

7 CLAVES PARA LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA

Hernán Cheyre V.

Director CIES

La discusión del proyecto de modernización tributaria no puede seguir eludiéndose. Por razones de eficiencia, de equidad, de simplicidad y de certeza jurídica, el código tributario vigente debe ser modificado a la brevedad. No hacerlo va a afectar la inversión, y va a continuar perjudicando a las pymes y a los emprendedores. Chile ha perdido competitividad tributaria en los últimos veinte años, y hay otras plazas que se han vuelto más atractivas que nuestro país. Es tiempo de enmendar el rumbo.

1. SOBRE EL PUNTO DE PARTIDA

Las modificaciones que se introdujeron al código tributario chileno con la reforma del año 2014 no están teniendo los resultados esperados por quienes la impulsaron.

Primero, el impacto en la recaudación no ha sido el que se esperaba. El ministro de Hacienda de la época, Alberto Arenas, señaló que, en estado de régimen, los recursos adicionales que iba a generar la reforma equivaldrían al 3,03% del PIB¹. Si bien los efectos de la reforma aún no se hacen sentir en su totalidad, la tendencia observada no va en esa dirección, lo cual en buena medida ha sido consecuencia de la fuerte

¹ Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado, 12 de agosto de 2014.

contracción en el ritmo de crecimiento económico que tuvo lugar entre 2014 y 2017.²

Segundo, difícilmente podría sostenerse que el impacto de la reforma sobre la inversión ha sido neutro. Si bien no cabe responsabilizar a la reforma tributaria de 2014 por los cuatro años consecutivos de caída de la inversión registrados en el lapso 2014-2017, obviamente contribuyó con algunos granos de arena como consecuencia de la mayor carga tributaria proyectada así como del ambiente de incertidumbre que ayudó a sembrar.

Tercero, el objetivo de mayor equidad apuntado por la reforma de 2014 tampoco se está logrando. Basta decir al respecto que la incorporación de un régimen semi integrado que permite reconocer a nivel de la tributación personal solo un 65% del impuesto ya pagado por las empresas a nombre de sus socios o accionistas significó adicionar una sobretasa del 9,45% a todos los contribuyentes adscritos a este régimen de tributación, rompiéndose así con el principio de la equidad tributaria horizontal.³

Cuarto, la reforma de 2014, lejos de simplificar el sistema tributario, lo tornó excesivamente complejo e introdujo factores de incertidumbre adicionales que dificultan su administración por parte del SII y su comprensión por parte de los contribuyentes, lo cual en no pocos casos ha generado un efecto paralizante.

² Crecimiento promedio del PIB fue de 1,8 % en el período indicado, en contraposición con el promedio de 5,3 % en el lapso 2010-2013.

³ Todos quienes ganan un mismo nivel de ingreso, independientemente de su fuente, deben pagar el mismo impuesto.

Por todo lo anterior, la eventual decisión de no legislar sobre la materia no es una opción real. Los problemas descritos ameritan una nueva discusión, sin mayores dilaciones, a lo que se deben agregar todas aquellas nuevas materias que surgen en el contexto de una economía cada vez más globalizada y con mayor incidencia de bienes, servicios y procesos provistos en forma digital desde distintos países del mundo.

2. SOBRE LA NEUTRALIDAD TRIBUTARIA

Si bien el nivel de la tasa de impuesto de impuesto corporativo no forma parte de la discusión de este proyecto de modernización tributaria, cabe consignar que este tributo no es neutral sobre las decisiones de inversión, y constituye una pieza adicional que también debe tomarse en cuenta al discutir el régimen de integración entre la tributación de las empresas y de las personas.

