

REFORMA TRIBUTARIA: Cada vez más lejos de un sistema tributario eficiente

René González Madrid, Académico de
Tributación y Contabilidad FEN UAH



Oe

El Estado, en virtud de su potestad tributaria, establece impuestos como principal fuente de financiamiento estatal provenientes de las economías privadas. Junto con ello, diseña un cuerpo de normas que permite la recaudación, administración y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de una nación. Este conjunto de elementos es lo que denominamos un Sistema Tributario.

Las características deseables de cualquier sistema tributario contemplan elementos como *simplicidad*, para que el contribuyente pueda identificar fácilmente los tributos que lo afectan por haber incurrido en conductas de hecho que la ley precisa como de derecho. *Flexibilidad*, es decir, capacidad de adaptarse a los potenciales cambios que experimente la economía, y suficiencia, donde los gravámenes deben ser capaces de financiar el gasto público comprometido, sin tener que incurrir en más y nuevos impuestos como fuente de financiamiento. Adicionalmente, se deben considerar atributos tan importantes como *eficiencia* y *equidad*.

Con respecto al importantísimo atributo de la *simplicidad*, existen variados motivos por los cuales se requieren sistemas tributarios con esta característica elemental. Los actuales sistemas de tributación son de auto declaración, razón por la cual necesitan ser sencillos para promover la debida y adecuada autogestión del contribuyente en el cumplimiento de sus deberes constitucionales en materia fiscal. Por el contrario, si un sistema es complejo, ello alienta y facilita la elusión y la evasión tributaria, negligente o dolosamente. Un sistema complejo, además, demanda de una

alta distracción de recursos adicionales, tanto por parte del contribuyente² como de la administración tributaria³, encareciendo la gestión de ambos actores en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Si en términos de Impuesto a las ganancias, el sistema tributario vigente hasta diciembre de 2016 ya era complejo, la implementación de dos nuevos sistemas – el atribuido y el semi integrado, alternativos para el 92% de los contribuyentes – lo complejizan aún más. Es más, el SII emitió en julio del año pasado, la circular 49, documento de 209 páginas que, producto de la ley de "simplificación", dejó sin efecto a cuatro circulares publicadas en 2015 que entre todas contaban con 230 páginas. Demasiado texto técnico para interpretar una norma que consta en unas pocas páginas y que sin duda perjudicará la gestión tributaria de la pequeña y mediana empresa. En términos de Impuestos a la Renta, la "simplificación" se orientó más bien a facilitar las labores administrativas del fisco que a beneficiar a los contribuyentes, obligando, por ejemplo, a aquellos organizados como sociedades anónimas a tributar en un régimen que perfectamente no quieren u obligarlos a una onerosa reorganización para acceder al régimen deseado.

En este mismo ámbito, ex ministros de Hacienda de distinta tendencia política (El Mercurio, Economía y Negocios, 5/8/2016) –uno de los cuales catalogó la reforma como un engendro– y un ex director del SII (El Mercurio, Economía y Negocios, 2/1/2017), entre otras personalidades estiman que la reforma no recaudará

lo que se estimó en un comienzo – tres puntos del PIB – y vislumbran un inminente nuevo proyecto de reforma tributaria, que considere un sistema único y general que sea totalmente integrado. Es decir, se pone de manifiesto lo que muchos pensamos: el nuevo sistema no es flexible, no es suficiente, no es eficiente y mucho menos simple.

En los próximos años, durante la implementación, fiscalización y cuantificación de los efectos de este complejo sistema fiscal, se cuestionará – además y de manera fundamental– el importante principio de la equidad tributaria.

