

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN A LA RENTA EN CHILE Y LA REFORMA DE 1984

Alberto Cuevas Ozimica

Magíster en Planificación y Gestión Tributaria,
Abogado,
Profesor Magíster en Tributación
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile



ABSTRACT

El país, tal como lo hizo en el pasado, vuelve a preguntarse si el sistema de tributación a la renta actualmente vigente resulta consistente con su actual estado de desarrollo, y si mediante él, se cumplen las finalidades que la sociedad impone al Estado. En el presente artículo veremos que muchas veces en la historia de Chile se ha enfrentado la necesidad de revisar si el sistema tributario permite cumplir con lo que de él se espera, ya sea financiar el gasto público, establecer algún tipo de incentivo a una determinada industria o actividad, favorecer el ahorro y la inversión privados, alcanzar mayor equidad, etc. De algún modo, el sistema tributario ha ido respondiendo a la realidad del país en cada momento histórico. En una primera etapa, y como resabio de la estructura impositiva colonial, el sistema tributario se basó principalmente en la recaudación de impuestos aduaneros en operaciones de comercio internacional. En un principio las importaciones de bienes generaban la mayor recaudación, pero luego la exportación de materias primas fue ocupando un rol cada vez más importante, destacando a principios del siglo XIX las exportaciones de salitre, yodo y cobre. A partir de la independencia de Chile, se fueron incorporando nuevos tributos, entre ellos el impuesto a la renta en 1923. A partir de ese momento, el citado tributo fue sucesivamente modificado, lo que junto con la creación de regímenes especiales, exenciones, beneficios tributarios, etc., contribuyó a que alcanzara altos niveles de complejidad, con las consecuentes dificultades tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria

encargada de su aplicación y fiscalización. Mediante las reformas de 1964 y 1983, principalmente, se dio forma al sistema de tributación a la renta que conocemos hoy en día, con un claro sesgo a favor de la inversión de las rentas del capital, lo que si bien se había venido haciendo en leyes anteriores, terminó por transformarse a partir de la última reforma en una especie de piedra angular del sistema de tributación de ese tipo de rentas en el país. En la actualidad, la legislación tributaria también establece ciertos beneficios a la capitalización de rentas provenientes del trabajo, pero tales beneficios no tienen la amplitud y características de aquel que la Ley contempla para las rentas del capital. En el contexto de una campaña presidencial, vuelve el debate sobre la necesidad de cambios a la estructura actual de tributación a la renta en Chile, y en especial, sobre las rentas del capital. El presente trabajo busca ilustrar la vasta experiencia en reformas tributarias de nuestra historia republicana, ello especialmente con la finalidad de recoger dicha experiencia y aplicarla en la actualidad en cuanto sea pertinente.

1.- INTRODUCCIÓN

Desde el nacimiento de la República hasta 1923, además de no existir un “sistema de impuestos internos” propiamente tal en nuestro país, los gastos públicos se financiaban principalmente con recursos provenientes de la tributación aduanera.¹

Por ejemplo, en 1821, el derecho de aduana de importación era generalmente de 27% ad valorem, con excepción del hierro y acero, que pagaban 15%; vinos y licores en botellas, muebles y vestidos, 40%; vinos y licores en barriles, 4 reales por galón; azúcar duro 3 pesos, azúcar flor, 2 por arroba. Libres de importación estaban el mercurio, libros, mapas, dibujos, rifles, munición y máquinas, prensas y lapiceras, instrumentos de todas clases, también de música; máquinas y accesorios para las fábricas que existían en el país, monedas de plata y oro, barras de oro y de plata, ganado y bestias. Por su parte, el derecho de aduana de exportación era 8% del valor con las siguientes excepciones: cuando el capitán y $\frac{1}{4}$ de la tripulación eran chilenos, se pagaba solamente 6%; cobre exportado en buque extranjero, pagaba 2 pesos por quintal; en buque nacional, $1\frac{1}{2}$ pesos. Libre para la exportación eran el material para maromas, cáñamo, lino, vinos, cervezas, licores y carbón.²

¹ El Sistema Tributario Chileno, Informe de la Oficina de Estudios Tributarios, Análisis y Evaluación de Alternativas de Reforma, Santiago de Chile, Segunda Edición, 1960, página 6.

² La República de Chile, 1821-1828, C.E. Bladh, TT.GG. Instituto Geográfico Militar de Chile, páginas 31 y 32.

En 1835 se aprobó la aplicación de los denominados “derechos de alcabala” a toda transferencia de dominio de predios, fuesen rústicos o urbanos, así como sobre minas o buques.³

El 13 de septiembre de 1866, se dictó una ley más amplia y completa sobre Impuestos de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, que enumeraba actuaciones y documentos afectos a dicha tributación, texto legal que fue modificado en los años 1874 y 1875, mediante leyes que dispusieron alzas de tasas y sanciones al incumplimiento. Entre los años 1909 y 1919, se introdujeron diversas modificaciones a la comentada ley, especialmente en materia de transferencias de bienes raíces.⁴

Sin embargo, hasta 1870, la fuente principal de la tributación aduanera estaba dada por los derechos de internación. Luego de esa fecha cobran especial importancia los derechos de exportación, especialmente de salitre y yodo.⁵

Por otro lado, en 1878, se introdujo en Chile el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, con tasas progresivas sobre el monto líquido de cada asignación y en relación al parentesco.⁶

En 1902, mediante la Ley N° 1.515, se introdujo el impuesto a los alcoholes y a las bebidas alcohólicas, la que tuvo gran relevancia desde el punto de vista de la administración tributaria, porque en ese mismo texto legal se creó la Administración de los Impuestos sobre los Alcoholes, antecesora de la Dirección General de Impuestos Internos, hoy Servicio de Impuestos Internos de Chile.⁷

Por su parte, en 1916, mediante la Ley N° 3.091, se creó una ley general sobre contribución de haberes, que gravaba la propiedad territorial, edificada o no, los bienes muebles y los valores mobiliarios.⁸ En esta Ley, entre otras materias de gran importancia, se estableció un impuesto de tres por mil sobre el capital declarado en

³ Manual de Consultas, Impuestos a los Actos y Contratos, Hernán Guzmán Iturra, Editores Organización Salas Reyes, 1976, página 13 y siguiente.

⁴ Ídem.

⁵ El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit. Pág. 7.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

Chile de las sociedades o agencias extranjeras y se creó la Dirección General de Impuestos Internos.⁹

2.- LA PRIMERA LEY GENERAL SOBRE IMPUESTO A LA RENTA

En 1924, mediante la Ley N° 3.996, de 2 de enero de ese año, se introdujo por primera vez en nuestro país el Impuesto a la Renta con carácter general¹⁰. Uno de los principales aspectos tenidos a la vista tanto al momento de su incorporación al sistema tributario chileno, como en las sucesivas reformas, ha sido la necesidad de financiar adecuadamente el gasto público. Efectivamente, en el contexto de la dictación de la Ley de 1924, tuvo especial importancia el notorio decaimiento de la tributación aduanera, y muy especialmente los derechos de exportación al salitre y otros minerales.

En su formulación original, el Impuesto a la Renta se estableció en el país de acuerdo a un sistema cédular que incluía seis categorías de rentas, cada una de las cuales se afectaba con un impuesto proporcional cuyas tasas variaban según el caso. Estas categorías correspondían a las rentas de bienes raíces (9%), rentas de capitales mobiliarios (4,5%), beneficios de la industria y del comercio (3,5%), beneficios o rentas de la minería y la metalurgia (5%), sueldos públicos y privados, pensiones y montepíos (2%) y rentas de profesionales y de toda otra ocupación lucrativa no comprendida en las categorías anteriores (2%).

En la reforma de 1924, no se logró, por razones constitucionales, la incorporación de un impuesto global que gravara el conjunto de las rentas de las distintas categorías¹¹. Sin embargo, despejado el camino constitucional con motivo de la aprobación de la nueva constitución de 1925, finalmente en ese mismo año, se logró la aprobación mediante los Decretos Leyes N° 330 de 18 de marzo y N° 755, de 2 de diciembre de ese año, de los impuestos Global Complementario y Adicional, respectivamente.

⁹ El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit., página 7.

¹⁰ Sin embargo, previo a esta Ley, hay antecedentes de leyes especiales que gravaban ciertas rentas. Por ejemplo, en 1817 se dictó una ley que estableció un impuesto progresivo a los sueldos de los empleados civiles, que iba de un 2% a un 25%. Otro ejemplo, es la ley de 1833 que gravó con impuestos las rentas producidas por predios rústicos. Por su parte, en 1865, se dictó una ley que autorizó una contribución de un 5% sobre la renta anual de los contribuyentes.

¹¹ En el Senado de la época fue rechazado el propuesto impuesto global, ello porque la Constitución de 1833, sólo permitía impuestos con tasas proporcionales y no con tasas progresivas como se había establecido en el proyecto original.

El Impuesto Global Complementario, en su versión original, se aplicaba con tasa proporcional para las personas jurídicas que no distribuían rentas entre sus asociados, y de acuerdo con una escala progresiva para las personas naturales domiciliadas o residentes en Chile. La verdadera escala que alcanzó a aplicarse, aconsejada por la misión Kemmerer, proviene del Decreto Ley N° 755, de 1925, que aprobó un nuevo texto de la Ley de la Renta e introdujo, como ya vimos, el Impuesto Adicional.¹²

El Impuesto Adicional, por su parte, en su primera versión, gravaba a las sucursales de empresas extranjeras que ejercían su giro de negocios en Chile y a las personas naturales residentes o domiciliadas en el país que se ausentaban de él durante un cierto lapso. En el primer caso, el fundamento del impuesto se encontraba no en una discriminación en contra del capital extranjero, sino en una compensación por los impuestos que se dejaban de pagar en Chile por la utilidad remesada al extranjero y distribuida fuera del país. En el segundo, la idea era combatir el ausentismo de las personas naturales, en cuanto se entendía que dejaban temporalmente el país para eludir sus impuestos en Chile.¹³

Merecen destacarse la Ley N° 5.105, de 1932, que estableció por cuatro años la aplicación de tasas progresivas en la quinta categoría, y el Decreto Ley N° 592, del mismo año, que rigió hasta el año fiscal 1941, que estableció también progresividad en la tributación de las rentas clasificadas en las categorías tercera, cuarta y sexta.¹⁴

En 1933 y 1942, respectivamente, se aprobaron las Leyes N° 5.154 y N° 7.144, que establecieron impuestos a los beneficios excepcionales o a las llamadas “utilidades excesivas”. Sin embargo, este impuesto fue finalmente derogado desde el año tributario 1955, no sólo por las dificultades de la administración tributaria de la época para fiscalizar su aplicación, generándose altos niveles de evasión y elusión, sino también porque se estimó que se castigaba con mayores impuestos a sectores que resultaban más eficientes y exitosos, premiando en consecuencia los resultados comerciales de menor cuantía.¹⁵

Posteriormente, en el año 1946, se dictó la Ley N° 8.419, que refundió la legislación sobre el Impuesto a la Renta, manteniendo el impuesto cedular por categorías, el impuesto global complementario y el Impuesto Adicional.

¹² El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit., página 10.

¹³ El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit., página 11.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit., página 14.