Una mayor tasa de impuesto a las utilidades de las empresas afecta negativamente la rentabilidad de los proyectos de inversión, de manera que por el solo efecto de este tributo hay iniciativas que dejan de ser viables. Y esto antes de siquiera pensar en cuál es la tributación a nivel de las personas y de cómo es el régimen de integración. Hay muchos proyectos en que el impacto del impuesto es simplemente el de disminuir la rentabilidad, pero hay también otra gran cantidad de proyectos que como consecuencia del tributo su realización ya no resulta conveniente⁴.

⁴ Hay abundante evidencia empírica internacional al respecto. Para el caso de Chile estudios más recientes son los de R. Vergara "Taxation on private investment: evidence for Chile" en Applied Economics (2010) y R.Cerda y F.Larrain "Corporate taxes and the demand for labor in developing countries"

La base del impuesto también tiene incidencia sobre la inversión. No es lo mismo aplicar la tasa del impuesto corporativo al total de las utilidades obtenidas, que hacerlo sobre una base que permita descontar alguna proporción de las utilidades que son reinvertidas. Esta última opción permite postergar el pago del impuesto hasta el momento en que las utilidades sean distribuidas, y tiene la ventaja de que genera flujo de caja para financiar proyectos, abaratándose así el costo de financiamiento de los proyectos. Esta situación es especialmente sensible para las empresas de menor tamaño, que enfrentan mayores dificultades para obtener financiamiento en el mercado de capitales⁵.

La integración entre la tributación al nivel de las empresas y de las personas forma parte de la ecuación de rentabilidad que enfrenta el socio o accionista de una empresa. El principal problema desde esta perspectiva que surge del régimen parcialmente integrado actualmente vigente (65%) es que la combinación de una tasa de impuesto corporativo de 27% junto a una tasa máxima en el impuesto global complementario de 35%, se traduce en una carga final para el contribuyente de

(2010). Desde la perspectiva del emprendimiento, Djankov, Ganser y otros "The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship", NBER Working Paper 13756 (2008), utilizando una base de datos de 85 países estima que un aumento de 10% en la tasa de impuesto a las utilidades afecta en el largo plazo la tasa de inversión en la economía en 2 puntos porcentuales del PIB y reduce la tasa de creación de nuevas empresas en 1,4%.

⁵ El mecanismo de depreciación acelerada es una forma indirecta de reducir la base impositiva, pero presenta el problema que solo aplica para las inversiones en activo fijo, como infraestructura, maquinarias y equipos, lo cual introduce una distorsión, ya que las inversiones en otro tipo de activos – especialmente en capital humano, de fundamental relevancia en el contexto de la nueva revolución industrial en curso- no pueden acceder a este beneficio.

44,4%, lo cual –obviamente- no puede ser neutro en cuanto a su impacto sobre el ahorro y la inversión.

3. SOBRE LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA

Para una economía integrada a los mercados internacionales, donde la movilidad de capitales es un factor característico, la forma en que se trata a las utilidades de las empresas en los distintos países constituye un elemento que afecta la competitividad. No es fruto de la casualidad que en este contexto de mayor integración y movilidad de capitales la tendencia predominante en los países que forman parte de la OCDE haya sido la de ajustar a la baja la tasa de impuesto corporativo.

El cuadro N°1 ilustra con bastante elocuencia este punto, y no deja de llamar la atención que si se compara la situación que había al comenzar el nuevo milenio con la que prevalece casi dos décadas después, en pleno desarrollo de la nueva revolución industrial, Chile sea el único país del grupo que ha avanzado en la dirección opuesta.

