



DOI: <http://dx.doi.org/10.11565/gesten.v3i2.59>

Mirada a la Reforma Tributaria

Un balance necesario



Es el cambio más relevante en la materia en los últimos 30 años y, como toda modificación de esta magnitud, requiere de un tiempo para que los actores involucrados se ajusten. No es solo un cambio a nivel de régimen de renta para las empresas, sino que es una nueva mirada sobre el derecho tributario, fundado en los principios de justicia y equidad, donde los que más tienen deben aportar más. Revisar algunos de los cambios menos destacados es de gran utilidad para hacer un análisis más comprensivo de la reforma.



*Escribe Sergio Henríquez
Ex Coordinador de Política Tributaria
Ministerio de Hacienda
Abogado Universidad de Chile
Magíster en Derecho Tributario
Universidad de Chile*

Cuando se publique esta columna estaremos en la parte final del primer proceso de operación renta con los nuevos regímenes tributarios. Un desafío grande, tanto para el Servicio de Impuestos Internos como para contribuyentes, contadores y asesores. Es el primer año de operación de la reforma más ambiciosa en 30 años y, es de esperar, que existan dudas e incluso cuestionamientos. Pero más allá de las entendibles complejidades que este nuevo proceso de operación renta pudiera conllevar, y que van a ir superándose con el tiempo como en cualquier otro proceso de esta magnitud, quisiera detenerme en esta oportunidad en hacer un recuento de los cambios más relevantes que introdujo y que tienen por finalidad otorgarle mayor equidad al sistema tributario.

En primer lugar, la reforma reemplazó el sistema totalmente integrado sobre base retirada por dos nuevos regímenes: el sistema de renta atribuida y el sistema semi integrado. ¿Cuáles fueron las razones para reemplazar el sistema vigente? Han pasado 4 años desde que se inició la discusión y las razones, a esta altura, parecen olvidadas.

¿Qué ocurría? La evidencia nos muestra que, bajo el sistema totalmente integrado vigente antes de la reforma, no solamente se posponía el pago de impuestos al nivel de dueños de empresas, sino que, por medio de estructuras societarias, algunos contribuyentes rebajaban artificialmente su carga tributaria. En particular, en algunos casos se hizo un mal uso de sociedades mediante la incorporación de familiares del socio principal que nada tenían que ver con la admi-

nistración del negocio para que éstos retiraran utilidades. De esta manera se lograba reducir la carga tributaria y, en muchos casos, obtener devoluciones de impuesto.

De hecho, si uno revisa los datos de la operación renta 2017, se puede ver que sólo un 4% de los dueños de las empresas registrados ante el Servicio de Impuestos Internos llegan a las tasas marginales máximas de impuesto global complementario¹ por los retiros de utilidad o dividendos que perciben, mientras que la tasa promedio de impuesto global complementario por los retiros de utilidad está apenas en torno al 14%. Como en el sistema integrado vigente antes de la reforma el impuesto corporativo es crédito contra los impuestos personales, lo que ocurría en la práctica es que buena parte de este impuesto se devolvía a los propietarios de las empresas cada año, con lo que la recaudación y, en consecuencia, la carga tributaria, bajaba².

Como consecuencia de lo anterior, teníamos un régimen que no solamente no recaudaba lo necesario, sino lamentablemente hacía poco por mejorar la distribución del ingreso³ junto con un FUT que crecía año a año. Y, en tal sentido, se había llegado al convencimiento que era hora de hacer cambios profundos.

NUEVOS REGÍMENES DE TRIBUTACIÓN PARA PROPIETARIOS DE EMPRESAS

Debido a lo anterior, el ejecutivo propuso un régimen de renta atribuida, donde al igual que en el vigente antes de la reforma, el impuesto de Primera Categoría pagado por la empresa es considerado como crédito 100% en contra de los impuestos per-

sonales de los propietarios, socios o accionistas. Pero la diferencia está, en que por un lado, la tasa de impuesto de Primera Categoría aumentó a un 25% y que, por otro lado, la totalidad de la renta generada por la empresa se atribuye a los socios, sin que sea relevante cuanta utilidad se distribuye efectivamente. Este mecanismo no es algo nuevo en la ley chilena, sino que ya se aplicaba en el régimen 14 ter vigente antes de la reforma, aunque de manera acotada.

