



**“SISTEMA TRIBUTARIO DESINTEGRADO PARA CHILE: ANÁLISIS DESDE
LA EQUIDAD, CERTEZA JURÍDICA Y EFICIENCIA”**

PARTE I

**AFE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN**

Alumno: Francisco Ossandón Cerda

Profesor Guía: José Yáñez Henríquez

Santiago, marzo 2018

TABLA DE CONTENIDOS

<u>CAPÍTULO</u>	<u>PÁGINA</u>
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, CERTEZA JURÍDICA Y EFICIENCIA EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS.....	8
2.1. Principio de equidad en materia tributaria.....	8
2.1.1 Equidad como principio del beneficio.....	9
2.1.2 Equidad como capacidad contributiva.....	10
2.2. Principio de certeza jurídica en materia tributaria.....	15
2.2.1 Atributos relacionados con la certeza jurídica tributaria.....	16
2.3. Principio de eficiencia tributaria.....	19
2.3.1 Ahorro e inversión.....	21
2.3.2 Crecimiento económico.....	22
2.3.3 Atributos relacionados con la eficiencia.....	23
3. SISTEMAS TRIBUTARIOS INTEGRADOS Y DESINTEGRADOS.....	26
3.1. Sistemas tributarios desintegrados.....	26
3.1.1 Descripción general del sistema tributario desintegrado.....	26
3.1.2 Experiencia en la legislación comparada.....	30
3.1.3 Desintegración del impuesto a la renta en Chile.....	33
3.2. Sistemas tributarios integrados.....	34
3.2.1 Descripción general del sistema tributario integrado.....	34
3.2.2 Integración del Impuesto a la Renta en Chile.....	36
3.3. Sistema parcialmente integrado y sistema de renta atribuida.....	40
3.3.1 Sistema de Renta Atribuida.....	42
3.3.2 Sistema Parcialmente Integrado.....	43
4. LA EQUIDAD Y CERTEZA JURÍDICA FRENTE A LOS SISTEMAS INTEGRADOS Y DESINTEGRADOS.....	¡Error! Marcador no definido.
4.1 Análisis de la equidad en un sistema integrado ¡Error! Marcador no definido.	
4.1.1 Diferencia en trato a rentas del capital frente a las del trabajo ¡Error! Marcador no	
4.1.2 Evasión y elusión..... ¡Error! Marcador no definido.	
4.1.3 El problema es la base retirada..... ¡Error! Marcador no definido.	
4.2 Análisis de la equidad en un sistema desintegrado ¡Error! Marcador no definido.	
4.2.1 Doble tributación..... ¡Error! Marcador no definido.	
4.2.2 Contribuyentes son siempre las personas naturales ¡Error! Marcador no definido.	
4.2.3 Las Pymes..... ¡Error! Marcador no definido.	
4.3 Análisis de la certeza jurídica en los sistemas integrados y desintegrados ¡Error! Marcador n	
5. EFICIENCIA ECONOMICA EN UN SISTEMA TRIBUTARIO INTEGRADO VERSUS UN SISTEMA TRIBUTARIO DESINTEGRADO ¡Error! Marcador no definido.	
5.1 Integración y desintegración frente a la carga de impuestos ¡Error! Marcador no definido.	
5.2 Integración y desintegración frente al ahorro.... ¡Error! Marcador no definido.	

