

PROYECTO DE LEY QUE PERFECCIONA LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA A FIN DE FINANCIAR LA REFORMA EDUCACIONAL

15 de junio de 2012

1. Reforma tributaria y sustentabilidad de mediano plazo del gasto público

- **En los últimos dos años el Ejecutivo ha comprometido una serie de gastos permanentes sin acompañarlos de nuevas fuentes de ingresos permanentes** (medidas como el Ingreso Ético Familiar, la extensión del post natal, la eliminación del 7% para salud de los jubilados y mayores becas en educación superior implican un gasto permanente de US\$800 millones anuales). En ese sentido, **se valora que el Ejecutivo se haya abierto a una reforma tributaria que genere mayores ingresos fiscales estructurales** (en especial, que la tasa de impuesto a la renta de primera categoría suba a 20% y que se apliquen medidas para reducir la elusión).
- Sin embargo, **no es claro que lo que se espera recaudar sea suficiente para cubrir los gastos ya comprometidos**, a los que deben sumarse aquellos nuevos gastos anunciados por el Ejecutivo en materia de beneficios en educación, carrera docente, subsidio permanente al TRANSANTIAGO, FONDENOR, entre otros.
- Considerando la información presentada por DIPRES en octubre de 2011, actualizada en su componente de gastos acorde a la ley de presupuestos aprobada para 2012, se obtiene que **el espacio de gasto público disponible luego de considerar el gasto comprometido es de sólo 0,8% del PIB para el período 2013-2015. Esto es un margen mucho más estrecho que el existente en las proyecciones de años precedentes** (4,0% del PIB en promedio para las cinco proyecciones anteriores).
- **La reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo sólo mejora marginalmente esta situación, ya que genera recursos anuales equivalentes a sólo el 0,3% del PIB.** Esto significa que el gobierno que asuma en 2014 tendrá un espacio de gasto casi inexistente para implementar su programa, aun considerando la reforma tributaria en cuestión.
- A la luz de lo expuesto, en el marco de la discusión legislativa de la reforma tributaria **se solicita que el Ejecutivo presente una proyección fiscal de mediano plazo actualizada con todos los gastos comprometidos y anunciados con posterioridad a la aprobación del presupuesto 2012, y con los efectos esperados de la reforma tributaria.** Además, se solicita que informe sobre la estimación de mayores ingresos estructurales que se generarían con las modificaciones tributarias propuestas.

2. Equidad de la reforma tributaria

- **El propio Ejecutivo ha anunciado que uno de los ejes de su propuesta tributaria es la equidad. Este objetivo se comparte plenamente**, dadas las persistentes desigualdades existentes en Chile. Sin embargo, **quedan serias dudas respecto de su cumplimiento.**
- **Actualmente nuestro sistema tributario no mejora la distribución del ingreso** (el índice de Gini permanece casi inalterado antes y después de impuestos). Sí se logran importantes mejoras con la intervención del Estado a través de los subsidios públicos focalizados.
- En este sentido, **varias de las medidas propuestas por el Ejecutivo van en la dirección contraria a mejorar la equidad, pues benefician principalmente al 20% más rico de la población** (como la rebaja

de las tasas de impuesto de segunda categoría, la rebaja del impuesto de timbres y estampillas y las deducciones de impuestos por gastos en educación, a lo que se suma la menor recaudación por impuesto a los combustibles que espera por las modificaciones al SIPCO (Boletín N°8302-05)).

- A la luz de lo expuesto, en el marco de la discusión legislativa de la reforma tributaria **se solicita que el Ejecutivo presente una estimación del cambio en indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso a causa de la reforma** (como el índice de Gini u otro), **así como la distribución por quintiles de ingresos de las distintas medidas**, tanto de alzas como de rebajas de impuestos, en especial, los efectos distributivos de la rebaja de impuestos a las personas y la rebaja del impuesto de timbres y estampillas.

