

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA: GIRO HACIA UN ENFOQUE RECAUDATORIO

- El 6 de noviembre de 2019, a poco más de dos semanas del estallido de violencia y las manifestaciones sociales que le sucedieron, el recién designado Ministro de Hacienda llegó a un acuerdo con los senadores de la Comisión de Hacienda del Senado para introducir cambios al proyecto de ley sobre modernización tributaria, con un claro nuevo enfoque recaudatorio.
- El 18 de diciembre el Ejecutivo ingresó al Congreso la indicación que plasma lo establecido en el acuerdo, introduciendo modificaciones a la iniciativa aprobada por la Cámara Baja.
- Entre otras materias, se opta por mantener el sistema tributario semi integrado de impuesto a la renta como régimen general; se crea un impuesto al patrimonio inmobiliario; se establece por ley el pago de patentes municipales para sociedades de inversión y se renuncia a reducir los límites para hacer aplicable el crédito IVA para la construcción. De esta manera, el proyecto de ley originalmente ingresado en 2018 experimenta un giro en sus objetivos, primando el carácter más recaudatorio.
- En régimen la reforma recaudaría casi US\$ 2.500 millones al año, cifra inferior a los US\$ 3.000 millones que la Dirección de Presupuestos estimó que será la menor recaudación fiscal para el año 2020, producto del menor crecimiento económico estimado luego del 18/10.

En agosto de 2018, el Presidente Piñera presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de ley sobre modernización tributaria. A grandes rasgos, los principales objetivos de la iniciativa legal y los instrumentos asociados a tal efecto, consistían en **simplificar el sistema tributario chileno** que, tras la reforma tributaria del año 2014 (RT 2014), se había vuelto tremendamente engorroso. Para simplificar, entre otras, se eliminaba el régimen de renta atribuida, se volvía a tributar sobre la base de retiros efectivos y se reintegraba totalmente el sistema tributario de impuesto a la renta. Con ello se restauraba, además, la equidad horizontal y vertical perdida tras la reforma de 2014.

Por su parte, la iniciativa buscaba **brindar mayores grados de certeza jurídica a los contribuyentes** frente a un Servicio de Impuestos SII que, progresivamente, pero especialmente tras la RT 2014, había sido revestido de amplias facultades (en

principio positivas, para evitar la planificación tributaria agresiva, pero que se estructuraron bajo un marco legal poco claro, sin que la autoridad quedara sujeta a plazos determinados de respuesta o resolución, las que no están obligados a fundamentar, y sin establecer claramente los plazos de prescripción para el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras respecto de determinadas materias). Estos cambios se orientaban a que el marco jurídico tributario fuera no sólo más claro sino además más previsible para el contribuyente. Para ello, y entre otras, se perfeccionaba la Norma General Anti-Elusión (NGA), se establecía un mayor y más comprensivo catálogo de derechos de los contribuyentes, con suficientes herramientas administrativas y judiciales para que éstos y el mismo SII pudieran, en un plano de colaboración, buscar las mejores bases de cumplimiento tributario.

Además de lo anterior, la iniciativa legal simplificaba el régimen aplicable a las micro, pequeñas y medianas empresas (**Pymes**), **estableciendo una nueva Clausula Pyme** que eliminaba las barreras de entrada existentes en el sistema vigente y simplificaba su régimen tributario, a lo que se sumaban incentivos para innovar y para reinvertir utilidades y se perfeccionaban los beneficios y sistemas alternativos vigentes, como el régimen de transparencia tributaria. A todo lo descrito precedentemente, se sumaron sistemas de depreciación transitoria, aplicables en general y especialmente para la región de La Araucanía, y la ampliación del crédito IVA a la construcción, que, en su conjunto, buscaban dar **un impulso al crecimiento y la inversión**. Todo ello, además de **modernizar la relación entre el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el contribuyente**.