- 5.3 Propuesta de incentivos a la inversión bajo un sistema desintegrado; **Error! Marcador no de**
- 5.3.1 Ley de Incentivo Tributario I+D; **Error! Marcador no definido.**
- 5.3.2 Depreciación acelerada o ultra acelerada; **Error! Marcador no definido.**

6. DESAFIOS EN UNA EVENTUAL TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA DESINTEGRADO EN CHILE; **Error! Marcador no definido.**

7. CONCLUSIONES; **Error! Marcador no definido.**

8. BIBLIOGRAFÍA; **Error! Marcador no definido.**

LISTA DE TABLAS

<u>TABLA</u>	<u>PÁGINA</u>
Tabla I. Ejemplo sistema desintegrado clásico frente a uno modificado.....	29
Tabla II. Ejemplo sistema integrado.....	35
Tabla III. Ejemplo carga tributaria del sistema desintegrado clásico.....	60
Tabla IV. Ejemplo carga tributaria del sistema desintegrado modificado.....	62
Tabla V. Porcentaje de importancia de factores ante la inversión.....	66
Tabla VI. Cuadro resumen sobre tipos de Depreciación en Chile.....	70
Tabla VII. Cuadro ejemplo de Depreciación en Chile.....	71

RESUMEN EJECUTIVO

El interés de la presente investigación nace a propósito de los últimos cambios en materia impositiva que se han llevado a cabo en nuestro país, particularmente aquellos introducidos por la Reforma Tributaria del año 2014. Los nuevos regímenes actualmente vigentes –sistema parcialmente integrado y sistema de renta atribuida– son una novedad en relación al sistema de integración total sobre base retirada que existió hasta el año 2016.

Frente a una inminente nueva reforma del recién electo Gobierno de Sebastián Piñera, con el resultado más probable de volver hacia un sistema integrado, este trabajo se pregunta acerca de la conveniencia de avanzar hacia un régimen diverso de los anteriores, esto es, impuesto a la renta totalmente desintegrado, en el cual se entienda que las empresas y sus propietarios son contribuyentes independientes entre sí, como es la regla general en la mayoría de los países de la OCDE. De esta manera, la pertinencia o no de un sistema desintegrado se analiza desde un punto de vista conceptual de los principios tributarios de equidad, certeza jurídica y eficiencia, los que son descritos y aplicados tanto a los sistemas integrados como a un eventual sistema desintegrado.

1. INTRODUCCIÓN

La Reforma Tributaria de 2014 trajo consigo una serie de cambios de fondo al sistema tributario nacional, sobre todo en el impuesto a la renta. Hasta la fecha de dictación de la ley y, desde el año 1984 en adelante, el régimen de impuesto a la renta mantenía dos características principales: el impuesto corporativo era un impuesto totalmente integrado con los impuestos finales, es decir, lo pagado por la empresa se utilizaba en un 100% como crédito frente a los impuestos personales de sus propietarios, y se permitía la postergación de los impuestos finales; en la medida en que los dueños no retirasen las utilidades desde las empresas, éstos no tributarían a nivel personal por ellas (en adelante, “sistema integrado”).

El 29 de septiembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.780, conocida como “Ley de Reforma Tributaria”. El proyecto había sido enviado al Congreso ese mismo año por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet con el objetivo de obtener recursos permanentes para financiar gastos permanentes¹, principalmente aquellos relacionados con la educación pública, además de otras prestaciones del Estado.

En ese sentido, el proyecto original del Gobierno contemplaba la modificación del sistema descrito anteriormente, a través de la incorporación de un nuevo régimen general de tributación, en el que si bien se mantenía la integración perfecta entre los impuestos corporativos y los impuestos finales, se eliminaba la posibilidad de postergar los impuestos a nivel personal, debiendo los propietarios

¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, “Historia de la Ley 20.780” (2014), pdf, p.3. [en línea] <<http://www.bcn.cl>>

de las compañías reconocer dichas rentas como tributables en el año en que éstas les fueran “atribuidas” (en adelante, “sistema de renta atribuida”).

No obstante los esfuerzos del Gobierno por mantener como régimen general el sistema de renta atribuida, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado se firmó un “Protocolo de Acuerdo”, en el que se propuso, alternativamente al régimen de renta atribuida señalado, un nuevo sistema al que podían optar las empresas, en el que se mantenía la posibilidad de postergación de los impuestos finales, pero que al momento del retiro de las utilidades desde éstas, los propietarios sólo podrían utilizar un 65% del crédito pagado contra sus impuestos finales y ya no el 100% como ocurría con el sistema anterior. En otras palabras, aquellos contribuyentes que optaren por diferir el pago de sus impuestos finales, al momento del retiro de las utilidades, deberían soportar un impuesto más gravoso (en adelante, “sistema parcialmente integrado”).