Para efectos de aplicar los impuestos personales a los propietarios por las rentas determinadas en sus empresas, la Ley sobre Impuesto a la Renta estableció, a contar del 1° de enero de 2017, dos nuevos regímenes generales de tributación. El régimen de renta atribuida y el régimen de imputación parcial de créditos (conocido también como sistema semi integrado). En el primer régimen, con tasa de impuesto de 25% para la empresa, sus propietarios tributarán en sus gravámenes personales por las utilidades atribuidas desde su organización, hagan o no retiro de dichas utilidades, pudiendo utilizar el 100% del Impuesto de Primera Categoría como crédito contra sus impuestos personales. En el segundo régimen, con tasa de impuesto para la empresa de 25,5% en 2017 y 27% desde 2018 en adelante, sus propietarios tributarán en sus impuestos personales por las utilidades efectivamente retiradas, pudiendo utilizar sólo el 65% del Impuesto de Primera Categoría que soportó la empresa, como crédito contra los impuestos finales o personales, régimen de similar aplicación en su mecánica, al régimen que rigió hasta el 31 de diciembre de 2016.

Los empresarios individuales (EI), las empresas individuales de responsabilidad limitada (EIRL), las agencias de empresas extranjeras, las comunidades, las sociedades de personas y Sociedades

por acciones (SpA) –estas últimas constituidas exclusivamente por personas naturales con domicilio o residencia en el país y/o contribuyentes sin domicilio ni residencia en Chile– tenían la opción de elegir el régimen de tributación general de sus rentas hasta el 31 de diciembre de 2016. El resto de los contribuyentes –entre ellas las sociedades anónimas abiertas y cerradas– tributarán por defecto y coercitivamente en el sistema semi integrado. Para aquellos que, teniendo la opción de elegir, no la hayan llevado a cabo en los plazos estipulados, la Ley les asignará el sistema atribuido a los EI, EIRL, comunidades y las mencionadas sociedades de personas y el sistema semi integrado a las SpA y agencias o sucursales de empresas extranjeras. La permanencia en el régimen optado o definido por Ley, será de al menos cinco años consecutivos antes de poder optar a la otra opción.

Si un contribuyente escoge la opción errada o por defecto se le asigna la opción menos conveniente, podrá tener gravosas consecuencias en la tributación de sus rentas personales.

A continuación, presentamos ejemplos básicos, utilizando tablas definitivas de Impuesto de Primera Categoría y tabla de Impuesto Global Complementario del Año Tributario 2016, considerando que la tasa marginal máxima de la referida tabla baja de 40% a 35% a contar del año tributario 2017, situación que no afecta cualitativamente el desarrollo de los ejercicios.

Imaginemos el caso de un pequeño o mediano contribuyente (no sobrepasan las ventas anuales de 25.000 y 100.000 UF respectivamente), constituido como una SpA, que debiendo optar por el régimen atribuido –porque en forma habitual hace retiro total de las utilidades de su empresa– es definido por Ley o erradamente escoge el sistema semi integrado.

En el contexto absolutamente posible de cuatro escenarios de utilidades generadas por este tipo de empresas, analicemos cada una de ellas.

Detalle	Detalle		Detalle		Detalle		Detalle	
	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I
Tasa de Impuesto de Primera Categoría	25%	27%	25%	27%	25%	27%	25%	27%
Renta Líquida Imponible	10.000	10.000	50.000	50.000	100.000	100.000	500.000	500.000
Impuesto Renta Primera Categoría (IDPC)	2.500	2.700	12.500	13.500	25.000	27.000	125.000	135.000
Base Impuesto GC - atribución	10.000		50.000		100.000		500.000	
Base Impuesto GC - retiro 100% utilidades		10.000		50.000		100.000		500.000
Impuesto Global Complementario	109	109	5.598	5.598	23.455	23.455	183.455	183.455
Crédito por IDPC	2.500	1.755	12.500	8.775	25.000	17.550	125.000	87.750
Carga tributaria - (devolución)	-2.391	-1.646	-6.902	-3.177	-1.545	5.905	58.455	95.705
Mayor Carga Tributaria		745		3.725		7.450		37.250

• En el primer escenario de renta empresa de M\$ 10.000, el propietario, debiendo recibir una revolución de M\$ 2.391, percibe sólo \$ 1.646 producto que el sistema de imputación parcial sólo le otorga el 65% del crédito por IDPC y no el 100% asignado en el régimen atribuido. En este caso, el indebido exceso de carga tributaria alcanza la suma de M\$ 745 en sus impuestos personales

• En los siguientes tres escenarios, bajo el mismo análisis, el indebido exceso de carga tributaria alcanza la suma de M\$ 3.725, M\$ 7.450 y M\$ 37.250 respectivamente.

