anterior puede agregarse que, de acuerdo a las cifras del SII, utilizando la misma categorización por volumen de

<sup>6</sup> [www.sii.cl/estadisticas/empresas\\_tamano\\_ventas](http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas). Se excluyen las empresas que no registran ventas, y que en el año tributario 2013 alcanzaron a 141.936

ventas, las empresas grandes aglutinan al 50,6% del total de trabajadores dependientes informados<sup>7</sup>.

### **III. PRINCIPALES CAMBIOS QUE INTRODUCE LA REFORMA**

La ley N°20.780 introduce modificaciones al régimen tributario chileno en diversos ámbitos, pero el foco de ellas está concentrado en la tributación a la renta de empresas y personas. En esta sección se presentan en forma resumida los principales cambios introducidos en aquellas materias que muestran una relación más directa con el emprendimiento productivo, tomando como referencia las condiciones que van a imperar una vez que la reforma esté operando en estado de régimen<sup>8</sup>.

#### **II.1 Tributación a empresas y personas**

La modalidad vigente hasta antes de la reforma consistía en que las empresas pagaban una tasa de 20% sobre las utilidades devengadas. A su vez, los socios o accionistas de las empresas tributaban a nivel personal sobre las utilidades retiradas o dividendos recibidos, pudiendo utilizar como crédito el impuesto de primera categoría ya pagado por la empresa. Es decir, en el esquema previo existía una integración total entre la tributación a nivel de empresas y a nivel de personas, en el sentido de que el sujeto final del impuesto eran las personas, y la tributación pagada por las

---

<sup>7</sup> Utilizando la definición de la OCDE para segmentar las empresas de menor tamaño, que establece el corte en aquellas que tienen hasta 200 trabajadores, la proporción del empleo total generado por las micro, pequeñas y medianas empresas se ubicaría en torno al 65%.

<sup>8</sup> La nueva ley establece en muchos casos un ajuste paulatino en el tiempo hacia las nuevas condiciones, las cuales estarán plenamente operativas en el año 2018.

empresas constituía sólo un anticipo de los impuestos que debían pagar las personas<sup>9</sup>.

En cuanto a la tasa impositiva máxima establecida en la escala del impuesto de segunda categoría o global complementario, que es la que corresponde considerar para determinar la carga tributaria que enfrenta un contribuyente por las rentas del capital recibidas, hasta antes de la reforma esta era de 40%.

La reforma tributaria recién promulgada establece dos sistemas alternativos para gravar las rentas de las empresas:

- a) Modalidad de renta atribuida: Consiste en “atribuir” la totalidad de las utilidades devengadas por la empresa como ingreso recibido por sus socios o accionistas en el período, con independencia de si tales recursos son efectivamente retirados de la empresa o son reinvertidos. Bajo esta modalidad la tasa de impuesto a las utilidades que se aplica a la empresa es de 25%, y el monto pagado por este concepto puede ser imputado en un 100% como crédito tributario para efectos de calcular el impuesto global complementario o adicional, según corresponda, que deban pagar los socios o accionistas de la empresa.
  
- b) Modalidad de integración parcial: Consiste en considerar como ingreso recibido por sus socios o accionistas en el período únicamente los retiros de utilidades o los dividendos distribuidos. Bajo esta modalidad la tasa de impuesto a las utilidades que se aplica a la empresa es de 27%, pero solo el 65% del monto pagado por este concepto puede ser imputado como crédito tributario para efectos de calcular el impuesto global complementario o adicional que deben pagar los socios o accionistas de la empresa.

---

<sup>9</sup> Impuesto global complementario, en el caso de las personas naturales residentes en el país, e impuesto adicional en lo que respecta a las empresas extranjeras que remesan utilidades a sus países de origen.

En lo referido a la tasa impositiva máxima establecida en la escala del impuesto de segunda categoría o global complementario, ésta baja de 40% a 35%. Así, desde la perspectiva de la carga total que enfrenta un contribuyente por las rentas provenientes de las utilidades de las empresas, la tasa máxima sería de 35% solo para quienes opten por la modalidad de renta atribuida. Quienes se acojan a la opción de integración parcial, dado que únicamente pueden utilizar como crédito tributario el 65% de lo que la empresa pagó por concepto de impuesto de primera categoría, la tasa máxima efectiva se estima que podría alcanzar el 44,4%.