3. Precisiones sobre las estimaciones de mayores ingresos fiscales

- Como se desprende del informe financiero preparado por el Ministerio de Hacienda, **las distintas modificaciones tributarias tienen efectos en la recaudación que han sido estimados con distintos grados de precisión**, dada la información disponible.
- En particular, **parece existir mayor certeza en las estimaciones referidas a las medidas que generan menor recaudación, que a aquellas referidas a medidas que generan alzas, especialmente aquellas que se presentan como perfeccionamientos que reducen la elusión**. Cuantitativamente esto no es menor, por cuanto estas últimas medidas recaudarían en torno a US\$1.000 millones anuales. En estos casos, **si no se pondera adecuadamente la conducta de los contribuyentes, que pueden cambiar una forma de elusión por otra, se puede estar sobreestimando de manera significativa la mayor recaudación**. En este sentido, un caso de especial cuidado es la modificación de los retiros en exceso de las sociedades de personas, que por sí sola se espera que recaude en torno a US\$500 millones anuales.
- **Las dudas sobre poder materializar efectivamente las alzas en recaudación asociadas a las medidas que combaten la elusión se acrecientan, al constatar que en el proyecto de ley no se incluye ninguna medida que fortalezca institucionalmente al Servicio de Impuestos Internos** (por ejemplo en materia de sistemas de información y dotación de personal) para que controle la elusión y la evasión.
- Más aún, **instituciones especializadas en materias tributarias** (colegio de contadores, estudios de abogados, auditoras, asociación de funcionarios del SII, entre otras) **han planteado serios reparos técnicos a la forma específica en que el proyecto propone implementar las medidas para reducir la elusión**, generando dudas sobre su real impacto.
- Es necesario contar con mayor información que la entregada hasta la fecha por el Ministerio de Hacienda sobre los efectos fiscales de las medidas propuestas. Por tanto, en el marco de la discusión legislativa de la reforma tributaria, **se solicita que el Ejecutivo presente un detalle de la forma en que estimó la mayor recaudación para los próximos años asociada a las medidas para disminuir la elusión** (en particular, a cuantos contribuyentes afectarán estas medidas, y de qué contribuyentes se trata por sector económico y nivel de tributación).

4. Alzas de impuestos condicionadas a la aprobación de las bajas

- Cabe resaltar que **el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sujeta la entrada en vigencia de las alzas tributarias a la entrada en vigencia de las bajas**, lo que implica que de votarse negativamente estas últimas las primeras no podrían entrar en vigencia aunque se votasen de manera positiva.

I. INDIVIDUALIZACIÓN DEL PROYECTO

Nº Mensaje: 058-360

Nº Boletín: 8269-05

Fecha de Ingreso: 01/09/2011

Cámara de Origen: H. Cámara de Diputados

Urgencia: Sin Urgencia

II. OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone medidas que apuntan a aumentar los recursos públicos entre US\$ 700 y US\$1.000 millones anuales con el objeto de contar con fondos suficientes para financiar los nuevos compromisos asumidos en materia de educación.

De acuerdo al mensaje, los principios que inspiran el proyecto son: a) equidad en la distribución de los tributos y beneficios; b) suficiencia para hacer frente a los gastos del Estado; c) simpleza que permita una adecuada comprensión y aplicación del mismo y d) certeza de las normas que lo componen.

Finalmente, el mensaje declara que los ejes de la reforma propuesta son: a) aumentar la recaudación; b) introducir alivios económicos a la clase media; c) establecer incentivos al crecimiento económico y d) perfeccionar el sistema, eliminando exenciones injustificadas y el cierre de vacíos que permiten el arbitraje tributario.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Iniciativas tendientes a lograr mayor recaudación