En febrero de 2016, y a raíz de una serie de críticas que surgieron, sobre todo en relación a la complejidad en la interacción de estos dos regímenes, así como de otros aspectos poco claros de la Reforma, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.899, conocida como “Ley de Simplificación”. Como su nombre sugiere, esta ley buscaba simplificar, principalmente, el régimen de tributación del impuesto a la renta. Entre las medidas que se adoptaron destaca, por ejemplo, la obligación de las sociedades anónimas, o de aquellas sociedades que tengan como dueño a su vez otra sociedad, de sujetarse al sistema parcialmente integrado, sin la posibilidad de optar al otro régimen.

De esta manera, a partir del 1 de enero de 2017, actualmente se encuentran en vigencia dos regímenes generales de tributación: el sistema de renta atribuida, con perfecta integración y el sistema parcialmente integrado, sin atribución de renta².

A propósito de este cambio normativo, durante la tramitación del proyecto de Reforma Tributaria, hubo quienes abogaron –o al menos, presentaron la inquietud– por estudiar la posibilidad de establecer un régimen de impuesto a la renta alternativo a los señalados, es decir, uno en el que las empresas pagaran impuestos a nivel corporativo en carácter de definitivo, y los dueños o propietarios de éstas otro distinto al momento del retiro de utilidades o distribución de dividendos, sin la posibilidad para estos últimos de usar como crédito a nivel de impuestos personales lo pagado por la empresa (en adelante “sistema desintegrado”).

No obstante, esta alternativa no fue realmente discutida ni tampoco debidamente estudiada en su momento, además de no haber sido propuesta ni respaldada directamente por el Ejecutivo ni por la oposición de la época. Asimismo, el nuevo Gobierno encabezado por el Presidente Sebastián Piñera ha señalado que pretende revertir algunos cambios de la última Reforma Tributaria, dando luces que se proyecta volver a un sistema totalmente integrado, como el que regía hasta el año 2016.

² Sin perjuicio que es posible encontrar una serie de otros regímenes especiales de tributación en la LIR, por ejemplo, el de Renta Presunta en los artículos 34 y siguientes, o el Artículo 14 Ter (dirigido a las “pymes”).

Sin embargo, si consideramos que un sistema desintegrado parece ser la regla general –al menos para las estructuras jurídicas más complejas–, en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”), y en Latinoamérica, merece, a lo sumo, estudiarse esta posibilidad desde la perspectiva de los principios del derecho tributario³.

En relación con lo anterior es que el primer planteamiento a abordar será cómo un régimen de impuesto a la renta totalmente desintegrado se comporta frente a los principios de equidad y de certeza jurídica en materia tributaria, en contraposición, principalmente, al sistema integrado vigente hasta el año 2016.

Pero para evaluar un sistema tributario no basta con los principios anteriormente señalados, sino que también debe estudiarse desde la perspectiva de la eficiencia. En ese sentido, se evaluará, desde un punto de vista teórico, la eficiencia de un régimen de desintegración total de impuesto a la renta, así como posibles medidas que pudieran favorecer la inversión bajo dicho sistema, como segundo planteamiento.

La importancia de contar con un régimen de impuesto a la renta equitativo y simple, radica en la legitimidad que los ciudadanos le otorgan al sistema tributario y al sistema político en su conjunto.