2.1.- La Ley N° 11.575 de 1954 y el primer antecedente histórico del FUT¹⁶

En 1954, se dictó la Ley N° 11.575, la que tiene gran importancia, dado el relevante conjunto de medidas que comprendió, muchas de las cuales buscaban solucionar diversos problemas que se habían advertido en los años previos a su promulgación. Entre las materias relevantes que incluyó, se cuentan, entre otras, las siguientes:

1. La revalorización fija permanente de los activos inmovilizados de las empresas de la tercera y cuarta categorías, ello con tasa de 4% anual. Con anterioridad, como por ejemplo a través de la Ley N° 9.040, de 1948, se habían aprobado sistemas transitorios de revalorización para estas mismas empresas;
2. Ampliación del concepto de aumento de capital;
3. Los mínimos exentos y la escala de global complementario de las personas naturales, se expresaron en sueldos vitales, y
4. Se introdujo en la tercera categoría el concepto de amortización según costos de reposición;

Sin embargo, una de las medidas que más llama la atención y que cobra especial importancia a la luz del actual debate sobre el sistema de tributación a la renta vigente en Chile a partir de 1984, dice relación con la postergación del Impuesto Global Complementario por las rentas capitalizadas de tercera y cuarta categorías. Este incentivo a la capitalización de las rentas, regía en el caso de empresas no constituidas como sociedades anónimas, mediante la postergación del Impuesto Global Complementario, haciéndose incluso más atractiva aún, dado que pasado cierto lapso, las rentas acumuladas terminaban eximiéndose del impuesto. Efectivamente, la letra b), del artículo 48 de la LIR establecía que: *"Sin embargo, las rentas provenientes de las categorías tercera y cuarta que sean capitalizadas o mientras no sean retiradas por el empresario o socio, no se computarán para los efectos de este artículo."*

Sin embargo, el mal uso de esta franquicia y las dificultades de la administración tributaria para fiscalizar adecuadamente las figuras evasivas que se habían detectado, principalmente por la vía de capitalizaciones ficticias, llevó a que fuera restringida mediante la Ley N° 12.861, de 1958, de modo que a partir de su vigencia sólo podía ser utilizada por sociedades de personas compuestas por a lo menos tres socios, quedando fuera aquellas que tenían dos socios y también las empresas individuales.

¹⁶ El Sistema Tributario Chileno, Ob. Cit., páginas 20 y siguientes.

Con esta Ley, la parte pertinente del citado artículo 48 quedó de la siguiente manera: *"Sin embargo, las rentas de la tercera y cuarta categorías producidas por sociedades de personas que consten de tres o más socios, no se computarán para los efectos de este artículo, ni del impuesto adicional en su caso, cuando hayan sido capitalizadas ni mientras el socio respectivo no las retire"*. Como se aprecia claramente, además de la idea de controlar el uso de esta franquicia, se extendió su aplicación al Impuesto Adicional.

Otra norma importante, fue la introducida mediante la Ley N° 13.305, de 1959, que estableció por primera vez un sistema de reajuste del capital propio, ello como consecuencia de los procesos inflacionarios.

2.2.- La Reforma Tributaria de 1964

El 14 de febrero de 1964, se dictó la Ley N° 15.564, que fue la primera en dar una definición de renta, estableciéndose en su artículo 2, N°6, que se entendía por renta, los ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda periódicamente una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen cualquiera sea su origen, naturaleza o denominación.

Además, esta Ley redujo las categorías desde seis (6) a sólo dos (2), ello como parte de un proceso gradual de eliminación de las categorías.

Otro aspecto importante de esta Ley, es que introdujo un impuesto especial a las ganancias de capital, el que en definitiva nunca llegó a aplicarse.

A pesar de la importancia de esta reforma legal, la que a nuestro juicio significó un gran avance en materia de tributación a la renta en Chile, no nos detendremos en el análisis de sus disposiciones, ello con el fin de abocarnos en lo sucesivo a la historia del establecimiento de la Ley actualmente vigente.

2.3.- El Decreto Ley N° 824 de 1974 y la Reforma de 1984

El 31 de diciembre de 1974, se dictó el Decreto Ley N° 824, en cuyo artículo 1°, se contiene la actual Ley sobre Impuesto a la Renta. Como sus novedades más importantes, están que estableció un impuesto especial a las rentas de las sociedades anónimas denominado "impuesto de tasa adicional", y reemplazó el sistema de reajustabilidad del capital propio, por un sistema de ajuste integral de activos y pasivos.

La reforma más importante a dicho texto legal, fue introducida por la Ley N° 18.293, de 31 de enero de 1984, que si bien mantuvo el impuesto de primera categoría, en el que a partir de la reforma de 1964 se habían refundido buena parte de las 6 que contenía la Ley N° 3996 de 1924 y las leyes posteriores a ella, se estableció que dicho tributo fuera utilizado como crédito en contra de los Impuestos Global Complementario o Adicional, dando paso a una amplia integración entre la tributación de la primera categoría y los impuestos finales Global Complementario o Adicional. Esta integración, además del citado crédito, se extiende a otros aspectos de mayor importancia tales, como la determinación del momento de tributación (en algunos casos sobre renta devengada y en otros sobre renta retirada, distribuida o remesada), a la determinación de las respectivas bases imponibles, por destacar algunos. Adicionalmente, además de eliminar de manera gradual el impuesto especial que gravaba a las sociedades anónimas, permitió que los impuestos global complementario o adicional, bajo ciertos requisitos, sólo se aplicaran sobre las rentas retiradas, remesadas o distribuidas. Dada su importancia para los fines del presente artículo, analizaremos con mayor detalle la historia del establecimiento de la Ley N° 18.293.

El Mensaje del Ejecutivo de 1982 (Mensaje N° 955, de 15 de noviembre de 1982).

En el Mensaje del Ejecutivo de la época, de 15 de noviembre de 1982, con que se da inicio a la tramitación del Proyecto que en definitiva se aprobaría como la Ley N° 18.293, se decía expresamente que se trataba de *“un proyecto de ley que introduce modificaciones tributarias tendientes a fomentar el ahorro y la inversión del sector privado, desgravando las rentas en la medida que éstas no sean retiradas de la empresa.”*

En otra parte del citado Mensaje, refiriéndose al sistema que regía hasta antes de la aprobación de esta reforma, se sostenía que: *“La actual estructura del impuesto a la renta, que grava tanto las rentas percibidas como las devengadas, no sólo desalienta el ahorro a nivel personal, minimizándolo a nivel global, sino que también es un factor que coopera a que la relación deuda a capital de las empresas sea excesivamente alta, con la consecuente inestabilidad que ello acarrea. Por otra parte, el actual sistema impositivo a la renta castiga mayormente a los proyectos de rentabilidad variable, entre los cuales se encontrarían varios de aquellos en que el país tiene ventajas comparativas.”*

En definitiva, de acuerdo al Mensaje analizado, fueron tres las principales críticas que se hacían al sistema de tributación a la renta vigente, a saber:

1.- Desalentaba el ahorro a nivel personal y lo minimiza a nivel global. Por el contrario, tal como lo sostendrá posteriormente el Informe de la Secretaría de

Legislación respecto de este mismo Proyecto, el sistema propuesto buscaba estimular a las empresas a invertir sus utilidades en ellas mismas o en otras destinadas a fines productivos;

2.- Colaboraba a que la relación deuda capital de las empresas fuera excesivamente alta; y,

3.- Castigaba mayormente a los proyectos de rentabilidad variable.

En consecuencia, concluye el Mensaje analizado, *“las modificaciones que se proponen a la ley sobre impuesto a la renta tienen por finalidad principal resolver el problema del bajo ahorro, readecuando la estructura financiera de las empresas, permitiéndoles una mayor capacidad de ahorro e inversión. Al efecto, se ha considerado conveniente derogar los impuestos cedulares de primera y segunda categoría, de profesionales y ocupaciones lucrativas, que afectan en general a las rentas del capital y del trabajo respectivamente, como asimismo, el impuesto habitacional contenido en el decreto ley N°1.519 el que grava determinadas actividades empresariales, dejándose solamente en vigencia los impuestos que gravan a las personas naturales, únicamente cuando las rentas sean percibidas, en el caso de los profesionales y de los empleados, o bien cuando sean retiradas de las empresas en los demás casos.”*

En otras palabras, tal como se expone en otra parte del Mensaje, *“constituye en términos generales una aproximación al denominado impuesto al consumo...”*.

En cuanto al impacto en la recaudación fiscal de esta iniciativa, el Mensaje señalaba que: *“En otro orden de materias, se incluyen en el proyecto normas que tienen por finalidad compensar en alguna medida el menor rendimiento de ingresos fiscales ocasionado con la reforma que se propone, las cuales fueron estudiadas teniendo especial cuidado de no afectar con ellas a los ciudadanos de menores ingresos. Es así, como se aumenta la tasa del impuesto territorial que afecta a las propiedades no agrícolas, sólo cuando éstas sean de avalúos altos, y se cambia la tasa fija que afecta al giro de cheques, por una tasa proporcional que se aplica sobre el monto girado.”*

Es decir, para compensar la menor recaudación que se produciría a nivel del Impuesto a la Renta, se proponían aumentos al Impuesto Territorial y al Impuesto de Timbres y Estampillas.

El Informe Técnico del Ministerio de Hacienda, de 15 de noviembre de 1982

Todas estas materias fueron precisadas y detalladas en el Informe Técnico del Proyecto, evacuado por el Ministro de Hacienda de la época, Rolf Lüders

Shartzemberg, también de fecha 15 de noviembre de 1982. En dicho documento, se explica que: *“El artículo 1º del proyecto, establece diversas modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, cambiando su estructura actual de gravar las rentas percibidas o devengadas por la aplicación del impuesto al retirarlas de las empresas o percibir las.”*

El propio título del Informe, da cuenta que la finalidad del Proyecto era precisamente incentivar el ahorro y la inversión, dados los preocupantes niveles existentes a esa fecha.

El Informe citado destacaba una medida adicional contenida en el Proyecto, que daba cuenta del diseño de “impuesto a la renta consumida” que se proponía, ello en cuanto se explicaba que *“las utilidades retiradas de una empresa para ser invertidas en otra, no estarán afectas a impuesto y se considerarán rentas acumuladas en la receptora. La misma norma se aplicará en la transformación o modificación de empresas cuando las utilidades resulten no retiradas o distribuidas.”*

3.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y EFECTOS DEL PROYECTO ORIGINAL DE 1982

No obstante que algunos no llegaron a ser en definitiva aprobados, conviene comentar algunos aspectos técnicos del Proyecto, ello con la finalidad de ilustrar de manera más clara la finalidad que se buscaba con esta nueva legislación. La mayoría de ellos, dice relación con la necesidad de adecuar normas legales al nuevo principio de tributación sobre la base de las rentas retiradas, remesadas o distribuidas.

1. Sobreprecio, reajuste o mayor valor obtenido en la colocación de acciones de propia emisión

Acorde con el nuevo sistema propuesto que grava sólo los retiros o distribución de las utilidades, se consideró que el sobreprecio, reajuste o mayor valor obtenido en la colocación de acciones de propia emisión, debía constituir renta. En otras palabras, en el Informe se señalaba que las sociedades, si al colocar acciones con motivo de la emisión de nuevos títulos al aumentar el capital de la sociedad obtenían sumas superiores al monto emitido, ello determinaba un incremento patrimonial que constituía renta para la misma.

2. Dividendos provenientes de ingresos no constitutivos de renta

Por las mismas razones, el Proyecto declaraba renta la parte de los dividendos que provenían de ingresos no constitutivos de renta.

3. Utilidades capitalizadas

Con la finalidad que las utilidades acumuladas capitalizadas en la empresa pagaran impuesto al ser retiradas o distribuidas, se establecía que las devoluciones de capitales sociales estaban liberadas del impuesto a la renta siempre que, obviamente, no correspondieran a dichas utilidades capitalizadas.

