



Intervención del ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, al presentar el proyecto de ley que simplifica la reforma tributaria en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados

24/07/2015

Rodrigo Valdés P.
Ministro de Hacienda

Quiero partir con una introducción a este tema y también repasar los principales contenidos del proyecto de ley. Este proyecto es la segunda parte de la Reforma Tributaria que se aprobó el año pasado, que es una iniciativa clave que permite al Ejecutivo financiar una ambiciosa agenda de transformaciones. Sin esta reforma habría sido imposible hacer la reforma educacional que en Chile está acometiendo y que requiere mucho financiamiento, que incluye desde la educación parvularia a la superior, pasando por temas tan importantes como la carrera docente. La reforma tributaria, que se aprobó con un respaldo transversal en el Congreso, en ese momento no parecía ser una cuestión tan central como se ve ahora para las finanzas públicas. Hoy el precio del cobre es significativamente más bajo de cuando se discutió la reforma y otros países de la región están haciendo reformas tributarias o planeando hacerlas, con el fin de poder ajustarse a esta nueva realidad de precios de materias primas más bajas.

Quiero agregar que estas reformas no son fáciles, en el sentido que no tienen cero efecto sobre la economía. Una reforma como esta aumenta el costo de capital y, por lo tanto, no es naturalmente deseada por algunos sectores de la población que con legítimo derecho no quieren pagar más impuestos. Es un esfuerzo del país que permite viabilizar una agenda de mayor gasto público en educación sin tener efectos macroeconómicos negativos.



Respecto de este proyecto específico, tenemos cuatro objetivos: el primero es simplificar y precisar aspectos de la Ley 20.780 de Reforma Tributaria. Llevamos ya un tiempo de implementación y por lo mismo, un tiempo de ir conociendo cómo se comporta esta nueva ley. Esta evaluación la hemos hecho en diálogo con distintos actores de la sociedad civil, desde el mundo de los contadores, de los gremios y la academia, entre otros. Esto ha permitido ir decantando temas que en un primer momento pueden no haberse visto y que permiten ahora, gracias a esta implementación gradual, perfeccionar esta norma. Concluimos hace ya algún tiempo que la coexistencia de dos sistemas tributarios, como son el de renta atribuida y el semi integrado, produce una serie de complicaciones que conviene tratar de minimizar. De ahí la lógica de simplificar y precisar aspectos de la reforma.

El segundo objetivo de este proyecto es asegurar que no cambie la recaudación de la Reforma Tributaria, que como saben se hizo pensando en recaudar en torno a 3 puntos del PIB. Los datos que tenemos hasta ahora es que la recaudación es consistente con lo esperado. Hay que considerar que línea a línea hay cosas que pueden suceder de manera diferente. Por ejemplo, los retiros del FUT a tasa 32% de este año probablemente sean bastante menores que lo que se previó, pero el registro de capitales extranjeros está siendo mucho mayor de lo proyectado. En el neto, en el total, no tenemos antecedentes para decir que la reforma no esté recaudando lo que se suponía iba a recaudar. Y quizás más importante para este proyecto en particular, es que el informe financiero que traemos no tiene un efecto cero, pero tiene un efecto que desde el punto de vista de las discusiones iniciales es completamente de segundo orden. El año en que más baja la recaudación lo hace en un 0,15% de la recaudación esperada y el año en que más aumenta lo hace en 1,2%. Son números que están básicamente en el margen de error y que incluso son bastante menos que el margen de error. Entonces, consideremos que estamos hablando de 1,2% del 100% que se iba a recaudar, lo que está dentro del rango que se previó.



En tercer lugar, este proyecto de ley mantiene la progresividad del sistema. Como saben, el proyecto se hizo como un esfuerzo bien específico para que quienes tuviesen más pagaran más impuestos en Chile. Se hizo un estudio bastante detallado del Banco Mundial, demostrando que eso se estaba cumpliendo. Inicialmente hubo bastante ruido porque los primeros impuestos que se movieron, las primeras tasas, fueron sobre aspectos del consumo que son más bien masivos y, por lo tanto, se generó cierta sensación de que la progresividad podría no concretarse. Pero la verdad es que cuando uno mira los agregados de recaudación, es claro que eso está sucediendo. Queremos que esta simplificación no cambie esta característica.

En cuarto lugar, queremos mantener las herramientas que la ley de la Reforma Tributaria entregó para poder tener un mejor control de la evasión y la elusión.

