

OCHO PUNTOS CRÍTICOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

- El principal problema que tiene a Chile ad portas de una recesión económica es la brusca caída en la inversión. Pese a ello, la reforma tributaria afecta negativamente esa variable lo que traerá complejas consecuencias a la generación de empleo, que ya muestra signos de estancamiento.
- Un análisis más profundo de esta reforma permite identificar aquellos elementos que son especialmente perjudiciales. Las indicaciones anunciadas por el ministro Marcel no representan modificaciones sustanciales, por lo que la reforma pondrá en riesgo nuestra capacidad de avanzar en el desarrollo económico y social que todos buscamos.

La reforma tributaria inicialmente (RT) ingresada por el gobierno del Presidente Boric tiene como objetivo aumentar en un 20% la recaudación tributaria (esto es 4,1% del PIB) a través de la modificación de diversos cuerpos legales. Las medidas presentadas están en línea con las propuestas contenidas en el programa de gobierno, pero generarán un fuerte desincentivo a la inversión y, consecuentemente, a la generación de empleo y al desarrollo, en medio de un complejo escenario económico. Ello a pesar a de las indicaciones que el gobierno anunció ingresará en estos días al Congreso.

La RT considera impuesto al patrimonio, modificación al impuesto a la renta, eliminación de exenciones y control de la evasión y elusión; y royalty a la minería. La reforma al royalty se encuentra en discusión en el Senado, luego de una indicación sustitutiva presentada a la moción parlamentaria del año 2018¹. Las demás modificaciones se encuentran en primer trámite en la Cámara de Diputados².

Del análisis del proyecto de ley que se discute en la Cámara y las indicaciones que el gobierno se comprometió a presentar, los ocho puntos más perjudiciales para el ahorro y la inversión son los siguientes:

¹ Boletín 12.093-08. Ver Libertad y Desarrollo (2022). Royalty Minero: Recaudación a corto plazo que debilita la inversión futura. Tema Público N°1.553-2

² Boletín 15.170-05.

1. MAYORES ATRIBUCIONES DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII), EN DESMEDRO DEL CONTRIBUYENTE.

Muchas de las modificaciones que la RT introduce en materia anti elusión y evasión, otorgan poderosas facultades y herramientas al SII, revelando un cambio de enfoque de la administración tributaria hacia los contribuyentes.

Desafortunadamente, estas mayores atribuciones no encuentran en la propuesta un contrapeso apropiado respecto de los derechos de los contribuyentes, quienes quedan en situación de indefensión o de incerteza jurídica. Un claro ejemplo de ello es que la calificación de la norma general anti elusión quede en manos del SII (y no, como hoy, de tribunales tributarios y aduaneros (TTA)), actuando esta entidad como juez y parte. Con ello, se invierte la carga de la prueba, debiendo el contribuyente recurrir ante los TTA en caso de que no esté de acuerdo con la calificación del SII para probar que su actuar no fue elusivo.

El gran esfuerzo por reducir la elusión a través de las mayores atribuciones del SII contrasta con el casi nulo esfuerzo por el combate de la evasión, siendo que este último constituye indudablemente una conducta ilícita, así como una pérdida importante de recursos fiscales.

2. DENUNCIANTE ANÓNIMO CON PREMIO Y DE USO AMPLIO.

La RT introduce esta nueva figura, la que premia la “cooperación eficaz” de un contribuyente investigado (mediante la reducción de la eventual pena) o de un tercero denunciante (mediante incentivos pecuniarios de 10% de lo recaudado por el Fisco por concepto de multa).

La hipótesis de los terceros denunciadores pareciera ser desproporcionada para los fines que busca, toda vez que presenta muchos más riesgos que certezas de ser eficaces. Riesgos, por un lado, para la privacidad, seguridad jurídica y buena fe de los contribuyentes, así como de sus relaciones profesionales con diversos actores: abogados, contadores y funcionarios del SII. Lo anterior, considerando lo ambigua que es la norma, ya que no queda claro si es que se limita exclusivamente a delitos tributarios. Por otro lado, existe el riesgo de que, dada la ambigüedad de la norma, esta sea utilizada abusivamente por quienes busquen percibir los beneficios pecuniarios que conlleva. Si bien se establece una sanción a modo de evitar dichos abusos, ella se aplica solo para casos en que la información entregada sea “maliciosamente falsa”, lo cual puede ser muy difícil de probar, además de ser dicha

sanción baja en comparación al daño económico o reputacional que una denuncia falsa puede producir en un contribuyente.