A pesar de no ser –a nuestro juicio– un tema debidamente estudiado, existen algunos autores nacionales que han sugerido que deberíamos transitar

³ En el caso de la OCDE, destacan entre los países con un sistema desintegrado: Estados Unidos, Austria, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Suecia y Suiza, entre otros. En el caso de Latinoamérica es posible nombrar, por ejemplo, a Uruguay y Perú.

hacia un régimen de impuesto a la renta como el descrito anteriormente. En ese sentido, podemos mencionar a Francisco Saffie (2014). Adicionalmente, otros, como el expresidente del Banco Central, José De Gregorio (2014), han señalado que la recaudación que esperaba obtener el Gobierno con la Reforma Tributaria (3 puntos porcentuales del PIB) también podría haberse logrado mediante la desintegración del impuesto a la renta.

Con todo, no existe en la actualidad una doctrina elaborada en relación al tema desde la perspectiva propuesta en este trabajo y, por tanto, el mismo busca ser un planteamiento innovador que pudiera entregar luces si se decide avanzar en esa dirección.

En atención a ello, las hipótesis a validar en lo sucesivo serán las siguientes: (i) Un régimen de impuesto a la renta desintegrado podría cumplir satisfactoriamente con los principios tributarios de equidad y certeza jurídica, tanto desde el punto de vista económico como jurídico.⁴ (ii) La desintegración supondría una pérdida de eficiencia en materia económica frente a un sistema integrado, y por lo mismo, existe la necesidad de establecer factores que pudieran incentivar la inversión bajo un sistema de tales características⁵.

Con lo anterior, estaremos en condiciones de discutir si la desintegración del régimen de impuesto a la renta resultaría viable, cumpliendo con los objetivos que todo “buen” sistema tributario debiera tener, esto es, satisfacer –al menos– los principios de equidad, certeza jurídica y eficiencia.

⁴ Esta hipótesis será desarrollada por el alumno Francisco Ossandón

⁵ Este planteamiento será desarrollado por la alumna Alejandra Ubilla

Para efectos de cumplir con el objeto de estudio del presente trabajo, comenzaremos en el Capítulo 2 por describir los mencionados principios tributarios.

En el Capítulo 3, por su parte, nos referiremos a las características y diferencias que es posible identificar en los sistemas integrados y desintegrados. Asimismo, señalaremos algunos modelos tributarios utilizados en legislaciones comparadas, especialmente en los países miembros de la OCDE.

En el Capítulo 4, efectuaremos un análisis crítico desde el punto de vista de la equidad tributaria y de la certeza jurídica del régimen de integración total que existía hasta el año 2016. Luego, como contraposición, nos referiremos a ambos principios aplicados frente a un sistema desintegrado.

En el Capítulo 5 examinaremos cómo se comporta la eficiencia frente a un régimen de desintegración total de impuesto a la renta y, asimismo, se establecerán algunas medidas que podrían favorecer la inversión en dicho escenario.

Finalmente, en el Capítulo 6 analizaremos los desafíos que se podrían presentar en una eventual transición hacia un sistema desintegrado en nuestro país.

La metodología que se pretende desarrollar en esta tesis implica seguir un análisis dogmático de la eventual introducción de un régimen desintegrado de impuesto a la renta en la legislación nacional, desde el punto de vista de los principios de equidad, certeza jurídica y eficiencia. En ese sentido, la presente

investigación no pretende abarcar todos y cada uno de los aspectos técnicos a considerar en una reforma de tales características, sino que, debido a limitaciones de extensión y tiempo, se restringe el estudio a lo señalado.

2. LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, CERTEZA JURÍDICA Y EFICIENCIA EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

La literatura en finanzas públicas discute ampliamente las características o atributos de una buena estructura tributaria (Jorratt, 2000). Un “buen” sistema tributario correspondería, en principio, a un conjunto de impuestos que sea aceptable y razonable para los contribuyentes, que se cumpla y que perdure en el largo plazo, que provea los recursos que el Estado necesita para cumplir con sus funciones y que genere los incentivos económicos que se estime necesario alcanzar (Yáñez, 2012).