Por su parte, y fruto de la discusión en el Congreso Nacional, nació un segundo régimen de renta, conocido como sistema semi integrado, donde las empresas pagan un Impuesto de Primera Categoría con tasa de 27% a partir del año comercial 2018. La característica principal de este régimen, tal como ocurría con anterioridad a la reforma, es que los propietarios, socios o accionistas de estas empresas tributan únicamente sobre la base de los retiros efectivos de utilidades o de los dividendos que perciben desde la empresa. La diferencia está en que no todo el impuesto pagado por la empresa es crédito, sino que los propietarios, socios o accionistas tienen derecho a deducir únicamente un 65% de lo pagado por ésta.

Habrá que esperar el resultado de la primera operación renta para hacer un análisis más acabado y comprensivo de lo que implica tener dos regímenes generales de renta. En todo caso, debe tenerse en consideración al momento de hacer el análisis, que estos cambios buscan otorgarle mayor equidad al sistema tributario, junto con incrementar la recaudación para financiar gastos permanentes.

(1) Las tasas de impuesto global complementario son progresivas y van de un 0% a 35%. Por tanto, se consideraron a todos aquellos dueños de empresa que hayan estado afecto, aunque marginalmente, a la tasa del 35%.

(2) Antes de la reforma la carga tributaria estaba por debajo del 20% del PBI. Por su parte, el promedio de los países miembros de la OCDE alcanzaba casi el 24%.

(3) El índice de Gini de Chile con anterioridad a la reforma estaba por sobre los 47 puntos, mientras que a nivel OCDE el índice sobrepasaba los 33 puntos.

Como dato, y antes de proseguir con el análisis de las demás medidas, cabe mencionar que de acuerdo con la información que ha publicado el Servicio de Impuestos Internos, aproximadamente el 83% de las empresas se encuentra en el sistema de renta atribuida y el 17% en el semi integrado. En este último está la gran mayoría de las grandes empresas. Y si además consideramos a las empresas que se encuentran en el régimen 14 ter, especialmente diseñado para las Pymes, tenemos que aproximadamente un 10% del total de las empresas se encuentra en el sistema semi integrado.

Respecto de los otros cambios que llevó a cabo la reforma y que por diversas razones han sido poco destacados o discutidos, quisiera referirme a los siguientes:

ELIMINACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE HACER “RETIROS EN EXCESO” DESDE LA EMPRESA SIN PAGAR IMPUESTO

Año a año las empresas determinan su resultado financiero, en el cual se da cuenta si se obtuvieron o no utilidades. Sobre el resultado financiero se hacen una serie de ajustes (agregados y deducciones) para llegar al resultado tributario sobre el cual se paga impuesto. Por tanto, pueden existir utilidades financieras en exceso de las tributarias.

Antes de la reforma, estas utilidades financieras en exceso de las tributarias podían ser retiradas por los socios sin pagar impuesto, puesto que su tributación quedaba pendiente. Luego, había que esperar qué pasaba en los años siguientes en la empresa. Si se generaban utilidades tributarias, las utilidades financieras retiradas los años anteriores comenzaban a pagar impuesto. En otras palabras, las utilidades financieras quedaban pendientes de tributación a la espera que se

// ¿Cuáles fueron las razones para reemplazar el sistema vigente? Han pasado 4 años desde que se inició la discusión y las razones, a esta altura, parecen olvidadas”

generasen utilidades tributarias en el futuro.

El problema es que este mecanismo se mal utilizó y los socios hacían retiros de utilidades financieras sin pagar impuesto y luego la empresa nunca generaba utilidades tributarias. Es decir, las utilidades quedaban eternamente pendientes de tributación.

La reforma modificó esta regla y ahora cualquier utilidad, sea tributaria o financiera, paga impuesto a nivel de los socios.

ELIMINACIÓN DEL MECANISMO DE “RETIROS PARA REINVERTIR”

Otro de los mecanismos establecidos en la ley antes de la reforma para permitir a los socios retirar utilidades sin pagar impuesto, son los denominados “retiros para reinvertir”. En efecto, los socios podían hacer retiros y si en el plazo de 20 días los reinvertían en otra empresa no pagaban impuestos hasta el año en que finalmente reti-

rasen esas utilidades desde la empresa en las que fueron reinvertidas.

