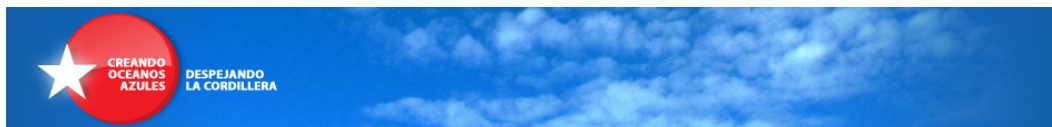




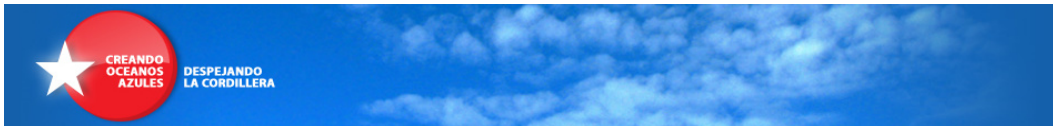
Propuestas de Reforma Tributaria Océanos Azules

Abril 2010



Contenido

I.	Reformas de corto plazo.....	3
	Equidad: El Eje central.....	3
	1. La Unidad de Tributación: Declaración única (familiar) de impuestos.....	6
	2. Deducción de Gastos Personales.....	7
	3. Crédito tributario para jubilados.....	7
	4. Sistema unificado de donaciones & entidades sin fines de lucro.....	8
	5. Ampliación de beneficio becas a jardines infantiles y salas cuna.....	8
	6. El período de tributación.....	9
II.	Reforma estructural: Flat Tax.....	10
	A. Tasa plana y única.....	11
	B. Simplicidad.....	11
	C. Equidad.....	11
	D. Eficiencia y Eficacia.....	12
	E. Medida complementaria: Impuesto Negativo (INR).....	12
III.	Reformas regulatorias.....	14
	A. Incentivo para el desarrollo económico y social de las comunidades.....	14
	B. Incentivo para el desarrollo medioambiental.....	14
IV.	Reformas recaudatorias.....	15
	A. Perfeccionamiento normas precios de transferencia: APA's.....	15
	B. Perfeccionamiento de normas sobre exceso de endeudamiento.....	16
	C. Reducción de asimetría entre la tributación de las rentas del capital y del trabajo vía: Limitación de pérdidas tributarias (prescripción e imputación selectiva) & modificación del FUT.....	16
	D. Tributación de rentas devengadas del extranjero – reglas CFC.....	18
	E. Facultad de interpretación para el SII.....	19
	F. Tratamiento sistematizado de paraísos tributarios.....	19
	G. Amortización de Goodwill Tributario.....	20
	H. Perfeccionamiento del sistema de créditos por impuestos soportados en el exterior.....	22
	I. Casos de cierres de inversiones en el país con excedentes que no generan tributación.....	22
	J. Reorganizaciones internacionales.....	22
	K. Establecimientos permanentes en Chile de empresas extranjeras.....	23
	L. Enajenación de inversiones en el exterior con activos generadores de rentas en Chile.....	23
	M. Perfeccionamiento del sistema de retenciones.....	24
	N. Modificaciones a la tributación de empresas y empresarios.....	24
	O. Tributación de las Ganancias de Capital.....	24
	P. Tributación de las rentas de capitales mobiliarios.....	25
	Q. Tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas.....	25



I. Reformas de corto plazo

Para empezar nos enfocaremos en reformas de corto plazo. Como característica principal, una propuesta sería de reforma tributaria de implementación inmediata para Chile, debiese estar dirigida a lograr los siguientes objetivos:

- Equidad
- Eficiencia
- Objetivos macroeconómicos: Crecimiento, Inversión, Ahorro
- Objetivos regulatorios: incentivos sociales y medioambientales

Equidad: El Eje central.

La forma en que está concebido el actual sistema tributario chileno no cumple eficazmente con estándares de equidad que fomenten la paz social y el desarrollo. Ello se debe a que el sistema actual establece una diferencia de tasas entre las personas y las empresas, lo cual favorece la elusión. Esto no es ético, por lo que se ha de buscar una solución.

En primer lugar, la tasa máxima del 40% no tiene aplicación efectiva, por cuanto en todo Chile (según la última estadística disponible del SII) no son más de 4,000 personas (equivalente a 0,08% del total de contribuyentes) las que caen en este tramo de Segunda Categoría. Es decir, el referido impuesto marginal de 40% sólo lo pagan muy pocas personas, quienes trabajan como empleados dependientes.

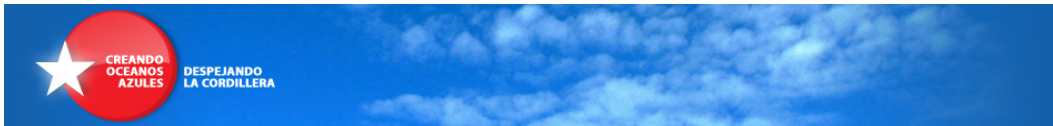
Si lo anterior se contrasta con la cantidad de vehículos de lujo que al año se venden en Chile, queda de manifiesto que se está en presencia de una anomalía o distorsión. Esto es reflejo de que las personas de altos ingresos disponen de recursos para asesorarse y constituir sociedades (como médicos, dentistas y abogados) para de este modo lograr que sus ingresos tributen con tasa de 17% de primera Categoría.

Además, esta es una desventaja injusta para quienes son trabajadores dependientes y a quienes sus empleadores les retienen los impuestos sin posibilidad de esquivar la carga tributaria.

La **equidad tributaria** en realidad no se alcanza a través de tasas progresivas, puesto que éstas generan mayores injusticias en la tributación general. La verdad es que los contribuyentes con altos ingresos tienen fuertes incentivos para utilizar todo tipo de trucos a fin de beneficiarse de las tasas de impuesto diferenciadas. A ello contribuyen la complejidad de la estructura tributaria y sus dificultades de fiscalización, lo cual facilita que las personas de más altos ingresos puedan eludir con más facilidad. El resultado final del proceso es una tributación muy desigual, en donde el peso de la carga es soportado por los asalariados y demás personas que no pueden eludir. En vez de **progresividad**, el sistema actual logra todo lo contrario, vale decir, **regresividad**.

Para mejor comprensión, puede exponerse el siguiente ejemplo hipotético:

- Una persona que dispone de capital podría comprar y vender acciones. Si esa persona hace una utilidad de 100,000, tributará cero impuestos por tales rentas, debido a que se trata de una “ganancia de capital” y le quedan íntegramente 100,000 para el bolsillo,
- En cambio, otra persona que gana los mismos 100,000 ejerciendo una profesión liberal pero actuando como “sociedad” tributa 17%, quedándole 83,000 para el bolsillo o más (por cuanto tributará 17% sobre los 100,000 *menos sus gastos*).
- Otra tercera persona que obtiene las mismas rentas, pero exclusivamente de su trabajo y sin tener derecho a rebajar gastos, puede tributar hasta con 40%, quedándole sólo 60,000 para el bolsillo.



En conclusión, se da el caso de tres personas las cuales perciben la misma exacta renta de 100,000, pero que tributan una 40,000; otra 17,000; y la otra 0, respectivamente. Resulta evidente que el sistema adolece de una grave falta de equidad y de razonabilidad.

Según un estudio (Zee, 1997) este esquema ocasiona importantes costos en términos de recaudación, eficiencia y equidad, los cuales deben ser cuidadosamente ponderados frente a los eventuales beneficios. A su juicio, los principales costos son:

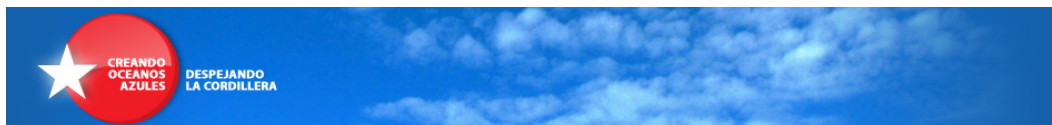
1. La excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias.
2. La excesiva retención de utilidades en las empresas, lo cual distorsiona el mercado de capitales.
3. La inequidad que produce en el impuesto progresivo a las personas, cuya carga cae pesadamente sobre los ingresos del trabajo.

Según simulaciones antiguas, aún cuando el desempeño distributivo no cambiaba incluso si se aplicasen algunas reformas radicales (entre ellas, elevar la tasa de IVA hasta un 25%, reemplazar el impuesto a la renta por un Flat Tax de tasa 20% y duplicar el impuesto a la bencina), los resultados obtenidos en los índices de redistribución seguirían siendo insignificantes comparados con los obtenidos al aplicar el **gasto público**. Debido a lo anterior, existía la idea predominante de que la *redistribución más efectiva se lograría a través del gasto social, en tanto que la política tributaria debería guiarse por criterios de eficiencia*. No obstante, cabe destacar que dicho análisis (que hacía uso de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y de bases de datos tributarias) incluía solamente los impuestos a las rentas personales, el IVA, los aranceles a las importaciones y algunos impuestos selectivos al consumo. En cambio, el estudio no incorporó en la medición el Impuesto de Primera Categoría que afecta a las rentas empresariales retenidas.

