

PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA

(24.04.12)

I.- A partir de la reforma tributaria propuesta por la Comisión Técnica de la Oposición que fue concordada por el conjunto de las colectividades políticas del sector (DC, PPD, PRSD, PS, PC y MAS) y que recogió el aporte amplio y transversal de diversos actores sociales (trabajadores, estudiantes, empresarios grandes y pequeños, funcionarios públicos, centros de pensamientos de todo el espectro político) para “contar con los recursos necesarios que permitan avanzar en la construcción de una sociedad más justa y equitativa”.

La misma Comisión, además, acordó modificaciones a “distintos aspectos de nuestro sistema tributario [...] que permita recaudar más y de esa forma dar respuesta a la creciente demanda de bienes públicos que hace la ciudadanía.” y se propuso alcanzar cuatro objetivos. “Primero, recaudar del orden de 3 a 4 puntos del PIB en régimen el año 2020; segundo, aumentar la carga tributaria de manera que quienes tienen más o perciben mayores ingresos aporten más a los recursos fiscales; tercero, simplificar el actual sistema para facilitar su comprensión y fiscalización; y cuarto, fomentar un desarrollo sustentable.” Agregando que “la reforma planteada exige que esta se implemente en forma gradual, tanto para velar por un buen uso de los recursos que esta aportará al Fisco, como para crear la institucionalidad que esta requiere.”

Por ello propongo las siguientes nueve medidas, como se detalla a continuación, que permiten recaudar 1,81 puntos del PIB el año 2013.

II.- PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA PARA ELEVAR LA RECAUDACIÓN EN 2013

II.1.- Resumen de medidas e impacto fiscal

Medida	Impacto Fiscal					
	Millones de pesos		Millones de dólares		Porcentaje del PIB	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1.- Mantener la tasa del impuesto de Primera Categoría en 20%	225.000	450.000	450	900	0,22	0,43
2.- Eliminar el crédito especial de IVA a la construcción de viviendas que excedan las 2.000 UF	80.000	80.000	160	160	0,08	0,08
3.- Eliminar la renta presunta						
Agricultura	12.000	12.000	24	24	0,01	0,01
Minería	3.000	3.000	6	6	0,00	0,00
Transporte de carga	14.000	14.000	28	28	0,01	0,01
Transporte de pasajeros	22.000	22.000	44	44	0,02	0,02
4.- Eliminar el crédito contra el Impuesto de Primera Categoría por contribuciones de bienes raíces	100.000	100.000	200	200	0,10	0,10
5.- Eliminar el crédito contra el Impuesto de Primera Categoría por compras de activos fijos	40.000	40.000	80	80	0,04	0,04
6.- Eliminar la imputación de pérdidas contra utilidades acumuladas	380.000	304.000	760	608	0,37	0,29
7.- Eliminar la devolución del Impuesto al Petróleo Diesel a la industria	250.000	250.000	500	500	0,24	0,24
8.- Aplicar impuesto de retención sobre utilidades reinvertidas en el exterior	308.000	308.000	616	616	0,30	0,30
9.- Gravar los retiros en exceso de las sociedades de personas	300.000	300.000	600	600	0,29	0,29
TOTAL	1.734.000	1.883.000	3.468	3.766	1,68	1,81

II.2.- Desglose de medidas

1.- Mantener la tasa del impuesto de Primera Categoría en 20%

La Ley 20.455 de 2010, que modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país, elevó transitoriamente la tasa

de Impuesto a la Renta de Primera Categoría a un 20% durante el año comercial 2011 y a un 18,5% durante el año comercial 2012. La tasa volverá a un 17% a contar de 2013.

Si se opta por mantener la tasa del impuesto en un 20%, se podría recaudar un monto de \$ 225.000 en 2012 y \$ 450.000 anuales a partir de 2013.

2.- Eliminar el crédito especial de IVA a la construcción de viviendas que excedan las 2.000 UF

En su origen, la ley del IVA no consideraba a los inmuebles entre los bienes gravados con el impuesto. Éstos se incorporaron parcialmente mediante la Ley 18.630 de 1986, al agregar al hecho gravado la transferencia de bienes inmuebles de propiedad de una empresa constructora construidos totalmente por ella o que en parte hayan sido construidas por un tercero para ella.

Con el objeto de no encarecer las viviendas, la misma Ley estableció un crédito especial para las empresas constructoras, equivalente al 65% de los débitos de IVA determinados en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles. Este crédito es equivalente a una tasa reducida de IVA del 6,65%.

Por otra parte, la Ley 20.259 de 2008 racionalizó el crédito especial de IVA para empresas constructoras, limitándolo a viviendas cuyo valor no exceda de 4.500 UF y con un tope máximo de 225 UF por vivienda.

Se propone dar un paso más en la dirección de incorporar la venta de viviendas a la base del IVA, reduciendo el crédito especial para viviendas que no excedan las 2.000 UF. De acuerdo al informe de gastos tributarios del SII, esta derogación permitiría una recaudación adicional de unos \$ 80.000 millones anuales.