4. Mayor valor en la enajenación de acciones

Por las mismas razones, el mayor valor proveniente de la enajenación de acciones debía constituir renta, pero en este caso para todos los contribuyentes, ello con el objeto de no estimular el retiro simulado de las empresas mediante la compra de acciones a un alto valor.

5. Mayor valor en la enajenación de bienes raíces de propiedad de empresas

Se precisaba una norma ya existente, al indicarse que bastaba que los bienes raíces formaran parte del activo de la empresa para que se gravara el mayor valor que se obtuviese en su enajenación. Asimismo, se calificaba como renta el mayor valor obtenido en la venta de derechos o cuotas de bienes raíces poseídos en comunidad cuando éstos formaban parte del activo de una empresa.

6. Calificación de habitualidad

Por otra parte, se dejaba sometida a la calificación de habitualidad sólo al mayor valor en la enajenación de bienes raíces, pues los demás ingresos (que de acuerdo al sistema vigente a esa época siempre estaban afectos al impuesto único de primera categoría, salvo en el caso de las acciones) en el nuevo régimen, quedaban afectos a un impuesto único y global de carácter final, no siendo necesario, por tanto, calificar en estos casos la habitualidad de tales transacciones.

7. Ajustes relativos a la derogación de Impuesto de Primera Categoría

Como hemos dicho, dado que en la versión original del Proyecto se derogaba el Impuesto de Primera Categoría, se establecía que los tributos a determinar, recaudar y pagar serían sólo los impuestos global (distinto al actual global complementario) y adicional (para no residentes);

8. Tratamiento especial de ciertos gastos, desembolsos o préstamos

En el nuevo artículo 21 que el Proyecto proponía, se establecía que los gastos que en general constituyeran desembolsos de las empresas y que fueran rechazados como tales de acuerdo a los estándares establecidos por la ley, y por consiguiente agregados a la renta imponible, debían considerarse retirados por el empresario o socio y tributar en el impuesto a la renta global o adicional. En el caso de las sociedades anónimas, dichas cantidades se gravaban con la tasa marginal más alta del primero de los impuestos nombrados. Al mismo tiempo se establecía una norma de resguardo para evitar el retiro simulado de utilidades mediante préstamos a personas que no eran empresas, gravándolos con un impuesto de retención de 15% o 40% (cuando se trataba de un deudor sin domicilio ni residencia en Chile) recuperable al momento de la devolución del préstamo.

9. Utilidades acumuladas en sociedades de personas o comunidades cuyos derechos se enajenaban

Por otra parte, se consideraban retiradas las utilidades acumuladas en sociedades de personas o comunidades cuando se vendían o cedían los respectivos derechos sociales o de propiedad en la comunidad.

10. Dividendos percibidos y utilidades retiradas por empresas

Se incluían en la renta bruta de las empresas los dividendos que percibían y las cantidades que retiraban de otras empresas, pues con el nuevo esquema debían integrar el fondo acumulado y pagar impuesto cuando se retiraban o distribuían.

11. Contribuciones de bienes raíces

Se declaraba la aceptación como gasto de la empresa las contribuciones de bienes raíces.

12. Tratamiento de las pérdidas

Se establecía que las pérdidas de la empresa debían imputarse a las utilidades acumuladas y si quedaba un remanente de ellas, podían imputarse a las utilidades de los seis años siguientes en vez de los cinco años que permitía la ley vigente a esa época.

13. Tratamiento de la denominada depreciación acelerada para fines tributarios

Se derogaba el sistema de depreciación acelerada. Esta supresión se justificaba en que la nueva modalidad de tributación de las empresas, dado que se afectaba sólo a los retiros, remesas o distribuciones, era suficiente incentivo a la capitalización y a la renovación de maquinarias.

14. Sueldo empresarial

Se derogaba el sueldo empresarial que de acuerdo a la ley vigente a esa fecha se aceptaba como gasto.

15. Gastos de organización y puesta en marcha

Se proponía que los gastos de organización y puesta en marcha se amortizaran en cualquier momento, pero hasta seis ejercicios en vez de cinco como era hasta esa fecha.

16. Gastos rechazados

Se reestructuró el tratamiento de los gastos rechazados para determinar la utilidad tributable de las empresas, dándose un ordenamiento separando a aquellos que significaban desembolsos de los que sólo representaban ajustes contables, a fin de facilitar la referencia que hacía el artículo 21, al artículo respectivo para gravar los gastos que constituían egresos de dinero de la empresa y, por consiguiente, ya no podían retirarse o distribuirse efectivamente. Además, los gastos rechazados en la determinación de la renta de las sociedades, y que se presumían retirados, se consideraban recibidos por los socios en proporción a su participación en las utilidades.

17. Gastos por intereses

En la deducción de la renta líquida se suprimía la posibilidad de deducir como gasto los intereses, pues éstos, conforme al nuevo sistema de tributación, debían formar parte de las utilidades tributables.

18. Rentas presuntas

Se facultaba a los contribuyentes sujetos a renta presunta a declarar sus rentas a base de ingresos efectivos, según contabilidad, a fin de posibilitar que se acogieran voluntariamente al régimen de capitalización del Proyecto.

19. Tratamiento del reajuste de las utilidades acumuladas en las empresas

Se establecía que el reajuste del capital propio que correspondía a utilidades tributables acumuladas no pagaría impuesto sólo si no se retiraba de la empresa. Esta exigencia se calificaba como imprescindible en el sistema propuesto.

20. Rentas del trabajo personal independiente

Al derogarse el impuesto cedular de segunda categoría, los profesionales sólo quedaban afectos a los Impuestos Global o Adicional, según correspondiera.

21. Nuevo Impuesto sobre la Renta Global en reemplazo del Impuesto Global Complementario

Dado lo anterior, se cambiaba el título “Del Impuesto Global Complementario” por un nuevo Título “Del Impuesto sobre la Renta Global”, para adecuarlo al nuevo esquema impositivo, en el que se gravan sólo las rentas percibidas o retiradas por el contribuyente. Además, se dan nuevas reglas para declarar en el impuesto global las rentas presuntas. Respecto de los socios, debían declararlas en proporción a su participación en las utilidades.

Respecto de este mismo punto, cabe destacar que se mantenía la rebaja de la renta global de las contribuciones de bienes raíces y se agregaba la deducción por imposiciones previsionales.

22. Impuesto a la Renta de no residentes

Siguiendo los lineamientos generales del Proyecto, estas rentas se gravan con el impuesto adicional sólo cuando se remesen al exterior o retiradas.

23. Declaración de la utilidad tributable de las empresas

Se mantenía la declaración obligatoria de la utilidad tributable de las empresas pero sólo para efectos informativos y de control.

24. Rentas esporádicas

Se derogaban las normas para declarar las rentas esporádicas u obtenidas en forma ocasional afectas al Impuesto de Primera Categoría, ya que todas ellas debían pagar ahora los impuestos global o adicional, según correspondía, sobre la base de retiros, distribuciones o remesas.

25. Retenciones

Se fijaban normas de retención a cuenta de los impuestos anuales por los retiros o la distribución de utilidades (Regla general 15% ó 40% si la renta se afectaba con Impuesto Adicional). La retención sólo se efectuaba respecto de los retiros o distribución de utilidades que beneficiaban a personas naturales residentes o domiciliadas en Chile o contribuyentes del Impuesto Adicional, de manera que las rentas percibidas por empresas no quedaban sujetas a retención. Asimismo, se establecía una retención de 15% sobre los intereses que se pagaban sobre operaciones de crédito de dinero, sin perjuicio de recuperarlo posteriormente cuando se efectuara la declaración anual, como pago provisional. En todo caso, para mantener la liberación respecto de cierta cantidad de intereses, no se realizaba la retención cuando su monto no superaba la suma equivalente a 1% de una Unidad Tributaria Mensual por cada día comprendido en el plazo de la inversión o depósito.

Estas retenciones se consideraban pagos provisionales, incluyéndose aquellas que establecía el Proyecto sobre los intereses o retiros, ello con el fin de que pudieran imputarse al impuesto anual que correspondía. Al mismo tiempo, se permitía que las empresas pudieran recuperar las sumas que les hayan retenido sobre los intereses, de los pagos provisionales que ellas debían pagar o de cualquier otro impuesto fiscal, con excepción de los contenidos en el Decreto Ley N° 825 (Impuesto a las Ventas y Servicios). Se buscaba evitar problemas financieros por este tipo de retenciones;

26. El Impuesto al Consumo

En el artículo 9° del Proyecto, se establecía el Impuesto al Consumo para las personas que no tributaban con la nueva modalidad de la Ley sobre Impuesto a la Renta sobre los retiros de las empresas. Se excluían las personas que declaraban sus impuestos en base a presunciones ya que al no llevar contabilidad obligatoria, no era posible controlar sus ingresos efectivos y activos.

Este impuesto, en general, consideraba como ingresos todas las cantidades percibidas por las personas en el año calendario, no sólo por concepto de beneficios o utilidades, sino que también por el valor de las enajenaciones de bienes, indemnizaciones, etc. Por otra parte, de estos ingresos debían descontarse las inversiones realizadas en el mismo año.

Estas inversiones eran exclusivamente aquéllas que la ley señalaba, y se trataba principalmente de valores del sistema financiero, acciones y adquisiciones de bienes raíces. Para determinar la base imponible debía considerarse el endeudamiento del año, el cual disminuía la inversión del mismo período. El impuesto se determinaba con la

misma escala y créditos que hasta esa fecha se aplicaba para los efectos del Impuesto Global Complementario.

Además, el contribuyente debía declarar en cada año su patrimonio como también sus deudas totales, para los efectos de controlar la efectividad de las reinversiones y la incorporación de nuevas inversiones provenientes de sus ingresos y no de simples transferencias de bienes no declarados. Los impuestos que le retenían al contribuyente sobre sus rentas durante el año, como por ejemplo, por concepto de impuesto único a las rentas del trabajo, y de profesiones u ocupaciones lucrativas, tenían el carácter de pagos provisionales para imputarse al Impuesto al Consumo.

Las personas que se acogieran a este sistema, no podían volver al régimen impositivo de la Ley de la Renta, pues la eficiencia del Impuesto al Consumo a juicio del Informe comentado radicaba en la perspectiva de un ciclo de vida, salvo que se declararan todas las inversiones como consumidas y se pagara los impuestos sobre la totalidad de las inversiones que se desgravaron. A fin de implementar adecuadamente este impuesto, el Ejecutivo debía reglamentar sus disposiciones dentro del plazo de 180 días a contar de la fecha de publicación de la ley.

27. Incidencia del Proyecto en los ingresos fiscales

Las modificaciones relativas a la Ley de la Renta que cambiaban el sistema del pago del impuesto sobre rentas percibidas y devengadas a percibidas o retiradas, y la derogación del Impuesto Habitacional, significaban un menor ingreso fiscal anual del orden de los \$25.000.000.000. Por otra parte, la sustitución del impuesto a los cheques, el aumento del impuesto territorial y la mejor recaudación del Impuesto a la Renta sobre los intereses, originada por la retención del tributo, se estima que producirían mayores ingresos anuales de \$9.000.000.000, \$1.800.000.000 y \$1.200.000.000, respectivamente.