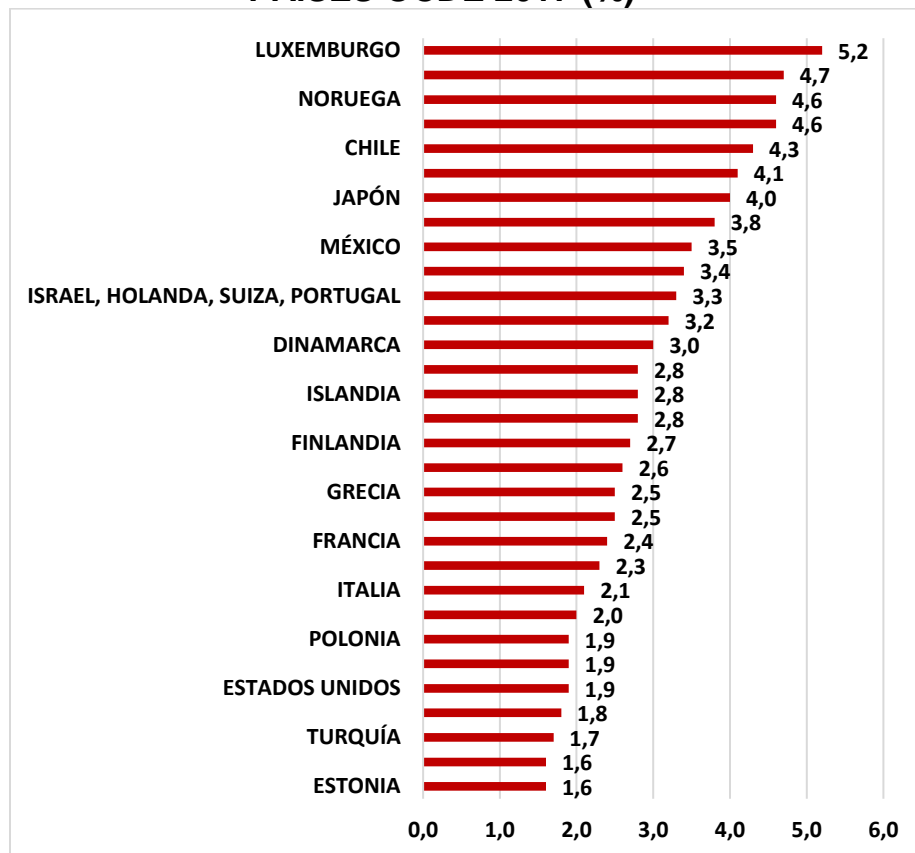
Cuadro N° 1

EVOLUCIÓN TASA IMPUESTO CORPORATIVO (%)			
	2000	2018	Variación 2000 - 2018
ALEMANIA	52,0	29,8	↓
AUSTRALIA	34,0	30,1	↓
AUSTRIA	34,0	25,0	↓
BÉLGICA	40,2	29,6	↓
CANADA	42,4	26,8	↓
CHILE	15,0	25-27	↑
COREA	30,8	27,5	↓
DINAMARCA	32,0	22,0	↓
ESLOVENIA	25,0	19,0	↓
ESPAÑA	35,0	25,0	↓
ESTADOS UNIDOS	39,3	25,8	↓
ESTONIA	26,0	20,0	↓
FINLANDIA	29,0	20,0	↓
FRANCIA	37,8	34,4	↓
GRECIA	40,0	29,0	↓
HOLANDA	35,0	25,0	↓
HUNGRÍA	18,0	9,0	↓
IRLANDA	24,0	12,5	↓
ISLANDIA	30,0	20,0	↓
ISRAEL	36,0	23,0	↓
ITALIA	41,3	27,8	↓
JAPÓN	40,9	29,7	↓
LATVIA	25,0	20,0	↓
LITUANIA	24,0	15,0	↓
LUXEMBURGO	37,5	26,0	↓
MÉXICO	35,0	30,0	↓
NORUEGA	28,0	23,0	↓
NUEVA ZELANDA	33,0	28,0	↓
POLONIA	30,0	19,0	↓
PORTUGAL	35,2	32,0	↓
REINO UNIDO	30,0	19,0	↓
REPÚBLICA CHECA	31,0	19,0	↓
REPÚBLICA ESLOVACA	29,0	21,0	↓
SUECIA	28,0	22,0	↓
SUIZA	24,9	21,0	↓
TURQUÍA	33,0	22,0	↓