En lo sustantivo, y sin perjuicio de algunos cambios en la iniciativa tras el primer trámite legislativo en la Cámara, el proyecto fue finalmente aprobado en dicha instancia, con las compensaciones solicitadas por la oposición, pero manteniendo, en lo medular, los ejes del proyecto original. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que tras su paso por la Cámara de Diputados diversas normas para hacer de nuestro sistema tributario uno más certero jurídicamente fueron rechazadas por la oposición (i.e. cambios a las NGA, cambios a las facultades de tasación del SII, incorporación de recursos procesales, etc.)ⁱ, al tiempo que se incluyeron otras normas preocupantes, como nuevos delitos tributarios y agravantes, que a nuestro juicio no respetaban a cabalidad los principios y reglas del derecho penal y constitucional y que pasaron desapercibidas en la Cámara de Diputados. Algunas de estas cuestiones fueron corregidas por la Comisión de Hacienda del Senadoⁱⁱ.

EL ACUERDO TRIBUTARIO DE NOVIEMBRE DE 2019

Tras los ataques a la red de Metro de Santiago del 18 de octubre pasado y luego de las manifestaciones y actos de violencia y vandalismo que se sucedieron tras los mismos -los que han perjudicado severamente la capacidad de crecer de nuestra economía- el Presidente Piñera efectuó una serie de anuncios para intentar dar una primera salida a la crisis. Entre otros, se anunció (i) una agenda social relevante que incluye, entre otras, un importante aumento de recursos fiscales para los beneficiarios del Pilar Solidarioⁱⁱⁱ; iniciativas sustantivas para corregir y perfeccionar los sistemas de salud pública y privada, además de nuevos beneficios, y un ingreso mínimo garantizado, todas ellas en trámite en el parlamento; (ii) un sistema de redistribución de fondos municipales -para buscar por esa vía mayor equidad territorial; (iii) una agenda para levantar a las Pymes, actualmente en trámite legislativo; (iv) una agenda de seguridad para restablecer el orden público, esencial para el desarrollo en democracia y para el progreso, aún en trámite en el Congreso Nacional; (v) un Acuerdo por la Paz y la Constitución, que implicó una reforma al Capítulo XV de la Constitución^{iv}; y (vi) la reducción de las dietas parlamentarias^v, además de los cambios en su gabinete ministerial, que implicó, entre otras, la salida y renovación en las carteras de Interior y Hacienda, enviando con ello una señal política potente en áreas claves para el desempeño del Gobierno.

Es en este contexto que el nuevo Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, a poco más de dos semanas de los atentados del 18 de octubre, llega a un acuerdo tributario con los senadores de la Comisión de Hacienda del Senado, que implica reorientar los ejes de la modernización tributaria hacia objetivos claramente recaudatorios. Este acuerdo se plasmó en indicaciones al proyecto en trámite en el Congreso Nacional, las que ingresaron el 18 de diciembre pasado y actualmente han sido aprobadas por la Comisión de Hacienda del Senado. A la fecha, se está a la espera que el proyecto sea visto por la Sala de esa instancia, y que, posteriormente, los cambios introducidos sean conocidos por la Cámara de Diputados.

PRINCIPALES CONTENIDOS DEL ACUERDO Y DE LAS INDICACIONES INGRESADAS

a) Se establece el sistema semi integrado, como sistema único de tributación, en base a retiros efectivos para sus propietarios: se renuncia entonces a la integración total del sistema tributario de impuesto a la renta. Así, sólo el 65% de lo pagado por concepto de impuesto de primera categoría podrá servir de crédito contra los impuestos finales de los dueños, independiente del tramo de impuesto personal en que estos se encuentren (salvo en los casos de países con convenio para evitar la

doble tributación, del régimen Pro Pymes y de los cooperados con ingresos aproximados de hasta \$ 2.500.000 mensuales, los que tendrán 100% de crédito). Tal y como establecía la iniciativa original, se mantiene la tasa de Impuesto de Primera Categoría en 27% y el sistema de retiros efectivos. Así, la carga tributaria para los dueños del capital será de 44,45% por concepto de Impuesto Global Complementario (IGC).

