

REFORMA TRIBUTARIA: LO QUE VIENE Y CÓMO

- Los cambios introducidos en 2015 a la Reforma de 2014 no subsanan uno de los puntos principales: en menos de una década habremos aumentado el impuesto a las utilidades retenidas de las empresas en hasta 10 puntos porcentuales y habremos complejizado aún más un sistema que ya era suficientemente engorroso.
- Estos cambios son posibles de clasificar en tres categorías: modificaciones al sistema de impuesto a la renta, adecuaciones en materia de IVA, y modificaciones al Código Tributario, además de una serie de normas misceláneas.
- La aplicación de los resultados de diversos estudios locales para otros períodos de la historia de Chile sugiere que hasta más de un 50% de la caída en el dinamismo podría explicarse por la desmesurada alza de impuestos.

El 8 de febrero recién pasado fue publicada la Ley 20.899, conocida durante su tramitación como “Reforma a la Reforma Tributaria”, y que, de acuerdo al Ejecutivo, buscaba simplificar el nuevo sistema de tributación a la renta y perfeccionar otras disposiciones legales tributarias. Esta normativa fue impulsada como reacción a las complejidades y evidentes imperfecciones que contenía la Reforma Tributaria aprobada en septiembre de 2014 (Ley 20.780), que de acuerdo a diferentes expertos llevaban a que el nuevo sistema fuera no sólo nocivo para el ahorro y la inversión sino incluso, eventualmente, impracticable.

Previo a conocerse el Proyecto de Ley, que desembocaría finalmente en la Ley 20.899, existían expectativas de que la “Reforma a la Reforma” realmente corregiría algunos de los pecados de origen de la Reforma de 2014 -alta carga, tributación atribuida, permanente sospecha sobre el contribuyente-, además de hacerla viable y clarificar posibles retroactividades. Sin embargo esto no ocurrió. El Proyecto, a través de limitar la posibilidad de elegir por parte del contribuyente entre los nuevos regímenes disponibles -atribuido o parcialmente integrado- permitirá una mejor convivencia entre los dos sistemas generales de impuesto a la renta a partir de 2017.

En este contexto, habiéndose aprobado modificaciones y aún en pleno proceso de implementación, es que resulta valioso dar una mirada a los insuficientes cambios que

introdujo la Ley 20.899, además de revisar las estimaciones acerca del impacto negativo de un alza de impuestos que nos ofrece la evidencia empírica -presentadas una y otra vez durante la tramitación de la Reforma- y que parecen ya manifestarse.

LA REFORMA A LA REFORMA

Los cambios introducidos en 2015 a la Reforma de 2014 son posibles de clasificar en tres categorías: modificaciones al sistema de impuesto a la renta, adecuaciones en materia de IVA, y modificaciones al Código Tributario, además de una serie de normas misceláneas.

1. Sistema de Impuesto a la Renta. Como se mencionó, los contribuyentes podían optar entre los dos sistemas: atribuido y semi integrado, con las consiguientes diferencias en la tasa de impuestos, las que en régimen alcanzarán 25% y 27%, respectivamente para primera categoría, y 35% y 44,45% para la tasa efectiva máxima del contribuyente final, además de la evidente diferencia temporal. La Ley 20.899 mantuvo las tasas, pero introdujo modificaciones con el objeto de impedir la interacción de ambos sistemas, no permitiendo que en una misma estructura propietaria puedan convivir contribuyentes que paguen sus impuestos bajo sistemas distintos. Es así como bajo el régimen de renta atribuida sólo podrán acogerse:

- a. Empresarios individuales
- b. Empresas individuales de responsabilidad limitada
- c. Contribuyentes del artículo 58, número 1 de la Ley de la Renta
- d. Las comunidades
- e. Sociedades de personas (excluyendo las sociedades en comandita por acciones)
- f. Sociedades por acciones cuyos socios sean personas naturales o contribuyentes no domiciliados en Chile, pero que contemplen una limitación de cesión de acciones dentro de los estatutos de la sociedad.