Los siguientes dos ejemplos ilustran la situación en que quedaría una empresa bajo el nuevo marco legal, comparado con la situación anterior, tanto a nivel de empresa como de socio final:

#### Ejemplo 1: Distribución total de utilidades

Ingresos	10.000		
Tasa Rentabilidad	10%		
Utilidad antes de impuestos	1.000		
Retiros	1.000		
	<b>Integración parcial</b>	<b>Renta Atribuida</b>	<b>Régimen actual</b>
Tasa Primera Categoría	27%	25%	20%
Tasa Global Complementario	35%	35%	40%
Impuesto Primera Categoría	$(1.000 \times 27\%) = 270$	$(1.000 \times 25\%) = 250$	$(1.000 \times 20\%) = 200$
Impuesto Global Complementario	$(1.000 \times 35\%) = 350$	$(1.000 \times 35\%) = 350$	$(1.000 \times 40\%) = 400$
Crédito al IGC	$(65\% \times 270) = 176$	$(100\% \times 250) = 250$	$(100\% \times 200) = 200$
IGC a pagar	$(350 - 176) = 174$	$(350 - 250) = 100$	$(400 - 200) = 200$
Total Impuestos	$(270 + 174) = 444$	$(250 + 100) = 350$	$(200 + 200) = 400$
Tasa efectiva de impuestos	44,4%	35%	40%

### Ejemplo 2: Reinversión total de utilidades

Ingresos		10.000	
Tasa Rentabilidad		10%	
Utilidad antes de impuestos		1.000	
Retiros		0	
	<b>Integración parcial</b>	<b>Renta Atribuida</b>	<b>Régimen actual</b>
Tasa Primera Categoría	27%	25%	20%
Tasa Global Complementario	35%	35%	40%
Impuesto Primera Categoría	$(1.000 \times 27\%) = 270$	$(1.000 \times 25\%) = 250$	$(1.000 \times 20\%) = 200$
Impuesto Global Complementario	0	$(1.000 \times 35\%) = 350$	0
Crédito al IGC	0	$(100\% \times 250) = 250$	0
IGC a pagar	0	$(350 - 250) = 100$	0
Total Impuestos Contribuyente	$(270 + 0) = 270$	$(250 + 100) = 350$	$(200 + 0) = 200$
Tasa efectiva de impuestos	27%	35%	20%

Tal como se observa, en ambos casos el pago de impuestos a nivel de empresas sube en forma significativa, y ello se compensa a nivel de las personas de la modalidad escogida y de la decisión que tome la empresa en cuanto al grado de reparto de utilidades. En los casos en que hay reinversión total de utilidades, bajo ambas modalidades el contribuyente termina en una situación más desmejorada que en el régimen anterior.

### II.2 Tributación a las empresas de menor tamaño

La modalidad vigente en forma previa a la promulgación de la nueva ley establecía tres tipos de tratamientos específicos a empresas de menor tamaño que cumplieran con ciertos requisitos, los que estaban contenidos en los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter de la ley de impuesto a la renta.

El artículo 14 bis ofrecía a las empresas con un ingreso promedio anual de ventas durante los últimos tres años no superior a las 5.000 unidades tributarias mensuales –aproximadamente \$210 millones al año-, la posibilidad de pagar tanto el impuesto de primera categoría como el global complementario en base únicamente a las utilidades distribuidas. Tratándose de un nuevo contribuyente que estaba iniciando actividades, el límite anual de ventas se extendía a 7.000 unidades tributarias mensuales (aproximadamente \$300 millones al año).

El artículo 14 ter permitía a empresas con un ingreso promedio anual de ventas durante los últimos tres años no superior a las 5.000 unidades tributarias mensuales –aproximadamente \$210 millones al año-, la posibilidad de llevar contabilidad simplificada y de deducir en forma inmediata como gasto las inversiones realizadas (depreciación instantánea)<sup>10</sup>. Bajo esta norma, el contribuyente pagaba tanto el impuesto de primera categoría como el global complementario o adicional, según correspondiera, sobre la base de la utilidad simplificada calculada como la diferencia entre ingresos y egresos de caja, sin distinción de si hubo retiro o reinversión de utilidades.

El artículo 14 quáter establecía que las empresas con ventas anuales no superiores a 28.000 unidades tributarias mensuales –aproximadamente \$1.200 millones al año-, y con un capital propio no superior a las 14.000 unidades tributarias mensuales –aproximadamente \$600 millones-, y que no poseyeran ni explotaran derechos o acciones de otras sociedades, y que tampoco formaran parte de contratos de asociación o cuentas en participación, su renta líquida imponible quedaría exenta del pago del impuesto de primera categoría por un monto de hasta 1.440 unidades tributarias mensuales –aproximadamente \$60 millones-, en la medida que reinvirtiera utilidades hasta por ese monto.

---

<sup>10</sup> No podían acceder a este beneficio aquellas empresas que entre su giro estuvieran las rentas inmobiliarias ni las rentas de capitales mobiliarios, ni tampoco poseer ni explotar acciones o derechos de otras sociedades.

De acuerdo a la información proporcionada por el propio SII, publicada por Clapes UC<sup>11</sup>, al 30 de septiembre de 2013 el número de contribuyentes acogido a tales regímenes especiales era de 58.827 en el 14 bis, 96.488 en el 14 ter y 52.082 en el 14 quáter<sup>12</sup>.

La reforma tributaria introduce tres cambios importantes en lo referido a la tributación de las empresas de menor tamaño.