Oe

Incentivos tributarios a las donaciones



Andrea Butelmann, Ph. D Economía, Universidad de Chicago y directora del Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas (MAPE), UAH.

Pedro Rojo, egresado del Programa de Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas, UAH/Fordham University

El siguiente caso es de una EIRL que debiendo tributar en el régimen semi integrado, porque en forma habitual hace retiro sólo de la mitad de las utilidades, reinvertiendo la otra mitad en su empresa queda por defecto o escoge erróneamente el régimen atribuido.

Igual que en el caso anterior, analicemos cuatro escenarios.

Detalle	Renta Empresa M\$ 10.000		Renta Empresa M\$ 50.000		Renta Empresa M\$ 100.000		Renta Empresa M\$ 500.000	
	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I	Régimen Atribuido	Régimen S-I
Tasa de Impuesto de Primera Categoría	25%	27%	25%	27%	25%	27%	25%	27%
Renta Líquida Imponible	10.000	10.000	50.000	50.000	100.000	100.000	500.000	500.000
Impuesto Renta Primera Categoría (IDPC)	2.500	2.700	12.500	13.500	25.000	27.000	125.000	135.000
Base Impuesto GC - atribución	10.000		50.000		100.000		500.000	
Base Impuesto GC - retiro 50% utilidades		5.000		25.000		50.000		250.000
Impuesto Global Complementario	109	0	5.598	1.061	23.455	5.598	183.455	83.455
Crédito por IDPC	2.500	1.755	12.500	8.775	25.000	17.550	125.000	87.750
Carga tributaria - (devolución)	-2.391	-1.755	-6.902	-7.714	-1.545	-11.952	58.455	-4.295
Mayor Carga Tributaria		636	811		10.407		62.750	

• El primer escenario de renta empresa M\$ 10.000 y hasta M\$ 43.900, al propietario efectivamente convendría el régimen atribuido, bajo los supuestos de retiros planteados, ya que desde la renta de M\$ 43.900 hacia arriba, provocaría exceso indebido de tributación.

• En los siguientes tres escenarios, bajo el mismo análisis, el indebido exceso de carga tributaria alcanza la suma de M\$ 811, M\$ 10.407 y M\$ 62.750 respectivamente.

Como podemos apreciar en estos simples ejemplos, la imposición de un determinado régimen de tributación o la elección errada de un sistema impositivo, ya sea producto de su ignorancia tributaria, de su incapacidad financiera de recurrir a la asesoría del conocimiento experto o de eventuales cambios futuros en su estructura de retiros de utilidades desde su empresa, pueden provocar importantes detrimentos patrimoniales en un contribuyente, obligándolos además, a permanecer coactivamente por cinco años en ese indeseado régimen.

En términos generales, si interpelamos al sentido común y hacemos eco de la opinión de ex ministros, autoridades y de especialistas en tributación sobre la incertidumbre en la certeza jurídica de las actuales y futuras interpretaciones legales en esta materia y si además, obviamos el sesgo ideológico que en parte motivó aspectos importantes de la actual reforma y consideramos las dificultades de implementación de las normas co-

mentadas, no es difícil prever –cuestión que ya se comenta en distintos círculos– que durante una próxima administración, verá la luz una nueva reforma tributaria⁴ que –ojala– se desarrolle lejos de la imaginación surrealista de sus creadores y se abstraiga de aspiraciones ideológicas, se sustente en la opinión transversal de especialistas en el área y se ciña alrededor de los deseables atributos anteriormente comentados.

Mientras tanto, una ley transitoria podría establecer un período de marcha blanca para ayudar a contribuyentes (sobre todo a pequeñas y medianas empresas) a retractarse y modificar su régimen tributario. Aunque esta propuesta contemple elementos complejos, ¿sería más complejo que nuestro actual sistema tributario? Lo dudo. ■

¹ Documento del SII: "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", 2016, http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/diagnostico

² Que requiere horas de perfeccionamiento y la contratación de servicios tributarios de apoyo, no considerados en el presupuesto de su gestión.

