

PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

Lysette Henriquez Amestoy

CEPS

Septiembre, 2019



- Las Reformas Tributarias son **cambios estructurales mayores** que se hacen fundamentalmente para:
 - Corregir desigualdades existentes antes de impuestos (redistribución de ingresos). **Progresividad**.
 - Recaudar **más impuestos** para financiar políticas públicas, o transferencias, que aportan al desarrollo del país y su población. Objetivos claros.

- Este proyecto no cumple ninguna de las dos condiciones:
 - Es claramente **regresivo**, favoreciendo fundamentalmente a sectores de mayores ingresos:
 - Reintegración (¿nuevo FUT?)
 - Declaración de Activos en el Extranjero
 - Diseño de la rebaja de crédito fiscal a la construcción de viviendas favorece a las inmobiliarias (aumento del límite 2000-4000 UF, no se traspasa)
 - “Perdonazo” o Avenimiento extrajudicial transitorio.
 - Depreciación instantánea global (14.000 empresas) y la Araucanía (305)
 - Debilitamiento de la capacidad fiscalizadora del SII (planificación tributaria, abogados tributaristas)
 - Se financia con Impuestos Indirectos a sectores medios y vulnerables.

- Este proyecto claramente **no recauda más impuestos**:
 - Certeza sobre **reducción** (Reintegración, debilitamiento capacidad fiscalizadora)
 - Incerteza sobre **aumento de tributación** en monto y oportunidad (boleta electrónica sobrevaluado; IVA a plataformas de algunos servicios que fueron sustituidos, etc.)

1. PROYECTO NO TIENE OBJETIVOS CLAROS, RESPECTO AL USO ESTE TIPO DE POLÍTICA PUBLICA

Es regresiva

No aumenta tributación

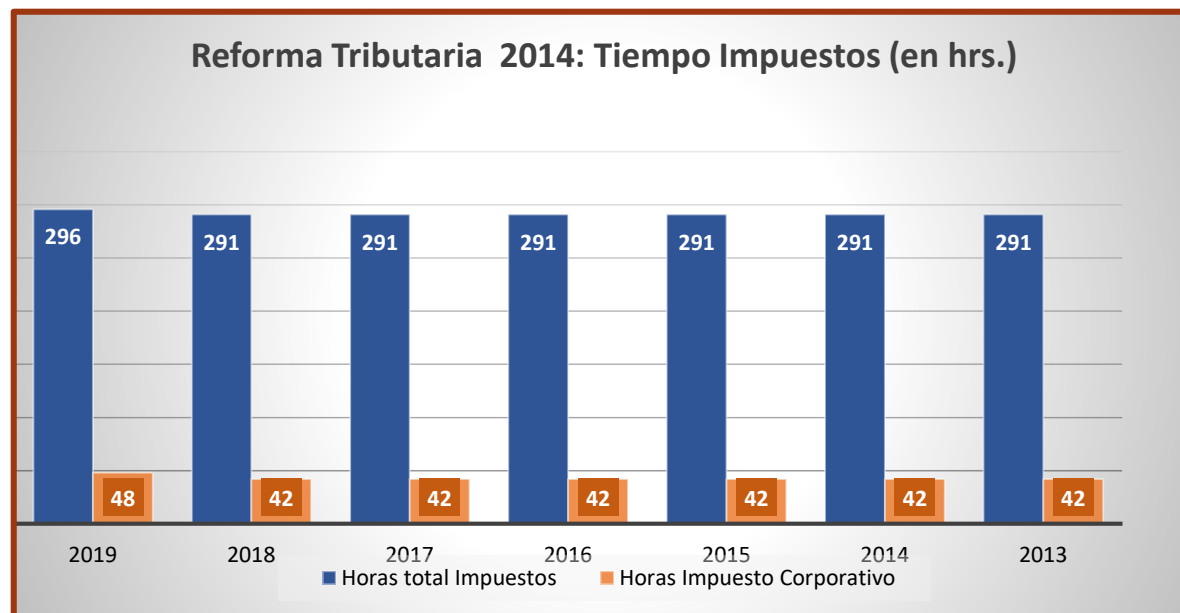
- Empíricamente **no está demostrado** en ninguna parte del mundo que reducción de tributación se traduzca automáticamente en mayor inversión y crecimiento.
- En economías abiertas recursos liberados a empresarios por menor tributación **pueden tener cualquier destino**: invertirse en otro país, ir a inversión financiera o a especulación. No necesariamente llegar a la economía “real”.
- Pasar de sistema semi-integrado a integrado (Régimen 14 B) **incentiva distribución de dividendos**, más que inversión en empresa, por tasa efectiva menor de impuestos.
- Decisiones de Proyectos de inversión difícilmente se deciden por rebajas de impuestos.
- Hay opiniones en sentido inverso: si incremento de tributación se invierte en **bienes públicos** muy necesarios o si se mejora **distribución del ingreso**, esto en largo plazo si produce o cataliza crecimiento.

