

ANÁLISIS RESPUESTA DE HACIENDA DEL 18 DE MARZO DE 2019 A PROPUESTA DE DIPUTADOS SOBRE REFORMA TRIBUTARIA

Equipo técnico diputados Oposición Comisión de Hacienda

El análisis técnico del proyecto de reforma tributaria del gobierno sigue mostrando una evaluación deficiente de su diseño estructural en muchos aspectos y, por tanto, aún no cumple adecuadamente con los principios rectores relevados por los Diputados de Oposición de la Comisión de Hacienda de la Cámara, en un documento presentado el 14 de enero.

En consonancia con lo planteado en los análisis previos y en las propuestas entregadas al debate público, nuestra convicción técnica sigue valorando la desintegración parcial como un paso relevante hacia un sistema tributario más acorde con la realidad económica y social de nuestro país. Así, creemos necesario resaltar los beneficios que ha significado el actual modelo tributario para la recaudación y la equidad tributaria.

Consideraciones acerca de la Desintegración Parcial

Como hemos señalado, la reforma propuesta por el Gobierno es contraria a los principios acordados por la oposición, al ser regresiva, poner en riesgo la responsabilidad fiscal y no aportar de manera relevante al desarrollo económico del país.

Dicho eso, a nuestro juicio el problema de la reforma en cuestión no sólo se remite a su incumplimiento de los principios ya señalados, sino que también a su intención de revertir los cambios estructurales realizados por el gobierno anterior, y aprobados por mayoría en el Congreso, en particular en lo que respecta al nivel de integración del sistema tributario.

El debate tributario actual debe tener en mente cuál debe ser la estructura del sistema tributario en el largo/mediano plazo y, en nuestra opinión (y la gran mayoría de los técnicos de oposición), el camino iniciado por el gobierno anterior de desintegrar el sistema tributario es adecuado y debe ser mantenido. Al respecto, creemos que tan importante como el debate respecto a posibles compensaciones y a los parámetros del sistema, es la discusión sobre cómo pensamos que debe ser nuestro sistema tributario en el futuro.

De este modo, si el gobierno anterior definió esta hoja de ruta a través de la instauración de un sistema semi-integrado, con –dicho sea de paso- un amplio apoyo de la oposición de ese momento, no parece razonable retroceder en esta materia. Mucho menos, si aquello se propone sin tener ninguna evidencia que justifique retrotraer lo que las fuerzas políticas definieron de manera prácticamente unánime el año 2014.

Las razones que sustentan el juicio técnico/político favorable a la desintegración, son las siguientes:

- 1- La desintegración tributaria (parcial o total) o “sistema clásico” es la norma en el concierto internacional (más de 20 países OCDE utilizan este sistema) y se basa en la distinción jurídica y normativa entre las empresas y sus dueños. Así, el sistema distingue claramente entre un impuesto a las rentas de las empresas (“corporate

tax”) y un impuesto a las rentas de las personas naturales¹. Este impuesto a las empresas considera como hecho gravado la generación de renta por parte de una persona jurídica y tiene por fundamento reconocer las distintas capacidades contributivas de las personas jurídicas y naturales como causa de la obligación tributaria, así como asegurar la igualdad en el tratamiento tributario de ambas, respecto de las rentas que cada una de ellas genera.

Subyace al “corporate tax” la utilización de bienes públicos por parte de las corporaciones productivas y financieras, y por ende se justifica su obligación de contribuir a su financiamiento. De hecho, parte relevante de la institucionalidad del Estado está siendo funcional a las necesidades de buen funcionamiento de los mercados, necesario para el correcto desenvolvimiento de las empresas.

- 2- La desintegración tributaria es, ante todo, una forma simple de lograr que los ingresos del capital contribuyan de manera efectiva a la recaudación tributaria de un país.
- 3- Los ingresos del capital suelen estar fuertemente concentrados en las personas de más altos ingresos. Por ese motivo, la desintegración es una estructura tributaria que ayuda considerablemente a la progresividad del sistema. Esta progresividad se ve reforzada si, como ocurre en el caso chileno, las empresas de menor tamaño tienen la posibilidad de estar en otro sistema tributario y, de esta manera, la desintegración queda como el sistema de las empresas más grandes.