En el Informe de Legislación, se abordan diversas materias relacionadas con el Proyecto, destacándose la explicación relativa a la derogación del régimen de depreciación. En este sentido, las normas para la determinación de la renta líquida de las personas naturales o jurídicas que explotan bienes o desarrollan actividades afectas al impuesto de primera categoría, se modificaban en varios aspectos. Una de las deducciones que se autorizaban a la renta bruta para la determinación de la renta líquida, en conformidad con el artículo 31, N° 5 de la ley vigente antes de la modificación, corresponde a una cuota anual de depreciación por los bienes físicos del activo inmovilizado, a contar de su utilización en la empresa, calculado sobre el valor neto de los bienes a la fecha del balance respectivo y una vez efectuada la corrección monetaria correspondiente. Por excepción se autorizaba al contribuyente la deducción

de la depreciación acelerada de estos bienes del activo inmovilizado, entendiéndose por tal la que resulta de fijar a tales bienes una vida útil equivalente a un tercio de la fijada por la Dirección de Impuestos Internos como depreciación normal. Este sistema de depreciación acelerada se derogaba íntegramente por carecer de objeto, ya que la reinversión de utilidades en bienes de esta naturaleza no se encontraba afecta a tributos de ninguna especie.

Informe de la Comisión de Estudios de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) sobre el Proyecto de Ley que modifica la actual Ley de Impuesto a la Renta, de fecha 9 de diciembre de 1982.

Durante la discusión del Proyecto, la CPC presentó un Informe elaborado por el equipo técnico de su Comisión de Estudios. Con la finalidad de reflejar la opinión de dicho gremio empresarial, a continuación se transcribe el texto respectivo, en aquellos aspectos que hemos estimado de mayor relevancia:

“El proyecto de ley que, con el propósito de fomentar el ahorro y la inversión, modifica la actual Ley de Impuesto a la Renta, altera sustancialmente las bases en que ésta tuvo su fundamento y merece, a juicio de esta Comisión, muy serias y graves objeciones tanto desde el punto de vista de la doctrina tributaria, como por causa de los efectos sociales y económicos que su aplicación produciría.

El análisis de las modificaciones que propone introducir al texto legal vigente dejan de manifiesto que se trata de un trabajo realizado apresuradamente, carente, por lo mismo, de la acuciosidad que requiere la dictación de un cuerpo legal de tan principal importancia, como lo demuestran los numerosos errores, vacíos e inconsistencias que contiene.

Contrasta lo anterior con el rigor con que fue preparada la actual ley, producto de largos meses de prolijas discusiones y profundos estudios y objeto de una cuidadosa elaboración, resultado de un proceso en que participaron amplios sectores universitarios, profesionales y empresariales.”

“La ley vigente ha sido considerada dentro y fuera de Chile como una de las leyes tributarias más completa y orgánica de que haya tenido conocimiento y el solo cargo que existe contra ella es el de contemplar tasas muy altas, tanto para la empresa como para las personas, que desalientan el posible ahorro y con ello la inversión privada, lo que es sin duda inconsecuente dentro de un contexto económico social cuyo éxito se fundamenta en un acelerado aumento de dicha inversión.

Es por ello que esta Comisión opina unánimemente que el laudable propósito del Supremo Gobierno de estimular el ahorro y la inversión se obtendría en forma mucho más fácil y efectiva manteniendo la actual Ley de Impuesto a la Renta con algunas modificaciones como las que se indican a continuación:

a) Se suprimen los Impuestos de Primera y Segunda Categoría y Habitacional.

b) Se establece un impuesto sobre las utilidades de las empresas afectas a las normas de la Primera Categoría, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, el que se dará de crédito a los tributos que se originen al distribuirse o retirarse dichas utilidades.

La tasa de este impuesto será de 30% y su base imponible similar a la que la actual ley establece para el impuesto de tasa adicional, permitiéndose descontar de dicha base el 50% de la utilidad que no sea retirada de la empresa.

c) El mayor valor en la enajenación no habitual de acciones de sociedades anónimas y en comandita por acciones, obtenido por personas naturales tributarán de acuerdo a cualquiera de las dos siguientes alternativas:

1) Impuesto Único de 20% si la tenencia de dichas acciones excede de un año y no es superior a tres años; de 10% si la tenencia es igual o superior a tres años y no excede de cinco años y tendrá el carácter de ingreso no renta si la tenencia es igual o superior a cinco años.

2) El 50% de la citada diferencia es incluido por el contribuyente dentro de la renta líquida afecta al Impuesto Global Complementario.

d) El mayor valor en la enajenación no habitual de acciones de sociedades anónimas y en comandita por acciones obtenido por empresas cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estará afecto al Impuesto del Título II, teniendo la empresa un crédito imputable al impuesto, equivalente al 15% del monto del mayor valor.

e) Los contribuyentes del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Único tendrán derecho a deducir de su renta imponible el monto de lo invertido en:

1) Precio o saldo de precio en la adquisición de viviendas en primera transferencia.

2) Adquisición de letras hipotecarias, bonos o debentures nominativos, emitidos el mismo año de la inversión.

3) *Pago de acciones de nueva emisión de sociedades anónimas abiertas.*

4) *Aumentos voluntarios a la cotización en AFP.*

El monto máximo de la deducción de la renta imponible que puede hacerse por estos conceptos será de un 30% de la misma.

En caso de enajenación de las inversiones el monto de ésta deberá agregarse actualizado a la renta del ejercicio en que ello ocurra hasta la concurrencia de los montos deducidos en ejercicios anteriores, también debidamente actualizados.

f) *Modificar las escalas de los impuestos Global Complementario y Único en términos que la progresividad del impuesto sea más gradual.*

Se complementaría así en forma sencilla, conservando todo lo de valor que ella posee, la legislación tributaria actual, que contiene un sistema legislativo ya incorporado a nuestras costumbres y prácticas, y que mediante unas pocas disposiciones nuevas alentaría el ahorro y la inversión en forma efectiva.

Establece también el proyecto de ley como alternativa al impuesto personal progresivo un llamado impuesto progresivo al consumo, que en ninguna parte ha sido probado con éxito, ya que tuvo efímera vida en los únicos dos países del Asia en que se aplicó. Las normas que se proponen al respecto denotan claramente un estudio insuficiente y dan la impresión de constituir la antesala para el establecimiento de un impuesto al patrimonio, lo que hace improbable que los contribuyentes lo elijan como alternativa del actual impuesto global complementario. Este último, por su parte, se mantiene como existe hoy en día, sin que se corrijan los defectos que con razón se le atribuyen y a los que ya nos hemos referido.

Finalmente, el proyecto deja la impresión de que, agotada en algún grado la fuente de ingresos de la ley vigente por el impacto que en su rendimiento ocasionarán las pérdidas acumuladas de los contribuyentes, se ha buscado, sin reconocerlo y con la teórica renuncia del Estado a recibir impuestos de las empresas, establecer nuevas fuentes de ingresos, algunas de ellas altamente inconvenientes como es el caso del impuesto sobre los cheques, que constituye un enorme gravamen para las empresas y contraria a todos los principios que informaban hasta aquí a la legislación tributaria sobre operaciones financieras.

Preocupa particularmente el que aparentemente existiría urgencia de parte del Ejecutivo para que el proyecto se aprobara antes de fin de año. Ello sería

atendible si las modalidades propuestas pudieran traducirse en una inmediata reactivación de la economía. Sin embargo, los impuestos a la renta no son más que una consecuencia de la existencia de utilidades a nivel general del sector privado. En la medida que éstas no existan, los efectos de la reforma tendrán que ser mirados a largo plazo. El cambio de régimen no parece, desde este punto de vista, oportuno.”

En cuanto al impuesto al consumo, la opinión de la Comisión de Estudios de la CPC fue lapidaria:

“En la doctrina tributaria no existe un tema más discutido que el impuesto que se trata de establecer, no sólo por las dificultades técnicas que importa su implementación, sino por sus inconvenientes, tanto para la administración como para la consecución del principio básico de la equidad y justicia tributaria.

No debe olvidarse que a pesar de haber sido estudiado desde muy antiguo, defendido por Stuart Mill, analizado por Lord Keynes y juzgado por éste como imposible en la práctica, sólo dos países, la India y Ceylán, lo adoptaron ayudados por su máximo exponente N. Kaldor, con resultados muy negativos.”

3.1.- Nuevo proyecto de 14 de junio de 1983

En definitiva, y luego de diversos problemas detectados en la formulación original del Proyecto, fue presentada una nueva versión del mismo mediante indicación de fecha 14 de junio de 1983. A esa época, el Ministro de Hacienda era Carlos Cáceres Contreras.

En el Informe Técnico de esta indicación, elaborado por el Ministerio de Hacienda, se detallan los aspectos modificados. Entre ellos, se repuso el carácter de ingreso no constitutivo de renta del mayor valor obtenido en la enajenación de acciones respecto de las personas naturales, pero siempre que tuviesen los títulos por más de 3 años. Para las empresas en cambio el sistema no sufre alteraciones pues seguirán tributando solo por los retiros o por rentas percibidas, de manera que si se les desgravara también el mayor valor obtenido en la venta de acciones, se estaría contradiciendo el espíritu del proyecto que se trata, esto es, el estimular el ahorro en las empresas mediante la no aplicación del impuesto mientras no se consuman las utilidades, puesto que por dicha vía podrían efectuarse retiros no afectos a impuesto. El plazo de tenencia de las acciones de tres años se consideró conveniente para desincentivar el retiro simulado de rentas de las empresas mediante la adquisición de acciones en un valor sobrestimado.

Explicando el Proyecto de Ley, en la Sesión Conjunta de las Comisiones Legislativas de 16 de junio de 1983, Felipe Lamarca, a la sazón Director del SII y en representación del Ministerio de Hacienda, sostuvo que la intención del Ejecutivo es transformar la actual política tributaria en un instrumento de eficaz política económica, de crecimiento y desarrollo. Dice que es así como, en 1975, se introdujeron modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, ya sea ordenando, uniformando o rebajando franquicias, a objeto de asegurar una correcta asignación de los recursos productivos, lo que era coherente con la rebaja arancelaria y con todo el esquema sobre política económica. Agrega que otra medida consistió en incorporar el Impuesto sobre Valor Agregado como una manera de transformarlo en una herramienta eficaz para el crecimiento del país y el bienestar de la población. Añade que la situación del país y el deseo de impulsar el desarrollo de la economía nacional, requerían de un esfuerzo interno considerable para generar ahorros que tiendan a su financiamiento, dado que el sector privado se encontraba sectorizado o muy endeudado y no era posible contar con el crédito externo. Agrega que, con tal fin, el Ejecutivo sometió al trámite legislativo un proyecto de ley destinado, fundamentalmente, a capitalizar o a endeudar el sector privado; a fomentar, de alguna manera, el ahorro y la inversión interna; y a rebajar la carga tributaria, en el convencimiento de que ésta, era la oportunidad de hacerlo. Señala que, según piensa el Ejecutivo, no tenía sentido gravar por gravar las actividades empresariales, profesionales y comerciales, de manera que propuso eliminar los impuestos de Primera, y Segunda Categorías y el Habitacional - este último se eliminó por una ley distinta - y exonerar de impuesto a toda utilidad no repartida.

En el mismo orden de ideas, Lamarca señala más adelante que la postergación de impuestos a las utilidades no retiradas ni distribuidas constituye un incentivo grande a postergar consumos, que es justamente lo que requería el país en los cinco años siguientes a la reforma; y que, si se analiza la reforma propuesta en términos de cinco o seis años, es válida. Agrega que el problema a que se refiere el señor Molina (miembro de las Comisiones Conjuntas que abogaba porque luego de un plazo las utilidades no retiradas se eximieran de impuestos para evitar una tributación mayor en el futuro) se produciría en el largo plazo, en quince o veinte años. Además, Lamarca señaló que en política tributaria hay herramientas eficaces en períodos de cinco o seis años, como ocurre con ésta que se proponía; transcurrido dicho plazo, acota, habrá que decidir si conviene más un impuesto al consumo u otro. Insiste en que ella es válida para el objeto de capitalizar al sector privado en el corto plazo.