Fuente: OCDE

No obstante lo anterior, hay quienes sostienen de que, a pesar de la tendencia, la tasa de impuesto corporativo vigente en Chile no está entre las más altas en este grupo de países. Pero este argumento es falaz, por cuanto no considera la base sobre la cual se aplican estas tasas. Una forma de medir la presión tributaria efectiva que deben soportar las empresas en los distintos países es a través del cociente que mide la relación entre la recaudación de impuestos a las utilidades en cada país y el nivel de PIB respectivo. Estos antecedentes, que se presentan en el cuadro N°2, muestra que Chile está entre los países de la OCDE donde la carga tributaria efectiva sobre las empresas es más elevada.

Cuadro N° 2
**RECAUDACIÓN IMPUESTOS CORPORATIVOS / PIB
PAÍSES OCDE 2017 (%)**

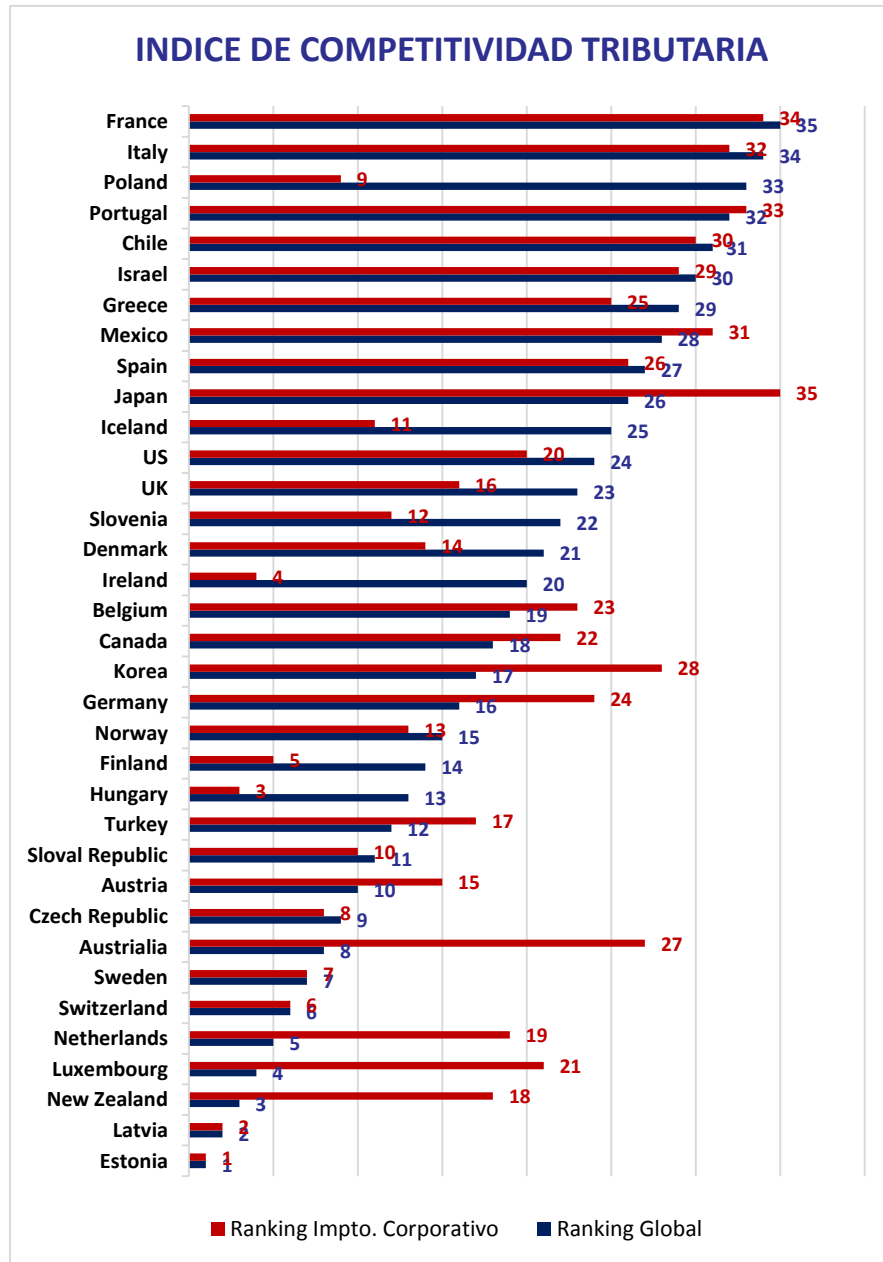


Fuente: OCDE

Por último, en el cuadro N°3 se incluyen los resultados del Índice de Competitividad Tributaria 2018 para los países de la OCDE, elaborado por la *Tax Foundation*.

De los 35 países evaluados, Chile se ubica en la posición 31 en el ranking tributario global, y en la posición 30 en el ranking de los impuestos corporativo.

Cuadro N° 3



Fuente: Tax Foundation

4. SOBRE LA EQUIDAD TRIBUTARIA

Una de las mayores críticas que ha recibido el proyecto de ley en trámite se refiere al carácter regresivo que tendría la propuesta de volver a un régimen de integración total, como lo era antes de la reforma del año 2014. El argumento es que de los US\$ 497 millones de menor recaudación fiscal que iría en beneficio de los contribuyentes del impuesto global complementario -de acuerdo a las estimaciones del SII-, US\$ 229 millones recaerían en menores tributos a pagar por 25 mil personas que se encuentran el tramo más alto de la escala tributaria (35%), lo cual significa que los sectores más ricos serían los más beneficiados. A su vez, los casi 570 mil contribuyentes que se beneficiarían de la reintegración y que actualmente se encuentran en el tramo exento recibirían US\$ 61 millones.