Primero, se derogan los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter ya mencionados, y se reemplazan por uno nuevo que se denominará “Artículo 14 TER (PYME), el cual permitirá a empresas con ventas anuales equivalentes a 50.000 UF –aproximadamente \$1.200 millones-, y con un capital inicial no superior a las 60.000 UF –aproximadamente \$1.450 millones-, acogerse a un régimen de tributación simplificada. La base imponible del impuesto de primera categoría de este régimen simplificado corresponderá a la diferencia entre los ingresos percibidos y los egresos efectivamente pagados por la empresa. Es decir, estas empresas comienzan a tributar solo sobre la base del flujo de caja efectivo anual. Y en lo que respecta al impuesto global complementario o adicional, la base imponible de cada socio corresponderá a su participación en la propiedad en el marco de la opción de renta atribuida<sup>13</sup>.

Segundo, y en el marco de lo anterior, se incorpora un incentivo al ahorro para empresas que lleven contabilidad completa y que registren ventas anuales de hasta 100.000 UF –aproximadamente \$2.415 millones-, permitiéndoles reducir de su base imponible un monto equivalente al 20% de las utilidades que reinviertan, con un tope de 4.000 UF anuales, en caso

---

<sup>11</sup> Serie Documentos de Trabajo N°1, mayo 2014.

<sup>12</sup> Llama la atención que estas cifras difieran significativamente de las presentadas por el ministro Arenas ante la Comisión de Hacienda del Senado el 12 de agosto de 2014, las que dan cuenta de 35.522 contribuyentes acogidos al artículo 14 bis; 84.318 al 14 ter y 8.674 al 14 quáter, también utilizando como fuente el SII.

<sup>13</sup> A pesar de que el artículo 14 ter es una opción abierta tanto a los contribuyentes que opten por la modalidad de renta atribuida como por la de integración parcial, quienes lo hagan deben migrar necesariamente hacia la primera.

que opten por el régimen de renta atribuida. Si optaren por el mecanismo de la integración parcial, podrán reducir de su base imponible un monto equivalente al 50% de las utilidades reinvertidas, también con un tope de 4.000 UF anuales.

El siguiente cuadro presenta un ejemplo comparativo de la situación en que quedaría una pyme que reinvierte la totalidad de sus utilidades:

<b>Ingresos</b>		<b>1.000</b>	
<b>Tasa Rentabilidad</b>		<b>10%</b>	
<b>Utilidad antes de impuestos</b>		<b>100</b>	
<b>Retiros</b>		<b>0</b>	
	<b>Integración parcial</b>	<b>Renta Atribuida</b>	<b>Régimen actual</b>
<b>Tasa Primera Categoría</b>	<b>27%</b>	<b>25%</b>	<b>20%</b>
<b>Impuesto Primera Categoría</b>	<b>(100 x 27%) = 27</b>	<b>(100 x 25%) = 25</b>	<b>(100 x 20%) = 20</b>
<b>Reinversión</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Rebaja de base por reinversión</b>	<b>(100x50%) = 50</b>	<b>(100 x 20%) = 20</b>	<b>0</b>
<b>Base Imponible Ajustada</b>	<b>(100 – 50) = 50</b>	<b>(100 – 20) = 80</b>	<b>100</b>
<b>Impuesto Final 1era Categoría</b>	<b>(50 x 27%) = 13,5%</b>	<b>(80 x 25%) = 20%</b>	<b>20%</b>

En este caso la empresa que opta por la modalidad de integración parcial es la que mejor queda a nivel de impuesto de primera categoría (es la que más puede descontar), pero ello se ve contrarrestado por ser la que menos crédito puede imputar a nivel del impuesto global complementario, de manera que la situación en que quede el contribuyente como persona natural va a depender del tramo en que esté ubicado en la escala impositiva.

Tercero, a las empresas acogidas al régimen 14 TER se les permitirá extender el plazo de pago del IVA en 60 días, lo cual ciertamente constituye un beneficio importante, en tanto les permite disponer de capital de trabajo

por un período adicional, o bien disponer de un mayor plazo para cancelar dicho impuesto en caso de no haber recibido aún el pago de parte de la empresa a la que le emitió una factura, y así no tener que recurrir a recursos propios o a endeudamiento para cumplir con dicha obligación.

### II.3 Cambio en el régimen de renta presunta

La nueva ley amplía el tope máximo de ventas exigido para poder acogerse a este beneficio a 5.000 UF en el caso del transporte, a 9.000 UF en el caso de las actividades agrícolas, y a 17.000 UF en el caso de la minería. Asimismo, se aumenta el límite de capital requerido para acceder al beneficio a dos veces el volumen de ventas anuales.

No obstante lo anterior, el mecanismo en cuestión contempla restricciones en dos ámbitos, que limitan su alcance.

Primero, para efectos de determinar si la empresa satisface el requerimiento de no sobrepasar un determinado nivel de ventas, se computará la totalidad de los ingresos obtenidos por el contribuyente, sea que provengan de actividades sujetas a al régimen de renta efectiva o de renta presunta.