En cambio, estudios más recientes (por ejemplo, *Cantallopts et al, 2007*) sí incorporan dos elementos no considerados anteriormente, como son la **participación de los individuos en las utilidades retenidas en las empresas y el impuesto que las afecta**, y la **traslación del IVA originado por las exenciones**. El primer elemento es especialmente relevante en Chile, por cuanto el Impuesto a la Renta aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de la empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), **lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades**. El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas. **Se advierte entonces que al no considerar esta componente como parte del análisis, es posible que se esté subestimando tanto la concentración de las rentas como el potencial redistributivo de los impuestos.**

Una primera conclusión del estudio citado es que la **estructura tributaria actual es regresiva**. Al igual que en los estudios anteriores, se concluye que la combinación de un IVA regresivo con un impuesto a la renta progresivo da como resultado una **estructura tributaria regresiva**. Se mide un índice de Gini de 0,5223 y 0,5302, antes y después de impuestos respectivamente. Ambos índices son superiores a los obtenidos en estudios anteriores, lo que se explica por la incorporación de las utilidades retenidas, cuya concentración en los deciles superiores es notoriamente mayor que la del resto de las rentas.

También se concluye que cierto tipo de reformas radicales, en el sentido de revertir la relación entre la recaudación de los impuestos directos e indirectos, podrían tener un impacto significativo en la redistribución de los ingresos. En efecto, al simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,5302 a 0,4879. Los autores estiman que esta reducción es significativa, por cuanto, siendo el índice de Gini después de impuestos y gasto público igual a 0,4304, los impuestos serían responsables del 42,4% de la mejora en la distribución del ingreso, en tanto que el gasto público sería responsable del 57,6% restante.



Simulación de Reforma: Distribución del Ingreso y Carga Tributaria

Decil de Ingreso Material	Distribución Ingreso H-S (%)			Carga Tributaria (%)			
	Antes de impuestos	Después de impuestos, situación actual	Después de impuestos, con reforma	Total	IVA	Imp. a la Renta	Otros Impuestos
1	1,02	0,75	1,02	20,54	11,51	1,27	7,76
2	2,44	2,27	2,66	13,62	7,54	1,07	5,01
3	3,34	3,22	3,66	13,23	6,57	1,32	5,35
4	4,47	4,44	4,98	11,69	5,91	0,93	4,85
5	5,14	5,12	5,72	11,87	5,75	1,03	5,09
6	6,15	6,19	6,82	11,99	5,56	1,40	5,03
7	7,94	8,06	8,79	12,21	5,34	1,72	5,15
8	10,46	10,62	11,29	14,40	5,17	3,63	5,61
9	14,88	14,98	15,27	18,61	5,28	7,49	5,84
10	44,16	44,34	39,80	28,52	3,47	20,50	4,55
Total	100,0	100,0	100,00	20,69	4,71	10,95	5,04
Gini	0,5223	0,5302	0,4879				
Razón Q5/Q1	17,04	19,64	14,95				

Fuente: Cantalopts et al (2007)

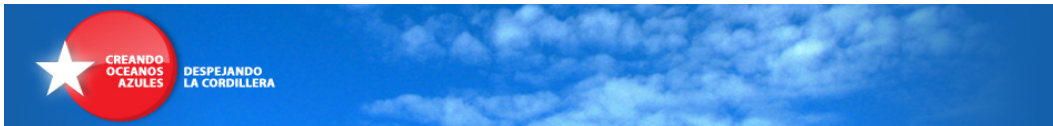
En el estudio, se evalúa también la significancia del impacto distributivo en términos del efecto que la reforma simulada tiene sobre los ingresos de los hogares de menores ingresos, mostrándose que ésta incrementa los ingresos mensuales promedios de los deciles 1 y 2 en un 37,6% y 18,6%, respectivamente (ver tabla siguiente):

**Ingreso Promedio Familiar Mensual
Estructura Tributaria Actual Versus Estructura Simulada**

Decil de Ingreso Material	Ingreso Promedio Familiar		Diferencia	
	Después de Impuestos Actuales	Después de Impuestos Simulación	Dólares	%
1	60	82	23	37,6
2	180	214	34	18,6
3	256	294	38	14,9
4	353	400	47	13,3
5	407	460	52	12,8
6	492	548	56	11,4
7	641	707	66	10,4
8	845	908	63	7,5
9	1.191	1.228	37	3,1
10	3.526	3.201	-325	-9,2

Fuente: Cantalopts et al (2007)

Para introducir **mayor equidad** en el sistema, se proponen las siguientes medidas, las cuales podrían implementarse sin necesidad de una reforma estructural mayor:



1. La Unidad de Tributación: Declaración única (familiar) de impuestos.

En la actualidad, dos familias con idéntico ingreso tributan de manera diferente, por ejemplo:

- Un matrimonio donde ambos cónyuges trabajan y reciben cada uno un salario mensual de \$ 600.000, cada cónyuge tributa con 5%. En consecuencia, el ingreso familiar total, de \$ **1.200.000** paga **5%** de impuesto a la renta.
- En cambio, otro matrimonio que también recibe el mismo ingreso familiar de \$ **1.200.000**, pero donde un solo cónyuge trabaja y el otro se dedica al cuidado de la casa y crianza de los hijos, tributa con tasa de **10%**, por cuanto el cónyuge que trabaja cae en un tramo de renta -y por ende, bajo una tasa de impuesto- superiores. Vale decir, esta familia, que recibe el *mismo* ingreso familiar que la primera, soporta el *doble* de carga tributaria que la otra, por el solo hecho de distribuirse el ingreso familiar de diferente manera entre ambos cónyuges.

Un elemento que incide en la equidad del Impuesto a la Renta, y al que en general se le ha prestado poca atención, es el de la unidad de tributación, vale decir, el conjunto de rentas sobre el que se aplican los impuestos. En Chile, al igual que en prácticamente toda América Latina y gran parte del mundo, la unidad de tributación son los individuos. En otros lugares se acepta como unidad de tributación al matrimonio o incluso al grupo familiar.

La importancia de la unidad de tributación, en relación con la equidad, surge con la aplicación de impuestos progresivos. Cuando el impuesto se aplica sobre los individuos, es posible que dos familias con igual número de integrantes e igual ingreso familiar paguen distinto impuesto. En efecto, si en una de las familias todo el ingreso lo recibe uno de los cónyuges, mientras que en la otra cada uno recibe la mitad, la primera familia soportará una carga tributaria mayor.

Por otro lado, la declaración individual fomenta ciertas figuras de elusión tributaria, que buscan fraccionar las rentas entre todos los miembros de un grupo familiar, para así reducir la carga tributaria conjunta.

La alternativa de la declaración individual es más sencilla y más fácil de controlar. Sin embargo, las herramientas tecnológicas actualmente disponibles facilitarían mucho la labor de administrar y cumplir con declaraciones conjuntas. Si esta alternativa significa mejoras en términos de equidad y eliminación de espacios de elusión, bien valdría la pena estudiar su implementación.

- Se propone, al igual que en países como EE.UU. España o Alemania, que la legislación contemple la alternativa de que los matrimonios opten por presentar una declaración de impuestos única y conjunta por su ingreso familiar, en lugar de una declaración individual. Es evidente que en el segundo caso, el cónyuge que trabaja debería tener derecho a distribuir sus rentas para efectos impositivos con el cónyuge que no recibe ingresos.

Esta medida introduciría un importante elemento de equidad. Además, cabe destacar que sería coherente con lo que proclama el Art. 1 de la Constitución Política de la República, según la cual "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad".



2. Dedución de Gastos Personales

Una empresa tiene derecho a rebajar los gastos necesarios para producir la renta antes de determinar su renta imponible, al igual que los trabajadores independientes con un tope de 15 UTA (\$ 6,7 millones aprox.). No obstante, los trabajadores dependientes no tienen derecho a rebajar de su renta imponible sus gastos de vida.

- Al igual que en EE.UU., Alemania y varios países, se propone que las personas naturales tengan derecho a rebajar de su renta, por ejemplo:
 - Gastos médicos no cubiertos por el sistema de salud propios o de cargas.
 - Gastos de educación de los hijos (eliminando una discriminación, pues de por sí aquellos trabajadores a quienes su empleador les otorga una “beca” para sus hijos no deben considerar como renta tal beneficio).
 - Gastos de locomoción para ir al trabajo
 - Gastos de vivienda (posibilidad de rebajar dividendo de la primera vivienda familiar, tal como se pudo hacer transitoriamente en virtud de la Ley 19.622)

Evidentemente estas medidas deberían implementarse de forma simple, pues la complejidad de la declaración atentaría contra el importante principio de la simplicidad. Una forma de simplificar consistiría en fijar topes o montos máximos presuntos por cada carga familiar, en UTM.