Según cifras del Ministerio de Hacienda, el número de afectados por esta modificación, es decir, que ya no podrán optar por el régimen atribuido si eventualmente les resultara atractivo, es limitado: un 95% de las empresas podrán optar entre ambos sistemas, mientras que un 5% estarán obligadas a tributar bajo el régimen semi integrado. Sin embargo, desde la perspectiva del volumen de venta las cosas cambian, y un 74% deberá obligatoriamente tributar bajo el régimen semi integrado, lo que implica que para los contribuyentes finales de tres cuartas partes de

la ventas de las empresas del país la tasa final aumentará de manera relevante respecto a la situación previa a la Reformaⁱ. Esto incluye a todas las Sociedades Anónimas y empresas que tengan una persona jurídica dentro de sus socios del país. Es importante recordar que en caso que no exista una manifestación expresa de voluntad por parte de las personas o instituciones señaladas, el régimen de renta atribuida será el que rija por defectoⁱⁱ. Algo positivo es el incremento en materia de incentivo al ahorro para empresas con ventas de hasta 100.000 UF, acogidas al 14 Ter, aumentándose la deducción de 20% a un 50% de la renta líquida imponible invertida en la empresa, sin embargo, manteniéndose invariable el tope -demasiado restrictivo- de hasta 4.000 UF.

2. Impuesto al Valor Agregado. En materia de IVA los cambios parecen relativamente más positivos, pero lo que realmente hace es atenuar alzas, buscando postergar o revertir decisiones que encarecerían bienes y servicios. Así, se amplió la exención para los nuevos proyectos habitacionales, siempre que éstos cuenten con permiso de edificación anterior al 1 de enero de 2016 y que la solicitud de ingreso de recepción definitiva fuese ingresada a la municipalidad antes del 1 de enero de 2017. En cuanto al leasing habitacional, el proyecto establece que este tipo de contratos que hubiesen sido celebrados antes del 1 de enero de 2016, quedarán exentos del pago de IVA tanto en sus cuotas de arrendamiento, así como en la opción de compra. Para los contratos que se firmen con posterioridad, se realizan modificaciones a la base imponible para establecer que lo que se busca gravar es la adquisición del inmueble, y no los instrumentos de financiamiento de la operación o el valor del terreno.

3. Código Tributario. Uno de los aspectos más esperados de este proyecto dice relación con la introducción de modificaciones que precisen el alcance de las normas anti elusión. Sin embargo, la Ley 20.899 sólo las abordó de manera parcial, haciéndose cargo únicamente de las dudas generadas por vigencia de la norma y los potenciales efectos retroactivos que esta tendría. Es así como la Ley 20.899 establece que para efecto de las normas permanentes anti elusiónⁱⁱⁱ, se entenderá que los hechos, actos o negocios, o conjunto o serie de ellos, se han realizado o concluido con anterioridad al 30 de septiembre de 2015 -fecha de entrada en vigencia de las normas-, cuando sus características o elementos que determinan sus consecuencias jurídicas para la legislación tributaria, hayan sido estipulados con anterioridad a esa fecha, aun cuando sigan produciendo efectos a partir del 30 de septiembre de 2015.

Es decir, se explicita que el SII -de manera acertada- no podrá aplicar las normas anti elusión respecto de los efectos producidos con anterioridad a su entrada en vigencia.

Sin embargo, subsiste la incertidumbre respecto a qué instrumentos pueden utilizar los contribuyentes para administrar y planificar sus negocios, así como cuál será el criterio que utilice el SII al momento de fiscalizar. La reforma del año 2014 y la circular 65 del Servicio de Impuestos Internos restringió el campo de acción de los contribuyentes: sólo podrán realizar lo que las formulas jurídicas existentes le permitan, pudiendo únicamente optar entre las alternativas previamente dadas, no existiendo la posibilidad de crear nuevas formas de organización o contratos^{iv}.

¿ALZA DE IMPUESTO INOCUA?

Durante la extensa tramitación de la Reforma Tributaria de 2014, prácticamente la totalidad de los más de 90 expositores citados a la Comisión de Hacienda del Senado manifestaron preocupación respecto al proyecto original, ya sea a raíz de los indudables efectos sobre la actividad económica, el fin absoluto de la -correcta y globalmente común- distinción tributaria entre utilidades retiradas y aquellas distribuidas a los dueños, las excesivas facultades del SII, la real aplicabilidad de un sistema en base atribuida para las cientos de miles de empresas del país, o incluso, la constitucionalidad de la misma.

La necesidad de la rápida promulgación de la Ley 20.899 es prueba de la validez de las preocupaciones advertidas durante la tramitación. Lamentablemente, sólo se decidió actuar en materia de aplicabilidad del sistema atribuido para todas las empresas que eventualmente optarían por éste, y parcialmente -sólo respecto a entrada en vigencia- en cuanto a discrecionalidad del SII. La Reforma a la Reforma simplemente no hizo frente a las fundadas críticas respecto a las negativas implicancias en materia de crecimiento, más allá del mencionado guiño para las PYMEs.