b) Régimen Pro Pymes: conforme establece la indicación (la que mantiene buena parte de lo aprobado en la Cámara de Diputados en primer trámite^{vi}), las empresas operativas con ventas hasta UF 75.000 anuales entrarán automáticamente al nuevo régimen, el que tendrá las siguientes características: (i) sistema 100% integrado, para dueños que a su vez sean Pymes, en base a retiros efectivos y pagarán una tasa de impuesto de primera categoría de 25%; (ii) se tributará en base a caja; (iii) tendrán un régimen depreciación instantánea; (iv) las Pymes podrán optar por llevar contabilidad simplificada; (v) el dueño o socio de la Pyme que trabaje en su empresa, podrá deducir como gasto su sueldo por un monto máximo equivalente al valor de mercado; y (vi) se eleva de UF 4.000 a UF 5.000 el tope anual de deducción de utilidades de la renta líquida imponible, por concepto de reinversión de las mismas, para empresas con ingresos brutos anuales inferiores a UF 100.000. Por su parte, las Pymes podrán optar por un régimen especial de transparencia tributaria que entrega un mecanismo simplificado de cumplimiento tributario, en el que la PYME estará exenta del pago del impuesto de primera categoría y sus dueños tributarán directamente con su impuesto personal sobre las utilidades de su empresa (para los contribuyentes de los tramos bajos del IGC esto evita tener que recurrir a procesos administrativos de devolución de impuestos). Por su parte, para las empresas con ventas anuales de hasta UF 50.000 y que estén sujetas al régimen de transparencia tributaria, se reduce la tasa de Pagos Previsionales Mensuales (PPM) de 0,25% a 0,20%, buscando con ello aumentar la liquidez de las Pymes.

c) Nueva sobretasa para inmuebles: este impuesto al patrimonio inmobiliario será aplicable por tramos y de forma marginal, considerando el avalúo fiscal total de los inmuebles del contribuyente. Los tramos serán los siguientes^{vii}:

Valor del Inmueble (avalúo fiscal)	Tasa Aplicable
Inferior a 400 millones de pesos	Exento
Entre 400 y 700 millones	0,075%
Entre 700 y 900 millones	0,15%
Más de 900 millones	0,275%

El impuesto será aplicable a las personas naturales y jurídicas y a las entidades sin personalidad jurídica respecto de los bienes raíces de que sean dueños y no será

aplicable a Pymes que estarán exentas siempre que los bienes raíces que posean se destinen al negocio o giro de la empresa, ni a los bienes raíces en que inviertan los fondos de pensiones. Los inmuebles serán los bienes raíces inscritos en el Conservador de Bienes Raíces al 31 de diciembre del año anterior. El período de pago será anual pudiendo pagarse en cuotas, igual que las contribuciones. Este impuesto tendrá igual tratamiento tributario que las contribuciones de bienes raíces para efectos de gasto y crédito y será aplicable a contar del año 2020. La deuda hipotecaria que se mantenga con el inmueble no será descontada del impuesto a pagar. Este impuesto viene a sumarse así a las contribuciones de bienes raíces, y a otros gravámenes que en los últimos años se han venido estableciendo respecto de los bienes raíces (impuesto al valor agregado y el impuesto a la ganancia de capital en la venta de bienes inmuebles, establecidos en la reforma tributaria de 2014).

d) Nuevos tramos de impuestos personales: se establece un tramo de 40% de IGC e Impuesto Único de Segunda Categoría para rentas anuales superiores a 310 UTA.

e) Patente Municipal a Sociedades de Inversión: se establece, hacia adelante, que las sociedades de inversión deberán pagar patente municipal.

f) Nuevos requisitos para los Fondos de Inversión Privados: se dispone que los FIP requerirán de 8 aportantes, en vez de los 4 actuales, no pudiendo ninguno de ellos, en conjunto con sus relacionados, tener más de un 20% de participación.

g) Limitación del beneficio DFL2: se establece una nueva restricción para el cómputo de los 2 inmuebles DFL 2 para acceder a beneficios tributarios, ya que se considerarán aquellos recibidos por herencia.

h) Market Maker: se restringe la utilización del contrato de *market maker* para acceder a la exención a la ganancia de capital realizada en la venta de acciones y cuotas con este mecanismo. Así se limita su utilización a 1 año contado desde la primera oferta pública de valores que se realice.

i) Pagos Provisionales por Utilidades Absorbidas (PPUA): se establece la eliminación gradual de la devolución de los PPUA por retiros de utilidades o dividendos por empresas que registran pérdidas tributarias. El calendario queda así:

Año Calendario	% Devolución	Año Calendario	% Devolución
2020	90%	2023	50%
2021	80%	2024	0%
2022	70%		

j) Defensor del Contribuyente (DEDECON): se incorpora la facultad de representar a aquellos contribuyentes de menores ingresos presentando recursos administrativos ante el SII. Conforme a las indicaciones presentadas, podrán ser representados por la DEDECON: (i) personas con ingresos de hasta 30 UTA (aprox.