Quiero adelantarme a un tema que ciertamente va a salir y es el hecho que este es un proyecto de ley más extenso de lo esperado para una iniciativa de simplificación. Al respecto, quiero decir que es un poco más largo que lo esperado, porque las simplificaciones que estamos haciendo son técnicas y requieren precisiones ya que se aplican a una serie de normas permanentes, transitorias, adecuatorias y de vigencia, que además están en distintos cuerpos legales. Estamos tocando la Ley del IVA, la Ley de la Renta, el Código Tributario y la propia Ley de Reforma Tributaria que no se ha aplicado por completo. Eso hace que cuando, por ejemplo, se modifica un artículo, esto implica cambiar varios cuerpos legales, varios temas de vigencia y eso hace este proyecto más largo. Además, porque estamos en la fase de transición de la ley y no en régimen, esta intervención se hace un poco más extensa, pero la economía que está detrás de esto no es particularmente compleja.

Áreas de simplificación

Hay tres áreas básicas de simplificación y de precisión en este proyecto: el sistema de impuesto a la renta, el IVA a la construcción y la norma



antielusión. En términos de lo que se está planteando como propuesta de simplificación, lo más importante, por lejos creo yo, es el sistema de impuesto a la renta.

Hoy tenemos un sistema que según la ley va a entrar en régimen en el año 2018, en que coexisten un sistema de renta atribuida y un sistema semi integrado. Sólo para recordar, el sistema de renta atribuida lo que hace es pasar créditos y obligaciones tributarias a los dueños últimos de una cadena de empresas de una vez, sin importar si la empresa está distribuyendo o no dividendos. En el sistema semi integrado, si la empresa no distribuye dividendos no se generan obligaciones tributarias por ese momento para los dueños finales, ni siquiera para los dueños intermedios. Tiene la palabra semi integrado, no completamente integrado como el sistema que tenemos hoy, porque el crédito que acompaña una distribución de dividendos no se puede usar en el 100% que pagó la empresa originalmente, sino que en dos tercios de eso.

¿Qué queremos hacer? Queremos básicamente hacer tres cosas. Primero, evitar interacciones de los dos regímenes para simplificar y reducir los espacios de elusión. Una de las cosas que en su momento se discutió es que en cadenas de varias empresas unas propietarias de otras, en casos en que existan mezclas, híbridos, en que una capa es semi integrada y otra atribuida y así, se producen espacios de control que son complejos. Son espacios en que podría haber elusión y también complicaciones sobre cómo llevar registros. Todo esto no hace nada de fácil esta interacción de sistemas.

Un segundo tema que queremos tener como objetivo es evitar la atribución de renta que no sea fácilmente verificable para el contribuyente. ¿Qué quiere decir esto? Esto es propio del sistema de renta atribuida, en el cual una persona puede recibir una atribución de impuestos y tiene que pagar impuestos estando "muy lejos" de la empresa que origina esa ganancia y, por lo tanto, del impuesto respectivo. Entonces hay una complicación, porque a uno le va a llegar una cuenta de impuestos y no sabe muy bien por qué le llega esa



cuenta. Recordarán que el proyecto original tenía la obligación de cierta distribución de dividendos, para que le llegara algún dividendo a la persona que iba a pagar impuestos, pero como quedó la ley final podría haber una persona que recibe una cuenta por pagar de impuestos y no sabe bien por qué eso está ocurriendo.

Por último, hay temas que complejizan el cálculo de impuestos. En un sistema puramente atribuido y más aún en uno doble, en uno híbrido en que hay propiedades circulares –como pasa cuando una empresa A es dueña de B, y B es algo dueña de C, y C es algo dueña de A- y en las estructuras de propiedad que existen en distintas mallas, el cálculo de la atribución se hace muy complicado porque las atribuciones empiezan a viajar por distintas empresas. Se puede calcular, pero es un cálculo complejo que tiene que hacer Impuestos Internos.

Entonces lo que queremos hacer es tratar de solucionar estos temas: evitar el problema de las interacciones de ambos regímenes, evitar la atribución de rentas de empresas que están lejanas a la persona que no sabe que están produciendo alguna renta y evitar esta atribución circular.

¿Cuál es la solución? Básicamente pasa por restringir el sistema de renta atribuida a empresas que llamamos simples. Eso permite que los contribuyentes finales estén cerca de la propiedad en cuanto a la distancia que tienen de las capas de propiedad de la empresa que está generando rentas atribuidas. Esto quiere decir en la práctica que se impone una restricción para que básicamente las sociedades anónimas de cualquier tipo accedan a la renta semi integrada. La ley hoy día asigna en ese régimen por defecto a las sociedades anónimas si la sociedad no escoge.