Así, si lo que se busca es mejorar la situación tributaria de las empresas medianas y pequeñas, el camino más razonable es mantener la existencia de estos dos sistemas, agrandando si se quiere el alcance del sistema integrado, pero no eliminando la desintegración para las empresas de mayor tamaño.

- 4- Por diversas razones, incluyendo algunas derivadas de la propia legislación y otras debido a elusión y evasión, en Chile los ingresos del capital tributan en la práctica en una menor cuantía que los ingresos del trabajo. La desintegración parcial ha ayudado a revertir en parte esta situación, generando mayor equidad tributaria.

De hecho, si hacemos un cálculo simple para los tramos altos de ingreso, asumiendo que las empresas distribuyen un tercio de sus utilidades, la situación actual implica que los ingresos de capital tributan un 33% y los ingresos laborales lo hacen en un 35%. En caso de reintegrar, estas distancias se agrandarían. Por ejemplo, pre reforma del año 2014 estos porcentajes eran 27% y 40%, respectivamente.

Es más, en el caso de Chile, la distribución de no más de 35% de las utilidades de las grandes empresas es una consecuencia directa del problema de concentración de la propiedad, ya que en otros mercados la distribución de utilidades se sitúa en torno al 65-70% de las utilidades, lo cual facilita que el sistema tributario equilibre la carga aplicada a rentas del capital y del trabajo.

¹ Sin perjuicio de las excepciones que se realicen en el caso de las Sociedades de Personas.

- 5- Nuestro sistema de desintegración parcial genera incentivos pro inversión, los que desaparecerían si se reintegra el sistema. Esto se debe a que –en la actualidad– mientras mayor sea el retiro de utilidades por parte de los accionistas, y por ende menor sea la reinversión, mayor será la parte de los impuestos a las empresas que no se devuelve a los accionistas como crédito tributario. De este modo, la “reintegración” propuesta por el gobierno beneficia más la distribución de utilidades que la reinversión de utilidades; y aquello no es pro inversión ni pro crecimiento sino lo opuesto: es pro utilidades no reinvertidas, es decir, pro retiros. Así, la eliminación del sistema parcialmente desintegrado genera incentivos contradictorios respecto al potencial aumento de la inversión y por ello es –en el mejor de los casos– una forma muy ineficiente y costosa para generar más inversión y empleo.

Con todo, y más allá de que en lo específico este proyecto de cambio tributario no genera incentivos robustos pro inversión, creemos que es importante que tengamos un debate informado respecto a cómo acelerar el desarrollo económico del país. Ese debate, sin embargo, debe centrarse en otro tipo de instrumentos de la política económica, distintos al tributario, los cuales han probado ser más efectivos para el cumplimiento de tal objetivo.

En conclusión, hay buenas razones técnicas para mantener el sistema tributario de desintegración parcial aprobado en el año 2014, con acuerdo de la oposición de entonces. Es más, si el gobierno actual logra retrotraer esta reforma, es altamente probable que no podamos reponer en el futuro este cambio estructural realizado el 2014, ya que no sería serio –como tampoco lo es hoy– estar cambiando la estructura tributaria en cada nuevo gobierno.

Evaluación de la Respuesta entregada por Ministro de Hacienda

El planteamiento central de los Diputados de la oposición es que la reintegración genera un costo financiero elevado para el Tesoro Público, y que además debilita fuertemente la progresividad en la recaudación del impuesto a la renta, y con ello de la recaudación global, incrementando el peso relativo de la tributación indirecta.

Conforme a lo anterior, un requisito principal de neutralidad tributaria es que la compensación por reintegrar sea por la vía de tributación directa a los contribuyentes de altos ingresos, y no transferida, ni siquiera parcialmente, a recaudación obtenida por mayores impuestos o mayor cobertura de la tributación indirecta.

Por tanto, en este escenario, importa:

- i) cuánto compensar y
 - ii) con qué instrumentos.
- i) Respecto a cuánto compensar: Hacienda señala que está disponible a compensar US\$275 millones anuales, que corresponde al beneficio que recibirían los contribuyentes de los dos tramos más altos del global complementario.