- a) **Aumento de la tasa del impuesto de primera categoría (Artículo 2º, numeral 8, letra a)**. El proyecto de ley propone aumentar de manera permanente la tasa del Impuesto de Primera Categoría por las rentas que se perciban o devenguen a partir del primero de enero de 2012 a un 20%.
- b) **Incremento al impuesto a los alcoholes de mayor gramaje (Artículo 3º, letra d)**. El proyecto de ley distingue, para efectos de la tasa impositiva, entre licores que tengan un grado alcohólico que no exceda de 40 grados, los que mantienen la actual tasa del 27%, y aquellos que tengan más de 40 grados, a los que se les aplicará una tasa del 40%.
- c) **Creación de un nuevo impuesto específico, aplicable a ciertos productos, cuyo manejo como residuos tiene un costo social relevante (Artículo 6º)**. Esto corresponde a lo que

la iniciativa denomina “impuestos verdes”, estableciéndose un gravamen a beneficio fiscal en función de la masa o volumen de los productos gravados (neumáticos, aceites, lubricantes, pilas y baterías, ampollitas y ciertos envases y embalajes) en su primera venta o importación. El tributo se pagará, en el caso de los importadores, antes del retiro de las especies de la Aduana. Los productores nacionales deben pagarlo dentro de los doce primeros días del mes siguiente al que se realizó la venta respectiva.

2. Iniciativas que el Ejecutivo califica como tendientes a aliviar a la clase media

- a) **Disminución de las tasas marginales de los impuestos Único de Segunda Categoría y Global Complementario (Artículo 2º, numeral 19)**. Se propone una rebaja de las tasas marginales del impuesto de segunda categoría (que grava mensualmente y de manera progresiva a las rentas del trabajo dependiente: sueldos, remuneraciones y rentas accesorias o complementarias a las anteriores) y del global complementario (impuesto personal, global, progresivo y complementario que se determina y paga una vez al año por las personas naturales con domicilio o residencia en Chile sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría). Los cambios de tasa se resumen a continuación:

Tramo de Renta Anual (UTA)		Tasa Marginal Actual	Tasa Marginal propuesta gobierno
Desde	Hasta		
0,0	13,5	0,00%	0,00%
13,5	30,0	5,00%	4,25%
30,0	50,0	10,00%	8,75%
50,0	70,0	15,00%	13,50%
70,0	90,0	25,00%	22,50%
90,0	120,0	32,00%	28,80%
120,0	150,0	37,00%	33,30%
150,0	-	40,00%	36,00%

- b) **Reliquidación del Impuesto Único de Segunda Categoría (Artículo 2º, numeral 20)**. Con el objeto de equiparar el tratamiento del trabajador dependiente con aquel que tributa impuesto global complementario, en que la determinación de la base imponible es de carácter anual, se faculta a los primeros para que puedan reliquidar el impuesto pagado mes a mes, considerando las rentas imponibles del año completo, permitiendo de dicha forma que las fluctuaciones en materia de ingresos sean consideradas para efectos de liquidar sus impuestos.
- c) **Crédito imputable contra Impuesto Único de Segunda Categoría o Global Complementario por gastos en Educación (Artículo 2º, numeral 22)**. La ley incorpora un crédito contra el impuesto global complementario y de segunda categoría por los pagos

efectuados por concepto de matrícula y colegiatura en instituciones de enseñanza preescolar, básica y media impartida por instituciones reconocidas por el Estado, ello siempre que se trate de hijos no mayores de 25 años y que los ingresos totales de padre y madre no excedan de 792 UF anuales. El monto anual del crédito será equivalente al 50% de los pagos señalados con un tope de 8,8 UF por cada hijo.