2. NO “MUEVE LA AGUJA” SUSTANTIVAMENTE

No hay prueba comprobada entre reducción de impuestos y aumento de inversión en el país y/o crecimiento

Primeros resultados de **Reforma del 2014** (recién empezando a plenitud 2019) parecen auspiciosos:

- Tributación 2019 creció en más de un 16%, focalizada en sectores de mayores ingresos
- Tributación Minería en 2018 sube 9,1% (tenía bastante elusión)
- Recaudación por aplicación de medidas Anti-Elusión y Evasión se incrementa en US\$ 1700 mm en los 3-4 últimos años.
- Reforma 2014 aun no ha sido evaluada en profundidad. No es oportuno empezar a hacer cambios estructurales. (¿cambios en el margen?)
- Complejidad no parece ser tan grande (horas/ operación Renta sin contratiempos)



Fuente: Doing
Business
World Bank

3. REFORMA 2014 NO SE HA EVALUADO, NO PARECE COMPLEJA Y ESTA RINDIENDO FRUTOS

- Rendimiento parece bueno
- Reforma 2014 es progresiva
- No parece compleja
- No es oportuno hacer cambios estructurales sin evaluación.

- Solo 4 países en el mundo tienen **sistema integrado**.
- **Naturaleza del Impuesto al Capital e Impuesto al Trabajo** es diferente, por eso los países desintegran. No tiene mucho sentido hablar de equidad horizontal, ya que **no se está comparando lo mismo** (rentas se generan de manera muy diferente y conceptualmente son distintas)
- **Bases tributarias diferentes y mayor erosión en la base de cálculo de la Renta imponible del Capital (empresas):** Gastos reconocidos para generar la renta, algunos bastante cuestionables; depreciaciones; exenciones múltiples; intereses pagados por deudas; donaciones; socios “virtuales” para pagar menos impuestos; formas de elusión. Eso no está presente en Rentas provenientes del Trabajo.
- **Uso de bienes públicos para producir la Renta del Capital:** Recursos naturales, población educada, sana y capacitada, infraestructura pública, en general. Son pocos y concentran bastante Renta.
- **MIPYMES:** habitualmente empresario es un trabajador más. Sistema integrado.
- Para **empresas grandes** no tiene sentido hablar de **equidad horizontal** entre Impuesto al Capital e Impuesto al Trabajo. Al integrar se pierde esta distinción.

4. LA FALACIA DE LA EQUIDAD HORIZONTAL

Naturaleza distinta de los Impuestos al Capital y al Trabajo

- Gran avance de Reforma 2014 fue la **Norma General Antielusión, NGA**, que transformaba en ilícito el **abuso y la simulación**. Más otros contenidos relacionados con evasión y elusión y blindaje frente a los mismos (Renta Presunta y Sistema Simplificado)

- Proyecto de ley elimina en la práctica NGA y debilita capacidad fiscalizadora de SII y de impartir justicia de Tribunales Tributarios:
 - Hace primar derecho civil sobre **derecho tributario** afectando directamente aplicación NGA
 - **Defensoría del Derecho de los Contribuyentes**, al margen del SII, que disputa las competencias de los Tribunales Tributarios y debilita facultades del SII
 - **Silencio administrativo**. Plazos.
 - “**Perdonazos tributarios**” que debilitan el cumplimiento tributario: *Avenimiento extrajudicial transitorio; Declaración de activos en el extranjero.*
 - **Modificaciones al Código Tributario, Ley de Renta, IVA, Impuestos a las Herencias y Donaciones**, donde se abren una serie de portillos para la elusión y debilitar la fiscalización (gastos rechazados, gastos aceptados, pruebas documentales, periodos de prescripción, etc.).

- Al eliminar todos los requisitos de **normas relacionales y de estructura jurídica** en la Cláusula PYME y establecer opción de un régimen **presuntivo** para ellas bajo 10.000 UF (938.000 empresas) potencialmente aumentan espacios de elusión y evasión .

5. DEBILITAMIENTO DE CAPACIDAD FISCALIZADORA DEL SII

Eliminación en la práctica de posibilidades de aplicación de la norma Anti-Elusión

!!!Se debilita un gran activo del Estado, con excusa de “certeza jurídica!!!

- Instrumentos habituales para mejorar distribución del ingreso:
 - Sistemas tributarios **progresivos** y Transferencia hacia **programas sociales redistributivos** (bienes públicos)
 - **Negociación Colectiva** y Salario Mínimo
 - Diversificación de la **Matriz Productiva**

- Chile, país de la OCDE con peor distribución del ingreso:
 - **Gini** persistentemente en torno a **0,50** últimos 12 años. No cambia mucho antes y después de impuestos, por gran peso de Impuestos Indirectos (IVA) y trato “generoso” de Impuesto a la Renta.
 - **Distribución funcional del Ingreso, entre Capital y Trabajo**, presenta proporción alta para Capital (aprox. 61% o más) con relación a otros países de similares niveles de desarrollo.
- Reforma del 2014 es estructural, sus efectos redistributivos debieran verse en mediano y largo plazo.