La lógica detrás de este beneficio era permitir traspasar caja y capital de una empresa a otra sin tener que pagar impuesto para poder ser reinvertida en las operaciones de la receptora.

Sin embargo, muchas veces este beneficio fue mal utilizado, por lo que al igual que el caso anterior se dispuso de su eliminación, estableciendo como principio que todo retiro de utilidad debe pagar impuesto.

ELIMINACIÓN DEL “GOODWILL”

El goodwill es básicamente la diferencia positiva que se produce de comparar el valor de adquisición de una empresa con el valor real patrimonial de esa empresa al ser absorbida por la primera.

Esa diferencia podía ser deducida, en parte, como gasto diferido. Y es de toda lógica, tanto contable como tributaria, que se permitiese llevar a





// Ya no es aceptable dejar sin aplicación el hecho imponible que la ley dispone mediante 'formas' o 'estructuras' que vulneran el sentido de ésta, siempre que se trate de casos de abuso de las formas jurídicas o simulación"

cabo dicha deducción. El problema es que se abusó del mecanismo, y en muchos casos se generaba goodwill de manera artificial, generándose un perjuicio fiscal.

La reforma tributaria eliminó el mecanismo y, de generarse un goodwill, esa parte de la diferencia de valor que antes podía llevarse a gasto tendrá que ser ahora registrado como un activo intangible.

ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN 14 BIS

Antes de la reforma existía un régimen tributario excepcional pensado en las pequeñas empresas. Básicamente consistía en establecer una exención de impuesto mientras las utilidades se mantuvieran dentro de la empresa. Luego, cuando los socios decidían retirar utilidades, recién en ese momento se pagaba impuesto.

Sin embargo, los datos indicaban que buena parte de las empresas aco-

gidas a este régimen correspondía a sociedades cuyos socios eran contribuyentes de altas rentas, con lo cual no se estaba logrando el objetivo de beneficiar a pequeñas empresas.

Debido a este mal uso que se le dio al régimen se optó por su eliminación.

TRIBUTACIÓN A LA GANANCIA DE CAPITAL EN LA VENTA DE INMUEBLES

Con anterioridad a la reforma, la utilidad obtenida en la venta de inmuebles efectuada por personas naturales estaba, por regla general, libre de todo impuesto. Esto llevaba a que se hicieran grandes fortunas en el negocio inmobiliario sin que se pagara impuesto.

La reforma tributaria intentó establecer un régimen general de tributación en la venta de inmuebles en la medida que las utilidades de por vida obtenidas por el contribuyente ex-

cedan de 8.000 UF, de manera de no afectar a la clase media.

NORMA GENERAL ANTI ELUSIÓN

Por último, quisiera detenerme en lo que considero uno de los cambios más relevantes introducido en la reforma. Basta recordar que, durante muchos años, se consideraba la elusión como legítima o como un acto de "astucia" como lo señaló alguna vez la propia Corte Suprema.

Lo relevante es que ya no es aceptable dejar sin aplicación el hecho imponible que la ley dispone mediante "formas" o "estructuras" que vulneran el sentido de ésta, siempre que se trate de casos de abuso de las formas jurídicas o simulación.

Esto es un cambio radical y ha generado un importante efecto disuasivo en contribuyentes y asesores. Ahora bien, es evidente que la norma puede seguir perfeccionándose, pero no puede desvirtuarse su sentido. Se trata de una norma de carácter general, que establece hipótesis generales y no puede pretenderse que se establezca una enumeración taxativa de conductas elusivas particulares o menos sostener que en materia tributaria se puede hacer todo aquello que no esté prohibido expresamente.

En definitiva, la reforma tributaria no se trata únicamente de un cambio a nivel de regímenes aplicables a las empresas, sino que es un conjunto de cambios que atraviesan a distintos aspectos de nuestro sistema tributario. Siendo este el cambio más relevante de los últimos 30 años es esperable que existan dificultades en su aplicación o que el sistema se pueda ir perfeccionando y simplificando en el tiempo. Lo importante es que estos cambios sigan apuntando, como lo hizo la reforma, hacia la búsqueda de un sistema más justo y equitativo, donde los que tienen más aporten más que los que tienen menos.