3. Crédito tributario para jubilados

En la actualidad, una persona que recibe rentas de una inversión en acciones (dividendos de sociedades o fondos mutuos accionarios) y que tributa por tal renta, tiene derecho a rebajar como crédito el impuesto de primera categoría ya pagado por esa renta a nivel de la empresa que la generó.

No obstante, cuando una persona se pensiona, debe tributar sobre su jubilación en forma íntegra, sin considerar que las sociedades en cuyas acciones invirtió su AFP tributaron previamente con impuesto de Primera Categoría. En este caso, el jubilado pierde el crédito, a diferencia del inversionista particular.

- Se propone que los pensionados, al momento de tributar sobre su pensión, también tengan derecho al crédito por el impuesto de Primera Categoría ya pagado por las sociedades en cuyas acciones invirtió la AFP, eliminando así una situación discriminatoria que perjudica a quienes reciben menores rentas y que ya no están en edad de producir ingresos. Es decir, se trata de permitir a los cotizantes de las AFP la imputación de los créditos de Primera Categoría asociados a los dividendos percibidos por los fondos de pensiones. En aras de la simplicidad, este crédito podría calcularse sobre un porcentaje de la pensión (remuneración por jubilación), en UTM, con un tope porcentual (por ejemplo, 20% de rebaja presunta a la base).



4. Sistema unificado de donaciones & entidades sin fines de lucro

Por regla general, si una empresa hace una donación en Chile, se le aplica el impuesto “castigo” de 35%, por considerar que se trata de un “gasto no necesario para producir la renta” o “gasto rechazado”.

Tan sólo excepcionalmente y en virtud de leyes muy específicas (Ley de Donaciones con Fines Culturales, Ley de Donaciones con Fines Sociales, Ley de Donaciones con Fines Educativos, Ley de Donaciones con Fines Deportivos, etc.). Cada una de estas normas excepcionales impone requisitos engorrosos y beneficios diferentes (deducción como gasto o crédito). Además, cada norma contempla un tope máximo especial distinto. Además, la Ley 19.885 impone un límite global absoluto de donaciones de 5% de la Renta Líquido Imponible.

En segundo lugar, si bien ciertas instituciones sin fines de lucro no tributan por las donaciones que reciben, resulta que si llegan a generar ingresos por su cuenta, aún cuando el único destino de dichos ingresos sea el cumplimiento de sus fines de beneficencia, tales instituciones sin fines de lucro se ven obligadas a tributar con impuesto de primera Categoría como si se tratara de empresas lucrativas.

Se propone crear -al igual que en EE.UU.- un sistema simple y unificado de donaciones con procedimientos, requisitos y topes idénticos para todas las donaciones caritativas, sin distinción. También se propone subir el tope a 10% de la RLI. También se propone que todas las entidades sin fines de lucro estén exentas de impuesto a la renta.

Los esfuerzos que actualmente destina el SII a fiscalizar que las fundaciones paguen impuestos deberían redirigirse a fiscalizar que efectivamente dichas instituciones cumplan con la calidad de entidades sin fines de lucro. Asimismo, la normativa debería contemplar exigencias de transparencia respecto de los fundadores y administradores.

- En este sentido, se propone simplificar el trámite de donación por parte de personas naturales, permitiéndoles informarlas vía la declaración jurada de impuestos sin necesidad de solicitar certificados a los donatarios.

5. Ampliación de beneficio becas a jardines infantiles y salas cuna

En la actualidad, las empresas pueden pactar con sus trabajadores el otorgamiento de becas de estudio en beneficio de sus hijos. Este desembolso de la empresa se acepta como gasto para ella (Art. 31 N° 6 bis) y, al mismo tiempo, no constituye “renta” para el trabajador (Art. 17 N° 18 mismo cuerpo legal).

Desafortunadamente, este beneficio cubre solamente becas para financiar estudios de enseñanza básica, media y superior, pero no considera jardines infantiles ni salas cuna.

Esta situación resulta discriminatoria y contraproducente, pues contraviene el párrafo cuarto del N° 10 del Art. 19 de la Constitución Política de la República, la cual, en virtud de Reforma Constitucional introducida el 16 de febrero de 2007, dispone que: “Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia”. De hecho, la educación parvularia es requisito obligatorio y previo a la educación básica.

- Se propone hacer extensivo el beneficio tributario para los gastos incurridos en educación en jardines infantiles y, además, en salas cuna, constituye no sólo un fomento a la familia, la educación de la infancia y del trabajo de las mujeres, sino que estaría en concordancia con lo que dispone nuestra Constitución Política.



6. El período de tributación

Otro elemento que reduce la equidad en el Impuesto a la Renta chileno es la aplicación de distintos períodos de tributación, dependiendo del tipo de renta que se perciba. En efecto, para las rentas del trabajo dependiente el período de tributación es el mes; para las rentas de las empresas el período de tributación es prácticamente todo el ciclo de vida de la empresa, puesto que el tratamiento dado a las pérdidas permite recuperar en cualquier momento el impuesto en exceso pagado en períodos anteriores, al tiempo que los propietarios pueden administrar los retiros, que son la base de su tributación personal; y para las demás rentas es el año calendario.

La incidencia del período de tributación sobre la equidad se produce por la aplicación de un impuesto progresivo. Cuando las rentas son variables, mientras menor sea el período de tributación mayor será la carga tributaria soportada. En ese sentido, el actual esquema también beneficia a las rentas empresariales y perjudica a las del trabajo dependiente. A modo de ejemplo, si una persona recibe una renta del trabajo suficientemente alta durante un mes, pagará impuesto en ese período, aun cuando el resto del año quede cesante y su renta anual no supere el tramo exento.

Para avanzar en la solución de este problema existen al menos dos caminos:

- El primero, es dar a las rentas del trabajo el mismo tratamiento que a las rentas empresariales, permitiendo que los **trabajadores lleven contabilidad completa por sus rentas y tributen anualmente por los retiros**, tal como si fuesen una empresa cuyo capital es el conocimiento o las habilidades.
- El segundo, es permitir que los **trabajadores dependientes puedan hacer una reliquidación anual de sus rentas**, para acceder a la devolución del impuesto pagado en exceso.



II. Reforma estructural: Flat Tax

Con 40%, la tasa de impuesto de Chile es la más alta de Latinoamérica. Según estudio de KPMG, la tasa impositiva promedio para el año 2008 de los países de la región alcanzó a 26,9%.

Se propone eliminar este incentivo a la elusión, bajando el impuesto a las personas y compensar lo anterior subiendo el impuesto a las empresas. Subir el impuesto a las empresas en 1% equivale a aumentar la recaudación en US\$ 300 millones. Al respecto, cabe señalar que el impuesto de Primera Categoría (impuesto a las empresas) representa 15,3% de los ingresos tributarios totales, en tanto el impuesto de Segunda Categoría (impuesto a los trabajadores) *en su totalidad* representa 6,1% de los ingresos totales.

Al eliminar la distorsión que genera la diferencia de tasa entre lo que pagan actualmente en Chile las empresas (17%) y las personas (hasta 40%), se eliminaría, vía la persuasión, la principal tentación de disminuir la renta gravable, puesto que al haber una misma tasa (por ejemplo de 20%) tanto para las empresas como para las personas, **desaparecería el incentivo para eludir** creando sociedades cuyo único objetivo es evitar el impuesto global complementario mediante la afectación de las rentas solamente a la tasa de primera categoría de 17% .

La actual tasa de impuesto de Primera Categoría en Chile es de 17% (en circunstancias de que las empresas pagan, de manera efectiva, 34% en Brasil, 35% en Argentina, 30% en España, 28% en el Reino Unido, 40% en EE.UU., etc.). La tasa promedio de países de la OCDE es de 26,7% (2008). Como se señala a continuación, una tasa sugerida para Chile podría ser 25%.

En el largo plazo incluso podría estudiarse la conveniencia de transitar gradualmente hacia una tasa de impuestos única y plana, idéntica para trabajadores y empresas, tasa conocida como “flat tax”¹.

Este concepto ya se ha implementado en varios países con éxito y es promovido por los profesores de Economía del *Hoover Institute* de la Universidad de Stanford, Robert Hall y Alvin Rabushka. La noción central es que los regímenes de impuestos son una (des)ventaja competitiva de los países. Un impuesto parejo sería una de las causas de un mayor progreso en un mundo globalizado.

Entre los países que han implementado exitosamente el Flat Tax (con un incremento de la recaudación de 80% en los primeros años) se encuentran Rusia, Hungría, Ucrania, Rumania, Lituania, Letonia, Estonia, Georgia, Bulgaria, Montenegro, Serbia, Eslovaquia, Kirguistán y Albania. En Rusia, los ingresos tributarios por concepto del impuesto a la renta personal crecieron un 105.6% en términos reales durante los cuatro años desde que se aprobara un Flat Tax con tasa de 13%.

La tasa de Flat Tax asciende a 25% en Letonia, 20% en Estonia, 14% en Serbia, 19% en Eslovaquia, 13% en Ucrania, 23% en Albania, 15% en Bulgaria y 16% en Rumania. En EE.UU. se debate implementar una tasa única de 19%. Alemania, México y España discuten su implementación.