\$1,5 millones mensuales) y (ii) Pymes acogidas al Régimen Pro Pyme con ingresos hasta 2.400 UF anuales (aprox. 5.600.000 pesos). Se destinan nuevos recursos para fortalecer a la DEDECON y ampliar el número de sus funcionarios.

k) Depreciación transitoria: se amplía hasta el 31/12/2021 el régimen de depreciación transitorio que permite rebajar instantáneamente el 50% de la inversión en activos fijos y de forma acelerada el 50% restante. Se amplía en igual forma el régimen de depreciación transitorio para rebajar instantáneamente el 100% de la inversión en activos fijos destinados a la región de La Araucanía.

l) Otras medidas: también se contemplan beneficios para los adultos mayores en el pago de contribuciones de bienes raíces, con exenciones y rebajas según su tramo de rentas y se amplían los topes de avalúos fiscales de los inmuebles y el tope global. Por su parte, se excluyen de la iniciativa la rebaja al crédito IVA a la construcción, los ajustes a los regímenes fiscales preferenciales y los cambios a la NGA.

En la siguiente tabla se muestra la recaudación en régimen de la modernización tributaria tras la incorporación de estas nuevas medidas^{viii}, las que se adicionan a las ya contempladas por el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, y a las que nos hemos referido anteriormente^{ix} (en millones de US\$).

	2020	2021	2022	2023	2024	Régimen (*)
Medidas que aumentan la recaudación	748	2.166	2.326	2.310	2.556	2.435
Sistema semi-integrado en base a retiros para empresas con ventas mayores a UF 75 mil y nuevo tramo de impuestos personales	42	262	269	277	285	285
<i>Impacto empresas que se incorporan a sistema semi-integrado</i>	0	128	131	135	140	140
<i>Nuevo tramo del IGC y 2da cat. con tasa de 40% para rentas sobre 310 UTA</i>	42	134	137	141	146	146
Disminución de beneficios tributarios al mercado financiero	0	266	273	281	289	289
<i>Market Maker</i>	0	197	202	208	215	215
<i>Cambios requisitos FIP</i>	0	69	70	72	75	75
Back to back / Inst. financieras extranjeras	0	154	158	163	168	168
Retiros desproporcionados no justificados	0	189	187	186	186	180
Beneficio de inversión 1% Regional	0	35	70	106	143	138
I.A. Universidades	0	1	1	1	2	2
Boleta electrónica obligatoria	0	261	594	876	904	934
Economía digital y comercio transfronterizo	0	219	227	234	241	241
Modificación impuesto verde	0	0	0	0	0	35
Impuesto sustitutivo al FUT	437	437	308	-129	-129	0
Avenimiento extrajudicial transitorio	140	140	-33	-33	-33	0
Sobretasa activos inmobiliarios y mayor eficiencia fiscalizadora	128	132	135	140	144	156
Limitar DFL2 en caso de herencia	0	5	5	6	6	6
Eliminación PPUA	0	64	132	204	350	0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cabe hacer presente que en régimen la reforma estima recaudar casi US\$ 2.500 millones al año, cifra inferior a los US\$3.000 millones que la Dirección de Presupuesto ha estimado lo que será la menor recaudación fiscal para el año 2020, producto del menor crecimiento económico que se estima luego del 18/10.

REFLEXIONES FINALES EN TORNO AL ACUERDO TRIBUTARIO Y LAS INDICACIONES INGRESADAS

Sin perjuicio del régimen tributario para las Pymes, el que experimenta una mejora respecto de la normativa actualmente vigente, la iniciativa legal, tras los cambios ingresados producto del Acuerdo Tributario, anota una merma desde el punto de vista de la simplificación del sistema tributario, y de su objetivo de facilitar el progreso y dar un impulso al crecimiento económico. Ello, porque si bien se elimina el régimen de renta atribuida, se mantiene vigente, no obstante, el régimen semi integrado como regla general. Excepcionalmente, el sistema tributario será integrado para las Pymes, pero sólo respecto de sus dueños Pymes y no para otros los que deberán sujetarse al sistema semi integrado. Lo anterior genera una discriminación arbitraria entre los socios de este tipo de empresas y podría llegar a limitar el acceso a capital como fuente de financiamiento. Este sistema, además, obligará a la Pyme, para efectos de sus registros y de la tributación de sus dueños, a distinguir entre sus socios complicando la operatoria de las mismas. La mantención de diversos sistemas tributarios (y las inequidades horizontales y verticales que genera el conservar el sistema semi integrado), en que se produce una marcada distinción a nivel de beneficios tributarios conforme al tamaño de las empresas objeto de los mismos, genera además de complejidades, distorsiones en los incentivos para hacer crecer los emprendimientos.