En particular, autores como Jorratt (2000) señalan que el sistema tributario debe tener una serie de atributos como, por ejemplo, el que sea: simple, justo, eficiente, flexible, neutro, suficiente, que otorgue certeza, que permita el crecimiento económico, que no produzca grandes costos administrativos, etc. No obstante, por nuestra parte estimamos que de alguna u otra manera todos –o la mayoría– de los señalados atributos es posible agruparlos en tres grandes principios: equidad, certeza jurídica y eficiencia, razón por la cual en lo sucesivo nos enfocaremos en ellos para objeto de nuestro estudio.

2.1. Principio de equidad en materia tributaria

En general, es posible identificar en la literatura al menos dos concepciones de equidad tributaria: equidad como principio del beneficio y equidad como expresión de capacidad contributiva.

2.1.1 Equidad como principio del beneficio

El origen del principio del beneficio en materia tributaria puede remontarse hasta los siglos XVII o XVIII, con la publicación del libro “Segundo Tratado de Gobierno Civil” de John Locke en 1662⁶. En él, el autor afirma que el “estado de naturaleza” es un estado de perfecta libertad e igualdad, en el que todos los hombres pueden apropiarse de lo suyo, teniendo así, un derecho natural a su propiedad (Locke, 2003). El problema es que los individuos no pueden proteger estos derechos ni mantenerlos, especialmente, en caso de que otro impugne la existencia o extensión de los mismos. Es por esta razón que se hace necesaria la creación del Estado (Atria y Salgado, 2014).

Atria et al. (2014) precisan que, bajo esta concepción, en cuanto a cómo han de distribuirse los impuestos entre todos, la respuesta es en principio clara: en proporción al beneficio recibido. Así, los impuestos son el pago que cada individuo debe hacer por los distintos beneficios que brinda el Estado; son precios que hay que pagar por ciertas prestaciones. Bajo esta lógica prima la idea que los impuestos se oponen a la propiedad privada (Saffie, 2012).

En cualquier caso, el principio del beneficio es compatible con la función *asignación* del Estado. Según Musgrave y Musgrave (1992), el Estado tendría que cumplir con tres funciones vitales: función asignación, función distribución y función estabilización. Así, la primera de ellas se ocupa de la asignación de los recursos para la producción de servicios públicos, siendo el problema económico a

⁶ Anterior a Locke podemos encontrar a Thomas Hobbes, quien en su obra “Leviatán”, publicada en 1651, se refiere ello en un sentido similar.

resolver el de la asignación óptima de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades públicas y privadas. El mercado no es capaz de producir los bienes socialmente óptimos, debiendo el Estado cubrir esta función.

Aunque pueda parecer extraño, el principio del beneficio tiene importantes aplicaciones en el sector público en nuestro país. Este puede ser el caso cuando la financiación directa toma la forma de derecho, tasas sobre el usuario o peajes. En otros casos, este principio también tiene aplicación cuando el Estado produce bienes privados (cobre, agua potable, luz eléctrica, etc.) o, a nivel más estructural, en el sistema previsional de capitalización individual y en el sistema privado de salud (Yáñez, 2015).

2.1.2 Equidad como capacidad contributiva

Aunque el principio del beneficio puede ser aplicado directamente a la financiación de ciertas funciones del Gobierno, la gama de gastos a la que pueden aplicarse impuestos específicos o tasas es relativamente limitada, y el grueso de los ingresos tributarios no se deriva (ni es derivable) de una base específica del beneficio (Musgrave et al., 1992).

Así pues, es preciso aplicar un principio alternativo de imposición. Un criterio universalmente aceptado como equidad tributaria, presente en la mayoría de los tributos de nuestro país, es el de “capacidad contributiva”, denominado otras veces también como “principio de capacidad de pago” o de “capacidad económica”. La imposición conforme a este criterio requiere que, en palabras simples, las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo, y que

las personas con mayor capacidad paguen más (Musgrave et al., 1992). Este principio es compatible con la función distribución del Estado.