El argumento esgrimido es falaz, por cuanto confunde valores absolutos con valores relativos. Obviamente, en consideración a los volúmenes globales de ingreso que reciben los grupos que están en los tramos más altos y más bajos de la escala, los primeros aparecen beneficiados con un monto mayor. Pero si la pregunta se formula en términos relativos, es decir, en qué proporción se ven beneficiados unos y otros, la respuesta es distinta: la eliminación de la sobretasa del 9,45% beneficia proporcionalmente más a los grupos de menores ingresos relativos. De acuerdo a antecedentes proporcionados por el SII, el cuadro N° 4 presenta una estimación del ahorro de impuestos en el largo plazo como consecuencia de la integración tributaria, por tramos del impuesto global complementario.

Cuadro N° 4

INTEGRACIÓN TRIBUTARIA: AHORRO IMPUESTOS LARGO PLAZO SOCIOS EMPRESAS (por tramo de impuestos)	
<u>Tramo</u>	<u>Ahorro Impuestos</u>
4%	45,1%
8%	35,8%
13,5%	32,4%
23%	27,6%
30,4%	19,8%
35% y más	12,6%

Fuente: SII

No obstante esta diferencia entre valores absolutos y relativos, en la discusión política del tema se ha planteado la opción de compensar el beneficio que recibirán los sectores de más altos ingresos subiendo la tasa impositiva al tramo más alto de la escala del global complementario a 40%, o incluso creando un nuevo tramo para los “súper ricos” con una tasa superior. Más allá de la señal de desincentivo al ahorro que ello introduciría, cabe consignar que en términos prácticos una medida de este tipo sería discriminatoria en contra de quienes reciben rentas del trabajo, ya que –aunque parezca contradictorio- precisamente quienes reciben rentas del capital fueron beneficiados con la reforma del año 2014 con la opción de un impuesto sustitutivo que les permitió pagar una tasa impositiva inferior a la establecida en la escala del impuesto global complementario, en la medida que pagaran anticipadamente por utilidades acumuladas de ejercicios

anteriores en las sociedades en las que son socios o accionistas, con derecho a crédito tributario. La elevada recaudación obtenida por este concepto (US\$ 3.800 millones en el período 2015-2017) da una pista de la buena recepción que tuvo esta medida transitoria⁶. En simple, un alza en la tasa marginal del impuesto no afectaría a este grupo, porque ya pagaron por anticipado una tasa más baja.