3. Iniciativas que el Ejecutivo califica como de fomento al crecimiento económico

- a) **Disminución de la tasa de impuesto de timbres y estampillas (Artículo 4º y segundo transitorio)**. La tasa del impuesto de timbres y estampillas actualmente equivale al 0,05% del monto de la operación por mes o fracción, dependiendo del plazo del crédito, con un máximo de 0,6% anual. En el caso de operaciones a la vista o sin plazo de vencimiento, la tasa es de 0,25%. El proyecto de ley propone disminuir la tasa del impuesto de timbres a 0,0167% del monto de la operación por cada mes o fracción de mes, con un máximo de 0,2% anual; y en el caso de las operaciones a la vista o sin plazo de vencimiento, la tasa del impuesto disminuye a 0,1%.
- b) **Reducción paulatina del arancel aduanero (Artículo 5º y tercero transitorio)**. Actualmente, el arancel aduanero equivale al 6% del valor de importación de las mercaderías procedentes del extranjero. Debido a los acuerdos comerciales suscritos por Chile, el arancel efectivo que pagan las importaciones se ubica, en promedio, en torno a 1,2% (aproximadamente un 55% de las importaciones ingresa con un arancel de 0%; un 35% con un arancel promedio de 1,5%; y sólo un 13% con un arancel de 6%). El proyecto de ley propone disminuir la tasa a 0% para todas las importaciones, con efecto a contar del 1º de enero de 2015. Desde la fecha de vigencia de la nueva ley y hasta el 31 de diciembre de 2013, la tasa del arancel sería de 4%, y durante todo el año calendario 2014 sería de 2%.
- c) **Exención en el caso del Impuesto Adicional por los pagos efectuados al exterior por licencia del uso de software estándar, incluyendo libros digitales (Artículo 2º, numeral 25, 1)**. Actualmente, el artículo 59, inciso primero, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, grava con Impuesto Adicional de tasa 15% a las cantidades que se paguen desde Chile al exterior por concepto del uso, goce o explotación de programas computacionales, comprendiéndose dentro de este concepto las licencias de uso de los denominados "software estándar". El proyecto de ley propone eximir del Impuesto Adicional a las cantidades que se paguen al extranjero por dicho concepto.

4. Iniciativas que perfeccionan el sistema tributario, eliminando exenciones y limitando arbitrajes tributarios

- a) **Reordenamiento de las normas de tasación (Artículo 1º y 2º, numeral 6, letra f)**. El proyecto de ley sustituye el actual artículo 64 del Código Tributario incorporando los supuestos del artículo 17 N°8 inciso quinto de la ley de la Renta en el precitado artículo a fin de condensar en una sola norma todos los supuestos de tasación. En lo demás no

hay mayores innovaciones salvo lo relativo a las facultades del SII en la tasación de las reorganizaciones internacionales.

- b) **Modernización normas sobre precios de transferencia (Artículo 2º numeral 18, letra e).**
El proyecto de ley faculta al SII para ejercer un mayor control respecto de las transacciones con partes relacionadas. Para ello: a) se incorporan nuevas normas de relación; b) se faculta para la suscripción de acuerdos anticipados de precios; c) se permiten rectificaciones al precio, valor o rentabilidad de las operaciones con partes relacionadas; d) se faculta al contribuyente a aportar los antecedentes que estime prudentes para acreditar los valores utilizados en sus relaciones con partes relacionadas y e) se potencia la capacidad fiscalizadora del SII.
- c) **Mejoramiento de las reglas de fuente (Artículo 2º, numeral 1, letras a, y b).**
Actualmente, las normas sobre fuente están en el artículo 10 de la ley de la Renta. El proyecto de ley se adecúa con miras a gravar en Chile el mayor valor obtenido en la enajenación de inversiones en el extranjero que tengan subyacentes formados por activos chilenos, siempre que mediante dicha enajenación se adquiera o termine de adquirir el 10% o más de la propiedad, control, utilidades o ingresos de una sociedad constituida en Chile, considerando a dichos efectos a las personas relacionadas.
- d) **Homologación tratamiento de las sociedades de personas a las sociedades anónimas.**
- **Retiros en exceso de las sociedades de personas (Artículo 2º, numeral 2 y 3).** El proyecto de ley homologa el tratamiento tributario de los retiros en exceso (utilidades financieras que exceden las tributables) de las sociedades de personas al que hoy tienen dichas distribuciones en las sociedades anónimas, de manera tal que todo reparto de utilidades sea gravado con los impuestos finales, independiente del FUT de la compañía.
 - **Gastos rechazados de las sociedades de personas (Artículo 2º, numeral 9).** Actualmente, las sociedades anónimas pagan por este concepto -en carácter de único- un impuesto a la renta del 35%. En tanto, en las sociedades de personas los gastos rechazados se consideran retiros de los socios, gatillándose en consecuencia, acorde a la tasa que corresponda, el pago del impuesto complementario o adicional. El proyecto de ley unifica el tratamiento aplicando a ambos tipos de sociedades un impuesto único de 35 % en caso de estos desembolsos.
 - **Homologación en la determinación del costo de los derechos sociales y acciones (Artículo 2º, numeral 6, letra b y numeral 17).** Actualmente, las normas para determinar el costo de los derechos sociales son bastante complejas en función de una serie de factores que establece la ley pudiendo equivaler, en algunos casos al valor libro, y en otros, a su costo de adquisición, favoreciendo -por esta vía- a que los contribuyentes arbitren entre enajenar derechos sociales y acciones, según su conveniencia. El proyecto propone que el costo tanto de las acciones como de los derechos sociales sea su valor de adquisición reajustado por el IPC en el período

