





Proyecto de Reforma Tributaria:  
Impactos sobre equidad,  
simplicidad y recaudación

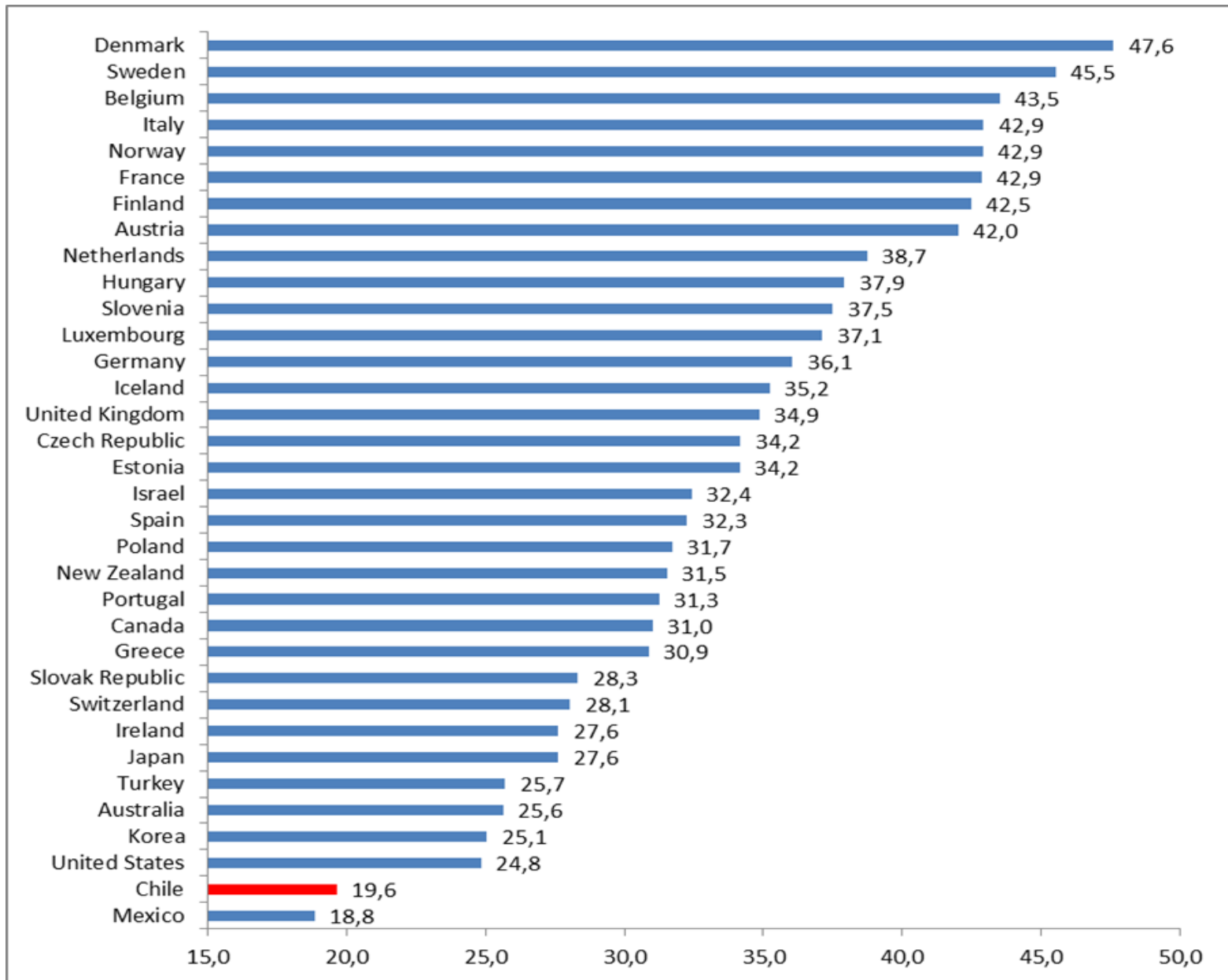
Michel Jorratt De Luis

# A. Reforma Tributaria 2014

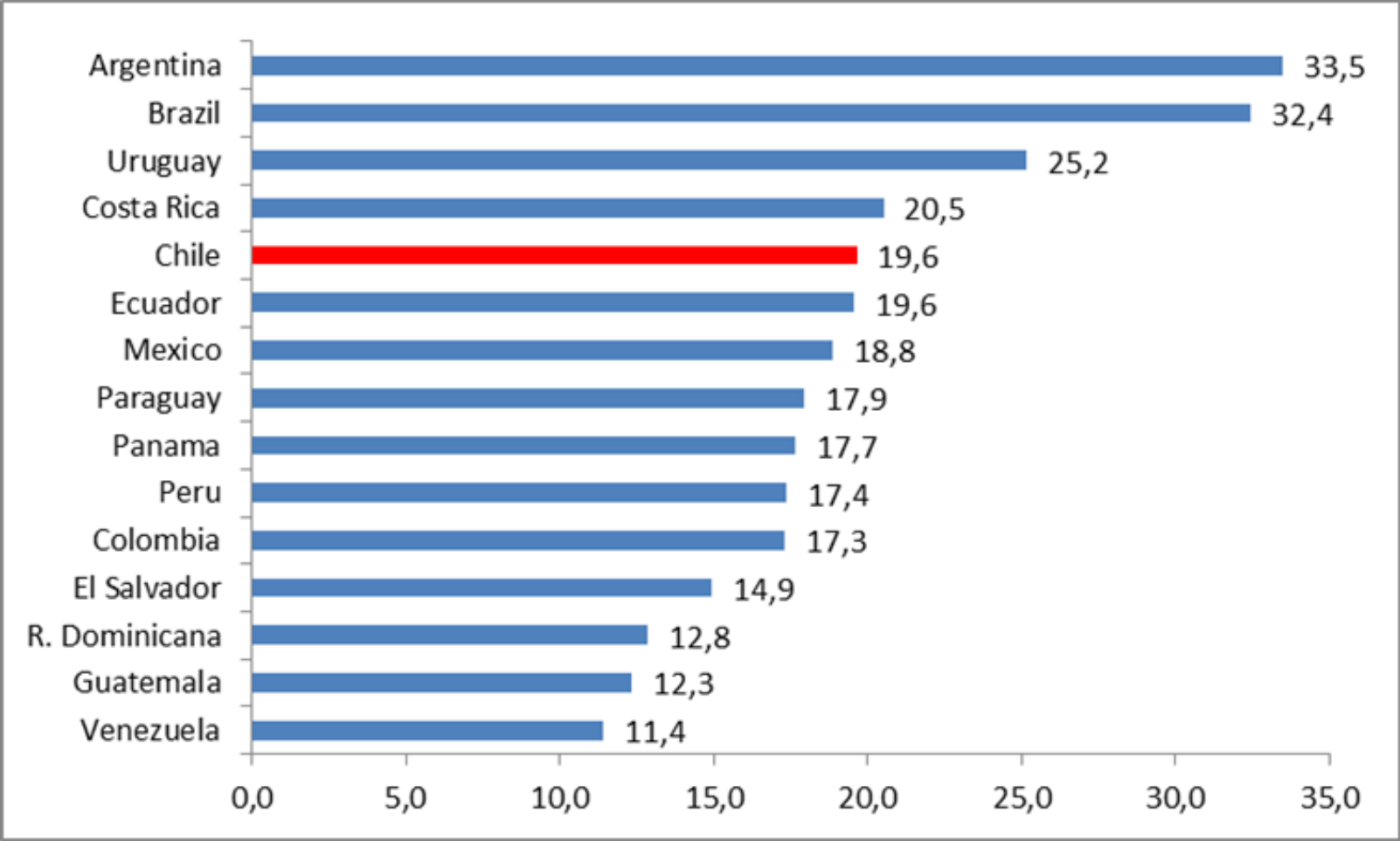
# 1. Diagnóstico previo a la reforma

- Chile tenía una carga tributaria baja para su nivel de desarrollo 
- Los impuestos empeoraban la distribución del ingreso, a diferencia de muchos países, en donde la mejoran (inequidad vertical). 
- El impuesto a la renta era muy inequitativo horizontalmente (personas que ganaban lo mismo no pagaban el mismo impuesto). 
- El impuesto a la renta favorecía la evasión y la elusión 