Se recuerda que Hacienda ha segmentado el impacto de la integración en tres efectos: el primero, que recae en empresas transnacionales que pagan impuesto adicional y

quedan afectas a crédito parcial del impuesto de primera categoría, porque no tienen acuerdo de doble tributación; el segundo, que afecta a los socios de sociedades anónimas cerradas; y el tercero, que afecta a los socios mayoritarios y tenedores de acciones de sociedades anónimas abiertas.

Con respecto a las empresas transnacionales, Hacienda da por hecho que en algún momento se suscribirán los acuerdos de doble tributación y, por ende, señala que habría que renunciar a dicha recaudación sin mayor evaluación. Sin embargo, todo acuerdo, comercial o tributario, debe ser evaluado. Así ha sido en el pasado, por lo que su aprobación ha sido sujeta a la debida evaluación de costo y beneficio para el país y la pérdida de recaudación ha sido por lo general compensada. Por ejemplo, en el caso de los TLC se compensó la menor recaudación indirecta con IVA e impuestos específicos.

Por otra parte, los cálculos de Hacienda muestran que parte de los montos de la reintegración irían a contribuyentes del tramo exento y de los inmediatamente siguientes.

Ante la paradoja de contribuyentes con bajos o nulos ingresos que no obstante tienen inversiones financieras en empresas, se le solicitó a Hacienda un perfil de los mismos, el que a la fecha no ha sido informado. Al respecto es necesario despejar la falacia de considerar que el tramo de renta declarada define en todo los casos la condición socioeconómica del contribuyente, pues podemos encontrar al menos tres tipos de casos en que podrían ser personas de altos ingresos: a) tenedores de acciones que son contribuyentes pasivos que no tienen renta o una baja y esporádica, que serían cónyuges, hijos e incluso nietos de inversionistas bursátiles, como estrategia para mitigar el pago de impuestos por dividendos y por venta de tales acciones; b) socios minoritarios de sociedades que tributan en renta presunta y son tenedores de acciones; y c) socios minoritarios de sociedades que están en renta atribuida, que son minoritarios y también son tenedores de acciones y reciben dividendos.

Por tanto, para mantener la progresividad lograda por el sistema semi integrado, el monto a compensar por la integración debe ser muy superior a lo ofertado por Hacienda, siendo necesario compensar la menor recaudación de grandes consorcios transnacionales y de personas pertenecientes a hogares de altos ingresos no obstante que estén distribuidas individualmente en tramos más bajos del Global Complementario.

- ii) Respecto de los instrumentos para compensar: Hacienda da ejemplos de posibles instrumentos a revisar, tales como: a) regímenes especiales de rentas empresariales, b) hechos no gravados, y c) impuestos verdes. Se ha señalado como ejemplo aumentar el impuesto a las plataformas digitales a la tasa general de IVA (19%).

Al respecto, se requiere que Hacienda realice una propuesta técnicamente más afinada para poder evaluar adecuadamente el alcance de lo propuesto en materia de regímenes especiales de rentas empresariales o de hechos no gravados. Por su parte, los impuestos verdes no son parte de la tributación directa y su objetivo es compensar

externalidades negativas por contaminación, por lo que no cumplen el principio de progresividad.

En materia de impuestos a las plataformas digitales, encontramos que la tributación de la economía digital es un tema de debate internacional y si bien la propuesta del gobierno va en una línea cercana a las primeras recomendaciones fijadas por la OCDE, aún estamos a la espera del informe final de este organismo que deberá ser publicado entre 2019 y 2020.

Si bien consideramos que la propuesta representa un avance tanto en su introducción al sistema tributario como la propuesta de igualar la tasa a la tasa general de IVA, no estamos de acuerdo que este nuevo impuesto se utilice para compensar rebajas de impuestos directos. La fórmula utilizada por el gobierno es un impuesto indirecto con tasa plana (19%), lo que contiene en si mismo un efecto regresivo equivalente al efecto que se produce en el IVA, pues al ser una tasa fija grava a las personas independiente de su capacidad generadora de rentas y, en consecuencia, afecta en mayor medida a las personas de ingresos bajos y medios. Esta es la razón fundamental por la cual los impuestos a las plataformas digitales no pueden ser consideradas como una compensación por la reintegración: porque estaríamos disminuyendo la carga tributaria de las personas de mayores ingresos mediante un incremento de la tasa de las personas de bajos y medianos ingresos. Como punto adicional, es necesario que el proyecto en esta materia se iguale el tratamiento para empresas y personas naturales, de lo contrario se establecerá una diferencia que perjudica al usuario de las plataformas digitales frente a las empresas que utilizan un mismo servicio, donde en un caso soportará un impuesto del 19% y en el otro puede incluso quedar exento del impuesto.