Así, con una Reforma Tributaria inalterada en lo sustancial, vale la pena volver a revisar los daños que la literatura empírica estima, muchos de los cuales fueron presentados con claridad ante la mencionada Comisión de Hacienda del Senado para no olvidar las poderosas razones que se le presentaron -aparentemente en vano- a los parlamentarios y que invitaban a ser especialmente cautos a la hora de legislar en materia tributaria.

Si bien a nivel internacional existen abundantes trabajos que cuantifican el impacto negativo de diferentes experiencias de alza de impuestos^v, la cantidad de trabajos para Chile es muy escasa, pese a que la reducción sin precedentes de las tasas impositivas a mediados de los ochenta nos provee de un verdadero experimento: la

tasa de impuesto sobre las utilidades retenidas se redujo de un 47% a comienzos de los '80 hasta 0% el año 1989, para volver a aumentar a 15% en 1990.

Naturalmente, a la hora de estimar el impacto es muy importante intentar controlar por distintos factores que simultáneamente afectan el crecimiento, y más aún, en muchas ocasiones las decisiones de alterar los impuestos responden al ciclo económico que vive la economía lo que genera un problema de endogeneidad. Por ejemplo un Gobierno podría bajar impuestos para atenuar un ciclo recesivo, luego el PIB responde a los impuestos tanto como los impuestos responden al PIB.

Con esto en mente, y considerando las limitaciones que introducen cambios exógenos respecto de la variable que se desea explicar^{vi}, una primera forma de abordar el problema de cuantificar los efectos de los impuestos es estimar una función de inversión^{vii} que incluya la tasa de impuesto, tal como hacen Cerda y Larraín (2005) y Vergara (2006)^{viii} para Chile. Un segundo tipo de estudio analiza el efecto de la disponibilidad de fondos internos, las utilidades retenidas en la empresa, sobre la inversión^{ix}, y de ahí indirectamente se podría inferir el impacto de un mayor impuesto. Si un aumento en la tasa de impuesto que pagan las empresas disminuye los fondos internos, entonces este es un canal de transmisión desde impuestos a inversión Ese es el caso de los estudios de Medina y Valdés (1998), Gallego y Loayza (2000) para Chile. Por último, un tercer tipo de estudios se concentra directamente en los determinantes a nivel agregado, entre estos obviamente la carga tributaria, del crecimiento de largo plazo del PIB per cápita -y no en la inversión de cada empresa, que a su vez determina en parte el crecimiento-. Gallego y Loayza (2002) y De Gregorio y Lee (2004)^x son ejemplos de esta categoría.

Cada uno de estos trabajos cuantifica -entre otras cosas- el impacto sobre la inversión o directamente sobre el crecimiento del PIB de un incremento de los impuestos (si es que estos afectan la disponibilidad de fondos internos en algunos casos), lo que en general se expresa a través de un coeficiente. Tomado estos valores y aplicando las alzas de la reforma, de hasta 7 puntos para el impuesto corporativo y supuestamente 3% del PIB en términos de recaudación, se puede, a grandes rasgos, determinar cuál sería el impacto sobre la actividad económica^{xi} que cada uno de estos trabajos sugeriría. Además, aunque de manera más bien especulativa, de lo anterior se podría buscar estimar cuánto de la baja actual o proyectada se explicaría por el canal tributario.

ES CLARO QUE LA REFORMA AFECTA EL CRECIMIENTO ECONOMICO
Cuadro N° 1: Impacto de la Reforma Tributaria Aplicando Coeficientes de la Literatura Empírica

	Vergara (2010)	Cerda y Larrain (2005)	Bustos, Engel y Galetovich (2004)	Gallego y Loayza (2000)	Valdés y Medina (1998)	Gallego y Loayza (2002)	De Gregorio y Lee (2004)
Impacto sobre Inversión como % del PIB*	Entre -6,6% y -7,4%	Entre -0,3% y -2,5%	Entre 0,0% y 0,4%**	Entre -4,1% y -6,6%	Entre -6,0% y -6,7%		
Impacto sobre var. % del PIB	Entre -1,6% y -1,8%	Entre -0,1% y -0,6%	Entre 0,0% y 0,2%	Entre -1,0% y -1,5%	Entre -1,4% y -1,5%		
Impacto sobre var. % del PIB per cápita (si Reforma financiara solo consumo gubernamental)						Entre 0.2% y -0.3%	Entre -0,4% y -0,5%
Impacto sobre var. % del PIB per cápita (si la Reforma financia solo inversión pública y no hay desplazamiento de inversión privada)							Entre 0,3% y 0,4%
Impacto sobre var. % del PIB per cápita (si la Reforma financia solo inversión pública y hay desplazamiento de inversión privada)							Cercano a 0%

* Suponiendo una razón Capital/PIB de 2,2. ** Corresponden al impacto sobre el nivel de capital deseado.