Es importante enfatizar que, dada la magnitud de semejante cambio, debiese existir un período de transición.

¹ Nota: Se recomienda mantener en Chile el sistema de tributación de rentas de fuente mundial. La aplicación de gravar sólo rentas de fuente nacional usualmente da lugar a traslado de recaudación.



Características del “Flat Tax” según Hall & Rabushka (H&R):

Resumen de las características de Un Impuesto Plano H&R

Característica	Comentario
Una única tarifa plana	Generalmente inferior al 20% (para el caso de Los Estados Unidos)
Eliminación de los tratamientos tributarios preferenciales	Se eliminan las deducciones, créditos, tarifas reducidas, exenciones y todo tipo de provisiones, contribuyendo de este modo a acabar con la complejidad del impuesto sobre la renta
Inexistencia de la doble tributación sobre el ahorro y la inversión	No existirían impuestos individuales a las herencias, sobre las ganancias de capital o sobre los dividendos
Impuesto de fuente interna	Se grava solamente la renta que se obtiene dentro de las fronteras nacionales
Tratamiento de las familias	Disfrutan de un amplio mínimo exento que separa de la tributación a las familias de menores ingresos
Base gravable	En tanto que no se grave la inversión se trata de un impuesto directo sobre el consumo
Declaraciones tributarias	Simples, del tamaño de una postal, fáciles de diligenciar

Fuente: Daniel Mitchell “ A brief Guide to The Flat Tax”

A. Tasa plana y única.

El Flat Tax consiste en una tasa igual para todos los que tienen ingresos por encima de cierto monto. Su esencia está formada por una tasa única reducida con el objetivo de promover la actividad económica y reducir el costo de vida, considerando que los impuestos son un costo. Se aceptan ciertas deducciones a la renta de las personas (gastos de salud, por ejemplo) ahorrando los gastos en asesores tributarios, legales contables, así como los costos de facturación que respalden las deducciones.

B. Simplicidad.

La idea central es la simplificación. La administración del Flat Tax es de una gran sencillez y se opone al actual sistema de impuestos múltiples que gravan diferentes tipos de renta y que dependen del monto y origen del ingreso, trátense de personas naturales o jurídicas.

La simplicidad se traduce en ahorros significativos y en mejoras en la productividad. Beneficia en particular a los trabajadores independientes y a las pequeñas empresas, para quienes la contabilidad formal se vuelve casi innecesaria.

C. Equidad.

Establece una tasa efectiva uniforme para toda actividad económica sin ningún tipo de distinción, discriminación, exención o privilegio. El Flat Tax es más justo y equitativo, puesto que por definición la fijación de tasas diversas es arbitraria, así como la existencia de distintos regímenes tributarios.

En la práctica, la equidad tributaria no se alcanza a través de tasas progresivas, puesto que éstas generan mayores injusticias en la tributación general. Lo anterior se explica en razón de que los contribuyentes con altos ingresos tienen fuertes incentivos para financiar asesorías tributarias y legales que les permitan obtener ventaja de la existencia de tasas diferenciadas, exenciones y regímenes múltiples. Lo anterior conduce a la redistribución de la riqueza, siendo la carga tributaria



soportada por el resto de la población que no puede sustraerse de la retención de parte de sus ingresos, lo cual resulta en un sistema caracterizado por una transferencia de recursos. Como se dijo, la actual es una tributación desigual, en donde el peso de la carga es soportado por los asalariados y demás personas que no pueden eludir.

La equidad basada en la “capacidad contributiva” en realidad no se ha conseguido mediante la existencia de tasas progresivas, dado que el sistema actual logra todo lo contrario, vale decir, *regresividad*.

D. Eficiencia y Eficacia.

El solo hecho de reducir los costos de la administración tributaria potencia su capacidad de fiscalización y por otra parte reduce los costos de cumplimiento con las obligaciones tributarias por parte del sector privado. Además, ofrece la ventaja de que deja pocos incentivos para recurrir a la evasión, fomenta el cumplimiento y amplía la base de recaudación, aumentando así los ingresos del Fisco.

Al eliminar la distorsión que genera la diferencia de tasa entre lo que pagan actualmente en Chile las empresas (17%) y las personas (hasta 40%), se eliminaría la principal tentación de disminuir la renta gravable, puesto que al haber una misma tasa (por ejemplo de 25%) tanto para las empresas como para las personas, desaparecería el incentivo para crear sociedades cuyo único objetivo es evitar el impuesto global complementario mediante la afectación de las rentas solamente a la tasa de primera categoría de 17% . Igualmente, reducir la tasa de impuesto adicional de 35% a 25% haría más competitivo al país para atraer inversión extranjera.

Con la eliminación de tratos preferenciales, pierde razón de ser la estrategia de recurrir a planificaciones tributarias para recharacterizar las transacciones, vistiéndolas con figuras legales que amparen una tributación inferior. También disminuye considerablemente el monto de la evasión fiscal, ya que ésta pierde rentabilidad en el cálculo costo-beneficio por parte de los contribuyentes. Es decir, con el Flat Tax son los sectores más pudientes quienes *efectivamente* tributan. Dada la alta competitividad fiscal que obtiene el país al adoptar este sistema, también se amplía la base tributaria al fomentar la llegada de inversiones extranjeras con el correspondiente aumento en el número de contribuyentes (tanto nuevas empresas como personas naturales).

E. Medida complementaria: Impuesto Negativo (INR)

El Flat Tax, a pesar de consistir en una tasa plana, igualmente es un impuesto progresivo, pues mantiene exento a las personas naturales y jurídicas que no llegan a obtener un determinado nivel de renta anual. Esta excepción al Flat Tax tiene como fin brindar un tratamiento diferenciado a favor de los sectores más pobres que quedan exentos del pago del impuesto.

Considerando que quienes se verían más beneficiadas con una tasa plana y reducida serían las personas de clase media cuyos ingresos se encuentran en los tramos de renta superiores, para compensar la desigualdad en la distribución del ingreso el Estado debería transferir a los más pobres parte de los mayores ingresos que obtenga producto de la mayor eficiencia del sistema tributario. Para lograr lo anterior, no sería suficiente la existencia de un tramo de renta exento.

Esto podría lograrse mediante un “**Impuesto Negativo sobre la Renta**” (INR) o subsidio, en virtud del cual las familias más pobres recibirían asistencia financiera o en especie, complementándose, por cierto, con medidas que incentiven el trabajo (en épocas de crisis podría aceptarse -sin trabas- que los bancos ocupen como gasto la condonación de parte de las deudas de PYMES, por ejemplo).

Chile puede continuar con una política fiscal tradicional, imponiendo altos costos de cumplimiento a los contribuyentes, premiando a los grupos de interés, gravando la producción y el crecimiento

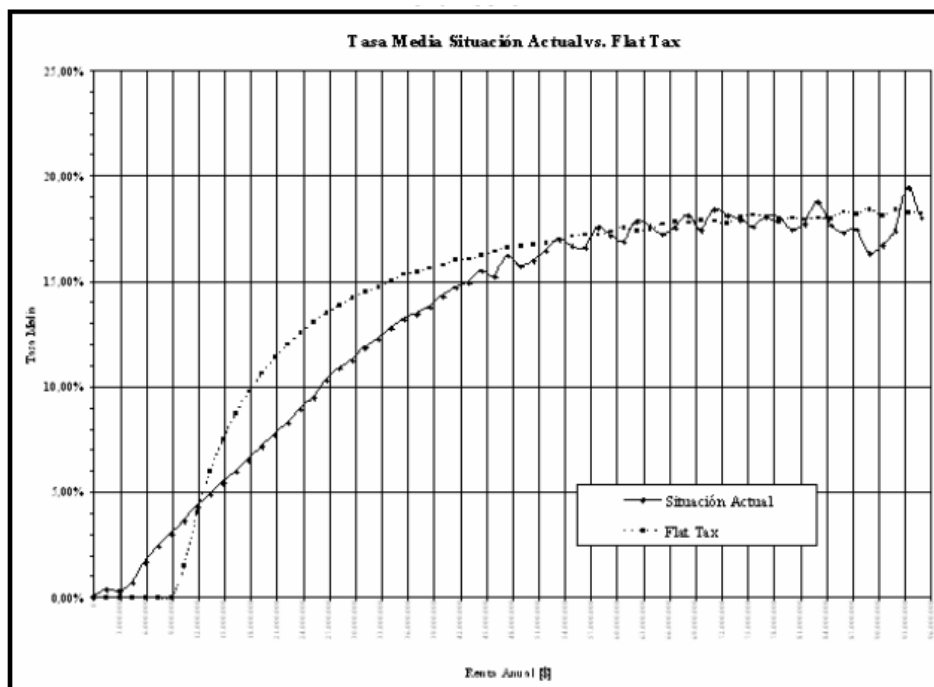


económicos y generando pérdida de competitividad. La otra opción es establecer un sistema de Flat Tax, el cual ha comprobado su eficacia en los países que lo han adoptado, aumentando la recaudación.