Segundo, no podrán acogerse a este beneficio los contribuyentes que posean o exploten derechos sociales, acciones de sociedades o cuotas de fondos de inversión, salvo que los ingresos provenientes de estas inversiones no sobrepasen el 10% de los ingresos brutos totales del año comercial respectivo.

### II.4 Tributación de timbres y estampillas

La reforma tributaria aumenta el impuesto de timbres y estampillas, que grava los créditos, de 0,4% a 0,8%.

#### **IV. LIMITACIONES QUE IMPONE LA REFORMA TRIBUTARIA AL EMPRENDIMIENTO**

##### IV.1 Perspectiva global

Resulta evidente que en tanto la reforma ha sido llevada a cabo con el propósito de extraer por concepto de impuestos a las empresas y a sus socios o accionistas un volumen de recursos superior al que el fisco recaudaba en forma previa, la situación final en la que quedan quienes obtienen rentas del capital originadas en actividades empresariales es obviamente menos favorable que la que regía en la situación previa.

De acuerdo al informe financiero que acompañó al proyecto de ley en su tramitación legislativa <sup>14</sup>, la mayor recaudación total estimada como consecuencia de la reforma, una vez en estado de régimen, alcanzaría a 3,03% del PIB, lo cual se aproximó a la cifra de US\$ 8.300 millones. De este total, el equivalente a 1,46% del PIB provendría del efecto neto de los cambios en el impuesto a la renta, cifra que bordearía hoy los US\$ 4.000 millones.

---

<sup>14</sup> Presentación del ministro de Hacienda ante Comisión de Hacienda del Senado, 12 de agosto de 2014.

Este mayor pago de impuestos por parte de los contribuyentes tiene como contrapartida, por simple lógica aritmética, una menor rentabilidad directa de las actividades cuyo gravamen se ha visto modificado. Sin embargo, esta transferencia hacia el fisco no es un juego de suma cero, ya que introduce incentivos negativos respecto de actividades de ahorro e inversión, lo cual redundará en que habrá proyectos que como consecuencia de esta reforma dejarán de ser rentables para los emprendedores que los están promoviendo, y por tanto no se van a realizar. Podrá discutirse la magnitud del impacto, y sobre esta materia han abundante evidencia recogida en diversos estudios que han analizado los efectos de la tributación a las empresas, para Chile y para otros países, los cuales difieren en sus metodologías y resultados<sup>15</sup>. Pero el denominador común es que un mayor impuesto a la renta afecta negativamente el ahorro, la inversión, y, por tanto el crecimiento económico de largo plazo.

El mayor gravamen final que va a recaer sobre el socio o accionista de una empresa, que podría elevarse a 44,4% para quienes se encuentren en los tramos más altos de la escala impositiva, obviamente no va a tener un efecto neutro. Se podría argumentar que situaciones como esta no corresponden al caso general, sino que únicamente a los socios de las empresas de mayor tamaño, que no superan el 1,5% del total. Aunque ello fuera cierto –que no necesariamente es el caso- no se puede desconocer que son las empresas grandes las que “mueven” el 84% de la economía, de acuerdo a su participación en las ventas totales, de manera que si ellas se ven afectadas, inevitablemente van a arrastrar al resto. La pymes son mayoritariamente proveedoras de las empresas de mayor tamaño, de manera que una mayor tributación sobre las primeras afecta en forma indirecta a las empresas de menor tamaño también.

Y en lo que respecta al emprendimiento propiamente, definido como la decisión de una o más personas de empezar un nuevo proyecto, si bien no

---

<sup>15</sup> Los estudios más recientes que utilizan evidencia de la economía chilena son los de R.Vergara “Taxation on private investment: evidence for Chile” en *Applied Economics* (2010), y R.Cerda y F. Larraín, “Corporate taxes and the demand for labor in developing countries” (2010), Ambos dan cuenta de un impacto negativo de la tributación a las empresas sobre la acumulación de capital.

hay estudios que hayan analizado el tema utilizando evidencia empírica de la economía chilena, hay trabajos realizados con datos internacionales que entregan valiosa información. Un trabajo de Djankov, Ganser y otros (2008)<sup>16</sup> utilizando una base de datos de 85 países con información del año 2004, determinó que un 10% de aumento en la tasa de impuestos a las utilidades de las empresas afecta la tasa de inversión de la economía en 2 puntos porcentuales del PIB, y reduce la tasa de creación de nuevas empresas en 1,4 puntos porcentuales. Asimismo, una serie de estudios realizados por Gentry y Hubbard (2000)<sup>17</sup> y (2004)<sup>18</sup> sobre política tributaria y emprendimiento los lleva a concluir que cuando la escala de impuesto a las personas es más progresiva, la tasa de creación de nuevos negocios es más débil<sup>19</sup>.