La Confederación de Producción y del Comercio acompañó luego un nuevo informe de su Comisión de Estudios Tributarios, analizando el proyecto en estudio, ello con fecha 20 de junio de 1983.

El señor García indicó que el Ejecutivo estaba proponiendo un sistema parecido al consagrado en la Ley N° 3.341, por la cual se creó un fondo para que las empresas navieras pudieran invertir. Agrega que, mientras dichos fondos no fueran invertidos, las empresas no pagaban impuestos. Dice que desconoce si, en definitiva, el sistema fomentó de manera importante el ahorro dentro de las empresas navieras. (Sesión de 21 de junio de 1983)

En la Sesión de 28 de junio de 1983, el Señor Ventura señaló que en la última reunión con su mandante (la respectiva Comisión Legislativa) estuvo presente también don Jorge Cauas, durante cuya gestión como Ministro de Hacienda se dictó el Decreto Ley N° 824 de 1974, quien expuso una idea muy parecida a la planteada en la Comisión, en el sentido de que se podría dejar con carácter de permanente la tasa adicional del artículo 21, aun cuando se elimine el impuesto de Primera Categoría, tal vez, con una tasa de lo que constituiría un anticipo del impuesto para el contribuyente, sin que el Fisco pierda recaudación.

En la misma Sesión, el señor García expuso que participó en la reforma tributaria durante la gestión del señor Cauas, y también en la llevada a cabo durante la Administración Alessandri en 1964. En su concepto, los sistemas tributarios deben adaptarse a la situación económica y no al revés, por tratarse de una herramienta. Además, estima que todas las críticas formuladas al proyecto están basadas en un supuesto fondo de utilidades que, hipotéticamente, podría mover a un gobierno determinado a aplicar un impuesto al patrimonio. Hace presente que el impuesto al patrimonio se ha aplicado en el país, y que, a pesar de que la ley no establecía un fondo, se gravó el capital de las sociedades anónimas en 0.5%. Agrega que desde 1946, y tal vez, desde 1925 en adelante, los accionistas siempre habían declarado sobre la base de lo que efectivamente percibían. Agrega que las sociedades anónimas pagaban un impuesto superior, pero no a cuenta de los accionistas; es decir, había un fondo, no establecido en la ley, que correspondía a los accionistas, que tributaban en la medida en que recibían dividendos. Añade que, desde 1946 hasta 1974, a nadie se le ocurrió gravar ese fondo, pues el derecho del Estado va contra el contribuyente, que es el accionista, y no contra la empresa; aún más, el derecho recién nace cuando el accionista percibe el dividendo. A su juicio, el sistema no trajo problemas, y declara que nunca se hizo el alcance de ahora en cuanto a que pueda dar lugar a la aplicación de un impuesto al patrimonio, aplicado en situaciones muy distintas y con justificaciones muy diferentes.

Agrega que en el año 1974, cuando se dictó la reforma, se dejó gravado al accionista con una tasa a cuenta del Global Complementario, lo que se estableció única y exclusivamente en razón de que el Gobierno se estaba haciendo cargo de una Caja

Fiscal muy deteriorada, por lo que la alternativa era seguir aplicando el gravamen a los accionistas en la medida que retiraran y que los socios de las sociedades de personas tributaran en la medida en que también lo hicieran, con lo cual el sistema resultaba neutro; o bien, equiparar a la sociedad anónima en el gravamen, para compensar las utilidades devengadas y percibidas que declarara el socio en el Global Complementario.

Explica que, como las necesidades eran de carácter presupuestario, se optó por el camino más oneroso para el contribuyente: dejar a los dos iguales en aquella parte que significaba mayor impuesto. En su concepto, el principio de la neutralidad debe mantenerse, porque, si a la sociedad anónima se le aplica un impuesto a cuenta del Complementario, no ve por qué razón la sociedad de personas no pueda tener una tasa adicional a cuenta del impuesto Complementario, respecto del accionista que declara por lo percibido como el socio por lo retirado. Añade que, si se mantiene una tasa adicional solamente para las sociedades anónimas, en la medida que la tasa media del accionista en el Global Complementario sea mayor al 20%, habrá un beneficio; y, por el contrario un perjuicio, pues esa tasa nunca será equivalente. Lo equivalente sería -añade- que los dos tengan adicional y que ambos declaren cuando efectivamente perciban la utilidad.

Sigue más adelante señalando que el problema lleva cuarenta años de discusión y que en la antigua Ley de la Renta las sociedades anónimas tributaban igual que las de personas, con una tasa de categoría que no se imputaba al pago del Global Complementario, y donde los accionistas declaraban en la medida en que recibían los dividendos. Luego -prosigue-, se dictó una ley conforme a la cual se permitió a las otras empresas computar en su Global Complementario solamente los retiros. Precisa que un párrafo de dicha ley, que es del año 1960, estipulaba que para los efectos de liquidar el impuesto, las utilidades o rentas distintas del año en que se hizo el retiro, se imputaran al año más antiguo en que se devengaron o acumularon, sucesivamente, sin que el contribuyente pudiera oponer la prescripción del artículo 68. Puntualiza que, aun cuando no existía el fondo, se estaba exigiendo que, contablemente, se llevara un registro.

Agrega que todo esto, de difícil control, fue derogado por la Ley N° 15.564. Sin embargo -continúa-, las sociedades anónimas siguieron declarando sobre la base de lo percibido, con lo cual se produjo la discriminación que se pretendió corregir en 1974. A su juicio, dichas leyes tuvieron la ventaja de estipular lo mismo propuesto en la actual reforma; pero que no establecieron legalmente un fondo, sino que, implícitamente, él estaba comprendido en el registro contable, porque la obligación tributaria era de la persona natural y no de la empresa. A su juicio, si en cualquier

momento la ley quiere aplicar un impuesto al patrimonio, puede hacerlo. En lo tocante a las empresas navieras, señala que el fondo fue un incentivo para ellas al establecer la ley un fondo especial para adquisiciones, estipulando que las sumas debidamente reajustadas que integren el fondo especial de adquisiciones, que no hayan sido invertidas a los fines establecidos en el inciso primero dentro del plazo de seis años, contados desde su destinación, perderán la franquicia otorgada por el inciso tercero precedente, debiendo pagarse todos los impuestos que la afecten por las tasas vigentes, a la época de la pérdida de la franquicia, más un recargo del 20%. Hace notar que el fondo rindió sus frutos, y que el problema se presentó con la discriminación, pues sólo una empresa se acogió al sistema y las demás debían tributar sobre todas sus utilidades. Lo que ahora se desea -prosigue-, es reimplantar aquellos sistemas que no fueron malos, para aplicarlos a todas las empresas. En su opinión, el hecho de consignar el fondo en la ley ha suscitado ahora un problema político que existió hace mucho tiempo, y que no estimuló a ningún Gobierno a basarse en él para aplicar el impuesto al patrimonio. Opina que el fondo puede desaparecer de la ley y establecerse concretamente que los sujetos a impuesto son las personas naturales y no las empresas, lo cual resguarda aún más la imagen del proyecto.

También expuso que la Ley N° 14.453, vigente por cuatro años, además de no establecer fondo alguno, otorgó las mismas franquicias a las sociedades de personas. Agrega que, respecto del Global Complementario, el mencionado cuerpo legal dispuso que los socios, como personas individuales, debían declarar sobre las cantidades retiradas. Recalca que, al revés de lo hecho en 1974, se quiso nivelar a las sociedades anónimas con las de personas. Puntualiza que, a partir de ese año, se tributó sobre la base de lo devengado y, además, se trató de fijar una tasa fija para las sociedades anónimas, situación que ha originado, y continuará originando, problemas en la medida en que esa tasa sea más alta o menos alta que la media del Global Complementario que paga el inversionista. Enfatiza que se trata, de una situación que jamás se podrá emparejar. Piensa que quizás sería razonable que todos los contribuyentes, tanto industriales como comerciantes, estuvieran afectos a una tasa adicional baja y equitativa.

Siguiendo con la discusión anterior, Felipe Lamarca señaló que el punto de fondo consiste en definir si se prefiere una base devengada o una percibida. Cuando se proyectó la reforma, se pensó que era más justo y económicamente más conveniente, actuar sobre la base de lo percibido, y que de esa idea surgió el fondo. Piensa que se podrían estudiar alternativas en el sentido de que, manteniendo la base percibida, se saque de la ley el fondo, dejando establecido que quienes realmente deben ese impuesto son las personas accionistas y no la empresa. Además, dice que, mediante los ajustes contables tradicionales, se podría establecer si los dineros que se retiran

corresponden a utilidades o a capital. Indica que no le parece una condición necesaria para el proyecto la existencia del fondo, el cual sólo se consagró por considerarlo de mayor transparencia y porque dejaba claramente establecido lo que es capital, utilidades, etcétera. Piensa que se puede llegar a algo parecido, sin estipular en la ley que el fondo es una cuenta especial, clara y nítida.

Reitera más adelante que la discusión de lo percibido y devengado es inherente al objetivo del proyecto de fomentar el ahorro y la inversión. Por lo tanto -dice-, no es indiferente para el ahorro y la inversión el tributar sobre la base devengada o la percibida. Señala que el Ministro de Hacienda, al visualizar el futuro con los problemas existentes, ha sostenido que se requiere tener ahorro y mayor inversión para lograr el desarrollo del país. Señala que el Fisco hace un esfuerzo extraordinario endeudándose en el corto plazo para bajar los impuestos, con el fin de que el sector privado se desendeude, capitalice y genere inversión, lo que demuestra que los sistemas de los percibido o devengado no son indiferentes. Expresa que no se propone bajar los impuestos para aumentar el consumo, sino que dirigirlos al ahorro y la inversión. Se quiere con ello -dice- que todo lo que el propietario no retire de una empresa privada, no pague tributo, para que así se capitalice o se desendeude, al igual que en una sociedad anónima, lo que un accionista no retire, goce del mismo beneficio. Indica que se debe separar lo referente a la discusión de la reactivación económica con la de la nueva estructura tributaria, pues son cosas muy distintas. Considera difícil que el Ejecutivo esté dispuesto a hacer un sacrificio sólo para promover un mayor consumo. Estima que, en el peor de los casos, si esas utilidades se acumulan en un lapso determinado, y un día se reclama parte de ese fondo, lo que habría ocurrido sería que el Fisco hizo un préstamo a cero por ciento de interés durante esos años. La otra alternativa --prosigue-- es que, en lugar de retirarlo, lo deje invertido en la empresa, pero sin interés. Reitera que lo anterior ocurriría en el evento de que el Fisco quiera quitar esos recursos; pero que debe aclararse que ese fondo no corresponde a la empresa, sino a los accionistas. Además, recuerda que, pese a que eso existió durante mucho tiempo en el país, no ocurrió absolutamente nada.

Sobre este punto, el señor Abud coincidió en cuanto a que, técnicamente, se trata de un préstamo gratuito; pero cree que el problema radica en que los empresarios y los contribuyentes no son tan previsores como para poder pagar un préstamo que, en todo caso, está invertido con algunas condiciones. Agrega que, inclusive, ni siquiera se puede liquidar lo invertido para poder pagarlo. Por su parte, el señor Araneda opinó que no se trata de un crédito tan favorable como se pretende hacer aparecer, porque, con una tasa progresiva, se haría acumulativo, y ya no sería un préstamo sin interés. Añade que, si hay obligación de repartir en un momento dado, tendrá que pagarse un impuesto progresivo, con una tasa muy elevada, que resultaría confiscatoria.