comprendido entre el último día del mes anterior a la adquisición y el último día del mes anterior a la enajenación.

- **Homologación en el mayor valor obtenido en caso de enajenación (Artículo 2º, numeral 6, letras c y d).** Las ganancias de capital obtenidas por la enajenación de derechos sociales siempre está afecta al régimen general del impuesto a la renta. En cambio, tratándose de acciones, las ganancias de capital en función de una serie de factores podrá estar afecta al impuesto de primera categoría en carácter de único; ingreso no renta o régimen general. El proyecto homologa el mayor valor obtenido en la enajenación de los derechos sociales con el de las acciones.
- e) **Amortización de diferencias de valor de activos en las sociedades absorbidas (Artículo 2º, numeral 5 y numeral 10).** Hoy, la diferencia entre el precio pagado y el valor libro se distribuye entre los activos no monetarios y se deprecia de acuerdo a la vida útil remanente de esos activos. El proyecto de ley establece que la amortización del mayor valor deberá ser distribuida proporcionalmente entre los activos no monetarios, aumentando el valor de éstos hasta su valor de mercado. En caso de existir diferencia, ésta se considerará gasto diferido, pudiendo deducirse en partes iguales en diez ejercicios consecutivos. Igualmente, se reconoce el caso inverso, cuando el valor pagado es inferior al patrimonio tributario de la sociedad absorbida.
- f) **Reglas de tributación de agencias y su reorganización (Artículo 1º y 2º numeral 15).** El proyecto de ley introduce perfeccionamientos al concepto de “establecimiento permanente”. Igualmente, se establecen exigencias para la asignación de activos que haga la casa matriz a su agencia en Chile para ser considerada un tipo de reorganización empresarial libre de la facultad de tasación del SII.
- g) **Normas sobre exceso de endeudamiento (Artículo 2º, numeral 25, literal c).** El proyecto de ley establece que el cálculo del impuesto a los intereses en exceso de endeudamiento entre empresas relacionadas con una matriz en el extranjero, se realizará sobre la base de estados financieros consolidados de dichas entidades.
- h) **Perfeccionamiento normas sobre renta presunta (Artículo 2º, numeral 8, letra b; numeral 12; numeral 13; numeral 21 letra c).** Se modifican las reglas aplicables a la renta presunta de la actividad agrícola, transporte de pasajeros y de carga, estableciendo que el límite de ventas incorpore proporcionalmente las ventas provenientes de las participaciones del contribuyente sobre las ventas de sus empresas relacionadas, permitiendo así que se apliquen las normas sobre contaminación tributaria.
- i) **Eliminación del impuesto adicional del artículo 61 de la ley de la renta (Artículo 2º numeral 26).** Se deroga el artículo 61, con lo que las rentas percibidas por chilenos no residentes ni domiciliados en Chile dejarían de estar gravadas con el 35% y quedarían sujetas a las mismas normas vigentes para no residentes.