La propuesta del Flat Tax cumple con los objetivos de:

- Aumentar la capacidad de financiar el gasto público.
- Lograr una distribución más equitativa de la carga tributaria.
- Obtener competitividad fiscal.
- Crear un contexto tributario favorable al crecimiento económico.

Un estudio (Jorratt, 2003) evaluó la aplicación de una reforma consistente en una **igualación de las tasas de impuesto a las empresas y marginal máxima de las personas en un 20%, en un esquema tipo flat tax con un tramo exento amplio, combinado con la derogación masiva de incentivos tributarios**. El resultado encontrado fue que el esquema propuesto permitía un aumento moderado de la recaudación y una progresión de tasas medias similar al esquema actual, según se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Jorratt (2003)

En consecuencia, es de esperar que la aplicación ya sea de un **flat tax** con tasa de 25% o de una escala progresiva con una tasa marginal máxima algo superior a 20%, **tendría un efecto positivo sobre la progresividad de la estructura tributaria**. Este efecto sería aun más positivo si la recaudación adicional derivada de la modificación del impuesto a la renta se compensara con una reducción en la tasa del IVA.

En suma, este sistema permitiría que los impuestos se recauden de forma más llevadera, aceptable y eficiente, pero menos injusta y perjudicial, siendo un paso hacia la construcción de una sociedad más humana, digna, justa y próspera.



III. Reformas regulatorias

Reconociendo que los impuestos cumplen una función que va más allá de la mera recaudación de recursos para el fisco y que pueden influir en el comportamiento de la economía y de la sociedad, se proponen las siguientes reformas tendientes a modernizar el sistema tributario chileno y a dotar al país de competitividad internacional:

A. Incentivo para el desarrollo económico y social de las comunidades

En la actualidad, cuando las empresas son socialmente responsables y actúan de manera proactiva y positiva, no sólo precaviendo y mitigando el impacto que sus actividades generan en el medioambiente y las comunidades, sino que van más allá de cumplir con la normativa legal mínima aportando y contribuyendo a las comunidades mediante el financiamiento de proyectos sanitarios, viales, educativos o de regadío, el Fisco las castiga aplicándole al gasto respectivo un impuesto de 35%.

Proponemos que las empresas puedan descontar tributariamente los gastos incurridos en beneficio de las comunidades donde operan, con ciertos topes máximos. Esto iría en línea con el *Código de Conducta* que busca normar los proyectos de inversión en los territorios indígenas para que dichas comunidades puedan participar de sus beneficios mediante la creación de un sistema de certificación similar al de impacto ambiental a cargo de la Comisión Nacional del Medioambiente (Conama). Esta propuesta determina y pondera las inversiones en las comunidades indígenas y busca “evitar, minimizar, o compensar los impactos adversos sobre las comunidades que habitan en el área de influencia del proyecto”. Además, “apoya a las comunidades afectadas, fomenta el que puedan incidir en el desarrollo del proyecto y que *participen en sus beneficios*”. De esta misma lógica deberían poder beneficiarse todas las comunidades cuando las empresas voluntariamente decidan contribuir al desarrollo y bienestar de los habitantes de la zona respectiva.

B. Incentivo para el desarrollo medioambiental

Considerando los nocivos efectos del cambio climático con sus negativos impactos en diversas actividades económicas (turismo, agricultura) así como sus efectos en la salud humana resulta imperativo fomentar que se les permita a las empresas gastar en medidas beneficiosas para el medio ambiente.

Lo anterior es válido para todo tipo de industrias (no sólo las empresas generadoras de energía). La realidad es que incluso el financiamiento de proyectos está condicionado al cumplimiento de estándares internacionales en materia de responsabilidad social empresarial (RSE). Ejemplo de ello es el denominado “Carbon Disclosure Project” (CDP), en virtud del cual los inversionistas internacionales condicionarán su financiamiento en la medida que se certifique que las industrias cumplan con ciertos estándares para medir, administrar y reducir sus emisiones de contaminantes.

Para tal efecto proponemos incentivos tributarios que fomenten la reforestación y la utilización de energías renovables. Por ejemplo, podría eximirse de IVA la importación de maquinarias o activos destinados a la generación de energías limpias u otorgar un plazo inicial de exención de impuesto a la renta a favor de empresas de generación de energía solar y eólica.



IV. Reformas recaudatorias.

Actualmente nuestro sistema de la renta recibe críticas de diversa índole y de diferentes actores, principalmente debido a ciertas disfuncionalidades que presenta frente a nuevos negocios o los efectos de la globalización en los últimos años. En efecto, nuestra Ley de la Renta tiene sus cimientos en la Ley N° 15.564 de 1962 y, a la fecha, no ha recogido de manera armónica y eficiente ciertas conductas y negocios.

Una modernización del sistema tributario en su conjunto requiere también estar a la altura de los países que integran la OCDE. Además, se requiere del correspondiente aumento en la recaudación que compense el gasto tributario que significan los beneficios propuestos a favor de los contribuyentes.

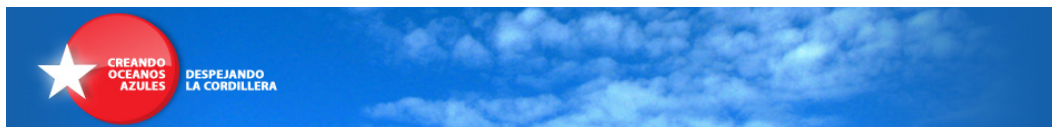
En general se espera que un sistema tributario moderno de impuestos directos e indirectos propenda al cumplimiento de los principios enunciados, junto con evitar la doble tributación internacional e interna y recoger las normas de control mínimas que protejan la base imponible tributaria. Junto con abordar la evasión, se deben cerrar espacios a la elusión de impuestos.

A. Perfeccionamiento normas precios de transferencia: APA's

La realidad es que no sólo ha aumentado la inversión extranjera en Chile, sino que también las inversiones desde Chile hacia el exterior. Asimismo, junto con la globalización la red de tratados de libre comercio (TLC's) y de convenios de doble tributación suscritos por Chile han aumentado las transacciones entre empresas relacionadas desde y hacia Chile.

Para evitar que las empresas relacionadas artificialmente se asignen gastos e ingresos (vía fijación de precios por sobre o por debajo de mercado) y erosionen la base tributaria, los países han implementado las denominadas normas sobre "precios de transferencia", lo cual permite a la autoridad tasar los precios y cobrar los correspondientes impuestos. En la práctica, la normativa chilena (Art. 38 ley de la Renta) ha sido del todo inoperante en esta materia.

- Se propone perfeccionar esta normativa, dotándola de la sofisticación propia de los países donde sí funciona (México, Brasil, Colombia y Argentina, sin mencionar los países desarrollados).
- Como mínimo (al igual que en Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, México, etc.), el SII debería implementar un formulario o declaración jurada anual para empresas que realizan transacciones transfronterizas con empresas relacionadas.
- Además, se propone otorgar al Servicio de Impuestos Internos (SII) la facultad de negociar y acordar con los contribuyentes "acuerdos anticipados de precios" o "**advance pricing agreements**" (denominados "**APA's**"). Esto le otorgaría a las empresas, por una parte, certeza de que sus precios no serán cuestionados en el futuro inmediato y al fisco, por otra parte, le garantiza una recaudación.



B. Perfeccionamiento de normas sobre exceso de endeudamiento

Para contrarrestar el pago excesivo de intereses a acreedores relacionados (quienes invertían en Chile vía deuda en lugar de capital -caso “Disputada-Exxon”- vale decir, reduciendo la renta tributable del deudor chileno vía gastos excesivos en pago de intereses y al mismo tiempo disfrazando la remesa de utilidades como “pago de intereses” que -en lugar de 35%- tributan sólo con 4% de impuesto adicional), se incorporaron al Art. 59 de la Ley de la Renta, en el año 2001 y en el marco del “Plan de Lucha contra la Evasión”, ciertas normas sobre exceso de endeudamiento.

Según la norma, cuando la relación deuda relacionada v/s patrimonio excede la proporción 3:1, los intereses se gravan con tasa de impuesto adicional de 35% (en lugar de 4%), debiendo ser soportado el 31% de diferencia por el deudor o pagador del interés relacionado. No obstante, cuando el acreedor relacionado extranjero otorga el préstamo vía una figura conocida como “**Back-to-Back**” (depositando los fondos en un banco extranjero para que sea éste quien figure como acreedor “independiente” o “no-relacionado”), la norma se burla.

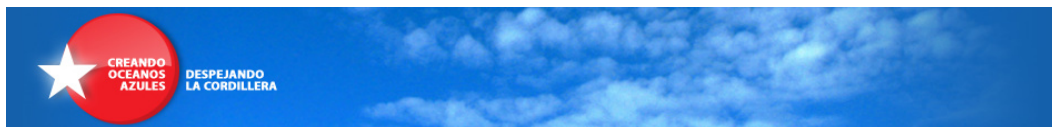
- Proponemos que se cierre este vacío legal y que se modifique la norma, en el sentido de establecer expresamente que el préstamo otorgado a través de un banco intermediario se considera como préstamo relacionado, aplicándose en consecuencia el impuesto de 25% (misma tasa uniforme que el flat tax, pero superior al 4%).
- Además, habría que ajustar la **forma de cálculo del exceso** teniendo en consideración que actualmente por debilidad de la norma es posible contratar hasta **36 veces el patrimonio** sin incurrir en exceso de endeudamiento.