Otro punto importante en la discusión que tuvo lugar en esta sesión, lo destaca el señor Abud, en cuanto señala que la discusión originada demuestra, claramente lo difícil que resulta conseguir cualquiera de los dos objetivos que representa cada extremo. A su modo de ver, gravar a la empresa sólo en la parte percibida, tiene el inconveniente de que puede prestarse para una serie de manejos que, en definitiva, colocan a los dueños de las empresas en una situación discriminatoria a favor en relación con los trabajadores. Agrega que, por otra parte, el gravar lo devengado produce dificultades a las empresas que no han recibido dinero alguno, por haber vendido todo a crédito; y que, sin embargo, deben producirlo para pagar el impuesto. Considera que ambas situaciones son significativas en la medida en que las tasas sean demasiado altas. Reconoce que, si bien el ejemplo citado no es lo normal - ya que realmente debería haber un porcentaje de ingresos reales y sobre él pagar impuestos - se trata de una situación que se repite con frecuencia. Cree que el punto de equilibrio radica en buscar la media entre la tasa del Impuesto de Primera Categoría y la del Impuesto Adicional, lo que representa aproximadamente el 25% de lo que pagan los accionistas o las personas naturales, sin el problema de decidir si conviene gravar lo devengado o lo retirado.

En esa Sesión, cuando se discutía la carga tributaria, el señor Molina manifestó que a su juicio, se ha comprobado históricamente que, en la medida en que la tributación sea equitativa, disminuye la evasión y se produce mayor rendimiento en la recaudación. Recuerda que así ocurrió con la Ley N° 15.564, que rebajó drásticamente las seis Categorías existentes, y, en lugar de un menor ingreso, éste aumentó considerablemente. Añade que lo mismo ocurrió con el impuesto de transferencia a los bienes raíces: la gente declaró más porque era equitativo; y que igual sucedió con el de transferencia de vehículos.

Observaciones de la CPC al Proyecto de Ley

En Sesión de 30 de junio, 1983, en la que se recibió a los representantes de la CPC (señores Cerda (presidente Comisión de estudios de la CPC), de la Barra, Gorziglia, Letelier y Ossa), se llevó a cabo un interesante diagnóstico de la tributación de las empresas, las necesidades existentes de incentivo al ahorro y la inversión, y cómo el proyecto resultaba a su juicio equivocado. Efectivamente, Francisco de la Barra, en representación de la CPC, expuso que había acuerdo en cuanto a la necesidad de fomentar el ahorro y la inversión en el país, y en que el elevado impuesto a la Renta constituía, obviamente, uno de los factores adversos, situación que debía a su juicio ser corregida. Añade que el problema básico de lo adverso del impuesto a la Renta radica en lo tributario y, particularmente, en la progresividad del tributo, pues había según él, una desproporción entre la progresión del impuesto y los tramos del mismo. Sostenía

que, si se analiza la Ley de la Renta y se le compara con sus congéneres de otros países, se apreciaba que, mientras en otras partes la curva sube en forma paulatina, pero que en nuestro caso representa prácticamente una escala, porque los tramos eran extraordinariamente cortos. Por eso, dice que la CPC consideraba que, independientemente del estímulo al ahorro y a la inversión, el problema de fondo en juego se refería a la progresión, y que tal aspecto debía ser revisado. Creía que, además, independientemente de la distorsión de la ley, hay que centrar el problema en cómo incentivar el ahorro y la inversión, primero con diagnóstico, y luego, con una receta. Consideró necesario referirse de paso al impuesto al consumo contenido en el Proyecto original, aun cuando ya había sido retirado, pues estaba íntimamente vinculado al régimen tributario de las empresas. A su juicio, de existir un impuesto al consumo, la tributación de las empresas carecería de todo sentido, porque la tributación se centraría en los propietarios finales, las personas naturales o entes extranjeros. Dentro de ese contexto, también tenía sentido la eliminación de los ingresos considerados como no constitutivos de renta, porque en un régimen de impuesto al consumo, lo que interesa básicamente es el consumo en los flujos financieros, cualquiera sea el origen de éstos. Indicaba también que carecía de importancia la materia sobre la cual se aplicaba el impuesto, ya fuera la renta, los retiros, préstamos, etcétera. Señalaba que, por consiguiente, dentro de las modificaciones a la Ley de la Renta, empapadas de ese principio, se presentarían los problemas que resultan de aplicar la metodología del impuesto al consumo. Precisa que, por haberse resuelto que el impuesto al consumo no constituía una solución conveniente, deben revisar todas aquellas normas que con aquél estaban íntimamente vinculadas.

En su concepto, el problema básico por resolver radica en la conveniencia de que las empresas no paguen impuestos. A su juicio, ello no tiene una buena presentación política ni ética, tanto más cuanto que se trata de un asunto de efímera vida, porque una situación de esta naturaleza en el largo plazo conduce a un impuesto patrimonial, lo que es sumamente negativo. Agrega que el otro problema que origina la no aplicación de impuestos a las empresas consiste en que la venta de acciones debería ser gravada, lo cual produce una serie de fenómenos, por el hecho de que su tenencia puede durar un período largo, quedando afectas al impuesto progresivo vigente al momento en que se vendan, lo que, a su vez, se traduce en la inmovilidad del inversionista al sentirse atrapado por un pago de impuesto progresivo muy alto, no obstante tener la posibilidad de una mejor inversión. Afirma que, en un régimen de empresa privada resulta muy inconveniente limitar la movilidad de los recursos, especialmente la de las acciones de las sociedades anónimas, vitales para el desarrollo económico futuro. Agrega que, aparte el problema de la movilidad misma, queda un impuesto en suspenso, lo que origina una serie de factores económicos porque el

impuesto deberá pagarse algún día, fatalmente, y quien compra tendrá que considerar eso en el valor. Señala que el descuento de tal gravamen lo aplicará a su tasa de impuesto, y que, por lo tanto, el pequeño inversionista -no obstante que la empresa no paga impuesto- comprará con la tasa potencial más alta, sea porque liquide la inversión o la venda. Continúa diciendo que la empresa sin Impuestos genera tres problemas muy serios: uno concentra la propiedad. Sobre el particular, dice que cualquier régimen de tributación que estimule el no reparto de utilidades desalienta a las personas a invertir, ya que lo que desean es una rentabilidad en forma periódica, especialmente en el caso del pequeño y mediano inversionistas, y porque su única alternativa de vender la acción conlleva el problema de aumentar la progresividad del impuesto. El otro problema -prosigue-, radica en la hipertrofia de las empresas. En efecto, dice que al retener sus utilidades, ellas comienzan a crecer y a transformarse en verdaderos conglomerados, viéndose obligadas a realizar nuevas actividades. Dice que el tercer fenómeno que plantea un régimen de esta naturaleza consiste en la asignación de recursos de inversión en forma sub óptima, ya que, en la medida en que un agente económico retenga la utilidad para su uso, el no pagar impuesto, tal vez no le sea conveniente. Advierte que a los fenómenos anteriormente expuestos podría agregarse que la reforma tributaria discriminaba entre la mediana y grande empresa, beneficiando sólo a ciertos sectores la diferencia de tributación entre una empresa grande y una pequeña. Precisa que, al eliminar el impuesto a la Renta de las empresas, la grande, automáticamente queda con mayor "stock" de capital para emprender nuevos negocios. En su concepto, estos fenómenos crean una brecha dentro de las empresas, lo que es muy importante, a su juicio, tener en consideración.

Expresa que, aparte de lo anterior, subsiste el inconveniente del control del sistema de retiros. Recuerda que en Chile la idea de fomentar la capitalización mediante impuesto a los retiros fue establecida en el artículo 48 de la Ley N° 8.419, derogada bajo el Gobierno del señor Alessandri debido a que resultó imposible su fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos. Puntualiza que se plantea nuevamente ese sistema, con la agravante de que, al no pagar impuestos la empresa, se desvincula el problema de los retiros con el de los socios, ya que aquélla sólo declara para los efectos de cumplir con tal obligación, pues las utilidades debe llevarlas a un fondo, siendo los accionistas o propietarios quienes deben resolver sobre el punto. Estima que, con tal desvinculación, se dificulta el control. Al respecto, hace presente que el proyecto plantea el control sobre la base de retenciones, lo cual genera distorsiones, porque la retención se efectúa sobre cosas que no constituyen renta o que pueden darse como crédito. Por vía de ejemplo, señala que una donación hecha por una sociedad anónima, según el esquema del proyecto, quedará afecta a una retención de 58%, lo que no tiene sentido, a su juicio, porque lo retenido no se aplica a impuesto alguno.

Puntualiza que el propósito lógico de la retención es que sirva como anticipo del pago de un impuesto futuro.

Tanto por los efectos económicos, como por los de control, piensa que resultaría más fácil establecer un impuesto a la empresa, de tasa moderada, y centrar la fiscalización en ella, de manera que toda la problemática de retiro quede bajo la responsabilidad de la misma. Estima importante dar continuidad al sistema vigente, en lugar de producir alteraciones radicales, ya que ello presenta ventajas para el Fisco. Al respecto, manifiesta que frente a un sistema nuevo, donde no es admisible prever todas las situaciones, el único que pierde con la falta de sincronización es el Fisco. Dice que en el informe entregado a la Comisión se presenta el caso de que, mediante la simple separación de una empresa, ésta podría no pagar impuestos y quedar sólo con la retención, no obstante haber distribuido toda su utilidad.

Señala que la tributación de las empresas constituye un problema que preocupa tanto el mundo académico como a diversos países. Sobre el particular, informa que en un estudio muy avanzado sobre el tema - "El informe Cárter"-, efectuado en Canadá, expertos de numerosos países concluyeron que el sistema más adecuado de impuesto a la renta, especialmente para las sociedades anónimas, es aquél que relaciona tres aspectos: el impuesto a las empresas, los dividendos que éstas pagan y el destino dado al mayor valor o ganancia de capital. Puntualiza que dicho informe precisa que con el sistema crédito la empresa paga un impuesto, el cual sirve al accionista en el momento de repartirse dividendos o utilidades. La otra virtud del sistema -prosigue- es que permite desgravar o aplicar una tasa más rebajada a la transferencia de acciones, lo que da movilidad al sector privado y permite el crecimiento económico del país. Señala que tal sistema lo aplican Canadá, Alemania y Chile, es decir, nuestro país figura entre los que tienen legislaciones avanzadas sobre la materia, por el hecho de haber implantado el impuesto de tasa adicional para las sociedades anónimas. Expresa que, desde ese punto de vista, la CPC piensa que con un régimen de tasa moderada a las empresas, donde se puedan desgravar utilidades no retiradas y el impuesto sirva para disminuir la tasa en la transferencia de acciones, junto con corregir una serie de problemas que subsisten en las sociedades de personas, se contaría con un sistema más conveniente que el propuesto por el Gobierno. Dice que, en síntesis, la CPC está totalmente de acuerdo en la necesidad de fomentar el ahorro y la inversión; pero estima que no se lograrán dichos objetivos en tanto la tributación se mantenga con tan altas tasas. Señala que son dos los factores que dificultan el ahorro y la inversión, siendo, el primero de ellos, la progresividad del impuesto. Sobre el particular, recalca que, si se comparan las escalas tributarias que rigen en otros países con las vigentes en Chile, es fácil advertir que, en este último, son muy onerosas. Indica que, desde el punto de vista de la CPC, el nuevo sistema tributario que se diseñe no debería provocar la

inmovilidad de las inversiones sino facilitar su control, a fin de que sea permanente y políticamente aceptable y no se transforme, en definitiva, en un impuesto al patrimonio. En su concepto, un esquema como el reseñado podría conducir a esa finalidad; es decir, que las empresas queden afectas a una tasa única y que, por otra parte, ella constituya una especie de crédito. A su juicio, tal modalidad permitiría centrar la fiscalización en la empresa y aplicar una serie de mecanismos para imputar retiros de forma tal que éstos no sean gravados.