- j) **Pagos provisionales por utilidades absorbidas (Artículo 2º, numeral 18, letra b)**. La deducción de pérdidas del o los ejercicios anteriores puede generar la absorción total o parcial de las utilidades retenidas, caso en el cual el impuesto de primera categoría pagado sobre dichas utilidades puede considerarse pago provisional y ser devuelto al contribuyente. El proyecto de ley limita las devoluciones de pagos provisionales por utilidades absorbidas solo a los casos de impuestos pagados en Chile. Asimismo, los contribuyentes residentes en Chile que declaren rentas provenientes del exterior y que hayan pagado por ellas en el extranjero, pueden utilizar el monto pagado como crédito de primera categoría. Si el crédito supera al total del impuesto a pagar, se genera remanente solo podrá ser imputado a ejercicios posteriores.

5. Otras Disposiciones

- a) **Extensión transitoria del plazo de los convenios de pago para los contribuyentes morosos (Artículo 8º)**. Se extiende el plazo que tiene Tesorería para otorgar convenios de pago por impuestos adeudados hasta un plazo máximo de 24 meses, siempre que se trate de impuestos girados hasta el 30 de junio de 2012 y que se encuentren sujetos a cobranza administrativa o judicial.
- b) **Vigencia de la ley (Artículo 9º)**. Salvo las normas especiales, la ley entrará en vigencia el 1 de enero de 2013. Esto incluye el hecho que el proyecto de ley sujeta la entrada en vigencia de las alzas tributarias a la entrada en vigencia de las bajas.
- c) **Bono a los taxistas y transportistas escolares (Artículo 4º transitorio)**. Se otorga un bono de 4 UTM a cada taxi o colectivo que al 1 de septiembre de 2012 esté en el registro de servicios de pasajeros. El bono se pagará en dos cuotas, la primera en septiembre de 2012 y la segunda en enero de 2013. Igualmente, recibirán un bono los transportistas escolares que se encuentren inscritos al 1 de septiembre del presente año. En este caso el bono ascenderá a UTM y se pagará en dos cuotas iguales en las mismas fechas que para los taxistas.

IV. COSTO FISCAL

Acorde al Informe Financiero presentado por la DIPRES, el proyecto tiene los efectos fiscales para el período 2012-2017 que se detallan en el cuadro a continuación. Cabe advertir, que especialistas tributarios han planteado dudas respecto de la recaudación efectiva que podrían generar las medidas para reducir la elusión, considerando las estimaciones oficiales como demasiado optimistas, por no ponderar adecuadamente los cambios en el comportamiento de los contribuyentes que generará la nueva normativa.

Cifras en millones de dólares de 2012							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
I. Aumento de recaudación	201	2,174	2,338	2,504	2,629	2,761	
A. Perfeccionamientos al Sistema Tributario	6	154	952	1,024	1,075	1,128	
Retiros en exceso		0	451	473	497	522	
Modificación del art. 21 LIR (gastos rechazados)		0	229	241	253	266	
Precios de transferencia	5	40	68	95	100	105	
Amortización tributaria de Goodwill		4	12	12	13	14	
Limitar PPUA		72	76	80	84	88	
Corrección a normas sobre exceso de endeudamiento		8	24	26	27	28	
Modificación Renta Presunta		0	18.7	20	21	22	
Modificación de Normas de Tasación		16	33	34	36	38	
Mayor valor de la Enajenación de Derechos Sociales		12	38	40	42	44	
Eliminar Exención de IVA Servicios extranjeros art. 12 letra E	1	2	2	2	2	2	
B. Aumento del Impuesto de primera categoría	193	1,796	1,151	1,232	1,293	1,358	
C. Licores	3	10	10	11	11	12	
D. Impuestos verdes (recaudación Bruta)	0	214	226	238	250	262	
Neumáticos		17	18	18	19	20	
Aceites y lubricantes		18	18	18	19	20	
Pilas y baterías		18	18	17	18	19	
Ampolletas		2	2	2	2	2	
Envases y embalajes		159	170	182	191	200	
Total aumento de recaudación	201	2,174	2,338	2,504	2,629	2,761	