C. Reducción de asimetría entre la tributación de las rentas del capital y del trabajo vía: Limitación de pérdidas tributarias (prescripción e imputación selectiva) & modificación del FUT

En la actualidad, Chile es uno de los pocos países en el mundo donde las pérdidas tributarias subsisten indefinidamente y tienen vida ilimitada, pues se permite que las pérdidas tributarias sean deducidas de las utilidades futuras, sin límite de tiempo. Si en el año en que se producen las pérdidas la empresa tiene utilidades acumuladas, se pueden imputar contra esas utilidades y solicitar la devolución del impuesto que pagaron en su oportunidad. Esto además abre la posibilidad para que empresas, vía planificaciones, en cualquier momento realicen reorganizaciones empresariales (fusiones y adquisiciones) que les permitan no pagar impuestos vía el aprovechamiento de las pérdidas tributarias para absorber y cancelar toda utilidad tributaria.

El uso de pérdidas tributarias, junto al uso de otros beneficios, franquicias y exenciones, determinan una tasa **efectiva de Primera Categoría que es inferior a la tasa legal de 17%**. En efecto, en la siguiente tabla se muestra que la tasa media del IPCA en 2006 es de **13,5%**, aun cuando en dicho cálculo se considera solamente el efecto de los créditos contra el impuesto.

Impuestos pagados por las rentas del capital			
	2004	2005	2006
Primera Categoría			
Utilidad Tributaria (1)	7.695.713	10.384.778	12.300.729
x Tasa	16,5%	17,0%	17,0%
= Impuesto antes de créditos y rebajas	1.269.793	1.765.412	2.091.124
- Créditos contra el impuesto	122.218	135.182	156.311
= Impuesto antes de rebajas	1.147.574	1.630.230	1.934.813
- Rebaja SENCE	76.258	61.092	69.754
- PPM utilidades absorbidas	239.033	155.746	167.941
- Otras rebaja	44.560	34.398	36.558
= Impuesto Neto (2)	787.723	1.378.994	1.660.560
Tasa promedio	10,2%	13,3%	13,5%



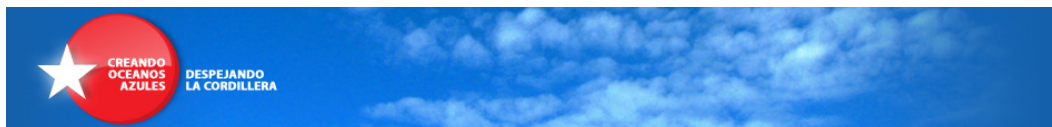
- En este sentido, proponemos que -al igual que en países como EE.UU., Brasil, Argentina, España- las referidas pérdidas **prescriban** o se extingan al cabo de un plazo de 5 años (que es el período de vigencia promedio en los demás países). La conservación de las pérdidas tributarias a perpetuidad configura a todas luces un abuso, siendo que incluso a la depreciación o amortización se le asigna un límite.
- Para ser coherente, una reforma que restrinja la vida útil de las pérdidas tributarias necesariamente debería también modificar el sistema de control de "FUT" en forma indeterminada en el tiempo y la tributación sobre base del retiro para el consumo. Posiblemente lo anterior implique retornar al sistema contable de la renta devengada como base del momento en que se deba pagar tanto los impuestos a nivel de empresas como de personas.

En Chile las rentas empresariales soportan una carga tributaria menor que las rentas del trabajo, derivada de la aplicación del impuesto sobre la base de los retiros, tal como se explicó en la sección anterior. Una forma de evaluar la magnitud de este beneficio tributario es a través de la cuantificación de la tasa media de tributación que afecta a las rentas empresariales, comparada con la que soportarían bajo un esquema de base devengada, como el que afecta a las rentas del trabajo dependiente. Como se dijo, llama la atención que la tasa promedio de Primera Categoría, la que producto de los créditos y rebajas que concede la legislación, se sitúa en un 13,5% en el año 2006, aún cuando la tasa legal es de 17%. Al agregar los impuestos personales, la tasa promedio sobre las rentas del capital llega a 15,2% en 2006.

De aplicarse la **base devengada**, la tasa media sobre las rentas del capital habría sido un 26,5% ese mismo año, esto es, 11,3 puntos porcentuales superior a la efectiva, diferencia que es similar en años anteriores. Esta diferencia es más o menos la que se produce entre un empresario y un trabajador dependiente con igual nivel de renta, lo que da cuenta de un **sacrificio de la equidad horizontal del sistema tributario en búsqueda de una mayor eficiencia**.

Recaudación potencial con base devengada			
	2004	2005	2006
Primera Categoría (no cambia)	787.723	1.378.994	1.660.560
Impuesto Global Complementario			
Utilidad Tributaria	5.134.689	7.468.894	7.685.959
x Tasa media	27,0%	27,0%	27,0%
= Impuesto según tabla	1.385.750	2.015.705	2.074.287
- Crédito de Primera Categoría	847.224	1.269.712	1.306.613
= Impuesto Neto (3)	538.526	745.993	767.674
Impuesto Adicional			
Utilidad Tributaria	2.561.024	2.915.884	4.614.770
x Tasa	35%	35%	35%
= Impuesto según tabla	896.358	1.020.559	1.615.169
- Crédito de Primera Categoría	422.569	495.700	784.511
= Impuesto Neto (4)	473.789	524.859	830.659
Total Impuestos sobre las rentas del Capital (5 = 2+3+4)	1.800.038	2.649.847	3.258.893
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital (5/1)	23,4%	25,5%	26,5%

No obstante lo anterior, como el tratamiento preferencial a las rentas empresariales no es una rebaja de impuestos sino sólo una postergación de ellos, cabría esperar que la diferencia de tasas medias se revirtiera en algunos años, cuando los retiros y dividendos superen a las utilidades devengadas. En la práctica, esta situación no ha ocurrido.



La siguiente tabla ayuda a entender por qué: **anualmente las empresas, en promedio, no distribuyen más allá del equivalente a un tercio de las utilidades devengadas en el mismo año**, entendiendo por utilidades distribuidas aquellas que llegan a manos de personas naturales, para su consumo, o que son remesadas al exterior.

**Política de distribución de utilidades
según datos tributarios
En millones de pesos de cada año**

Año	Utilidades tributarias (1)	Utilidades distribuidas (2)	(2) / (1)
2001	5.951.961	1.888.213	31,7%
2002	6.634.503	2.142.157	32,3%
2003	6.994.317	2.475.356	35,4%
2004	7.695.713	2.633.026	34,2%
2005	10.384.778	2.826.584	27,2%
2006	12.300.729	3.660.279	29,8%

- Otra limitación importante que se propone al uso de pérdidas tributarias consiste en limitar la **imputación de pérdidas de fuente extranjera exclusivamente en contra de utilidades que también son de fuente extranjera** (de manera similar a lo que hace la legislación de Argentina).

D. Tributación de rentas devengadas del extranjero – reglas CFC

Según la Ley de la Renta chilena, cuando se trata de rentas originadas en filiales o subsidiarias extranjeras, las empresas tributan sobre dichas rentas sólo una vez que aquellas hayan sido “percibidas” materialmente (a diferencia de lo que ocurre con las rentas de agencias extranjeras, las cuales se reconocen y tributan tan pronto están “devengadas” o se tiene título o derecho a ellas conforme al balance de fin de año.

En cambio, cuando se trata de rentas de fuente chilena, éstas tributan tan pronto se encuentren “percibidas” o “devengadas”, cualquiera sea el evento que ocurra primero.

No se observa razón que justifique este tratamiento diferenciado entre rentas de fuente nacional y rentas de fuente extranjera.

- Se propone, de manera similar a lo que hacen las legislaciones de otros países (“Controlled Foreign Corporation Rules” o “CFC Rules”), que al menos las inversiones o rentas pasivas de sociedades extranjeras en las cuales se posea 10% o más de participación, sean reconocidas como parte integrante de la renta imponible chilena y, en consecuencia, tributen en Chile aún cuando no hayan sido materialmente percibidas o remesadas hacia Chile.



E. Facultad de interpretación para el SII

Conforme al Art. 6 del Código Tributario, le corresponde al Servicio de Impuestos Internos la facultad de “interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos”.

No obstante, el SII carece de la facultad de interpretar los contratos firmados entre los contribuyentes, quienes en ocasiones simulan un contrato distinto al que realmente están celebrando.

A pesar de que el SII puede interpretar administrativamente las leyes tributarias y a pesar de que según el Art. 1545 del Código Civil “todo contrato legalmente celebrado es ley para las partes contratantes”, conforme a nuestro ordenamiento jurídico el Servicio carece de la facultad de calificar una “simulación”, puesto que se necesita que sea un tribunal el que en forma previa determine si hubo o no simulación.