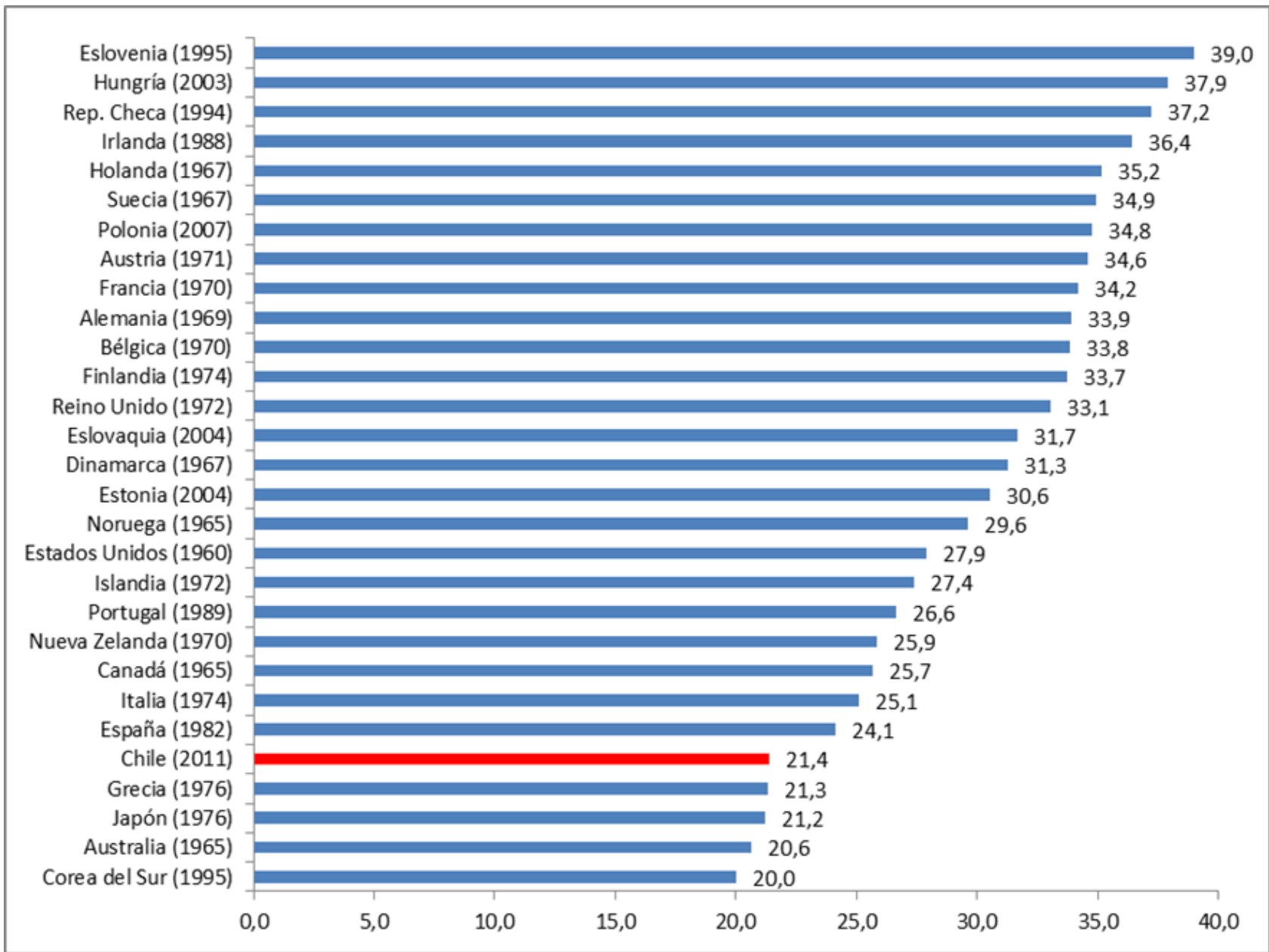
# Carga tributaria total en los países de la OECD en el año 2010