3. IMPUESTO A LA RIQUEZA.

La RT crea 2 tramos marginales (con tasas de 1,0 y 1,8%) para el pago de un nuevo impuesto anual a las personas naturales domiciliadas o residentes en Chile con altos patrimonios (a partir de las 6.000 UTA, casi US\$5 millones). Este impuesto grava al ahorro ya que se aplica sobre el conjunto de activos menos los pasivos cuya deducción esté permitida. La ley determina qué bienes se declaran para el cómputo del patrimonio. Sin embargo, también deberá declararse cualquier bien que no esté en la lista y cuyo valor supere 130 UTA, y, por otra parte, se extiende la obligación de declaración a quienes tengan patrimonios entre 4.000 y 6.000 UTA.

La abundante y concordante evidencia de los mismos países desarrollados refleja que el impuesto a la riqueza ha presentado problemas generalizados de diseño, implementación, recaudación y control, por lo que su utilización ha terminado generando más tensiones que los beneficios que se esperaba³. Lo anterior ha llevado a que la mayoría de los países que lo han implementado, terminan eliminándolo. Así, de los 14 países de la OCDE que llegaron a tener este impuesto⁴, hoy solo lo mantienen 3.

Un análisis más profundo requiere medir su impacto en la carga tributaria total a la cual queda expuesto el contribuyente. Una primera aproximación sería llevar este impuesto a la misma base que el impuesto a la renta y analizarlo en conjunto con el Impuesto de Primera Categoría y el impuesto al reparto de dividendos (22%). Como todo impuesto de tasa fija, la carga tributaria aumenta mientras menor es el retorno de los activos, pudiendo llegar a ser confiscatorio (100% de impuesto) si la rentabilidad es menor a 3%.

4. IMPUESTO A LA SALIDA DE LOS PATRIMONIOS.

Quizás anticipando la reacción que puede generar el impuesto a la riqueza, la RT impone un impuesto con una tasa de 5% sobre el patrimonio a los contribuyentes que soliciten cambio de residencia tributaria. En paralelo, estos contribuyentes estarían obligados a pagar el impuesto al patrimonio del año de la pérdida de la residencia, el cual no se puede imputar en contra de este impuesto de salida.

³ Para más detalle ver: Libertad y Desarrollo (2020). Impuestos a los súper ricos: una mala y recurrente idea. Tema Público N° 1.450-2.

⁴ Incluye a Colombia, recientemente ingresada a la OCDE, que puso fin al impuesto a la riqueza en 2021.

Esta norma desincentiva la atracción o reingreso de talentos extranjeros a Chile. Además, al establecer un “peaje” es una clara restricción a las libertades, de movimiento y de los capitales, entre otras.

5. FIN DE LOS CRÉDITOS POR IMPUESTOS PAGADOS EN EL EXTERIOR (IPE).

La RT elimina la posibilidad de usar los IPE como crédito contra los impuestos finales (por ejemplo, Impuesto Global Complementario (IGC), Impuesto adicional e Impuesto de Primera Categoría) cuando la sociedad extranjera, en la cual mantiene la inversión directa, distribuye utilidades de filiales que pagaron impuestos en ese país o en un tercero. Adicionalmente, la RT reduce el límite de 35% a 27% de la renta neta del contribuyente que pueda ser utilizada como crédito.

Esta medida generaría una doble tributación para las sociedades chilenas que cuentan con filiales en el extranjero, por lo que le restaría sentido a que empresas globales instalen su matriz en Chile.

También elimina el uso de crédito directo pagado como impuesto adicional cuando las utilidades se remesan al exterior, por lo que, las rentas que tributan en Chile al salir del país, deben volver a pagar impuestos cuando ingresan nuevamente, generándose una doble tributación. Esto desincentiva que el fruto de las inversiones vuelva a Chile e incentiva el cambio de domicilio tributario.

6. IMPUESTO AL DIFERIMIENTO DE IMPUESTOS FINALES.

La RT aplica un impuesto anual de 1,8% al *stock* de utilidades que tengan postergados sus impuestos finales (diferimiento) a las sociedades cuyos ingresos provengan en más de 50% de rentas pasivas, tales como dividendos, intereses (salvo instituciones financieras), o arriendos de inmuebles. Este gravamen significa aplicar la tasa máxima del impuesto al patrimonio (1,8%) a todo contribuyente con utilidades diferidas sin considerar su nivel patrimonial.

Este impuesto terminará gravando a sociedades que se utilizan para diversificar riesgo sobre la utilidad de un negocio productivo y su futura rentabilidad, lo cual es típico de sociedades holding en estructuras de compañías cerradas o sociedades familiares. Por tanto, indirectamente se estarían gravando rentas productivas y no se cumpliría la hipótesis de diferimiento de impuestos finales, pues las utilidades de sociedades productivas se están reinvertiendo para generar mayor rentabilidad que, muy probablemente, se reinvertirá en el mismo negocio, generando un mayor flujo de impuestos a futuro.