5. SOBRE LA INCIDENCIA TRIBUTARIA

Los efectos económicos de la tributación trascienden el cálculo aritmético respecto de quién contribuye –en el papel- a generar la recaudación. La incidencia económica de los impuestos va mucho más allá de esto, y en último término depende del grado de integración internacional de los distintos mercados, y de la sensibilidad (elasticidad) de la oferta y la demanda ante cambios en los precios. Habiendo movilidad internacional de capitales es ilusorio pensar que un mayor impuesto a las utilidades lo van a pagar en su totalidad los dueños de ese capital, ya que ellos tienen la opción de mover esos fondos a otras jurisdicciones donde la carga tributaria es menor. A fin de cuentas, lo que ocurre es que lo que tiende a igualarse entre los distintos países es la rentabilidad del capital neta del impuesto, ajustando por el riesgo relativo que se percibe en las distintas economías. Una alternativa que podrían intentar los dueños del capital sería la de subir el precio de los productos que venden, y por esa vía compensar

⁶ Esta cifra equivale a un 0,5% del PIB como promedio anual, monto bastante significativo para una disposición de carácter transitorio, si se toma en cuenta que las estimaciones iniciales apuntaban a que la reforma completa, en estado de régimen, iba a recaudar 3,03% del PIB.

el efecto del mayor impuesto. Sin embargo, ello no resulta posible cuando el mercado de esos productos también está integrado internacionalmente, porque en estos casos el precio internacional se establece en los mercados externos, y por tanto no hay capacidad para subir el precio. ¿Quiénes terminan pagando el impuesto al capital en este caso? Los propios trabajadores esencialmente, quienes no tienen la opción de “moverse” internacionalmente, y en algún grado menor las empresas que los contratan. Y en aquellos casos en que los productos no son transables internacionalmente, hay algún espacio para que los dueños del capital suban el precio en algún grado, y en la porción en que ello ocurre, los que terminan pagando son los consumidores de esos productos (básicamente servicios), además de los trabajadores que ahí se desempeñan.

En simple, habiendo movilidad internacional de capitales un mayor impuesto a las utilidades de las empresas a fin de cuentas se hace sentir en menores salarios en toda la economía, y ello es la contrapartida de una menor acumulación de capital, que a su vez afecta negativamente la productividad de los trabajadores.

6. SOBRE EL IMPACTO EN PYMES Y EMPRENDEDORES

Sin desconocer que la tributación sobre las utilidades afecta a las empresas de todos los tamaños, en el caso de las pymes y de los emprendedores la situación se torna más delicada por las dificultades que enfrentan para poder acceder a recursos en el mercado financiero. Es por ello que la legislación tributaria ha procurado buscar fórmulas para aliviar la carga a las empresas de menor tamaño y para facilitarles el proceso.

La reforma tributaria de 2014 incorporó medidas con este propósito, introduciendo un nuevo régimen de tributación simplificada para empresas con ventas de hasta 50.000 UF anuales (artículo 14 ter). En esencia, este sistema permite a las empresas llevar una contabilidad simplificada, y tributar solamente sobre la diferencia entre los ingresos y los egresos del año respectivo. Esta fórmula permite calcular la renta líquida imponible de una manera muy simple, y adicionalmente tiene la ventaja de que permite la deducción inmediata como gasto de las inversiones realizadas así como de las compras de inventarios. Es decir, cualquier egreso se contabiliza como gasto para fines tributarios, con lo cual en este caso el impuesto a la empresa no castiga el uso del flujo de caja generado para financiar las actividades del negocio.