# Carga tributaria total países de América Latina en el año 2010



# Carga tributaria total en países de la OECD cuando tenían el mismo PIB per cápita PPP que Chile en 2011



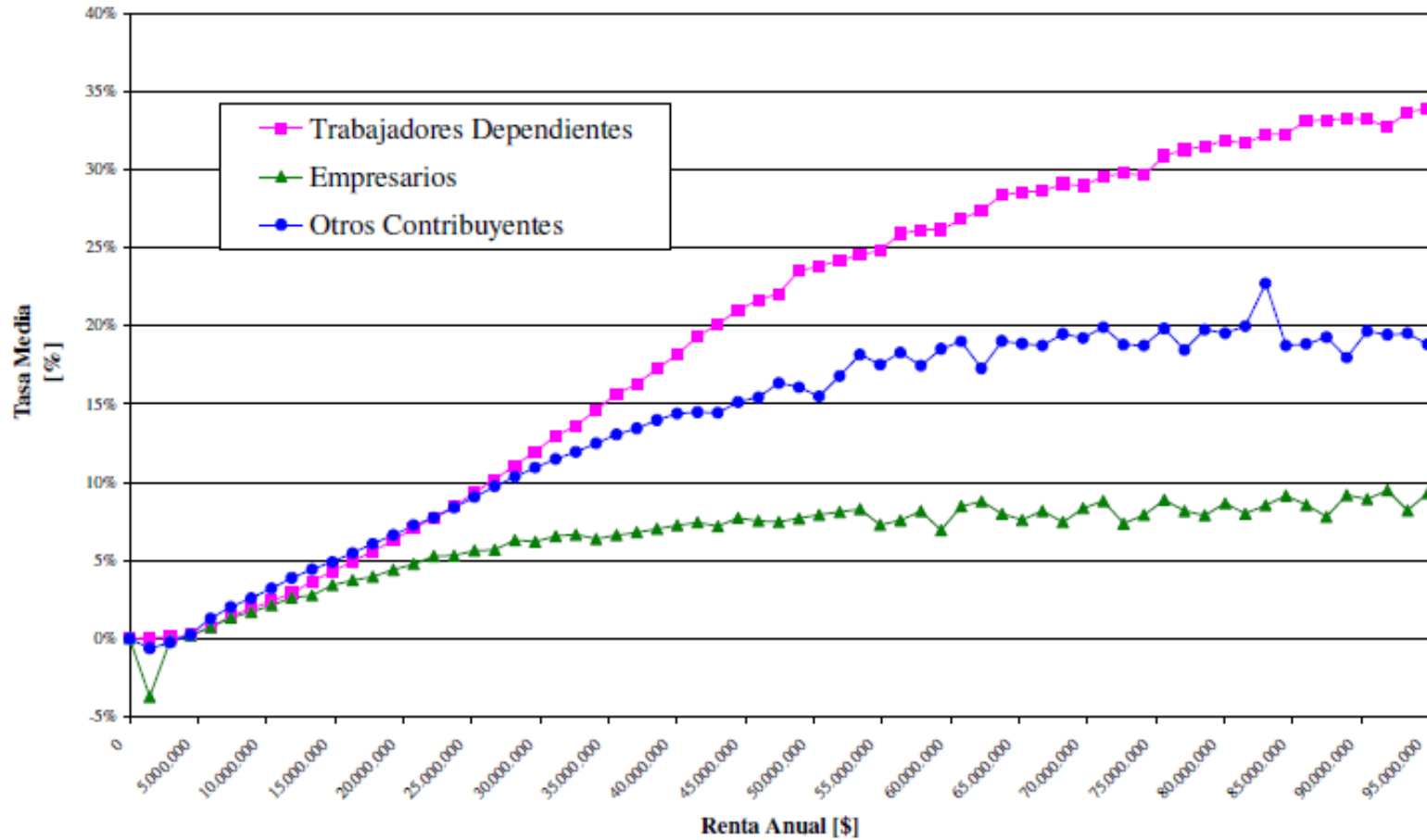
País	Índice de Gini <sup>1</sup>		Cambio
	Antes de la	Después de	
	política fiscal <sup>2</sup>	la política fiscal	
Ireland	0,498	0,300	40%
Finland	0,436	0,267	39%
Slovenia	0,402	0,248	38%
Belgium	0,429	0,268	38%
Denmark	0,410	0,265	35%
Austria	0,422	0,276	35%
France	0,454	0,299	34%
Czech Republic	0,378	0,255	33%
Greece	0,513	0,354	31%
Portugal	0,473	0,334	29%
Netherlands	0,410	0,292	29%
Hungary	0,397	0,283	29%
Norway	0,395	0,283	28%
Germany	0,419	0,301	28%
Slovak Republic	0,349	0,251	28%
Luxembourg	0,427	0,308	28%
Poland	0,408	0,296	27%
Iceland	0,332	0,244	27%
Spain	0,474	0,350	26%

País	Índice de Gini <sup>1</sup>		Cambio
	Antes de la	Después de	
	política fiscal <sup>2</sup>	la política fiscal	
Sweden	0,364	0,269	26%
Italy	0,452	0,339	25%
Australia	0,434	0,327	25%
United Kingdom	0,470	0,360	23%
Canada	0,408	0,322	21%
Estonia	0,399	0,319	20%
Israel	0,429	0,346	19%
Latvia	0,415	0,338	19%
United States	0,469	0,384	18%
Lithuania	0,442	0,367	17%
New Zealand	0,417	0,347	17%
Switzerland	0,342	0,287	16%
Brazil	0,554	0,465	16%
South Africa	0,695	0,618	11%
Korea	0,302	0,273	10%
<b>Chile</b>	<b>0,476</b>	<b>0,453</b>	<b>5%</b>
Turkey	0,418	0,398	5%
China	0,530	0,505	5%
Mexico	0,477	0,463	3%

Fuente: OECD.STAT



# Tasa Media de Impuesto a la Renta por tipo de Contribuyente Año 2003





**¿Dónde están las utilidades acumuladas con  
tributación pendiente?**

Sector	Millones de Dólares	%
Industria	10.760	29,9
Comercio	7.524	20,9
Sociedades de Inversión	18.961	52,7
Otros	-1.298	-3,6
Total	35.946	100,0

- Indicis de evasión y elusión asociada al FUT: Las utilidades percibidas por los hogares, según las estimaciones del Banco Central, son casi cuatro veces superiores a las declaradas ante el SII.