En cuanto al segundo de los factores mencionados, opina que, en un régimen de Impuesto a la Renta, es de vital importancia definir y respetar los conceptos, en el sentido de que sólo deben quedar gravados todos aquellos rubros que constituyen renta, pero como incremento del patrimonio, porque éste, a su vez, ya estaría gravado como tal. Advierte que en el proyecto del Ejecutivo hay bastante confusión al respecto y que, inclusive, propone aplicar impuestos sobre cosas no consideradas en la ley vigente.

Más adelante, en la Sesión de 5 de julio de 1983, Felipe Lamarca explica lo que a juicio del Ministerio de Hacienda de la época constituye la filosofía del proyecto. Explica que la intención del Ministro de Hacienda, consiste en generar recursos destinados al ahorro y la inversión, ya que, según él vislumbra, el flujo de crédito interno, en lo futuro, será bastante restringido y, en consecuencia, no se podrá contar con esos recursos para acrecentar el desarrollo del país. Señala que, por tal motivo, el titular del Ministerio de Hacienda cree que se debe hacer un esfuerzo serio y persistente en el tiempo, con el fin de generar un ahorro interno que se traduzca en inversión y posibilite el crecimiento de la economía chilena.

Expresa que la filosofía del sistema propuesto se inspira, en el hecho de que el Fisco está dispuesto a hacer un esfuerzo en ese sentido, e, inclusive, endeudarse por un corto período, mediante la rebaja en los ingresos presupuestarios, pues prefiere que sea el sector privado quien invierta. Asevera que, en la medida en que el sector privado no quiera invertir, no se reducirán los ingresos fiscales y, en consecuencia, habrá inversión pública, porque, de todas maneras, debe haberla para lograr el objetivo deseado. Agrega que, desde ese punto de vista, el Ministro analizó lo propuesto por la Comisión Conjunta y llegó a la conclusión de que ella se aparta un tanto del objetivo primario de la iniciativa: fomentar el ahorro y la inversión. Enfatiza que, si bien el mencionado Secretario de Estado está dispuesto a colaborar con la Comisión Conjunta en la búsqueda de fórmulas alternativas que subsanen las objeciones hechas al proyecto, en caso alguno desea que ellas se aparten de su objetivo principal.

El señor Lamarca, destaca más adelante una suerte de carácter transitorio de la reforma propuesta, señalando que lo que se persigue es rebajar los impuestos siempre y cuando

se inviertan. Estima que la necesidad urgente de recursos se produce en el quinquenio a que se refiere, y que, después, si la economía se desarrolla conforme a lo esperado, se logra incrementar los ahorros y se estabiliza la economía, habría un campo más amplio para decidir sobre algún sistema tributario. Sostiene que no constituye una preocupación tan urgente en el sentido de generar incentivos para ahorrar ahora, sino que los ahorros se hagan efectivos en los próximos años.

El señor Abud dice que, enfocado así el problema, el sistema de prescripción decreciente que proponía funcionaría perfectamente y terminaría en 1989, con la rebaja tributaria producida y el objetivo para el quinquenio cumplido, sin quedar amarrados a futuro, que es lo que les preocupa, como también preocupaba a los miembros de la Junta de Gobierno. Reitera que debía buscarse una solución que lleve a un sistema que no conlleve los problemas políticos y éticos a que se ha hecho referencia. El señor De Bonnafos, por su parte, estimó que el señor Lamarca aportó un nuevo argumento al decir que el proyecto sería sólo para incentivar el ahorro dentro de un plazo inmediato de 5 años, y que, luego, la modalidad podría cambiar. Se pregunta cómo se haría explícita esa idea en la ley, pues, de otro modo, los agentes económicos tenderán a poner un precio más bajo por sus acciones si van a pagar un tributo más fuerte y progresivo por los bienes acumulados.

La nuevas observaciones de la CPC

Con fecha 27 de junio de 1983, la CPC envía nuevas observaciones, considerando ahora las indicaciones presentadas por el poder ejecutivo. En cuanto a su posición respecto de la tributación de las empresas, sostienen que:

a) Debe mantenerse un tributo a nivel de las empresas cualquiera que sea su naturaleza jurídica, el que constituirá un anticipo a cuenta de los impuestos que se originen cuando se repartan dividendos o utilidades. La tasa de dicho tributo debería determinarse considerando una reducción sustancial respecto de los niveles actuales que guarde armonía con la que se decida implantar para los impuestos progresivos y que a nuestro juicio debería significar una disminución de la carga tributaria del orden del 50%.

b) Dado que las sociedades anónimas pueden retener parte de sus utilidades sin que ello cause impuesto a los propietarios, estima que debe buscarse una solución que haga neutra la organización jurídica que adopte la empresa. Ello puede obtenerse mediante un sistema en que los empresarios unipersonales, los socios y accionistas sólo computen en sus impuestos personales las rentas tributarias efectivamente percibidas. A los impuestos personales así determinados, se les daría de crédito el impuesto sugerido en la letra a).

c) Respecto del mayor valor en venta de acciones de sociedades anónimas, se estima que debería mantenerse el actual tratamiento como ingreso no constitutivo de renta.

d) A juicio de esta Confederación el régimen propuesto en las letras anteriores debería centrarse en el concepto y alcance de renta tributaria que resulta de la ley del ramo actualmente vigente. En consecuencia, estima esta Confederación que debe mantenerse el texto en vigor del artículo 17 (ingresos no constitutivos de renta).

Ya en la Sesión de 4 de agosto 1983, se empieza a delinear lo que en definitiva sería el texto finalmente aprobado. Efectivamente, en esa oportunidad, el representante del Ministerio de Hacienda, señor Lamarca, señala que por consideraciones de carácter técnico, administrativo y de proyección de impuestos, se ha creído conveniente, en materia de empresas, dejar vigente la Primera Categoría con una tasa del 10% y devolución en el Global Complementario, y proceder a reducir la tasa adicional a 25 en 1984; 10%, en 1985 y derogarla a partir de 1986. En cuanto a la Segunda Categoría, señala que se rebajará a la mitad, en 1984 para eliminarla a partir de 1985. Deja constancia que las rebajas a los impuestos sobre las empresas se producirán en un plazo de tres años; y que, en el caso de las personas, ello ocurrirá en cinco. Indica que, para los efectos de la tributación de las personas naturales, se propone una "tabla objetivo", con una tasa marginal máxima del 50%. Continúa haciendo una comparación entre las actuales tasas marginales de impuesto Único y Global Complementario y las que regirían en 1988.

En esa Sesión, el señor García, también representante del Ministerio de Hacienda de la época, señala que, en el caso, de las acciones, se mantiene el criterio expuesto en la proposición anterior: que durante tres años, las acciones constituyen renta, y que, después de ese lapso, no la constituyen. Añade que, con eso, se pretende evitar que se produzcan retiros accionarios o se obtengan utilidades en las empresas por medio del subterfugio de traspasar acciones, razón por la cual se establece el criterio de que, si se mantienen en poder del tenedor por más de tres años, no constituyen renta, con lo que, además, se logra el propósito de ahorro y de capitalización. En lo que sí se modifica el artículo 17 -sigue diciendo- es en lo relativo al planteamiento hecho por la Sociedad Nacional de Minería, en cuanto a dejar invariable la situación vigente, sobre todo porque las transferencias mineras y de derechos de aguas no representan cifras trascendentes, y no es común que se produzcan.

Observaciones de Erwin Hahn Huber, Director de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile al Proyecto de Ley (17 de agosto, 1983). También participó Juan Bilbao H.

Estas tienen el siguiente tenor:

La forma en que las empresas se financian está determinada, en definitiva, por los instrumentos que utilicen los inversionistas para ahorrar. La elección de un determinado instrumento por parte de un inversionista en particular se efectuará considerando, esencialmente, el riesgo que percibe tal instrumento y la rentabilidad que espera obtener al invertir en él.

Esta última depende, en gran parte, de los impuestos a que esté afecto, tanto el instrumento, como el inversionista en cuestión, dado que éste está interesado en la rentabilidad que obtiene después de pagar los impuestos que corresponda.

Se tiene entonces que resulta crucial el que la legislación no discrimine en el tratamiento tributario a que están sujetos los instrumentos de inversión, ya que cualquier diferencia de tributación se traduce en afectar el volumen transado de ellos.

Existen dos tipos de impuestos que afectan a los instrumentos de inversión: los que gravan las transacciones y los que gravan la renta de las personas y empresas.

En relación a los primeros, éstos discriminan en contra de las acciones, ya que los impuestos que gravan las transacciones de acciones son superiores a los de bonos y otros instrumentos de deuda. Esto, por cierto, afecta la estructura de pasivos de las empresas. Con respecto a los segundos, si bien el espíritu de la actual legislación es gravar tanto los ingresos provenientes por la mantención de instrumentos de deuda como de acciones, las limitaciones a la fiscalización han hecho que, en la práctica, sea muy fácil evadir los ingresos por intereses pero no así el retorno al capital accionario de las empresas. Esto constituye el ejemplo más claro e importante de "subsidio a la deuda" y es lo que puede explicar, en parte, la estructura actual de los pasivos de las empresas en Chile.

Otro elemento que puede ayudar a explicar el grado de endeudamiento de las empresas, es el hecho de que los intereses no sean deducibles de impuestos a nivel personal. Este hecho incentiva a contraer la deuda a través de las empresas. Ello puede explicar, en parte, la creación de las "sociedades holding", las cuales adquieren, a través de emitir instrumentos de deuda, el capital necesario para efectuar nuevas inversiones o comprar nuevas empresas en vez de que lo hagan los dueños endeudándose en forma personal.

Si bien las distorsiones tributarias no pueden explicar por sí solas el grado de endeudamiento que presentan las empresas chilenas en la actualidad, sí es posible decir que la han afectado en forma importante.

No existe acuerdo a nivel académico, como tampoco empresarial, sobre el grado de endeudamiento óptimo de las empresas. Sin embargo, en un análisis teórico, considerando que no existe ningún tipo de impuestos que afecten la razón deuda/capital, se puede concluir que el grado de endeudamiento dependerá de los costos de quiebra; mientras mayores sean estos últimos, menor debería ser la razón deuda/capital.

En un país como Chile, caracterizado por fuertes ciclos económicos y una gran ineficiencia en los procesos legales de traspaso de propiedad, los costos de quiebra son efectivamente muy altos. Por lo tanto, en consideración a este factor, las razones deuda/capital de las empresas chilenas deberían ser relativamente bajas de tal forma que puedan sobrellevar los ciclos de menor actividad económica en mejor forma.

La evidencia de los últimos años ha demostrado que las empresas no han sido capaces de resistir la crisis económica y, es por ello que, urge la necesidad de que la nueva legislación tributaria no discrimine en contra del "instrumento acciones" como la actual legislación lo hace, para así, al menos, facilitar el imprescindible proceso de capitalización de las empresas chilenas.