En definitiva, sobre impuestos a las plataformas digitales, valoramos su regulación y requerimos que se iguale el tratamiento para personas y empresas. Sin embargo, la mayor recaudación fiscal que genere no puede ser considerado dentro de las "herramientas de compensación" para la reintegración del sistema tributario.

Dado que Hacienda ha señalado estar abierta a considerar otros mecanismos, se le solicita que en particular se pronuncie sobre los siguientes instrumentos, que a nuestro juicio aumentarían la recaudación de manera progresiva :

- a) Establecer que los socios de grandes empresas (sociedades anónimas abiertas o cerradas) y sociedades de inversión no podrán obtener devoluciones si su impuesto personal es inferior a la tasa de Primera Categoría, o bien, establecer un mecanismo de reliquidación del impuesto a la renta en cada distribución de utilidades para asegurar que la utilidad devengada cumplirá con la progresividad del global complementario;
- b) Limitar las pérdidas de arrastre a un máximo de 3 años hacia adelante ("carryforward");
- c) eliminar el mecanismo de los Pagos Provisionales por Utilidades Absorbidas (PPUA), muy utilizado por las matrices de Holdings empresariales;
- d) establecer una norma anti elusión especial y específica para sociedades de inversión familiares (Family Offices).

A su vez, es relevante aplicar un enfoque de control a la suspensión de tributación final, tanto en lo temporal, es decir que no supere los 5 años, como en la progresividad aplicable a los retiros diferidos, de forma tal que la equidad vertical sea efectiva y no una mera declaración.

1. Pymes

Hacienda aceptó considerar contabilidad simplificada y a realizar “un aumento relevante” del tope de ventas para acceder al régimen para Pymes. Esto es un avance en los dos temas más relevantes planteados por las Pymes y la oposición en cuanto a mantener y perfeccionar el 14 Ter.

Para un pleno acuerdo en esta materia, se solicita que Hacienda:

- a) especifique el nuevo tope de ventas,
- b) que reduzca o elimine otras barreras de entrada al 14 Ter,
- c) que asegure que se mantendrá el modelo de base imponible en base caja, y
- d) que se revisen los sistemas de promoción de la inversión en las Pymes fortaleciendo los mecanismos definidos por el 14 Ter.

Complementariamente, Hacienda debería tomar las medidas para compensar la menor recaudación que estas medidas implican, tanto para el Gobierno Central, como para los municipios por el efecto en el pago de las patentes municipales que se determinan sobre el capital propio. Esto último, dado que ampliar el margen de acción de la contabilidad simplificada requiere que el SII defina un nuevo algoritmo de cálculo y valor resultante para efectos de aplicar las patentes.

2. Financiamiento para los GOREs

En su respuesta el Gobierno se compromete a:

- i) Un proyecto de ley ad hoc a ingresar al Congreso a más tardar el 30 de noviembre de este año, fecha que quedaría comprometida por ley.

Al respecto, según el calendario de elección de gobernadores, la ley resultante debiera quedar aprobada este año 2019 para que les sea aplicable, por lo que es más oportuno que el proyecto de ley en cuestión se ingrese a más tardar en agosto.

- ii) Incluir en el proyecto de reforma tributaria una norma que implique que los “grandes” proyectos de inversión dejen el 1% de su valor en las regiones donde se ejecuten y que ello sea reconocido como gasto necesario para producir la renta. Este aporte puede materializarse hasta en 5 años.

Se requieren más antecedentes para poder evaluar esta propuesta. Por ejemplo, no queda claro si los recursos ingresan al presupuesto de los GOREs y/o de los municipios; o qué tipo de proyectos caerían dentro de la norma.