#### IV.2 Impacto en empresas de menor tamaño

Cabe consignar que si bien el nuevo artículo 14 ter introduce modificaciones que, en su concepción, pueden ser consideradas como favorables al emprendimiento, y que teóricamente podrían beneficiar a un gran número de unidades productivas, las restricciones establecidas en la ley convierten una buena idea en una iniciativa cuyo alcance se va a ver significativamente limitado:

##### a) Incentivo al ahorro de las empresas

La posibilidad que se abre para las empresas con ventas de hasta 100.000 UF anuales –que representan el 98,5% del total de las empresas en Chile-

---

<sup>16</sup> “The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship”, NBER Working Paper 13756

<sup>17</sup> “Tax policy and entrepreneurial entry”, American Economic Review, mayo 2000.

<sup>18</sup> “Success taxes, entrepreneurial entry and innovation” Working Paper 10551 NBER, junio 2004.

<sup>19</sup> El argumento en este caso es que cuando la escala de impuestos es más progresiva, lo que el emprendedor puede ahorrar por concepto de impuestos es inferior a los impuestos adicionales que debe pagar si el emprendimiento resulta exitoso.

de deducir de la renta líquida imponible gravada con el impuesto de primera categoría el 20% o el 50% de esas utilidades que sean reinvertidas en la empresa, dependiendo de si optan por la modalidad de renta atribuida o de integración parcial, respectivamente, por cierto constituye un avance en la dirección correcta.

Sin embargo, las limitaciones establecidas en la ley le hacen perder potencial a esta iniciativa.

En cuanto al monto máximo que se puede deducir por concepto de utilidades reinvertidas, la ley establece un tope de 4.000 UF anuales. Para las empresas más chicas este límite puede no ser restrictivo, pero para las empresas medianas el efecto potencial del beneficio podría verse diluido.

Y en lo que respecta al universo de potenciales beneficiarios, las condiciones que establece la ley, y que mantienen lo que venía del antiguo artículo 14 quáter, reducen su rango de acción en forma significativa. “...para invocar el incentivo que establece esta letra, los contribuyentes no podrán poseer o explotar a cualquier título, derechos sociales, cuotas de fondos de inversión, cuotas de fondos mutuos, acciones de sociedades anónimas, ni formar parte de contratos de asociación o cuentas de participación. No obstante lo anterior, los contribuyentes podrán efectuar las inversiones referidas, en tanto sus ingresos provenientes de ellas y en instrumentos de renta fija no excedan del 20% del total de sus ingresos del ejercicio”.<sup>20</sup>

No hay antecedentes disponibles que permitan estimar la proporción del total de las empresas con ventas de hasta 100.000 UF anuales que se verían directamente afectadas por esta restricción. Y más allá de lo discutible que pueda ser el objetivo buscado por el Gobierno en cuanto a mantener este tipo de segmentación, intentando excluir a aquellas que son más del tipo sociedades de inversión -a fin de cuentas, éstas cumplen también un importante rol como vehículo para canalizar ahorros hacia el mercado de capitales o hacia proyectos de inversión específicos-, al haber

---

<sup>20</sup> Artículo 14 ter, letra C.

mantenido entre las restricciones el no ser parte de contratos de asociación, se está penalizando una de las herramientas más recomendadas para contribuir al fortalecimiento de las empresas de menor tamaño, como lo es la asociatividad.

La unión de esfuerzos para comprar insumos en forma conjunta en mejores condiciones o para abordar mercados con una mejor presencia en cuanto a volumen, por dar dos ejemplos concretos, muchas veces dan origen a contratos de asociación que toman la forma de uniones societarias. Con esta disposición se puede dar el absurdo que dos pymes que venden 50.000 UF cada una, que desean crecer y fortalecerse, y con ese propósito deciden unir fuerzas y forman una tercera sociedad, quedarían excluidas de este importante beneficio tributario para acceder a financiamiento con recursos propios (ahorro de utilidades), en vez de tener que recurrir al sistema financiero, por cuanto estarían llegando al límite global de 100.000 UF de ventas. Es decir, esta exclusión representa un impuesto a la asociatividad de las empresas de menor tamaño, que no fue corregida por la reforma.

De la misma forma, si un fondo de inversión aporta capital a una o más empresas de menor tamaño, y en forma conjunta superan un nivel de ingresos agregado de 100.000 UF, también quedarán excluidos.

b) Opción de tributar sobre el flujo de caja generado

La posibilidad de llevar contabilidad simplificada representa para muchas micro, pequeñas y medianas empresas un importante beneficio, que les simplifica la operación y les abarata costos. Si a ello se agrega que la tributación se aplicará únicamente sobre el flujo de caja generado, llegando en algunos casos a poder optar por la exención del impuesto de primera categoría, siendo gravados sus socios o accionistas únicamente en base al impuesto global complementario correspondiente, se trata de un avance altamente significativo, que corrige algunas de las deficiencias que tenía el sistema anterior.

Y si bien el universo potencial de este beneficio supera las 800 mil empresas, las restricciones establecidas constituyen en este caso también una pesada traba para acceder al incentivo que se está promoviendo, especialmente para aquellos emprendimientos con mayor potencial de crecimiento.