Dentro de la simplificación del impuesto a la renta, también hemos hecho un esfuerzo de simplificar el número y la forma de hacer los registros contables que están detrás de este sistema dual. Esto es posible al limitar los dos sistemas y además hemos avanzado en algunas



ideas que permiten un registro más simple. Primero, con la simplificación, al no haber estas interacciones no es necesario llevar tantos registros contables como antes. Segundo, hemos propuesto en este proyecto fusionar algunos registros que tenían igual naturaleza pero que tenían descripciones distintas (por ejemplo, una tasa de crédito distinta), para que se pueden tomar distintos registros y tratarlos con una tasa promedio propia de ese registro. Así logramos simplificar considerablemente el número de columnas, el número de registros que hay que tener.

También hemos propuesto cambiar algunos órdenes de imputación para alinearlos con el espíritu de la ley, porque la verdad es que quedaron algunos que producen aumentos de impuesto no previstos en la ley, que no están ni en el informe financiero original ni en el actual. Se trata de órdenes de imputación que alejaban en demasía el uso de los créditos y que de verdad producen efectos no buscados, que pueden tener consecuencias muy negativas.

Respecto del IVA, básicamente hay precisiones en materia inmobiliaria. Una precisión es que en el acto de promesa de compraventa no habrá pago de IVA, sino sólo en la escrituración final. Eso simplifica mucho la administración del sistema. En segundo lugar, ninguna vivienda con subsidio habitacional pagará IVA. Y en tercer lugar, quedan exentas del pago de este impuesto las operaciones de leasing habitacional con subsidio. También queremos que el mecanismo de leasing, sea para vivienda con subsidio o no, no tenga IVA en la parte del interés, y esto lo asimila a un crédito hipotecario común y corriente. En este momento tenemos ambas herramientas coexistiendo de una manera que no es pareja.

Un tercer conjunto de simplificaciones tiene que ver con vigencias de la norma general antielusión. Vamos a precisar la norma de manera que se aplique respecto de actos, negocios o conjunto o serie de ellos, realizados o concluidos a partir de la vigencia de esta norma (el 30 de septiembre de 2015), de manera que no tenga un uso que vaya



retroactivamente a actos que se hicieron antes de esta fecha. La norma no incluye los casos en que los elementos para determinar los efectos tributarios se encuentren fijados con anterioridad a la vigencia, y se toman los resguardos necesarios para evitar que esta precisión constituya una ventana de posible elusión.

Quiero abordar también un par de artículos transitorios, los más relevantes del conjunto que hemos presentado. Uno de ellos es que la ley permitía este año distribuir utilidades con su FUT a una tasa de 32% o el promedio marginal más alto del contribuyente, para ir sacando los FUT anteriores. Esto se ha usado poco y la tasa de 32% también es alta, pero queremos mantener abierta esa posibilidad hasta abril de 2017, de manera que cuando entre en régimen el nuevo sistema se haya limpiado lo más posible este FUT histórico. También se hace este cambio de imputaciones que permite que sea más fácil llevar este FUT histórico para distribuirlo y pagar el impuesto respectivo.

El segundo artículo transitorio que quiero comentar tiene que ver con tratados internacionales que se han firmado, que se van a aprobar o están en discusión con los países respectivos. Lo que queremos hacer es no aplicar el castigo de los créditos firmados hasta el 31 de diciembre del 2016, siempre que estos tratados se aprueban completamente hasta el año 2019. Esto nos da una ventana para tener en la práctica lo que vamos a conseguir con los propios tratados internacionales, pero que a veces por procesos de implementación nuestros o del socio no se está aplicando.

Estos son los elementos principales del proyecto de ley. Como decía al comienzo, no son elementos que sean particularmente complejos en su implicancia práctica, pero son complejos de escribir y llevar a la norma. Se trata básicamente de simplificaciones y precisiones que van a permitir que el sistema que tenemos ahora funcione mejor, sin cambiar en nada las características con que se diseñó.



Argumentos y contraargumentos

Me gustaría comentar siete temas que podrían generar cuestionamientos por parte de distintas personas que van a pasar por estos asientos en los próximos días y tratar de adelantarme a los argumentos respectivos.