Cifras en millones de dólares de 2012							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
II. Disminución de recaudación	179	1008	1335	1796	1786	1772	
Timbres y estampillas (0.2%)	143	391	411	431	453	475	
Rebaja aranceles (4% 2013, 2% en 2014 y 0% en 2015)	26	83	209	614	545	469	
Disminución segunda categoría		411	540	567	595	625	
Crédito educación		33	105	110	116	122	
Reliquidación segunda categoría		60	39	41	43	46	
Disminución Impuesto Software	10	29	30	32	33	35	
Eliminación discriminación chilenos en el extranjero (Art. 61 LIR)		0.0	0.3	0.3	0.3	0.4	
Eliminación impuestos casas rodantes		0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	
Total disminución de recaudación	179	1008	1335	1796	1786	1772	
Efecto neto en recaudación	23	1166	1003	708	843	989	
Aumento de gasto							
Bono taxis, colectivos y transporte escolar	18	18	0	0	0	0	
Efecto Global	5	1149	1003	708	843	989	

V. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

1. Aumento en forma permanente de la tasa de impuesto de primera categoría de 17% a 20%

Esta medida va en la dirección correcta, por cuanto acerca la tasa de impuesto a la renta de primera categoría con la tasa máxima de tributación de las personas. Se reduce así, en parte, el incentivo de las personas de altas rentas a hacer pasar sus ingresos personales por ingresos empresariales para efectos de disminuir su tributación.

Con todo, una opción más potente para corregir el incentivo de elusión señalado, consiste en que las empresas tributen por sus utilidades devengadas, y no sólo por las distribuidas. Si bien el sistema actual se ha interpretado como un incentivo a la inversión, al mismo tiempo es una gran fuente de elusión, la que no se estaría corrigiendo con la propuesta del Ejecutivo.

2. Medidas para reducir la elusión del impuesto a la renta de primera categoría

El conjunto de medidas para reducir la elusión va en la dirección correcta. La mayor aprensión respecto de ellas es que resulten insuficientes para lograr su objetivo, pues no cierran la puerta a una serie de otras opciones de elusión que existen. En este sentido, puede darse el caso que un porcentaje importante de las empresas simplemente cambie una vía de elusión por otra, poniendo en riesgo la mayor recaudación que se espera obtener por esta vía.

Por ello, se deben considerar medidas adicionales, entre ellas, al menos:

- Limitar las exenciones tributarias que benefician a las ganancias de capital.
- Tratar a los Fondos de Inversión Privados (FIP) como sociedades anónimas para fines tributarios y de transparencia (que tributen con impuesto de primera categoría y sus partícipes tributen como los accionistas).
- Eliminar completamente el sistema de renta presunta.
- Eliminar los regímenes especiales de los artículos 14 bis y 14 quater (y a cambio ampliar el límite para acogerse al régimen especial del artículo 14 ter).
- Homologar el tratamiento del leasing con la compra de activos financiadas con crédito.

Adicionalmente, se debe dotar al Servicio de Impuestos Internos (SII) de atribuciones para combatir la elusión. Esto es, que pueda sancionar a aquellos contribuyentes que utilizan figuras de planificación para optimización tributaria y no por razones de su negocio. Se considera que se puede avanzar en esta dirección, dado que ya existen en Chile tribunales tributarios independientes.

3. Reducción de tasas marginales del impuesto a la renta de las personas

Reducir la distancia entre la tasa de tributación marginal máxima de las personas y la tasa de tributación de las empresas ayuda a desincentivar la elusión de las personas de rentas altas. Sin embargo, el análisis de esta medida también debe considerar su **impacto en equidad.**

En este sentido, considerando que en Chile actualmente sólo tributa el 18% de los contribuyentes, **esta medida lo que hace en la práctica es rebajar el impuesto pagado por las personas de mayores ingresos.** Más aún, la rebaja de tasas propuesta por el Ejecutivo en términos absolutos beneficia más a los contribuyentes más ricos dentro de aquellos que pagan impuestos. Es así como a los 20 mil contribuyentes de mayores ingresos les rebaja la tasa marginal en 4 puntos porcentuales (además de beneficiarlos con la rebaja de tasas de todos los tramos de renta anteriores). Esto implica menores impuestos en promedio de \$3,3 millones anuales por contribuyente. En contraste, al millón de contribuyentes que está en el tramo más bajo de tributación les rebaja la tasa en sólo 0,75 puntos porcentuales, lo que implica menores impuesto en promedio de sólo \$20 mil anuales por contribuyente. En términos agregados, **el 66% de la menor recaudación que implica esta medida beneficia a los 140 mil contribuyentes de mayores ingresos.**