Las principales restricciones que quedaron establecidas en la ley son las siguientes:

- i) Para efectos de calcular el nivel de ingresos percibidos o devengados por ventas, y de verificar que no se sobrepase el límite de 50.000 UF estipulado como tope, a los ingresos directos recibidos por la empresa se deberá sumar los ingresos obtenidos por entidades relacionadas. ¿Y qué se entiende por entidades relacionadas? Aquellas así definidas por la ley sobre mercado de valores<sup>21</sup>, dentro de lo cual para estos efectos destaca aquella que considera relacionada a otra sociedad en la que el contribuyente posea al menos el 25% del capital social.

Es comprensible que se haya querido evitar el otorgamiento del beneficio a una empresa de menor tamaño que sea propiedad de otro empresario más grande, así como la estructuración de un negocio común en base a múltiples empresas de menor tamaño con el solo propósito de acceder al beneficio tributario. Sin embargo, la no incorporación de filtros adicionales va a tener un costo significativo en aquellas empresas de menor tamaño que requieren de la asociatividad para poder crecer. El mismo tipo de situaciones descrita para el caso del incentivo al ahorro de las empresas se manifiesta aquí también, pero en una forma aún más restrictiva, dado que el límite global de ventas se restringe a 50.000 UF.

Y en el caso de los emprendimientos nuevos, que ciertamente son más riesgosos, y que lo son en mayor grado mientras más alto sea

---

<sup>21</sup> Ley 18.045, artículos 96 al 100.

el componente de innovación que incluyen, la posibilidad de poder acceder a financiamiento bancario tradicional sin algún tipo de garantías es virtualmente imposible. Es por ello que la fuente de financiamiento más tradicional para este tipo de emprendimientos provenga, además de los recursos propios, de aportes de capital realizados por cercanos o familiares, además de los “inversionistas ángeles” que intervienen en estas primeras etapas. Sin embargo, de acuerdo a lo que quedó establecido en la ley, en la medida que el socio aportante adquiera derechos por más del 25% del capital de la empresa, para efectos de calcular las ventas anuales se deberá consolidar las obtenidas por la empresa en cuestión con las de su o su socio aportante, y en este caso hay una alta probabilidad de que el límite sea sobrepasado. En tal caso, el emprendedor quedará impedido de poder hacer uso de este incentivo tributario.

ii) Quedan excluidos del beneficio las empresas que obtengan ingresos provenientes de las actividades que se señala a continuación, y en la medida que ellos excedan en su conjunto el 35% de los ingresos brutos totales del año comercial respectivo:

- Empresas dedicadas a la explotación de bienes raíces y empresas constructoras o inmobiliarias;
- Participaciones en contratos de asociación o cuentas en participación;
- Posesión o tenencia a cualquier título de derechos sociales y acciones de sociedades o cuotas de fondos de inversión<sup>22</sup>.

Al igual que en el caso del incentivo al ahorro, hay en este caso una voluntad manifiesta de dejar fuera del beneficio a las sociedades de inversión, y aquellas en que la empresa forma parte de un negocio más

---

<sup>22</sup> Los ingresos provenientes de este tipo de actividades no podrán exceder el 20% de los ingresos brutos totales.

amplio. Por tanto, hay también en este caso un castigo a la asociatividad para las empresas de menor tamaño que buscan ganar eficiencia actuando en conjunto con otras, con un efecto evidente sobre el crecimiento y la escalabilidad de sus negocios<sup>23</sup>.

- iii) Tampoco pueden acogerse al beneficio sociedades cuyo capital pagado pertenezca en más del 30% a socios o accionistas que sean sociedades que emitan acciones con cotización bursátil, o que sean empresas filiales de estas últimas.

Esta última restricción, que apunta a evitar conductas de elusión tributaria, sumada al requisito de consolidar ingresos con relacionados para calcular el tope máximo de ventas establecido para poder ser elegible, tiene un efecto negativo importante para el emprendimiento en general, y especialmente para el emprendimiento innovador. Esto, por cuanto limita la participación de terceros en la capitalización de los proyectos, lo cual es fundamental para fortalecer la solvencia financiera de los proyectos, aumentando su viabilidad de largo plazo. Es decir, la introducción de cortapisas para evitar otro tipo de conductas termina imponiendo un severo castigo al emprendimiento innovador. Más eficiente hubiera sido establecer mecanismos de control específicos para desincentivar el tipo de conductas que se desea excluir.

Para poder escalar un emprendimiento innovador y acercarlo a la etapa en la cual el proyecto podría incluso abrirse al mercado bursátil, la participación del capital de riesgo es fundamental. Los polos de innovación más activos y dinámicos del mundo, entre los que se cuenta Israel y Silicon Valley, tienen a la industria de capital de riesgo como un agente catalizador de gran importancia. Chile,

---

<sup>23</sup> Esto se contradice con el empuje que desde hace varios años se le ha venido dando a la asociatividad de las pymes a través de programas específicos diseñados por la Corfo para tal efecto, como es el caso de los Proyectos Asociativos de Fomento (Profo).

con aspiraciones de convertirse en un polo regional de emprendimiento e innovación, necesita crear condiciones que faciliten la interacción entre los emprendimientos innovadores y los inversionistas en capital de riesgo, materia en la cual se advierte una continuidad en la línea que han seguido los últimos gobiernos a través de los programas que ofrece la Corfo.