Además, este impuesto se convertirá en uno permanente ya que hay empresas de rentas pasivas que no podrán repartir la totalidad de sus utilidades por diversas razones. Tal es el caso de sociedades que han reinvertido en aumentos de capital o adquisición de activos fijos (por ej. viviendas/bodegas para arriendo), como forma de ahorro.

Por otro lado, se establece que el impuesto se aplica a la totalidad de la utilidad no retirada justificándose en el costo financiero para el Fisco debido a la postergación del pago del impuesto. Sin embargo, solo un porcentaje de esta utilidad corresponde a impuestos personales diferidos, mientras que el resto es de propiedad del contribuyente. Al aplicar un impuesto de 1,8% al total de la utilidad equivale a una tasa efectiva superior a 8% por la parte correspondiente a los impuestos diferidos para aquellos contribuyentes ubicados en el último tramo del IGC. Adicionalmente, dicha tasa efectiva aumenta a medida que se reduce la tasa del IGC del contribuyente, transformándose en un impuesto regresivo, llegando incluso a ser expropiatorio.

7. TOPE AL USO DE LAS PÉRDIDAS DE ARRASTRE DE LAS EMPRESAS.

La RT mantiene la deducción de las pérdidas de arrastre hacia ejercicios futuros sin límite de tiempo, sin embargo, su utilización no puede superar el 50% de la renta líquida imponible de cada ejercicio.

Esta medida restringe a los actuales sistemas de depreciación, general o acelerada, afectando en forma relevante las decisiones de inversión. La limitación de las pérdidas de arrastre es una exigencia importante para aquellas empresas que tienen varios años de pérdida, ya que al primer año que tengan ganancias deberán pagar impuestos. Esta medida afecta principalmente a proyectos de inversión intensivos en capital, como la minería, que suelen tener pérdidas por varios años. A su vez, incide en los flujos financieros de las evaluaciones de los proyectos, afectando el patrimonio de empresas, su valorización y, por tanto, su capacidad crediticia.

Es completamente contradictorio que se implemente esta medida justo al término del beneficio de depreciación instantánea implementado a raíz de la pandemia, donde el Estado buscaba incentivar la inversión y muchas empresas tomaron el beneficio acumulando importantes pérdidas a la espera de depreciar estos activos a la brevedad. Esta medida también contradice el régimen tributario de las pymes que considera depreciación instantánea.

8. INGRESOS POR ARRIENDO DEL DFL-2.

La RT establece que todos los ingresos generados por arriendos de inmuebles estarán afectos al IGC, eliminando la exención a dicho impuesto y a la herencia otorgada a este tipo de viviendas”, adquiridas a través de “contratos-ley”, que han sido un vehículo de ahorro para muchos chilenos.

De la lectura del articulado permanente y transitorio, se desprende que esta modificación afectaría a todos los DFL-2. Lo anterior implicaría una modificación unilateral de los derechos que establece la legislación para estos contratos, lo cual es a lo menos cuestionable desde una perspectiva de la irretroactividad de las leyes. Por lo tanto, habría de esperarse que la eliminación de la exención operara solo para futuros contratos, sin afectar los derechos adquiridos por quienes ya han comprado viviendas amparándose en esta figura jurídica y sus beneficios.

REFLEXIONES FINALES: INDICACIONES RECONOCEN ERRORES, PERO NO RESUELVEN PROBLEMAS

Esta semana el gobierno reconoció, a través de sus indicaciones, las debilidades de su reforma al anunciar diversas modificaciones al texto.

Por ejemplo, en el nuevo impuesto al diferimiento de impuestos finales disminuyó la base -carecía de sentido cobrar por la totalidad de las utilidades- pero subió la tasa (de 1,8 a 2,5%) y eliminó la posibilidad de utilizar el pago de este impuesto como crédito al impuesto al patrimonio. En caso del uso de pérdidas tributarias, se anunció mayor gradualidad, que retrasa, pero no elimina los efectos negativos de la propuesta, y se señaló que se impondrá un máximo para los impuestos a la riqueza y sanciones penales para denuncias maliciosas ante el SII.

Sin embargo, salvo el compromiso a eliminar el impuesto a la salida de patrimonios, el resto de las medidas parecen más una estrategia para avanzar en la tramitación de la reforma más que una preocupación por evitar que esta genere efectos indeseados en el ahorro y la inversión, elemento central para aumentar nuestro crecimiento de largo plazo.

Es por ello que el gobierno debe repensar el diseño de su propuesta tributaria, por ejemplo, aprovechando que existe un importante espacio para recaudar más, por ejemplo, vía mayor fiscalización de la evasión del IVA o del impuesto a la renta.