<b>Dividendos y Utilidades Recibidos por los Hogares (Millones de pesos)</b>			
	CCNN	SII	CCNN/SII
2006	9.461.924	2.505.579	3,8
2007	11.132.969	2.835.542	3,9
2008	12.191.487	3.141.263	3,9
2009	12.289.485	3.124.014	3,9
2010	14.053.483	3.539.760	4,0
Fuente: Banco Central y SII			

## 2. Propuesta original de reforma

Se hacía cargo del diagnóstico, pues:

- a) Elevaba la carga tributaria en 3% del PIB
- b) Pero lo hacía de manera progresiva y horizontalmente equitativa:
  - Eliminando el tratamiento preferencial a las rentas del capital (régimen único e integrado de renta atribuida)
  - Estableciendo una norma general anti-elusión
  - Fortaleciendo a la Administración Tributaria para reducir la evasión

# ¿Cómo cambiaba la tributación de las rentas empresariales con la renta atribuida?

	IR antes de la Reforma		Renta Atribuida	
Utilidad empresas		1.000		1.000
Primera Categoría (1)	20%	200	25%	250
Retiros o atribuciones		300		1.000
Global Complementario	40%	120	35%	350
Crédito Primera Categoría	20%	-60	25%	-250
Global Complementario Neto (2)		60		100
Restitución crédito (3)				
<b>IR Total (1+2+3)</b>		<b>260</b>		<b>350</b>
<b>Incremento</b>				<b>35%</b>

### 3. Cambios a la propuesta original

- a) La oposición propuso el régimen semiintegrado
  - Carga extra de 9,45% al momento de retirar utilidades
  - Eso era más conveniente, para los contribuyentes grandes, que tributar de inmediato con Global Complementario
- b) Se incorporaron incentivos a la retención de utilidades (la absurda obsesión)
- c) Se complicó el 14 ter, llevándolo a base caja
- d) Reforma a la reforma: restringió la renta atribuida, y dejó el Semiintegrado como régimen general.

# ¿Cómo cambiaba la tributación de las rentas empresariales con el semiintegrado?

	IR antes de la Reforma		Renta Atribuida		Semi Integrado	
Utilidad empresas		1.000		1.000		1.000
Primera Categoría (1)	20%	200	25%	250	27%	270
Retiros o atribuciones		300		1.000		300
Global Complementario	40%	120	35%	350	35%	105
Crédito Primera Categoría	20%	-60	25%	-250	27%	-81
Global Complementario Neto (2)		60		100		24
Restitución crédito (3)					35%	28
<b>IR Total (1+2+3)</b>		<b>260</b>		<b>350</b>		<b>322</b>
<b>Incremento</b>				<b>35%</b>		<b>24%</b>

# B. Proyecto de Modernización Tributaria

# 1. Principales modificaciones

## **A. Medidas pro crecimiento**

1. Depreciación acelerada transitoria
2. Reducción del IVA a las viviendas con valor de construcción entre 2 mil y 4 mil UF
3. Extensión de beneficios para zonas extremas
4. Modernización de procedimientos de solicitud de devolución de IVA

## **B. Medidas modernizadoras y de simplificación**

1. Modernización y simplificación del sistema de tributación de las empresas
2. Modernización y simplicidad del Régimen de Tributación de las Pymes
3. Normas que introducen seguridad jurídica
4. Defensoría de Derechos del Contribuyente
5. Otras Medidas Modernizadoras



## Visión general del proyecto:

- a) Notoria disociación entre el discurso y el texto del proyecto de ley
- b) Retroceso en equidad horizontal
- c) Retroceso en progresividad
- d) No hay una real simplificación
- e) No se aprecia la modernización
- f) Retroceso en recaudación
- g) Debilita a la administración tributaria

## 2. Equidad horizontal

- El discurso dice que:
  - El proyecto de ley, al integrar, restaura la equidad horizontal.
- En realidad:
  - Es todo lo contrario, pues el proyecto reestablece el trato preferencial a las rentas del capital.
  - Los sistemas integrados en base a retiros son horizontalmente inequitativos.
  - Un trabajador dependiente paga impuestos por sus rentas devengadas, en cambio, el empresario puede diferir una parte hasta el momento del retiro.
  - El pequeño empresario se perjudica. Si retiene utilidades, paga 25%, aunque en Global Complementario esté exento.