3.- Eliminar el régimen de tributación en base a renta presunta

Bajo este régimen de tributación, las empresas determinan la base imponible del Impuesto de Primera Categoría mediante una “presunción” de su renta. El fundamento de este régimen es reducir la carga administrativa a personas que no tienen capacidad económica para llevar contabilidad completa.

Actualmente, la renta presunta se aplica a tres sectores económicos: transporte, agricultura y minería, siempre y cuando cumplan además otros requisitos previstos en la legislación. En general, se establecen límites de acceso según montos de ventas anuales, con el objeto de restringirlos a las empresas de menor tamaño (8.000 UTM para la agricultura; 3.000 UTM para el transporte de carga, y 2.000 UTA o 36.000 toneladas de mineral metálico no ferroso para la minería). La excepción es el transporte de pasajeros, sector al que no se le aplican restricciones, salvo la de no ser sociedades anónimas. Es así que hay grandes empresas de transporte interurbano que se benefician de este régimen, que supone que la renta es igual al 10% del avalúo fiscal de los vehículos explotados, lo que resulta en una tributación inferior a la que correspondería bajo el régimen general.

Se propone eliminar el régimen de renta presunta, considerando que existen otros regímenes de tributación para pequeñas empresas de cualquier sector económico, como los regímenes contemplados en los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter. En el caso del transporte de pasajeros, se propone mantener la renta presunta sólo para personas naturales que exploten, como máximo, dos vehículos, cuyo avalúo fiscal no exceda de 700 UTM (taxistas).

De acuerdo con el informe de gastos tributarios del SII, esta medida permitiría recaudar unos \$ 51.000 millones anuales. De esta cifra, \$ 12.000 millones provendrían de la agricultura, \$ 3.000 millones de la minería, \$ 14.000 millones del transporte de carga y \$ 22.000 millones del transporte de pasajeros.

4.- Eliminar el crédito contra el Impuesto de Primera Categoría por contribuciones de bienes raíces

La legislación actual permite que las empresas agrícolas e inmobiliarias rebajen del impuesto a la renta las contribuciones pagadas al año anterior. Hasta el año 2001 este crédito era extensivo a todos los sectores económicos. En ese momento se intentó derogarlo completamente, pero ello no fue posible debido a la presión ejercida por ambos sectores. De esta forma, quedó en la ley una puerta abierta que posibilita que muchas empresas de otros sectores económicos rebajen las contribuciones, simulando contratos de arriendo con empresa inmobiliaria relacionada, que es la propietaria de los bienes raíces que utilizan.

El impuesto territorial debiera ser considerado un gasto necesario para producir la renta, y no un crédito contra el impuesto, pues se trata de un impuesto de naturaleza distinta, que tiene como objetivo financiar los servicios que las municipalidades prestan a la comunidad, incluyendo a las empresas domiciliadas en ellas.

Se propone derogar completamente el crédito de contribuciones, lo cual permitiría recaudar, según cifras del SII, unos \$ 100.000 millones anuales.

5.- Eliminar el crédito contra el Impuesto de Primera Categoría por compras de activos fijos

El artículo 33 bis de la Ley de Impuesto a la Renta otorga a los contribuyentes de Primera Categoría el derecho a rebajar como crédito contra el impuesto hasta un 4% del valor del activo fijo incorporado a la empresa en el período tributario correspondiente, con un tope de 500 UTM. Por su parte, la Ley 20.289 de 2008 lo elevó transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2011, a un 8% para las empresas con ventas anuales inferiores a 100 mil UF.

Se considera que este crédito es un sobre incentivo a la inversión, por cuanto la legislación contempla un régimen de depreciación acelerada, que permite amortizar los activos fijos en un tercio de su vida útil normal. Además, la mayor parte del costo fiscal de este incentivo proviene de las grandes empresas, que exceden por mucho el límite de 500 UTM

que establece la ley. Es decir, para ellas la norma no es un incentivo a la inversión, pero sí provocan costo fiscal.

Se propone eliminar este crédito, lo que permitiría una recaudación adicional de unos \$ 40.000 millones anuales, según estimaciones del gasto tributario del SII.

6.- Eliminar la imputación de pérdidas contra utilidades acumuladas

El artículo 31 de la Ley de Impuesto a la Renta, en su numeral 3, permite que las empresas deduzcan de su base imponible las pérdidas del ejercicio y de los ejercicios anteriores. No sólo se permite la imputación de pérdidas contra utilidades futuras (*carry forward*), que es lo común en la legislación de otros países, sino que también se permite que, habiendo utilidades retenidas en el FUT, las pérdidas del ejercicio puedan ser absorbidas por tales utilidades (*carry back*), en cuyo caso el contribuyente accede a la devolución del impuesto de primera categoría que se pagó por dichas utilidades.