Los argumentos que se han dado para defender el sistema actual y, por lo tanto, impedir que exista una efectiva y real tributación que no discrimine entre los diversos instrumentos financieros, pueden resumirse en:

- Se estaría violando el secreto bancario al permitirle al Servicio de Impuestos Internos, o a quién éste determine, fiscalizar efectivamente el pago de impuestos sobre los intereses reales ganados.
- El contribuyente chileno no tendría la capacidad para contabilizar correctamente los intereses reales obtenidos, y
- Se estaría incentivando los depósitos de capital en el exterior.

Si bien el primer argumento es el más frecuentemente dado, es fácilmente refutable, ya que es difícil que existan legisladores en el país que estén dispuestos a defender, públicamente, la evasión tributaria al argumentar en esa forma.

Si por algún motivo se insistiera en este punto caben dos soluciones extremas. Eliminar definitivamente la tributación a que están sujetos los depósitos en instituciones financieras, con el consiguiente efecto sobre la capitalización de las empresas anteriormente señaladas o, alternativamente, eliminar toda tributación a que este afecta el capital, ya sea que este adopte la forma de deuda o de acciones.

Existen alternativas intermedias que, sin solucionar el problema de raíz, permiten atenuar los efectos ya indicados. Una de éstas consistiría en tener una tasa pareja y baja, tal de minimizar su efecto sobre el ahorro, que afecte en igual forma a todos los ingresos provenientes de inversiones que pueda afectar un ahorrante, por ejemplo de un 10%, sin discriminar entre inversionistas e instrumentos. En el caso de los depósitos a plazo la institución financiera sería la encargada de retener este porcentaje directamente sin necesidad alguna de individualizar públicamente a sus clientes, salvaguardándose así el secreto bancario.

El segundo argumento, menosprecia enormemente la habilidad del inversionista chileno; si éste ha sido capaz de superar las dificultades que imponen una legislación tributaria y financiera relativamente compleja, y dada su experiencia con fuertes fluctuaciones en la tasa de inflación, es difícil sostener que no tenga la capacidad de diferenciar entre ganancias reales y nominales. En todo caso, con un sistema como el propuesto en el párrafo anterior, retención directa por parte de la institución financiera, este problema sería obviado.

Por último, el evitar o disminuir el traslado de capitales hacia el exterior, solamente se logra reduciendo el nivel general de tributación a que están afectos tanto los inversionistas como los instrumentos. El problema de fondo es que, dado de que se adopta la decisión de que el capital va a estar sujeto a alguna forma de tributación, la legislación no debe discriminar entre uno u otro tipo de instrumento de inversión. Esto debe ser así debido a los negativos efectos que cualquier diferencia tiene sobre la forma en que las empresas se financian y, por lo tanto, la estabilidad de estas en épocas recesivas.

Con fecha 28 de Septiembre de 1983, la CPC envía observaciones a la nueva versión del Proyecto.

La Confederación reiteró que la reforma debía orientarse básicamente a la rebaja de la carga tributaria con miras a permitir el aumento del ahorro y la inversión, manteniéndose en general los elementos básicos del actual sistema.

Se indicaba que a título de comentario general, debemos señalar que la reforma, en su nueva versión, presenta soluciones que en algunos aspectos coinciden con los planteamientos que formuló la CPC, no obstante lo cual, continúa planteando observaciones en varios puntos. El aspecto central es su plena coincidencia con la nueva propuesta de que se mantenga un impuesto a la renta a nivel de la empresa el que tiene el carácter de crédito contra los impuestos finales de los propietarios.

Finalmente, queremos destacar aquí el texto de las indicaciones de 8 de noviembre de 1983, mediante el cual el ejecutivo envía lo que sería prácticamente la versión final del proyecto que finalmente se transformaría en la Ley N° 18.293. En tales indicaciones, se sostiene que en atención a las observaciones surgidas durante el trámite legislativo, se ha estimado necesario complementar el citado proyecto con nuevas indicaciones, como también retirar o readecuar algunas de ellas. Luego de diversas consideraciones de orden técnico y contingentes, se ha optado por mantener en el nuevo esquema del impuesto a la renta un tributo de primera categoría aplicado a las utilidades de las empresas, tanto percibidas como devengadas, recuperable por la vía del crédito contra los impuestos globales, los cuales se harán efectivos sobre rentas retiradas o percibidas, en la misma forma como se propuso en el proyecto original.

La mantención de un impuesto cedular significa el retiro de varias disposiciones que solo adecuaban las actuales normas de la Ley de la Renta a un tributo exclusivamente global personal y aplicado sobre una mayor cobertura de ingresos, siempre y cuando fueran percibidos o retirados de la empresa. También se retiró la disposición que contiene la supresión de la depreciación acelerada, por considerarse innecesaria su eliminación en el nuevo texto. Entre otros aspectos, se propuso nuevamente presumir la habitualidad cuando entre la enajenación de un bien raíz y su adquisición transcurra un plazo inferior a un año, pero se elimina la referencia expresa a la calidad de derecho de dicha presunción; además, se insiste mediante una nueva redacción en la rebaja del impuesto único al trabajo; por otra parte, se propuso un nuevo texto para posibilitar la rebaja de las imposiciones previsionales en el impuesto global complementario, para aquellas personas que no pueden hacerlo de las bases imponibles de categorías.

Como se ve, el sistema propuesto en el Proyecto no fue aprobado en su totalidad, incluso, en aspectos bastantes importantes, como la derogación del Impuesto de Primera Categoría, el que en definitiva se mantuvo, pasando a ser un crédito en contra de los impuestos finales, y el denominado impuesto al gasto, el que de algún modo permitía a las personas naturales postergar su tributación mientras las rentas se mantuvieran ahorradas o invertidas.

4.- CONCLUSIONES

Es en este escenario, en que el país, tal como lo hizo en el pasado, vuelve a preguntarse si el sistema tributario descrito, con los cambios que ha sufrido desde su implementación hasta ahora, resulta consistente con su actual estado de desarrollo, y si mediante él, se cumplen las finalidades que la sociedad impone al Estado.

Como hemos visto en este breve resumen, muchas veces en la historia de Chile se ha enfrentado la necesidad de revisar si el sistema tributario permite cumplir con lo que de él se espera, ya sea financiar el gasto público, establecer algún tipo de incentivo a una determinada industria o actividad, favorecer el ahorro y la inversión privados, alcanzar mayor equidad, etc. Desde luego, el sistema tributario y sus modificaciones en el pasado han ido respondiendo a la realidad del país en cada momento histórico. En una primera etapa, y como resabio de la estructura impositiva colonial, el sistema tributario se basó principalmente en la recaudación de impuestos aduaneros en operaciones de comercio internacional. Si bien fueron en un principio las importaciones de bienes las que generaban la mayor recaudación, luego la exportación de materias primas fue ocupando un rol cada vez más importante, destacando a principios del siglo XIX las exportaciones de salitre, yodo y cobre.

En un proceso gradual, a partir de la independencia de Chile, se fueron incorporando nuevos tributos, destacándose, entre otros, la introducción con carácter general del impuesto a la renta en 1923. A partir de ese momento, el citado tributo fue sucesivamente modificado, lo que junto con la creación de regímenes especiales, exenciones, beneficios tributarios, etc., contribuyó a que alcanzara altos niveles de complejidad, con las consecuentes dificultades tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria encargada de su aplicación y fiscalización.

Las reformas de 1964 y 1983, principalmente, terminaron de dar forma al sistema de tributación a la renta que conocemos hoy en día, con un claro sesgo a favor de la inversión de las rentas del capital, lo que si bien se había venido haciendo en leyes anteriores, terminó por transformarse a partir de la última reforma en una especie de piedra angular del sistema de tributación de ese tipo de rentas en el país. En la actualidad, la legislación tributaria también establece ciertos beneficios a la capitalización de rentas provenientes del trabajo, pero tales beneficios no tienen la amplitud y características de aquel que la Ley contempla para las rentas del capital.

En la actualidad, en el contexto de una campaña presidencial, vuelve el debate sobre la necesidad de cambios a la estructura actual de tributación a la renta en Chile, y en especial, sobre las rentas del capital.

Esperamos que esta breve síntesis pueda servir para ilustrar la vasta experiencia en reformas tributarias de nuestra historia republicana, ello especialmente con la finalidad de recoger dicha experiencia y aplicarla en la actualidad en cuanto sea pertinente. Lo relevante a nuestro juicio es que la discusión se lleve a cabo considerando al sistema tributario en general, es decir, como un conjunto de reglas que interactúan entre sí, de modo que se requiere cautelar la debida armonía entre ellas. Un tema esencial, y usualmente poco discutido, dice relación con el concepto de renta, es decir, qué se

debe entender por rentas del capital y cómo esas rentas se computan en los impuestos finales. Más allá de los conceptos de renta percibida o devengada, distinción que atiende al momento de tributación, es imprescindible determinar cómo las rentas que se han determinado a nivel de empresas, con los criterios que la ley establece, serán luego incluidas en las bases imponibles de los impuestos Global Complementario o Adicional. Por ejemplo, hace ya bastante tiempo, el economista José Yáñez viene planteando que la forma de calcular el Índice de Precios al Consumidor en Chile, y, por lo tanto, de practicar los ajustes por inflación en la determinación de las rentas empresariales, presenta serios reparos, dado que se utiliza una canasta de bienes que muchas veces nada tiene que ver con aquellos que forman parte del activo de empresas que determinan sus rentas efectivas en la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Esta visión integral, que obliga a mirar como un todo la legislación que establece los impuestos propiamente tales, exige necesariamente revisar aquella que regla la acción de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que interactúan en el tema tributario.

Por ejemplo, por mucho que una determinada norma legal establezca algún tributo que cumpla con los estándares de justicia, neutralidad, simplicidad, etc., que se pretenda alcanzar, de poco o nada sirve si no se dota a la autoridad administrativa de los medios humanos y materiales necesarios para su aplicación y fiscalización. Por otra parte, si existe una buena ley (en el sentido de que permite alcanzar los objetivos que se planteen) y una eficiente administración tributaria dotada de los recursos necesarios, ello resulta insuficiente si no se garantiza la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de los contribuyentes y del Fisco, ello mediante una judicatura imparcial e independiente, que conozca de los asuntos tributarios mediante procedimientos simples y de rápida resolución.

En este punto, el capital humano es esencial. Mucho se ha logrado en la profesionalización y especialización de los funcionarios de la administración tributaria en Chile, pero es un proceso que debe continuar y ser profundizado, porque finalmente son dichos funcionarios los que día a día hacen de las funciones o facultades de ese organismo una realidad palpable en el cumplimiento de los fines del sistema.

Es claro que en la actualidad, y gracias especialmente a la administración tributaria chilena se ha logrado en buena medida, que se debe utilizar intensivamente las tecnologías disponibles para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes, lograr un acceso más expedito a la información necesaria para cumplir con la obligaciones tributarias y las labores de fiscalización y simplificar los procedimientos administrativos existentes.

5.- BIBLIOGRAFÍA

El Sistema Tributario Chileno, *Informe de la Oficina de Estudios Tributarios, Análisis y Evaluación de Alternativas de Reforma*, Santiago de Chile, Segunda Edición, 1960.

C.E. Bladh, TT.GG. Instituto Geográfico Militar de Chile, *La República de Chile, 1821-1828*.

Hernán Guzmán Iturra, *Manual de Consultas, Impuestos a los Actos y Contratos*, Editores Organización Salas Reyes, 1976.

Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N°18.293*, www.bcn.cl