Por su parte, si bien uno puede comprender que en determinadas circunstancias pueda requerirse un aumento de la carga tributaria para financiar nuevos compromisos fiscales permanentes, como los de una agenda social ambiciosa, el asunto es que de un tiempo a esta parte no ha existido un correlato entre la capacidad de crecer de nuestra economía y los impuestos aplicables a la actividad económica. En otras palabras, en Chile hemos ido aumentando sostenidamente los impuestos sin que a la par o como condición *ex ante* aumente el crecimiento económico. Al mismo tiempo, el Congreso Nacional, al debatir de estos asuntos, descuida u omite el análisis respecto a cómo se están gastando los recursos públicos, la eficiencia en su uso y el impacto en las personas. Aumentar la carga tributaria no asegura mayor recaudación, como ya se ha evidenciado en el pasado, menos en una economía como la nuestra que comienza a mostrar síntomas de

asfixia. Aumentar los impuestos sólo presionará más la alicaída situación económica y no será garantía de que efectivamente se alleguen mayores recursos al Fisco dadas las mermaidas proyecciones de crecimiento, ni menos que éste los utilice de manera eficaz y efectiva. Si bien es correcto que el sistema tributario sea uno progresivo, no puede recurrentemente apelarse a esta fórmula sin hacerse cargo de los límites del instrumento, de cómo los mayores gravámenes terminan por traspasarse a otros segmentos de la población y de su impacto en la inversión, en la capacidad de ahorro y en el progreso.

Finalmente, y dadas las dudas planteadas por la oposición respecto de la recaudación de la boleta electrónica, y más allá de que aún resta el debate que tendrá lugar en el tercer trámite legislativo de este proyecto de ley en la Cámara de Diputados, preocupa que el debate tributario permanezca abierto y que ello ocurra, además, en los limitados términos de la discusión actual. Además de la incertidumbre que ello genera, dado el tono que impera en el debate público sobre la materia -en que no se repara que la regulación debe diseñarse para acompañar el desarrollo y el progreso, y no para obstaculizarlo- probablemente la discusión se oriente a continuar profundizando la desconfianza que se ha sembrado hacia al sector privado, que representa el 90% de la inversión en Chile y que, de acuerdo a los datos de empleo del INE, otorga el 88% del empleo total.

ⁱ Ver Temas Públicos No. 1414 del 30/08/19.

ⁱⁱ Algunas de estas materias fueron efectivamente corregidas o derechamente suprimidas por los senadores de la Comisión de Hacienda del Senado. A modo de ejemplo, dicha instancia rechazó la incorporación del nuevo delito tributario al Código del ramo y al que nos referimos en el Tema Público citado en la nota anterior; las nuevas agravantes y los cambios a los demás delitos tributarios que la Cámara había aprobado. Por su parte, el Ejecutivo, con aprobación de la Comisión, repuso la posibilidad de interponer el recurso de casación en la forma contra la sentencia que falle un reclamo y se establece que el reclamante o el SII podrán interponer los recursos de casación en el fondo y en la forma en contra del fallo de segunda instancia.

ⁱⁱⁱ Ley No. 21.190, publicada en el Diario Oficial el 11/12/19.

^{iv} Ley No. 21.200, publicada en el Diario Oficial el 24/12/19.

^v Ver Temas Públicos No. 13/12/19.

^{vi} Ver Temas Públicos Nos. 1378 del 12/11/18 y 1414 del 30/08/19

^{vii} Los valores de los inmuebles están referidos en UTA en la iniciativa legal.

^{viii} Cabe destacar que previo al Acuerdo Tributario, el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados contemplaba una recaudación en régimen de US\$ 709 millones.

^{ix} Temas Públicos No. 1414 del 30/08/19.