# ¿Cómo cambia la tributación de las rentas empresariales con la propuesta del Gobierno?

	IR antes de la Reforma		Renta Atribuida		Semi Integrado		Proyecto de Ley	
Utilidad empresas		1.000		1.000		1.000		1.000
Primera Categoría (1)	20%	200	25%	250	27%	270	27%	270
Retiros o atribuciones		300		1.000		300		300
Global Complementario	40%	120	35%	350	35%	105	35%	105
Crédito Primera Categoría	20%	-60	25%	-250	27%	-81	27%	-81
Global Complementario Neto (2)		60		100		24		24
Restitución crédito (3)					35%	28	0%	0
<b>IR Total (1+2+3)</b>		<b>260</b>		<b>350</b>		<b>322</b>		<b>294</b>
<b>Incremento</b>				<b>35%</b>		<b>24%</b>		<b>13%</b>

- Hipótesis del Proyecto: la integración total del actual régimen semi integrado restauraría la equidad horizontal que supuestamente se perdió con la reforma de 2014.
  - Ejemplo: Pequeño empresario con renta anual de \$7 millones. Si fuera trabajador estaría exento. Como empresario, paga  $\$7.000.000 \times 27\% \times 35\% = \$661.500$ , equivalente a un 9,45% de su renta.
- Error: Ninguna Pyme está obligada a tributar con el semi integrado. Si opta por renta atribuida o 14 ter no hay doble tributación.
- Es cierto que hay Pymes obligadas al semi integrado, como las SA y otras con algún socio persona jurídica, pero...
  - Son el 1,6% de las Pymes ([http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_y\\_estudios\\_del\\_sii.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_y_estudios_del_sii.html))
  - Pueden modificar su estructura societaria
  - Si la renta se percibe como sueldo empresarial, no hay doble tributación

# 3. Progresividad

- El proyecto es claramente regresivo:
  - La integración del semi integrado va en directo beneficio de las personas de mayores ingresos (1% más rico)
  - Tasa preferencial de 20% a las ganancias de capital (supuesta “modernización”)
  - La ampliación del crédito para empresas constructoras
  - La depreciación instantánea transitoria también es regresiva, porque la PYME actualmente tiene regímenes de depreciación más favorables que aquellos.

## Distribución de las utilidades distribuidas y las ganancias de capital según percentil de ingreso

Percentil	Retiros de utilidades y dividendos		Ganancias de capital	
	Millones de \$	% del total	Millones de \$	% del total
99-100	1.728.583	44,5	238.455	74,8
95-99	1.386.792	35,7	35.307	11,1
90-95	336.131	8,6	10.302	3,2
80-90	239.601	6,2	16.154	5,1
60-80	143.399	3,7	5.201	1,6
40-60	50.777	1,3	8.324	2,6
0-40	2.517	0,1	5.093	1,6
Total	3.887.801	100	318.837	100

Fuente: Fairfield y Jorratt (2015), tablas de trabajo; en base a datos del SII del año 2010.

## 4. Simplificación

- El discurso dice que :
  - El proyecto simplifica, al reemplazar los 3 confusos regímenes actuales por un régimen tributario único, en base a retiros, y una cláusula especial para las Pymes.
  - Se simplifican registros y se libera de llevarlos a ciertos contribuyentes
- En realidad:
  - Se mantiene el régimen de renta atribuida, se integra completamente el semi integrado (pero en lo demás queda igual), se deroga el 14 ter y se crean tres nuevos regímenes. O sea, pasamos de 3 a 5 regímenes.
  - Se mantienen los mismos registros actuales, con pequeños cambios. La liberación no tendrá impacto.

<b>Sistema de Tributación a la Renta Actual</b>	<b>Sistema de Tributación a la Renta Propuesto</b>
<b>1. Un único régimen general (Art. 14 Letra B)</b>	<b>1. Un único régimen general (Art. 14 Letra A)</b>
- En base a retiros	- En base a retiros
- Semi integrado	- 100% integrado
<b>2. Dos regímenes para PYMES</b>	<b>2. Cuatro regímenes para PYMES</b>
<b>a) Simplificado del Art. 14 ter</b>	<b>a) Contabilidad completa (Art. 14 Letra D)</b>
- Sin contabilidad.	- Con contabilidad
- En base a renta atribuida	- En base a retiros
- 100% integrado	- 100% integrado
- Ingresos percibidos y gastos pagados	- Dep. instantánea y deducción de inventario
<b>b) Renta atribuida (Art. 14 Letra A)</b>	<b>b) Renta de transparencia (Art. 14 Letra F)</b>
- Con contabilidad	- Con contabilidad
- En base a renta atribuida	- En base a renta atribuida
- 100% integrado	- 100% integrado
	<b>c) Contabilidad completa en base caja (Art. 14 Letra D)</b>
	- Con contabilidad
	- En base a retiros
	- 100% integrado
	- Ingresos percibidos y gastos pagados
	<b>d) Renta presunta (Art. 14 Letra D)</b>
	- Sin contabilidad.
	- En base a renta atribuida
	- 100% integrado
	- Renta presunta = ingresos x margen presunto
	- Para empresas con ingresos de hasta 10.000 UF