Este es un beneficio excesivo para las rentas del capital, que bien podría ser eliminado. De acuerdo a las estadísticas de ingresos tributarios que publica el SII, en el año 2010 los impuestos devueltos por absorción de utilidades alcanzaron a unos \$ 380.000 millones. Sin embargo, la recaudación que se podría esperar al eliminar este beneficio es inferior a esta cifra, puesto que las pérdidas que hoy son absorbidas por utilidades retenidas podrían, en el nuevo escenario, ser imputadas contra utilidades futuras. Una estimación precisa de esta modificación legal requeriría de un ejercicio de simulación, que podría ser realizado por el SII. En todo caso, habría un impacto en el primer año del orden de la cifra antes mencionada, la que se iría reduciendo gradualmente.

7.- Eliminar la devolución del Impuesto al Petróleo Diesel a la industria

Los impuestos específicos a los combustibles se crearon en 1985, luego del terremoto que afectó a la zona central del país y con el propósito de financiar la reconstrucción de las carreteras. Por lo mismo, su aplicación se restringió sólo a su uso en el transporte. Es por ello que las industrias que usan petróleo diesel en sus procesos productivos acceden a la

devolución del impuesto, imputándolo como crédito en la declaración mensual del Impuesto al Valor Agregado.

La preocupación por el medioambiente ha llevado a que muchos países establezcan impuestos a los combustibles contaminantes, tanto de uso vehicular como industrial. Desde esta perspectiva, es recomendable evaluar la derogación del crédito por impuesto al petróleo diesel, como una manera de incentivar el uso de tecnologías limpias. Esta medida permitiría recaudar del orden de \$ 250.000 millones anuales.

8.- Aplicar impuestos a las utilidades del FUT (Fondo de Utilidades Tributables) reinvertidas en el extranjero

El actual sistema de tributación del impuesto a la renta permite que las utilidades retenidas en las empresas paguen sólo el impuesto de primera categoría, con tasa 17%, quedando pendiente la tributación con los impuestos personales hasta que dichas utilidades sean distribuidas. Este sistema de baja tributación busca estimular la reinversión de las utilidades en proyectos productivos. Su eficacia ha sido puesta en duda, por cuanto se ha demostrado que más de la mitad de las utilidades acumuladas en el FUT, que son precisamente las utilidades retenidas cuya tributación con los impuestos personales está pendiente, no han sido reinvertidas en activos productivos, sino que están acumuladas en sociedades de inversión, probablemente ahorradas en depósitos a plazo, fondos mutuos u otros activos financieros, o bien han sido ya consumidas y se han evadido los impuestos. Una futura reforma tributaria debería contemplar el cambio de este sistema de tributación por otro en que los impuestos personales se paguen sobre base devengada, terminado así con el FUT.

Mientras la reforma recién mencionada no se lleve a cabo, es conveniente al menos cerrar algunos espacios de evasión. Uno de esos espacios es el que permite postergar la tributación aun cuando las utilidades sean reinvertidas en el extranjero. Para el SII resulta prácticamente imposible controlar que tales inversiones sean reales, sobre todo cuando ellas se ejecutan en paraísos tributarios. Por otro lado, no hay una razón clara de por qué

el gobierno está dispuesto a renunciar a la recaudación tributaria para incentivar la reinversión de utilidades en el extranjero. Por ello, se propone aplicar en las empresas un impuesto total de 35% a las utilidades reinvertidas en el exterior. Es decir, si las utilidades ya pagaron el 17% de primera categoría, al momento de realizar la reinversión debieran pagar un 18% más, para completar el 35%. En la eventualidad de que dichas utilidades fuesen repatriadas, para ser distribuidas a los socios o accionistas, este impuesto de 35% sería un crédito contra los impuestos personales.

En base a información de la Balanza de Pagos, se estima que esta medida permitiría recaudar unos \$ 308 mil millones anuales, cifra equivalente a 0,3% del PIB.

9.- Igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas, en lo referido al tratamiento de los retiros en exceso

Producto de las diferencias temporales entre las normas contables financieras y tributarias, es frecuente que las empresas tengan simultáneamente utilidades financieras y pérdidas tributarias. Cuando las sociedades de personas se encuentran en esta situación y distribuyen utilidades con cargo al resultado financiero, la tributación de las mismas con los impuestos personales se posterga hasta el momento en que se generen las utilidades tributarias. Estos retiros de utilidades se conocen como retiros en exceso. Si bien se trata de una postergación de impuestos, una buena planificación tributaria permite que esta postergación sea indefinida.

Los dividendos de las sociedades anónimas, en cambio, siempre pagan impuestos, independiente de si existen o no utilidades tributarias. Esta diferencia entre tipos de sociedades se corrigió parcialmente en 2001, cuando se estableció la obligatoriedad de revertir en el FUT las diferencias temporales causadas por la depreciación acelerada que se permite para fines tributarios.

Se propone modificar la tributación de los retiros de utilidades de las sociedades de personas y similares, para que siempre que sean distribuidos a los socios personas

naturales o remesados al exterior, paguen los impuestos Global Complementario o Adicional, respectivamente.

Se estima que esta medida permitiría recaudar unos \$ 300 mil millones anuales, cifra equivalente a 0,29% del PIB.