Por otra parte, revisada la inversión en el SEIA, los proyectos de inversión se concentran fuertemente en 4 regiones del país, con lo cual se requeriría un mecanismo de redistribución que asegure que todas las regiones participen de la medida, de manera

de no generar un círculo vicioso en el que las regiones menos dinámicas además tendrán un menor presupuesto.

Finalmente, cabe tener presente que si esta obligación se considera gasto necesario, los recursos frescos para el Tesoro Público ascendería al 0,73% del valor de las inversiones, con lo cual el monto de esta medida ascendería a 180 millones de dólares anuales, es decir un promedio de 11 millones de dólares por región.

Adicionalmente, una medida importante de recaudación para los gobiernos sub-nacionales sería eliminar la exención de contribuciones para los predios forestales. Por lo que se solicita que el Gobierno manifieste su disponibilidad para ello.

3. Combate de la evasión y elusión

Respecto de la NGA, el Gobierno ofrece concordar una redacción que asegure que ella no se debilite. Eso muestra una buena disposición para trabajar dicha redacción específica, pero habría que establecer que si no hay acuerdo específico, se debiera mantener la redacción de la ley vigente. Ante este escenario, es recomendable concordar la redacción antes de votar la idea de legislar, o al menos, concordar sus lineamientos generales, donde lo más importante es asegurar que no habrá superioridad o sujeción del actuar del ente fiscalizador tributario a las normas del Derecho Civil y Comercial.

En este ámbito el Gobierno también compromete fortalecer al SII, lo que se valora, pero debe traducirse en algo más concreto, como, por ejemplo, aumentar la cantidad de fiscalizadores (de momento, todo lo que fortalece al SII se plantea para mejor atención del contribuyente, no para fiscalizar más y mejor).

4. Incentivo a la inversión y al crecimiento

El Gobierno plantea extender el plazo del incentivo de depreciación semi instantánea que incluye el proyecto, y compensar la menor recaudación que ello implique. Sigue siendo una medida transitoria que puede significar un premio financiero, pero que no genera ganancias de productividad, competitividad y creación de empleo permanentes.

Se esperaría una propuesta más concreta, por ejemplo, para revertir la sumamente baja inversión del país en I+D+i que afecta al ámbito público, pero sobre todo al privado.

Asimismo, estas medidas deben incluir una compensación de su impacto en recaudación.

5. Umbral de exención de IVA a la construcción

El Gobierno originalmente proponía aumentar el umbral a viviendas desde 2.000 a 4.000 UF, y ahora propone dejarlo en 3.000 UF. Esta medida es regresiva ya que el tope de 2.000 UF ya se consideraba que era el adecuado para focalizar este beneficio.

Resguardando la eficiencia y el foco declarado por el Ejecutivo de esta propuesta, se estima que es más efectivo que los recursos se canalicen a través del subsidio habitacional para la clase media. Es decir, actuar sobre la demanda y no subsidiando la oferta habitacional.

6. Contribuciones de adultos mayores

El Gobierno plantea rebajar las contribuciones que pagan los adultos mayores “vulnerables y de clase media”. Este tema no estaba incluido en la minuta de los diputados de oposición, aunque se había mencionado en las discusiones.

Para aceptar este punto, hay dos consideraciones a tomar:

- a) que esté bien focalizado el beneficio, y
- b) que se compense la menor recaudación que implica, en este caso, para los municipios.

Al respecto, será necesario revisar el beneficio hoy existente, que establece un pago de contribuciones no mayor al 5% de la renta declarada, para contribuyentes propietarios y moradores de su vivienda, si el avalúo de la propiedad no excede de \$85 millones y la renta mensual no supera \$1.300.000. Este beneficio es más consistente con la clase media. Lo planteado por Hacienda puede ser muy restrictivo, porque es altamente probable que los contribuyentes, en el tramo exento de impuesto a la renta tengan viviendas cuyo avalúo esté en el tramo exento de contribuciones.

En cuanto a las compensaciones para los municipios, una fórmula es que todos los contribuyentes de renta presunta de giro agropecuario no puedan aplicar como crédito las contribuciones pagadas al exiguo pago de impuesto a la renta resultante del modelo de renta presunta. Siendo necesario, en todo caso, que se compense a los municipios específicos que se vean afectados por la medida, y sea en forma directa o a través de los recursos que distribuye el Fondo Común Municipal.