4. Reducción de aranceles a cero

Esta medida implica renunciar a un monto significativo de recaudación (en torno a US\$500 millones anuales), sin que quede claro su real impacto en crecimiento económico, ya que el arancel promedio actual ya está en torno a 1,2% debido a los tratados de libre comercio suscritos por el país.

En este sentido, **si bien la teoría económica indica que habría ganancias de eficiencia de reducir unilateralmente los aranceles, esta medida puede ser contraproducente con la política de integración económica a través de acuerdos bilaterales que ha llevado a cabo Chile durante las últimas décadas, incluyendo al actual gobierno.** En particular, esta medida implica perder poder de negociación para futuros acuerdos bilaterales, a la vez que podría causar problemas con los socios comerciales con los que ya hemos alcanzado acuerdos.

5. Reducción de tasa de impuesto a timbres y estampillas

Los análisis técnicos definen al impuesto de timbres y estampillas como un sustituto del IVA a los servicios financieros, dado que dicho sector está exento del IVA. En ese sentido, **se debiese aplicar una tasa equivalente a la tasa general de IVA,** para no generar beneficios especiales a este sector. Esta tasa se estima en torno 0,8%. Lo eficiente sería aplicar esta tasa pero admitir lo pagado como crédito a los pagos por IVA, como actualmente se permite a las empresas de menor tamaño.

Asimismo, el Ejecutivo presenta esta medida como focalizada en las PYMEs. Ello es cierto en cuanto a cantidad de operaciones. Pero **en cuanto a montos absolutos, la medida beneficia principalmente a las grandes empresas**. Además, un conjunto de empresas de menor tamaño hoy ya puede utilizar lo pagado por este impuesto como crédito a los pagos por IVA. Por tanto, se solicita que el Ejecutivo presente el impacto de esta medida no por cantidad de operaciones, sino que por monto de impuesto ahorrado por tipo de contribuyente.

6. Crédito tributario por gasto en educación

Actualmente tributan por impuesto a la renta sólo el 18% más rico de los contribuyentes. Dado que esta nueva franquicia la puede usar sólo ese grupo, será altamente inequitativa, a pesar que se restrinja su uso a los contribuyentes con ingresos mensuales menores a UF 66.

Por tanto, **aunque esta franquicia parezca bien intencionada, por incentivar la inversión de las familias en educación, en la práctica será un elemento más de nuestro sistema tributario que vendrá a acentuar la muy desigual distribución del ingreso en Chile, a la vez que incentivará la segregación en el sistema educacional**, la cual ya es alta debido a la existencia del financiamiento compartido.

Claramente sería más equitativo destinar los US\$110 millones anuales que implica esta medida a mejorar la educación que reciben los niños de las familias más vulnerables (que nos son aquellas que tributan).

7. Reliquidación Impuesto Segunda Categoría

Esta medida va en la dirección correcta, por cuanto corrige una situación en la cual los contribuyentes de menores ingresos están pagando hoy impuestos a la renta por sobre la tasa que les corresponde.

8. Impuestos a bienes con externalidades negativas

Estas medidas van en la dirección correcta, al utilizar al sistema tributario como una herramienta para la corrección de externalidades negativas. Sin embargo, queda la duda respecto del fundamento para el cálculo de las tasas específicas de impuesto a aplicar y su vínculo con el tamaño de la externalidad que generan los bienes gravados. Se requiere mayor información de parte del Ejecutivo al respecto, para poder evaluar si se está aplicando la tasa de impuesto eficiente.

Asimismo, pudiera ser más eficiente incentivar directamente el reciclaje, cosa que la propuesta del Ejecutivo no hace.