³ El ente fiscalizador de los impuestos en Chile, deberá invertir en importantes incrementos en niveles de capacitación de fiscalizadores y administrativos fiscales

⁴ Compartiendo, entre otras propuestas, la del director de Clapes UC: "...volver al esquema de integración total (de rentas) y simplificación del sistema a un solo régimen, eliminando la renta atribuida...". El Mercurio 5/8/2016

Durante el último tiempo en nuestro país, producto de diversos desastres naturales se ha puesto de manifiesto el rol de las empresas, fundaciones y grandes patrimonios personales respecto de la institución de la donación. Casos como el de Lucy Avilés, Andrónico Luksic, Leonardo Farkas y otras personas que anónimamente realizan aportes para efectos de colaborar con una primera ayuda a los damnificados por incendios, terremotos y otra catástrofes generadas por la naturaleza, motivan a reflexionar respecto de si en nuestro país –con independencia de las circunstancias particulares que conllevan a realizar donaciones millonarias– existen incentivos sociales, económicos, políticos o de otro orden para que la institución de la donación sea una práctica habitual y no un hecho aislado y/o circunstancial.

A finales del año 2016, el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales (CEFIS) de la Universidad Adolfo Ibáñez, publicó un mapeo de filantropía e inversiones sociales a nivel país, cuyo objetivo principal fue indagar respecto de la percepción ciudadana¹ relacionada con las donaciones y contribuciones sociales de las empresas en Chile.

Del estudio publicado es posible converger en dos aspectos relevantes a considerar:

1. Tanto salud como educación (primaria) son señaladas como las áreas de mayor prioridad para el destino de donaciones.
2. La mitad de los encuestados señalan que los gastos por donaciones debieran ser reconocidos como gastos propios y no gozar de ningún tipo de beneficio tributario.

Es de cierta forma paradójico que respecto de este último planteamiento, la respuesta inmediata de la mitad de los encuestados sea que los donantes no deberían tener ningún tipo de incentivo, sin embargo es importante determinar el contexto adecuado de cómo opera la institución de la donación en Chile. En este caso, analizaremos el incentivo tributario de donaciones con fines educativos en la educación superior (en general, las donaciones

sociales, deportivas, entre otras permitidas por la Ley para acceder a beneficios tributarios operan de la misma forma). Esto se hace especialmente relevante dado que hay personas de alto patrimonio que si bien, efectúan donaciones a instituciones en Chile también lo hacen a universidades extranjeras, lo que es difícil de entender dadas las carencias locales.

ASPECTOS GENERALES

En términos generales, las donaciones entre vivos se encuentran reguladas en el Libro III, Título XIII del Código Civil, artículos 1386 y siguientes. El concepto de donación, está definido como "un acto por el cual una persona transfiere gratuitamente una parte de sus bienes a otra persona, que la acepta" (artículo 1386 del Código Civil)

El ordenamiento jurídico chileno ha establecido beneficios tributarios relacionados con las donaciones con el objeto de fomentarlas. En relación a esto, se establecen en distintos cuerpos legales, las normas para acogerse a estos beneficios tributarios. Así entonces y por regla general, los beneficios tributarios que establecen las leyes en materia de donaciones, corresponden a las siguientes:

1. Exención del trámite de insinuación.²
2. Exención del impuesto a las donaciones.
3. Rebajar dichos conceptos como gastos necesarios para producir la renta líquida imponible sujeta del impuesto de primera categoría.
4. Otorgar créditos en el pago de determinados impuestos.

En lo que respecta de la exención del impuesto a las donaciones, este tiene por finalidad gravar la donación³ con una tasa de impuesto que fluctúa entre 1% a 25% por parte del donatario (quien recibe la donación), aplicando las mencionadas tasas impositivas sobre el valor monetario de la donación. Cabe precisar