Un problema inmediato que surge de la definición propuesta es cómo se mide en la práctica la capacidad de pagar impuestos. La teoría económica plantea que existen al menos tres variables económicas que pueden ser utilizadas como un indicador apropiado: ingreso, gasto en consumo y riqueza. No obstante, históricamente la mayoría de los estudios han considerado el ingreso como la variable económica que aproxima mejor dicha capacidad de pago, por lo que a lo largo de este trabajo seguiremos dicha concepción (Yáñez, 2015). De esta manera, surgen dos conceptos derivados de esta noción de equidad: equidad horizontal y equidad vertical.⁷

2.1.2.1 Equidad Horizontal

En el caso de impuestos, se sostiene que, en general, la equidad horizontal se consigue si individuos con la misma renta se enfrentan a la misma carga impositiva (Pearce, 1999).

Con todo, siguiendo en esto a Yáñez (2015), se encuentra el problema que dos personas que tienen un mismo nivel de ingreso no se encuentran necesariamente en una posición de igualdad perfecta. Por ejemplo, debido al número de hijos en el hogar, otras personas a cargo (como padres ancianos,

⁷ Incluso, un tercer concepto puede derivarse: equidad intergeneracional. Lo anterior supone la contribución por gastos del Gobierno que tienen una duración prolongada en el tiempo, alcanzando varias generaciones. No obstante, si bien pudiera tener aplicación en el principio de capacidad de pago, al tener efectos menos directos, no será tomado en consideración para efectos de este trabajo.

familiares enfermos, etc.), problemas de salud, educación, ingreso total familiar, etc. Una solución que encuentra el derecho comparado a este problema y, en parte nuestra legislación, es considerar como ingresos no renta a nivel personal, exenciones o créditos parte de estos gastos (*i.e.* el número 18 del artículo 17 de la LIR considera como ingreso no constitutivo de renta las cantidades percibidas o los gastos pagados con motivo de becas de estudio).

La evasión y la elusión también son otra fuente importante para el incumplimiento de la equidad horizontal en el sistema tributario nacional. En relación a la evasión, ésta se define como la diferencia entre la recaudación teórica (aquella que se obtendría si todos cumplieren con sus obligaciones tributarias) y la recaudación efectiva (Servicio de Impuestos Internos, 2016). Un estudio del Servicio de Impuestos Internos, para el periodo comprendido entre los años 2003 y 2009, estimó un promedio de 31% de evasión en el Impuesto de Primera Categoría en Chile (Servicio de Impuestos Internos, 2012).

Por su parte, la elusión, que hasta hace no muchos años era definida –y defendida– por varios autores como la “legítima astucia del contribuyente”⁸, con la reciente Reforma Tributaria ha quedado claro su reproche jurídico. Se entiende que existe elusión de hechos imposables en el caso de abuso de formas jurídica y en el caso de simulación.

⁸ Gracias al icónico fallo de la Corte Suprema en el “Caso Bahía Inglesa” del año 2003. Véase Sociedad Inmobiliaria Bahía S.A. con Fisco (2003): Corte Suprema, 28 de enero de 2003, Rol No. 4.038 año 2011.

2.1.2.2 Equidad Vertical

Señalábamos a propósito de la equidad horizontal que, conforme con el principio de capacidad de pago, quienes se encuentran en una condición similar deben soportar una carga tributaria similar. De lo anterior se sigue, a *contrario sensu*, que quienes no se encuentran en una condición similar, deben soportar una carga tributaria diversa.

De esta manera, la equidad vertical para el caso del Impuesto a la Renta se traduce en un impuesto que tiene como característica especial la progresividad. Es decir, las personas que tienen un mayor nivel de ingreso deben pagar proporcionalmente una mayor cantidad de impuestos (Yáñez, 2015). Lo anterior, técnicamente hablando, implica la siguiente lógica impositiva: a mayor base imponible, mayor tasa de impuesto a pagar.