Existiendo la voluntad de otorgar un incentivo a las empresas de menor tamaño a través de las normas de tributación, y estando empeñado el Gobierno en fomentar las ganancias en productividad a través de emprendimientos más innovadores, no deja de ser contradictorio que se opte por un camino que deja a éstos en una situación de desventaja relativa, contradiciendo así lo que se está realizando a través de otros programas públicos.

Por último, cabe tener presente que los países que más han progresado en materia de ganancias de productividad no son aquellos en los cuales hay un mayor número de empresas de menor tamaño. Los países más exitosos han sido aquellos en los cuales las empresas tienen mayor espacio para crecer, ya que es la mayor escala de operación la que permite obtener las ganancias en productividad.

No basta, entonces, con tener un gran número de empresas de menor tamaño. Lo que se necesita es que éstas puedan ir creciendo a través del tiempo, pasando a engrosar la categoría de empresas grandes. En este sentido, la reforma tributaria recientemente aprobada no es compatible con este objetivo, además de las razones específicas ya señaladas, por el error de diseño consistente en que las empresas dejan de acceder a la totalidad de los incentivos tributarios contemplados en la ley, de una sola vez, al cruzar el umbral de ventas estipulado como techo máximo. El sistema diseñado tiene implícito, entonces, un desincentivo al crecimiento de las empresas de menor tamaño, porque el impuesto marginal que deben pagar si dejan de serlo, y

si están estado afectos a este beneficio, podría llegar a ser significativo. Sin quererlo, se ha diseñado un sistema que conduce a un “entrampamiento” de las pymes en su condición de tales.

### c) Tributación de timbres y estampillas

El alza de 0,4% a 0,8% en el impuesto de timbres y estampillas, que, entre otras cosas, gravas las operaciones de crédito, constituye un retroceso en la materia. Si bien este tributo afecta tanto a personas naturales como jurídicas, y tanto a las empresas grandes como a aquellas de menor tamaño<sup>24</sup>, no se puede obviar que a las micro, pequeñas y medianas empresas, que usualmente enfrentan mayores dificultades para acceder a créditos en el sistema financiero, y a que éste sea en condiciones que les permitan servir la deuda, una variación en el impuesto de timbres le puede hacer toda la diferencia<sup>25</sup>. Es por ello que durante el Gobierno anterior esta tasa se disminuyó de 1,2% a 0,6% en julio de 2010; luego se disminuyó a 0,4% en enero de 2013; y en el transcurso de ese año se envió a trámite un proyecto que contenía una rebaja adicional a 0,2%, la cual no fue aprobada.

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. La forma concreta que adoptó la reforma tributaria finalmente aprobada introdujo cambios en el sistema impositivo chileno que afectarán negativamente los niveles de ahorro e inversión en el país por tres fuentes:

---

<sup>24</sup> De acuerdo al ya citado estudio de Clapes UC, en el año 2011 el número de pymes que pagó el impuesto de timbres fue de 366 mil.

<sup>25</sup> Cabe hacer presente que si bien la ley N°20.259 permite a las empresas de menor tamaño descontar del pago del IVA lo pagado por concepto de timbres y estampillas, en la práctica es muy reducido el número de pymes que accede a este beneficio.

- a) El aumento en la tasa de impuestos a las utilidades de las empresas a 25% o 27%, dependiendo de si se opta por la modalidad de renta atribuida o de integración parcial entre la tributación a las empresas y a las personas, va a afectar negativamente la rentabilidad de los proyectos, y por tanto algunas iniciativas de inversión no podrán llevarse a cabo.
  - b) Esta mayor tasa impositiva dejará menos recursos para la reinversión de utilidades, que ha sido históricamente una importante fuente de financiamiento para las empresas, la cual deberá reemplazarse por alternativas de mayor costo en el mercado de capitales.
  - c) Al ponerse término a la integración total que existía entre la tributación a nivel de empresas y a nivel de las personas, la carga tributaria total que deberán soportar los socios o accionistas de empresas que reinviertan utilidades será más alta, con lo cual la opción del ahorro se verá perjudicada.
2. Como consecuencia de lo anterior, lo que cabe esperar es una disminución en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, y, por ende, en el ritmo de creación de nuevos empleos y de aumento en los salarios reales.
  3. En lo que respecta al emprendimiento tradicional, que típicamente se refleja en la estructura de micro, pequeñas y medianas empresas de nuestro país:
    - a) Si bien las empresas catalogadas como “grandes” (ventas mayores a 100 mil UF) constituyen sólo el 1,5% del total, ellas generan el 84% de las ventas en la economía. Por lo tanto, en la medida que la mayor tributación global asociada a la reforma ralentice el crecimiento de la economía, lo que ocurra con las empresas más grandes va a “arrastrar” a las empresas de menor tamaño.