Un primer tema que obviamente van a escuchar es que la ley hoy tiene un sistema bastante complejo por la interacción de empresas que accederán al régimen atribuido y al semi integrado. Justamente el corazón de este proyecto es tratar de limitar esa interacción, dejarla de la manera lo más simple posible manteniendo las características del sistema tributario. Se podrían buscar otras maneras, pero éstas recaudan menos o distribuyen la carga tributaria de manera distinta. Si queremos tener la misma carga tributaria y la misma distribución, pensamos que nuestra propuesta es la mejor manera de hacerlo.

Segundo, pueden escuchar que existe una discriminación entre inversionistas extranjeros de países con o sin tratados para evitar la doble tributación. Esto porque los extranjeros de países que tienen tratados no tienen la obligación de restituir todo el crédito de primera categoría. A este respecto, la verdad es que Chile ya tiene tratados de doble tributación prácticamente con todos los países con los que hace inversiones y recibe inversiones. De los que no están en este grupo, los más importantes están ya en camino para suscribirlos o habiendo sido suscritos están en proceso de aprobación. De ahí nuestra idea de tener algo transitorio para hacernos cargo de esto. Los últimos días ya han entrado al Congreso los tratados con China, Japón, Argentina y República Checa, entre otros. Un caso particular es Estados Unidos, que ha tomado más tiempo del esperado. Dar cierta transición a esto nos va a ayudar, pero también hay que poner una fecha de término para definir los incentivos correspondientes.

Un tercer argumento es la posible discriminación entre chilenos que invierten en capital que tienen que pagar impuestos con tasa de 44,5%



versus los extranjeros que lo hacen con una tasa de 35%. Esto no es para nada nuevo, el sistema que existe hoy en Chile tiene ya una diferenciación. Más importante, el sistema que tenemos hoy nació con una diferenciación bastante más grande de la que existe en la ley: partió con una tasa de 50% para el global complementario y de 35% para extranjeros, después de varios años bajó a 45% v/s 35%, respectivamente. Esas tasas se mantuvieron por muchísimos años en que Chile no tuvo ningún problema al respecto. Hay que considerar que ese 35% es el primer pago que hacen los extranjeros: si una persona que vive en Nueva York compra un bien de capital en Chile va a pagar 35%; pero después la entidad de impuestos de EEUU le exigirá un pago adicional. Por lo tanto, el pago final es mucho mayor que el 35% por mucho acuerdo de doble tributación que exista. Consideremos que lo que importa son las tasas de impuestos finales que pagan los distintos inversionistas.

Cuarto tema, se podría argumentar que este es un aumento excesivo de la carga tributaria a las empresas en Chile. A ese respecto, la realidad es que siempre hay países que están subiendo la carga y países que la están bajando. Me imagino escucharán de países que han bajado los impuestos, pero hay muchos que los están subiendo. Colombia está subiendo gradualmente su tasa de impuestos a 43% a las empresas, no a 27% como nosotros; Perú los bajó el año pasado, pero entiendo que están arrepentidos porque la recaudación sufrió y con los problemas fiscales que enfrentamos los países de Sudamérica no fue algo tan deseado desde el punto de vista fiscal.

Pero más importante, si nos comparamos con la OCDE, cuando uno revisa las tasas de impuesto a las empresas y la tasa de impuesto al capital final; cuando suma el impuesto global complementario y el impuesto adicional por dividendos, estamos básicamente en la mitad de la tabla. Si uno ve la carga tributaria respecto del PIB, y considerando los espacios que tienen las empresas para poder hacer inversiones, no estamos ni siquiera en la mediana, estamos en el primer tercio.



Quinto tema, el impacto de la reforma en la inversión. Es difícil argumentar que aumentar la tasa de impuesto a las empresas no aumenta el costo del capital y no tiene cierto efecto en la inversión. Pero hacer una reforma educacional como la que estamos haciendo es un cambio que vale la pena hacer, es un costo que vale la pena pagar. Entiendo perfectamente bien cuando un empresario dice pero me están subiendo los impuestos, se está afectando mi negocio. Es un esfuerzo que estamos pidiendo a los chilenos para poder financiar cuestiones que son cruciales de hacer, como mejorar la educación.

Sexto comentario, probablemente escuchen que esto tiene un impacto en la clase media. Aquí quiero referirme a las conclusiones del Banco Mundial que tras estudiar los efectos redistributivos de la reforma concluyó que los datos no muestran para nada eso.

Séptimo y último comentario: probablemente algunos invitados planteen que nunca es bueno hacer una reforma tributaria en un escenario de bajo crecimiento. Al respecto, quiero decir que el escenario fiscal que enfrentamos ha hecho más que necesaria hacer la reforma que tenemos.