Lamentablemente, a pesar de que el universo potencial de pymes beneficiarias de este mecanismo podría llegar -de acuerdo al SII- a una cifra cercana a las 900 mil, solo 220 mil están accediendo a los beneficios del artículo 14 ter, un 24% del total. ¿Por qué ocurre esto? Porque la propia ley establece condiciones adicionales que no todas logran cumplir –entre otras, el requisito de no tener contratos de asociación con terceros, algo inexplicable si el objetivo es potenciar a las empresas de menor tamaño-, pero muy especialmente porque al momento de aprobarse este mecanismo se estableció como condición el que la empresa tributara sobre utilidades previamente obtenidas, y que están acumuladas. Este “peaje” resulta muy oneroso, y en la práctica contradice el objetivo de fondo perseguido, como lo es el de aliviar la carga de las empresas de menor tamaño.

Los datos del SII muestran que, en el año tributario 2018 la mayoría de las pymes (540 mil) está tributó bajo el

régimen de renta atribuida, lo cual les permite pagar una tasa de 25% y utilizar como crédito tributario el 100% del impuesto ya pagado por la empresa, pero aplicado a las utilidades totales obtenidas por la sociedad, las haya distribuido o no. Se da así el caso de emprendedores que han tenido que pagar impuestos a nivel personal por ingresos que no han retirado, enfrentando un complejo problema de caja. Las restantes 150 mil pymes lo hicieron adscritas al régimen semi integrado, y como consecuencia de que el crédito tributario que pueden utilizar por los impuestos ya pagados por la empresa sólo es del 65% de las utilidades retiradas, en forma automática esto le ha significado a sus socios ver incrementada su tasa impositiva en 9,45%, por encima de la que les corresponde de acuerdo a la escala del impuesto global complementario. Ante la dificultad práctica que enfrentan las empresas de menor tamaño para cambiar su régimen de tributación, en los hechos los emprendedores están actualmente “acorralados”, enfrentando una evidente discriminación ante quienes reciben ingresos de otras fuentes, así como ante empresas extranjeras que no se ven afectadas por este problema.

7. SOBRE LOS CRITERIOS DE COMPENSACIÓN

Considerando que el eje central del proyecto de modernización tributaria en trámite se concentra en el establecimiento de un nuevo régimen de integración que establece un sistema único, cuyo costo estimado en términos de menor recaudación es de más US\$ 800 millones, la discusión política se ha centrado en si las alternativas propuestas por el Gobierno para generar recursos fiscales adicionales cumplen con la condición de ser equitativos, en el sentido de afectar al mismo

grupo que se está viendo beneficiado por la reintegración.

Siendo plenamente entendible que este criterio debe formar parte de la ecuación, no debe ser el único. Bajo la restricción general de que la recaudación global se mantenga inalterada, y tratándose de un proyecto de “modernización” tributaria, es esta también la oportunidad propicia para introducir elementos adicionales que se hagan cargo de la nueva realidad que se enfrenta en cuanto a tecnologías de información. Plenamente concordante con esto es la inclusión de la boleta electrónica obligatoria como factor que va a permitir reducir la evasión en el pago del IVA, como también el establecimiento de un impuesto a las plataformas digitales, de creciente uso en nuestro país y en el mundo. En este último caso lo que se debe buscar es emparejar la cancha con quienes proveen servicios similares bajo modalidades diferentes, pero al mismo tiempo teniendo el cuidado requerido para que este gravamen no inhiba el desarrollo de estas tecnologías en nuestro país. Particular cuidado se debe tener al comparar con el tratamiento que se está dando a este tema a nivel internacional, ya que Chile no puede arriesgarse a perder competitividad global en estas materias por el factor tributario.

Adicionalmente, tratándose de un proyecto de “modernización” hay otros dos temas específicos -entre varios otros, por cierto- a los que parece haberles llegado la hora, y que ameritan una adecuación a los nuevos tiempos.