- Proponemos que se modifique el Código Tributario, agregándose al listado de **facultades legales del Director del Servicio de Impuestos Internos (Artículo 6° del Código Tributario) la de interpretar los contratos cuando a su juicio exista simulación** de un contrato distinto, especialmente cuando resulte evidente que no existe “legítima razón de negocios” que justifique el contrato simulado y cuando el único fin y propósito del contrato que se aparenta sea el no-pago del impuesto que genera el hecho gravado que se oculta o disimula.

Dado que se trataría de un ajuste radical, debería contemplarse la posibilidad de apelar o **recurrir de la calificación de simulación ante los nuevos tribunales tributarios independientes**, de modo que este proceso esté un marco procesal claro, justo y, especialmente, expedito.

- Otro aspecto que podría considerarse son los “**Advance Tax Rulings**” u **Oficios Anticipados sobre esquemas tributarios**, que permiten a una administración tributaria (como sucede en Holanda, por ejemplo) tomar conocimiento de una planificación tributaria, evaluarla e informar al público si es agresiva o se encuentra dentro de un marco aceptable.

Normalmente estas reglas van acompañadas de sanciones a los “promoters” de planificaciones tributarias agresivas.

F. Tratamiento sistematizado de paraísos tributarios

Si bien el actual Gobierno se encuentra actualmente tramitando en el Congreso una reforma destinada a flexibilizar el secreto bancario para así cumplir con los requisitos exigidos por la OCDE para el ingreso de Chile como miembro de dicha organización, en nuestra legislación no existe un tratamiento homogéneo y sistematizado de transacciones efectuadas con paraísos tributarios. Solo existen normas esporádicas y aisladas (por ejemplo, la tasa de impuesto adicional aplicable a pagos de servicios de asesorías técnicas efectuados hacia paraísos tributarios es de 30% en lugar de 15%; no se pueden constituir en Chile “sociedades plataforma” cuando los socios o las inversiones están radicadas en paraísos tributarios, etc.)

- Proponemos una norma que sancione de forma sistematizada y general todas las transacciones que involucren paraísos tributarios.



G. Amortización de Goodwill Tributario

Para efectos de tratamiento tributario del goodwill o mayor valor pagado en la adquisición de una empresa, **la ley chilena NO regula el goodwill** (comúnmente, las legislaciones de otros países permiten que este “mayor valor” o goodwill pagado sea tratado como “activo”, sujeto a amortización por cierta cantidad de años). No obstante, por la vía administrativa, **el Servicio de Impuestos Internos (SII) ha creado una figura que permite el aprovechamiento de la amortización de este goodwill. Este método, como se explicará, resulta perjudicial para el interés fiscal, por cuanto genera una merma en el flujo presente de recaudación.**

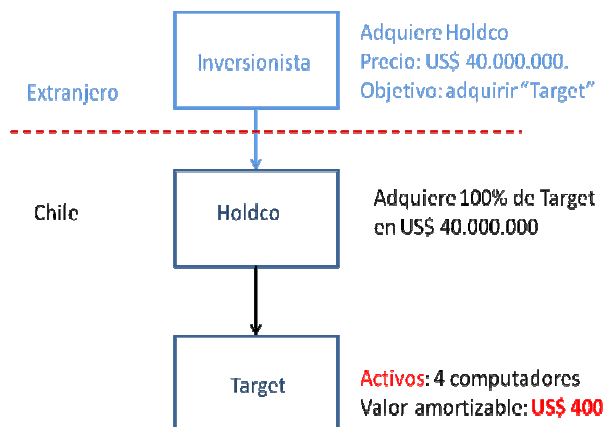
La figura se creó para el caso específico del mecanismo de **fusión** (concretamente para la denominada “*fusión por absorción*”, donde una empresa adquiere el 100% de las acciones de otra - conocida como “target” u objetivo- y en consecuencia la disuelve/liquida, haciéndose dueña, por esta vía, de todos sus activos y pasivos de la empresa adquirida) y consiste en lo siguiente:

El “mayor valor”, **goodwill** o valor pagado por las acciones de la sociedad adquirida **se distribuye entre los “activos no monetarios” de esta última** (y que pasan a ser de la adquirente).

En consecuencia, si se pagaron US\$ 40.000.000 por las acciones de una sociedad constituida en Chile, esta cifra debe “distribuirse” entre los “activos no monetarios”. Es decir, si la sociedad tenía 4 computadores que ya habían sido parcialmente depreciados (quedándoles aún dos años de depreciación por delante) y cuyo valor residual actual era de US\$ 100 (cien) por cada uno, en virtud de la fusión por absorción pasan a ser de propiedad de la empresa absorbente y, de ahí en adelante, **el valor amortizable de cada computador sube -por arte de magia- desde los referidos US\$ 100 a US\$ 10.000.100** cada uno, Esto da un nuevo valor total (por el conjunto de los activos, representado por los 4 computadores que valían US\$ 100 cada uno) de **US\$ 40.000.400**, monto que deberá ser **amortizado en los dos años restantes de vida amortizable que le quedaban a dichos activos.**

Se hace espacial énfasis en que la diferencia entre el valor pagado por las acciones y el valor de los activos de la empresa adquirida es a menudo exagerada.

Como resulta evidente, una cifra de US\$ 40.000.400 amortizable en 2 años, por una empresa que tenía solo US\$ 400 en activos, arroja como resultado una gigantesca **pérdida tributaria**, la cual se arrastra indefinidamente hacia el futuro y la cual garantiza que la empresa, aún cuando sea rentable y genere utilidades, **no pague impuesto a la renta por muchos años venideros.**

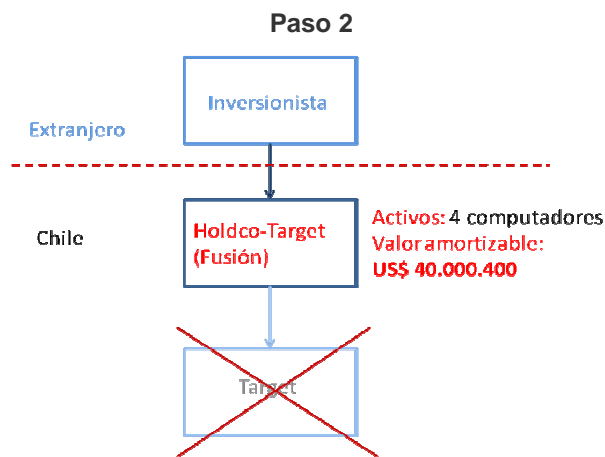


- Lo que se propone no es eliminar la amortización del goodwill, sino que crear una **normativa legal** (inexistente a la fecha) que **regule el tratamiento tributario del goodwill** y que termine con un **abuso** que significa un grave perjuicio fiscal.



Lo anterior podría lograrse, por ejemplo, reconociendo legalmente la condición de activo tributariamente amortizable de cualquier goodwill o mayor valor, pero **estableciendo claramente que el plazo de amortización no será -como en la actualidad- por la vida útil que le reste a los activos de la empresa adquirida (que a menudo es de uno o dos años) sino que por un plazo nuevo, de 20 años** (como en España).

Esto, a la par que reconoce la amortización del goodwill, lo regula de tal manera que **elimina la distorsión presente, la cual genera grandes pérdidas tributarias y altera gravemente el flujo de la renta líquida imponible de las empresas que se reorganizan o que son adquiridas por otras, ocasionando un grave perjuicio a la recaudación fiscal**. El referido perjuicio consiste en que evidentemente vale mucho más recaudar impuestos AHORA, que en 20 años más cuando ya se hayan acabado las pérdidas tributarias (por aplicación del valor del dinero en el tiempo, perjudicando el *flujo de caja* del Fisco), fecha en la cual -peor aún- es posible que incluso se ponga término a la empresa, por lo cual posiblemente NUNCA pague impuestos.



Nótese que la amortización de los US\$ 40.000.400 ocurre en el lapso de 2 años, que era la vida útil amortizable que le restaban a los activos (computadores) ya previamente depreciados. Esto genera una enorme pérdida que se traduce en que la empresa “*Holdco-Target*” de inmediato deje de pagar impuestos (aún cuando genere utilidades) hasta que se agote la referida pérdida tributaria.



H. Perfeccionamiento del sistema de créditos por impuestos soportados en el exterior

Sujeto a que se mantenga el principio de renta mundial, en la actualidad el sistema de créditos presenta diferencias significativas según las rentas provengan de un país sin Convenio para evitar la doble tributación internacional o respecto de un país con el cual sí se cuenta con un Convenio.

En el primer caso (rentas que tributaron en un país sin convenio), la procedencia del crédito se encuentra restringida a unas cuantas rentas y con topes inferiores al segundo caso.

Además, el crédito respecto de dividendos y retiros del extranjero presenta diferencias que pueden inducir a las empresas a interponer contratos o sociedades, o bien, a utilizar países con Convenio, lo que supone entorpecer el flujo de capitales no por una conducta de las empresas sino por diferencias no queridas incorporadas en la Ley.