Grandes beneficiados del proyecto de ley son sectores de altos ingresos en las siguientes iniciativas: *la Integración, el Programa para la Araucanía, la Depreciación Semi-instantánea, la Rebaja de Crédito Fiscal para Vivienda; el Avenimiento Judicial Transitorio; la Declaración de Activos en el Extranjero, la Defensoría Tributaria, el debilitamiento de la Norma General Anti-Elusión y el Impuesto Sustituido por el FUT.*

6. DETERIORO DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Grandes beneficiados con proyecto de ley son sectores de altos ingresos, empeorando distribución del ingreso.

Proyecto representa un **retroceso** desde el punto de vista tributario:

- Actualmente MIPYMES bajo 50.000 UF, que son el **98%** de los contribuyentes de 1º Categoría tributan con base en **Renta efectiva**.
- Con proyecto, con la Cláusula PYME, las empresas bajo 10.000 UF, que son aprox. **938.000** tienen la opción de tributar en un **nuevo régimen presuntivo**, de los que debiéramos ir de salida porque se prestan para elusión y evasión.
- La **eliminación de los requisitos** acerca de empresas relacionadas y estructuras jurídicas en la Cláusula PYME, abre espacio para la elusión (falsas PYMES).

El gobierno habla de **iniciativas** que **ya están vigentes en la Reforma el 2014** o dice la verdad a medias:

- **Integración:** el 85% de las MIPYMES ya están integradas en régimen 14 Ter y Atribuido. Las que están en el 14 B (15%) son inmobiliarias o fondos de inversión o están mal categorizadas.
- **Menor tasa.** El 85% de las MIPYMES que están acogidas a ambos regímenes mencionados tienen tasas de 25%, y como están 100% integradas en la práctica tributan una tasa mucho menor.
- **Costo de cumplimiento:** con Régimen de Tributación Simplificado (14 Ter) costo de cumplimiento se ha reducido enormemente, no requieren llevar contabilidad completa. Con proyecto, empresas entre 10.000 UF y 50.000 UF obligatoriamente tienen que llevar contabilidad completa (63.000 empresas).
- **Depreciación instantánea.** El 14 Ter ya tiene depreciación instantánea y el Régimen Atribuido también lo tiene hasta 25,000 UF y hasta 100.000 UF, depreciación superacelerada.
- **Tributación directa con Tasa de Global Complementario.** Ya existe, cuando socios son personas naturales pueden tributar directamente en IGC avisando.

7. PROYECTO NO ES PRO PYME

Incentiva las “falsas”
MIPYMES (elusión y evasión)

Proyecto **complejiza y encarece** el sistema para MIPYMES:

- Además del Régimen de Renta Presunta, que no se toca, se agrega Régimen Presuntivo bajo 10.000 UF con la Cláusula PYME; y otro con contabilidad completa y base en Renta Efectiva entre 10.000 UF y 50.000 UF. En ese último deja las opciones para que tributen en base devengada o base percibida, lo que genera un cuadro complejo para la fiscalización. De **3 a 5 Regímenes diferentes**.
- El proyecto de boleta electrónica le encarece a las MIPYMES costo cumplimiento (equipo, conectividad, servicio). Y en lugares más remotos puede presentar problemas de conectividad.

- Actual sistema de tributación simplificado es un **muy buen sistema** para las PYMES y hacia allá se debiera converger (liquidez, simplificación, tratamiento de inversión, etc.)
- Requiere **maduración, mayor conocimiento y difusión entre los empresarios** (muy mediatizados por contadores y por las propias recomendaciones de las ventanillas del SII)
- Temas a superar o **simplificaciones no requieren de un cambio estructural**:
 - Transiciones o entradas y salidas del régimen 14 Ter, como tratamiento del FUT, inventarios, etc.
 - Ajustes de Tasas de PPM
 - Encasillamiento de empresas en el régimen (requisitos)
 - Otros (aceptación bancos y ChileCompras)

7. PROYECTO NO ES PRO PYME

Incentiva las “falsas”
MIPYMES (elusión y evasión)

En resumen, proyecto de ley de Modernización Tributaria no se considera un buen proyecto:

- No es neutro tributariamente, **reduce recaudación tributaria** y complejiza la situación fiscal para enfrentar materialización de programas sociales;
- Favorece fundamentalmente a **sectores de altos ingresos**, profundizando mala distribución del ingreso que Reforma 2014 pretende reducir. **Es un proyecto regresivo.**
- **Debilita capacidad de fiscalización** y de combate a la **elusión** del Estado que tanto esfuerzo ha costado desarrollar. Asimismo, **deteriora el cumplimiento tributario** con “perdonazos”.

h.3 Los fundamentos del Gobierno para presentar el proyecto de ley **no están adecuadamente sustentados** (crecimiento e inversión, descomplejizar, equidad horizontal)

h.4 No se considera **oportuna** su presentación ya que recién inicia fase de plena aplicación la Reforma 2014 y no se ha realizado una **evaluación** seria de la misma.

8. CONCLUSIONES



GRACIAS . . .