El primero es el régimen de renta presunta, que aplica fundamentalmente a productores agrícolas y a empresarios del transporte. La dificultad para llevar una contabilidad más formal, que en épocas pasadas pudo

haber sido una justificación, no parece ser una restricción en una época en que las tecnologías de información han cambiado radicalmente.

El segundo se refiere al tratamiento preferencial que se da al diesel en el régimen de tributación a los combustibles. No hay justificación para que las gasolinas paguen un impuesto de 6 UTM por metro cúbico, y que el diesel esté gravado en 1,5 UTM, en circunstancias de que este último es más contaminante. Bajo la lógica de establecer impuestos especiales a actividades que generan costos sociales que las personas no internalizan en sus decisiones cotidianas (como es el caso de la contaminación, o de la congestión vial, por ejemplo), no hay ninguna justificación para este tratamiento preferencial que están recibiendo los consumidores de diesel. No solo es injusto, sino que además se está entregando una señal incorrecta de cara al futuro, bajo la lógica de penalizar y de ir eliminando tecnologías más contaminantes.

RESUMIENDO...

- El código tributario actual adolece de problemas en todas sus aristas, siendo de suma urgencia proceder a una modernización del sistema que lo haga más simple, que otorgue mayor certeza jurídica, que no desincentive las decisiones de ahorro e inversión, que apoye el emprendimiento y que sea más equitativo.
- La tasa de impuesto corporativo debe formar parte de la discusión, por cuanto Chile ha perdido competitividad tributaria a nivel internacional, lo cual en un contexto en que los capitales tiene alta movilidad afecta negativamente la inversión. Chile es el único país de la OCDE que registra hoy una tasa más alta que la que había el año 2000, y las empresas chilenas deben soportar una de las mayores carga tributarias como proporción del PIB entre los países de este grupo.
- El principal factor de inequidad que está presente en el sistema tributario vigente es la sobretasa de 9,45% que deben pagar los contribuyentes que deben reciben ingresos del capital y que están sometidos al régimen de integración parcial. La vuelta a un sistema de integración total va a beneficiar en mayor proporción a los contribuyentes de menor ingreso relativo, que son quienes están en los tramos más bajos de la escala de impuestos.

- Desde la perspectiva de la incidencia tributaria -es decir, de quiénes son los que pagan realmente los impuestos-, se debe tener en cuenta que habiendo movilidad internacional de capitales, los impuestos a las utilidades de las empresas a fin de cuentas son pagados por los trabajadores, a través de un ajuste en el nivel de salarios.
- Los emprendedores y las pymes son un grupo que se ha visto particularmente perjudicado por la reforma de 2014, por cuanto solo el 24% ha podido acceder a los beneficios que brinda el artículo 14 ter, la mayoría está adscrita al régimen atribuida que obliga a sus socios a pagar impuestos personales por el total de las utilidades de la empresa, hayan o no sido distribuidas, y el resto se ve afectado por la sobretasa de 9,45% que surge del régimen semi integrado. Este grupo enfrenta serias dificultades para cambiar su régimen de tributación, estando en la práctica “acorralados” y pagando elevados costos por esta situación.
- Para abordar el tema de la compensación requerida para que no se afecte la recaudación tributaria global, es de toda lógica incorporar la economía digital, buscando simetría en el tratamiento que afecta a quienes ofrecen servicios similares con otras tecnologías. Asimismo, el proyecto de modernización es una buena instancia para corregir situaciones discriminatorias que carecen de justificación, como es el caso de la aplicación de un régimen de renta presunta en algunas actividades, así como el tratamiento preferencial que se da al diésel en la tributación a los combustibles.



**Centro de Investigación de
Empresa y Sociedad (CIES)**
Universidad del Desarrollo

Serie Debates Públicos

N°1 - Marzo 2019

<https://negocios.udd.cl/>