- b) Si bien es cierto el nuevo artículo 14 ter incorpora en el papel incentivos interesantes para las unidades productivas de menor tamaño –como la posibilidad de llevar contabilidad simplificada, tributando únicamente sobre el flujo de caja efectivo de la empresa, y a las que llevan contabilidad completa permitiéndoles descontar de la base imponible un porcentaje de la utilidad reinvertida-, en la práctica ello va a ser letra muerta para muchos emprendedores, como consecuencia de las restricciones establecidas para poder acogerse al beneficio. Y los principales afectados van a ser los emprendimientos que están haciendo mayores esfuerzos de asociatividad, aquellos con mayor potencial de escalamiento y los que poseen un mayor componente de innovación.
4. En materia de renta presunta –tratamiento excepcional que de por sí es discutible, pero que la reforma intentó fortalecer en algunos casos-, la exigencia de restricciones especiales a quienes tengan además otros negocios que tributan en base a renta efectiva le hacen perder fuerza como herramienta de incentivo.
5. En lo que respecta al emprendimiento innovador, que es el que verdaderamente tiene potencial para incrementar la productividad de la economía, en términos relativos aparecen negativamente discriminados frente al resto, como consecuencia de:
- a) Obligación de consolidar ingresos con otros aportantes de capital a la empresa que accedan a más del 25% de la propiedad. Esta disposición puede dificultar el acceso a inversionistas ángeles, a fondos de inversión y a cualquier persona contactada por el emprendedor que esté dispuesto a contribuir con capital para ser parte de su aventura.

- b) Exclusión del beneficio a aquellas sociedades cuyo capital pagado pertenezca en más del 30% a socios o accionistas que sean sociedades que emitan acciones con cotización bursátil, o que sean filiales de ellas. Esta disposición afectará negativamente a emprendedores que podrían ser apoyados por empresas con tales características que buscan mejorar su productividad apoyando iniciativas que surgen de la misma empresa, y que posteriormente pueden dar origen a un *spin off*, y también a aquellos que podrían ser apoyados por fondos de inversión que forman parte de estructuras empresariales con cotización bursátil.
  - c) Dado que el incentivo tributario desaparece en forma completa al cruzarse el umbral de ventas considerado como límite máximo, la pérdida impositiva asociada al cambio de status que lo convierte en empresa grande puede tener una alta incidencia, lo actúa como desincentivo al momento de tener que decidirse a dar el paso final. Se produce aquí una situación de “entrampamiento” de las pymes.
6. ¿Cómo se va a hacer sentir lo anterior en la práctica? Veamos algunos ejemplos. Dos pymes con ventas de 26 mil UF que se asocian para abordar en conjunto otros mercados, o para acceder a la compra de insumos en mejores condiciones, por el hecho de aparecer como “relacionados” perderían el beneficio, ya que el tope máximo son 50 mil UF. O un nuevo emprendimiento que recibe el apoyo de un tercero a través de un aporte de capital que lo convierte en socio, con una participación mayor a 25%, queda obligado a consolidar ingresos con el aportante, existiendo una alta probabilidad de que al hacerlo se sobrepase el límite global de ingresos establecido. Esta situación afecta a los emprendedores que recurren a familiares, amigos, inversionistas ángeles y fondos de inversión. Y la exclusión arbitraria de emprendimientos que reciben apoyo de empresas con cotización bursátil o de alguna filial de ellas, castiga no sólo a los emprendedores que aspiran buscar apoyo en inversionistas que caen en esa categoría, sino que también las iniciativas de

intraemprendimiento que puedan apoyar las empresas más grandes en beneficio de trabajadores suyos que anhelan formar una empresa propia al alero de la compañía madre que los acogió en un comienzo (*spin off*).

7. Las empresas de menor tamaño se verán beneficiadas por la disposición que les permite ampliar el pago del IVA en 60 días, en tanto les proporciona capital de trabajo adicional sin costo.
8. El aumento en el impuesto de timbres afectará negativamente a las empresas, al aumentar el costo del crédito, encareciéndose el acceso a recursos en el sistema financiero.
9. En definitiva, no deja de ser contradictorio que mientras, por un lado, el Gobierno despliega una agenda pública de apoyo al emprendimiento y la innovación, y especialmente al emprendimiento dinámico, al mismo tiempo coloque trabas por la vía tributaria a quienes tienen un mayor potencial de crecimiento y de incorporar ganancias de productividad a la economía. Éstos últimos, por ser más riesgosos, son los que enfrentan mayores trabas para acceder a financiamiento, y, por tanto, son los que deben buscar socios que aporten capital para poder desarrollar y hacer crecer su negocio. Sólo podrán verse beneficiados los emprendimientos más tradicionales, con menor potencial de asociatividad, escalamiento e innovación, que no son los que van a contribuir en mayor grado a impulsar el crecimiento de la economía chilena.