# 5. Pymes

- El discurso dice que:
  - Se crea un sistema tributario para PYMES que es “simple, moderno y equitativo”.
- En realidad:
  - El régimen propuesto para Pymes no es más simple que el 14 ter
  - Tampoco es equitativo, ni vertical ni horizontalmente
  - No tiene nada de moderno

El régimen propuesto para Pymes no es más simple que el 14 ter

<b>Régimen base propuesto para PYMES</b>	<b>14 Ter</b>
- Contabilidad completa	- Contabilidad simplificada
- Exige llevar 3 de los 4 registros empresariales	- No se llevan registros empresariales
- Sin corrección monetaria	- Sin corrección monetaria
- Depreciación instantánea	- Depreciación instantánea
- Deducción de inventarios	- Deducción de inventarios

<b>Régimen presunto propuesto</b>	<b>14 ter</b>
- El SII propondrá la declaración, basada en un margen presunto sobre ingresos	- El SII propone una declaración a todas las empresas
- Sólo para empresas con ingresos menores a 10.000 UF	- Para empresas con ingresos menores a 50.000 UF
- Como todo régimen presunto, no respecta la capacidad de pago	- Respete la capacidad de pago
- Vulnerable a evasión vía precios de transferencia	- invulnerable a evasión vía precios de transferencia

No es verticalmente equitativo:

	EMPRESARIO A	EMPRESARIO B
Ventas (UF)	12.000	50.000
Margen de utilidad	20%	20%
Utilidad (UF)	2.400	10.000
Utilidad (\$)	64.800.000	270.000.000
Utilidad retenida	100%	100%
Renta efectiva	64.800.000	270.000.000
<b>Impuesto equitativo</b>	<b>9.665.981</b>	<b>81.355.356</b>
Con 14 ter		
Base imponible	64.800.000	270.000.000
<b>Impuesto Global Complementario</b>	<b>9.665.981</b>	<b>81.355.356</b>
<b>Beneficio (sobre tributación)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Con Cláusula PYME		
Base imponible Prim. Categoría	64.800.000	270.000.000
Base imponible G. Complementario	0	0
<b>Impuesto total</b>	<b>16.200.000</b>	<b>67.500.000</b>
<b>Beneficio (sobre tributación)</b>	<b>-6.534.019</b>	<b>13.855.356</b>

No es horizontalmente equitativo:

	EMPRESARIO A	EMPRESARIO B
Ventas (UF)	12.000	12.000
Margen de utilidad	20%	20%
Utilidad (UF)	2.400	2.400
Utilidad (\$)	64.800.000	64.800.000
Utilidad retenida	100%	0%
Renta efectiva	64.800.000	64.800.000
<b>Impuesto equitativo</b>	<b>9.665.981</b>	<b>9.665.981</b>
Con 14 ter		
Base imponible	64.800.000	64.800.000
<b>Impuesto Global Complementario</b>	<b>9.665.981</b>	<b>9.665.981</b>
<b>Beneficio (sobre tributación)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Con Cláusula PYME		
Base imponible Prim. Categoría	64.800.000	64.800.000
Base imponible G. Complementario	0	64.800.000
<b>Impuesto total</b>	<b>16.200.000</b>	<b>9.665.981</b>
<b>Beneficio (sobre tributación)</b>	<b>-6.534.019</b>	<b>0</b>

- La tributación en base a retiros que se propone es conveniente para empresarios con utilidades anuales superiores a \$132 millones (\$11 millones mensuales).
- Para evitar perjudicar a los empresarios que ganan menos que esta cantidad, el proyecto propone un régimen opcional alternativo:

¡¡LA RENTA ATRIBUIDA!!

- Pero se lo bautiza con otro nombre: Régimen de Transparencia

# 5. Pymes

- El discurso dice que:
  - Se elimina el 14 ter porque se usa poco, solo el 24% de las empresas se ha acogido (236 mil).
- En realidad:
  - El 14 ter ha sido un éxito, teniendo en cuenta que en los anteriores regímenes simplificados no había más de 80 mil empresas.
  - En la actual “cláusula Pyme” (14 ter + atribuido) está el 84% de los contribuyentes.

## 6. Recaudación

- La compensación a la pérdida de recaudación descansa casi exclusivamente en la boleta electrónica.
- Pero el impacto de la boleta electrónica en la recaudación es marginal.
- Nada que ver con la factura electrónica
- Nada que ver con el efecto del comprobante de tarjetas bancarias
- Hay medidas que tienen costo y no están cuantificadas en el informe financiero: DEDECON, nueva definición de gastos aceptados, 20% a ganancias de capital, etc.
- En definitiva, el proyecto es deficitario en alrededor de US\$1.000 millones anuales.