- Se recomienda armonizar el tratamiento de créditos por impuestos pagados en países con los cuales no existe convenio de doble tributación con los créditos que proceden cuando se aplica un convenio de doble tributación.

I. Casos de cierres de inversiones en el país con excedentes que no generan tributación

Actualmente, los retiros efectuados desde establecimientos permanentes tributan hasta el monto de las utilidades tributables acumuladas.

Por razones de mecanismo de la Ley, en ocasiones las empresas extranjeras, junto con llevarse el total del capital invertido y las utilidades tributables acumuladas, se llevan también utilidades financieras que -por razones de texto- actualmente no se encuentran sujetas a tributación.

Las mismas consecuencias se observan en los casos de sociedades de personas que hacen término de giro y en sociedades con retiros en exceso que resultan absorbidas.

- Se sugiere la corrección de esta situación, vía modificación del texto de la ley, a fin de propender la equidad y justicia tributaria enunciados.

J. Reorganizaciones internacionales

Actualmente, no existe un **estatuto tributario orgánico** para los procesos que involucran empresas situadas en Chile y en el exterior, lo que resulta ser particularmente sensible cuando los valores que se establecen en esos procesos pueden afectar la base tributaria del país.



K. Establecimientos permanentes en Chile de empresas extranjeras

Actualmente la Ley de la Renta consagra el principio de tributación sobre rentas de fuente chilena para los *establecimientos permanentes* (EP o agencias) de empresas extranjeras. Asimismo, se reconoce como EP a aquellas entidades que formalmente así lo demuestren a la administración fiscal.

Suponiendo que sigue vigente el principio de renta mundial, la aplicación del primer criterio supone una renuncia voluntaria a las rentas extranjeras que puede obtener el EP situado en Chile, lo que no se condice con el tratamiento tributario otorgado en otros países y, además, sirve como elemento de planificación tributaria agresiva. Se sugiere ampliar el criterio a renta mundial respecto de las rentas atribuibles al EP.

- En relación a la formalidad de los EP en Chile, tampoco se condice con los criterios utilizados por otros países cuyas administraciones tributarias tienen la **facultad de identificar y establecer la existencia de un “EP de hecho”**. Esta materia resulta ser sensible en aquellos casos en que en virtud de un Convenio para evitar la DTI nuestro país cede la potestad tributaria de los denominados “beneficios empresariales”, potestad que únicamente puede recuperar si la empresa extranjera opera en el país por medio de un EP formal o de hecho, debiendo en este último caso la administración fiscal fijar su existencia y proceder a los cobros respectivos.

L. Enajenación de inversiones en el exterior con activos generadores de rentas en Chile

Cuando un inversionista extranjero vende una sociedad domiciliada en el extranjero -islas Caymán, p. Ej.- que a su vez es dueña de una inversión en Chile, a otro extranjero, la ganancia NO tributa en Chile, a pesar de ser la renta de fuente chilena.

Los inversionistas extranjeros, comúnmente antes de siquiera entrar en Chile ya planifican su eventual salida y para ello siempre consultan cómo operan en Chile las normas de “*indirect taxation*”. La respuesta invariablemente es que en Chile el Artículo 10 de la Ley de la Renta sólo grava esa ganancia cuando el comprador está domiciliado en Chile, pero no cuando quien compra es otro inversionista extranjero.

Esta situación claramente constituye un incentivo (no deseado) a la inversión extranjera, pero es un hecho que el Comité de Inversiones Extranjeras ya no otorga DL 600, por cuanto Chile en la actualidad ya ofrece suficientes garantías de estabilidad política y económica, así como certeza jurídica.

El actual inciso 2º del Art. 10 de la Ley de la Renta constituyó un intento por poner un atajo a las ventas de empresas en el exterior cuyo valor está determinado por empresas situadas en Chile. El caso emblemático fue el de la *Cía. Disputada de Las Condes* (donde EXXON vendió su agencia en islas Caimán que era dueña de *Cía. Disputada de Las Condes a Anglo American-Chile*), pero ha habido otros casos, con consecuencias similares (HEINEKEN, 2003).

- Al respecto, se recomienda seguir el ejemplo de algunos países, los cuales utilizan los denominados “**impuestos a la salida**”, que nacen en el momento en que este tipo de operaciones transfronterizas ocurren. Usualmente, lo que se hace es establecer una obligación tributaria a la empresa (chilena, en este caso) que da valor a la operación. Se trata de un mecanismo sencillo que consiste en que la empresa local objeto de la operación extranjera debe considerar retirada o distribuida la proporción de utilidades retenidas que indirecta o directamente corresponden al vendedor en el extranjero. Luego, sobre el monto resultante se aplican los impuestos finales que correspondan.



M. Perfeccionamiento del sistema de retenciones

En la actualidad es posible que al comprador de derechos sociales o acciones habituales vendidos por una empresa extranjera, le asista la obligación de efectuar una retención de 20% sobre el precio de venta sin atender al verdadero resultado de la operación.

Esto ha sido criticado por los inversionistas extranjeros por cuanto afecta a sus decisiones de flujos e incluso en algunos casos ha motivado que la operaciones se realicen en el extranjero sin generar hecho gravado en Chile (véase caso HEINEKEN de 2003).

- Se propone otorgar la posibilidad al contribuyente extranjero que presente una sola declaración de impuestos anticipada y única para el impuesto de Primera categoría y el impuesto adicional conjuntamente, para que solucione la totalidad de su carga tributaria de una sola vez y sobre la base de sus resultados o utilidades. Esto no sólo libera al contribuyente extranjero de la carga absurda de efectuar anticipos excesivos, sino que le permite al Fisco recaudar impuestos en forma anticipada y ahorrar los costos de administración (fiscalización y futuras devoluciones por anticipos pagados en exceso).

N. Modificaciones a la tributación de empresas y empresarios

Entre las modificaciones de tributación también se propone:

- Extender el régimen simplificado del artículo 14 ter a las sociedades y contribuyentes no afectos a IVA. Simultáneamente, derogar todos los demás regímenes de tributación simplificada, vales decir, renta presunta, artículo 14 bis y pequeños contribuyentes.
- Derogar el crédito de Primera Categoría por las contribuciones de bienes raíces, actualmente aplicable a las empresas agrícolas, constructoras y de explotación de bienes raíces.
- Derogar el crédito del 4% por compras de activo fijo.
- Eliminar la amortización acelerada de los gastos de organización y puesta en marcha, admitiendo sólo su amortización normal.

O. Tributación de las Ganancias de Capital

En cuanto a la tributación de las ganancias del capital se propone:

- Gravar con los impuestos normales todas las ganancias de capital actualmente exentas, en particular acciones y bienes raíces.

Para evitar los problemas de sobretributación derivados de la aplicación de impuestos progresivos sobre ganancias de capital realizadas que se han ido devengando durante muchos años, se propone el siguiente mecanismo de tributación:

- Incorporación a la renta anual de las ganancias de capital anualizadas, es decir, la ganancia de capital total dividida por el número de años que se mantuvo el activo.
 - Luego, aplicar al resto de las ganancias de capital, la tasa media de tributación personal.
- En el caso particular de las ganancias de capital de los bienes raíces, actualmente no afectas al impuesto cuando son obtenidas por las personas naturales, se propone establecer un tramo exento, en beneficio de aquellas personas que venden su casa habitación.
 - Se propone definir la ganancia de capital de los bienes raíces como la diferencia entre el precio de venta del bien raíz y su costo de adquisición previamente depreciado, ambos valores actualizados por IPC, e incorporando al costo las mejoras financiadas por el propietario, que sean normalmente avaluadas por el SII. Esto último sería también un incentivo para que los propietarios soliciten el avalúo fiscal de las mejoras, mejorando de paso el rendimiento del Impuesto Territorial.



P. Tributación de las rentas de capitales mobiliarios

En cuanto a la tributación de las rentas de capitales mobiliarios se propone:

- Elevar de 4% a 10% el Impuesto Adicional a las remesas de intereses al exterior. Cabe señalar que la tasa de 10% está en línea con los Convenios de Doble Tributación suscritos por Chile (que estipulan tasas entre 5% y 15% según sea la calidad del acreedor, primando siempre la tasa del tratado cuando sea aplicable por sobre la legislación nacional).

Q. Tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas

En cuanto a la tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas se propone el siguiente esquema de tributación:

- a. Si el bien raíz es explotado por una persona natural que no lleva contabilidad completa, las rentas de arrendamiento estarían exentas del IPCA y afectas al IGC o IA, sobre la base de renta efectiva determinada mediante la contabilidad simplificada del artículo 14 ter.
- b. Si el bien raíz es explotado por una persona natural con contabilidad completa o por personas jurídicas, las rentas de arrendamiento quedarían afectas a IPCA e IGC o IA, determinadas sobre la base de contabilidad completa.
- c. Respecto de las viviendas acogidas al **DFL 2**, se propone derogar la franquicia para las viviendas DFL 2 que se construyan con posterioridad al cambio legal y por tanto se sometan al tratamiento descrito arriba.