Fuente: Elaboración propia a partir de coeficientes hallados en los trabajos citados

Si bien los resultados se sitúan en un rango amplio, desde prácticamente cero hasta casi dos puntos menos de crecimiento, la mediana de las estimaciones de la mayor parte de los trabajos sugiere un efecto relevante y negativo sobre la tasa de inversión y el crecimiento. Más aún, los resultados más optimistas se basan en un uso eficiente de lo recaudado en inversión pública, especialmente si esta no desplaza a la privada, un escenario que parece bastante lejano de lo que actualmente sucede. Pensando en las tasas de crecimiento del país en las últimas dos décadas, frente a escenarios de mejores y también peores términos de intercambio, y la situación actual, resulta muy revelador pensar que, de acuerdo a la aplicación de estos coeficientes, una parte relevante de la desaceleración, incluso si se toman únicamente los mayores impactos estimados, puede atribuírsele a la Reforma Tributaria. El crecimiento promedio de los últimos 10 años previos a 2014 fue de casi 4,8%, el de los últimos 20 años de algo menos de 4,7%, pero de acuerdo a las recientes proyecciones del FMI el trienio 2016-2019 no superará el 1,9% y entre 2016-2021 solo se crecería un 2,7% anualmente, una diferencia de casi 3 puntos en el corto plazo y 2 puntos mirando más hacia el futuro, donde al menos una parte se explica por una mal pensada reforma.

CONCLUSIÓN

Las modificaciones introducidas en la Reforma a la Reforma no subsanan uno de los puntos principales: en menos de una década habremos aumentado el impuesto a las utilidades retenidas de las empresas en hasta 10 puntos porcentuales y habremos complejizado aún más un sistema que ya era suficientemente engorroso. Pasaremos de ser un país con un claro incentivo a la reinversión (ya sea en la misma empresa o a través del mercado financiero) a uno que castiga el ahorro con una tasa incluso mayor que la del promedio de la OCDE, organismo que en reiteradas ocasiones, y en línea con la evidencia internacional, ha insistido en que el impuesto más dañino para el crecimiento y la inversión es precisamente aquel sobre las utilidades de las empresas. La aplicación de los resultados de diversos estudios locales para otros períodos de la historia de Chile sugiere que hasta más de un 50% de la caída en el dinamismo podría explicarse por la desmesurada alza de impuestos.

ⁱ Un caso especial es el de las Sociedades por Acciones (SpA), ya que para poder acogerse al régimen atribuido, estarán obligadas a modificar sus estatutos estableciendo una limitante a la cesión de acciones a personas jurídicas, además de perder autonomía o libertad para estructurarse internamente, deberán soportar el costo administrativo y económico que esto implica.

ⁱⁱ Con la excepción de las empresas que tengan entre sus socios a impuesto adicional, situación en la cual se deberá optar expresamente por alguno de los sistemas.

ⁱⁱⁱ Artículos 4° bis, 4° ter, 4° quáter, 4° quinquies, 100 bis, 119 y 160 bis del Código Tributario.

^{iv} Esto contraviene la autonomía de la voluntad contractual de las partes, elemento fundamental del derecho comercial y los negocios.

^v Survey Tax Foundation

^{vi} Romer y Romer utilizan una ingeniosa forma de evitar este problema

^{vii} Una función que explica la inversión controlando por la tasa de interés, rentabilidad y shocks agregados además de una medida de restricción de liquidez para las empresas.

^{viii} Cerda y Larraín (2005) y Vergara (2006)

^{ix} Medina y Valdés (1998), Gallego y Loayza(2000)

^x Gallego y Loayza 2002) y De Gregorio y Lee (2004)

^{xi} En el caso de los trabajos que determinan el impacto sobre la inversión, se debe dar un paso adicional considerando la razón Capital a PIB y una función de producción.