**Impacto de la boleta electrónica según Informe Financiero  
(en millones de dólares)**

Tipo de empresa	Débitos de IVA por ventas con boleta	Efecto boleta electrónica según Informe Financiero	Incremento esperado en las ventas finales
Micro 1	67		
Micro 2	180		
Micro 3	529		
Pequeña 1	376		
Pequeña 2	390		
Pequeña 3	548		
Mediana 1	403		
Mediana 2	387		
<b>Total general</b>	<b>2.880</b>	<b>1.181</b>	<b>41,0%</b>

Fuente: [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_y\\_estudios\\_del\\_sii.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_y_estudios_del_sii.html)



**Impacto de la boleta electrónica según Informe Financiero  
(en millones de dólares)**

Año	Débitos de IVA por ventas con boleta	Débitos de IVA por Vauchers	Total IVA ventas finales	Incremento respecto del año anterior
2005	1.473	0	1.473	
2006	1.540	0	1.540	5%
2007	1.631	0	1.631	6%
2008	1.749	0	1.749	7%
2009	1.829	0	1.829	5%
2010	2.010	0	2.010	10%
2011	2.224	0	2.224	11%
2012	2.450	0	2.450	10%
2013	2.657	0	2.657	8%
2014	2.874	0	2.874	8%
2015	2.906	283	3.189	11%
2016	2.880	593	3.473	9%
<b>20XX</b>			<b>4.932</b>	<b>42%</b>

Fuente: [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_y\\_estudios\\_del\\_sii.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_y_estudios_del_sii.html)

# 7. Administración tributaria

- Cambios a la Norma General Anti-Elusión
  - Opinión de Francisco Saffie: “Los cambios que se hacen transforman por completo la norma. No son adecuaciones menores y es importante tener claro que las consecuencias serán nefastas. Si bien se pueden cambiar pocas palabras, el cambio es muy relevante en lo substantivo. Aquí no se podrá mirar el fondo de los actos jurídicos porque el derecho civil los protegerá por sobre la substancia del derecho tributario”.
- Posible disminución de la dotación del SII
  - El Presidente de la República, dentro del plazo de dos años, podrá disponer, sin solución de continuidad, el traspaso de los funcionarios y funcionarias titulares de planta y a contrata, desde el Servicio de Impuestos Internos y los Tribunales Tributarios y Aduaneros a la DEDECON.

# 7. Administración tributaria

- Nuevas obligaciones con los mismos recursos, por ejemplo:
  - Devoluciones de IVA activo fijo: Se reduce el plazo para solicitar devolución de 6 a 2 meses y se reduce el plazo para devolver el remanente de 60 días a 5 días.
  - No se podrá solicitar antecedentes anteriores a los plazos de prescripción en casos de pérdidas tributarias y remanentes de IVA.
  - Se establece el silencio positivo como principio general para todas las solicitudes, presentaciones y recursos.
  - El funcionario del SII podrá ser citado por la Defensoría del Contribuyente (DEDECON) y deberá responder en 5 días el informe emitido por ésta, con ocasión de las quejas de los contribuyentes afectados por actos u omisiones.
  - El contribuyente puede solicitar a la DEDECON un procedimiento de mediación con el SII. Si la DEDECON acepta mediar, el SII está obligado y la negociación debe concluir en 30 días.

# C. Propuesta

- Estimo que se debe avanzar en la dirección de la propuesta original de la reforma de 2014:
  - Establecer un único régimen general de tributación para las empresas, con contabilidad completa, depreciación instantánea, cien por ciento integrado, sobre renta atribuida y con una tasa de Primera Categoría igual a la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario.
  - Como en la empresa ya se pagó la tasa máxima, la declaración en el impuesto personal sólo podría dar origen a devoluciones, en función del nivel de rentas de cada persona. Las distribuciones de utilidades nunca tributarían, siendo innecesario llevar registros de rentas empresariales.

- Para las sociedades anónimas, el impuesto de primera categoría tendría carácter de impuesto único, salvo que voluntariamente decidan atribuir rentas a sus accionistas. De esta forma, se eliminarían las dificultades para atribuir rentas en largas cadenas de sociedades o cuando existen inversiones cruzadas.
- Mantener el régimen simplificado del artículo 14 ter para las Pymes, extendiendo su aplicación a cualquier tipo de sociedad que no supere las 50 mil Unidades de Fomento de ingresos anuales.
- Eliminar las exenciones y tasas reducidas a las ganancias de capital; el crédito por compras de activos fijos; el impuesto único a los gastos rechazados; los regímenes de rentas presuntas; y los regímenes para pequeños contribuyentes.

Gracias