Tradicionalmente, se ha atribuido a los impuestos la función de mejorar la distribución del ingreso. Para ello, los sistemas tributarios cuentan con impuestos a las rentas progresivos y tasas adicionales a la venta de bienes considerados de lujo, entre otras herramientas de progresividad (Jorratt, 2000). Un estudio de 2013 de Agostini et al. indica que la evidencia para Chile es que efectivamente, las transferencias del Estado ayudan a reducir no sólo la pobreza, sino que también la desigualdad.

No obstante, como bien indica Jorratt (2000) tasas marginales a la renta excesivamente altas tienen efectos nocivos en la asignación de recursos, puesto que desincentivan el trabajo y el ahorro. Asimismo, los impuestos excesivamente

progresivos suelen tener válvulas de escape –ya sea mediante evasión y elusión o mediante franquicias otorgadas por la ley– de tal forma que las tasas efectivas que pagan las personas de altos ingresos son menores que las teóricas.

También, es fuente de inequidad vertical y también horizontal en la legislación chilena el tratamiento distinto que la Ley de Impuesto a la Renta (“LIR”) le otorga a las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital.

Finalmente, si bien tradicionalmente se utilizan los criterios de equidad horizontal y vertical como expresión del principio de capacidad de pago, existen autores que reprochan dicho uso. Por ejemplo, Murphy y Nagel (2002), realizan en su libro “The Myth of Ownership” una crítica general a los principios tributarios tradicionales, particularmente al principio de capacidad contributiva. Indican que existe un problema de “miopía” que afecta el proceso legislativo contemporáneo, el cual consiste en no considerar como parte de la justicia tributaria la forma en la cual el Estado distribuye los recursos. Así, utilizando un criterio económico de medición de justicia distributiva, lo relevante no es, exclusivamente, la determinación de un criterio de justicia que ayude a establecer cuánto debe contribuir cada uno, sino que necesariamente ha de analizarse cuál es el resultado final de una determinada distribución en que se encuentra cada persona: cuántos recursos contribuyó y cuántos recursos me transfiere el Gobierno (Saffie, 2011).

A pesar lo señalado, Murphy y Nagel (2002) reconocen expresamente que el libre mercado es el mejor método para crear empleo, generar riqueza, asignar la producción de capital y distribuir bienes y servicios, por lo que, en estricto rigor, su

crítica no contradice el principio de capacidad de pago, sino que más bien, lo complementa.

2.2. Principio de certeza jurídica en materia tributaria

El “principio de certeza jurídica”, denominado otras veces también como “principio de seguridad jurídica”⁹, no es una construcción exclusivamente tributaria, sino que el mismo se encuentra presente en todas las legislaciones que responden a un Estado de Derecho conforme a una tradición liberal. Desde esta perspectiva general, la seguridad jurídica es, en el fondo, la garantía dada al individuo por el Estado de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos (Cerpa, 2012).

La certeza jurídica, en materia constitucional tributaria, se relaciona estrechamente con el principio de reserva legal tributaria. Este último se ha sintetizado con el aforismo jurídico de “no hay tributo sin ley que lo establezca” (Meza e Ibaceta, 2007). En efecto, si bien el legislador tiene amplias facultades para establecer tributos –en virtud de la facultad de imperio del Estado–, encuentra como límite la legalidad de los tributos; sólo pueden crearse, modificarse y extinguirse por una ley que así lo establezca y, en cualquier caso, una ley que se ajuste a la Constitución. Así, tanto gobernantes como gobernados saben a qué atenerse al conocer de antemano qué es lo que tienen que hacer u omitir (Avilés, 2005).

⁹ Para efectos de este trabajo, entenderemos ambos conceptos como sinónimos.

En el caso particular de Chile, en opinión del Tribunal Constitucional, el principio de certeza jurídica emana de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la ley fundamental, que fijan el ámbito de actuación de los órganos estatales y, por consiguiente, del legislador. En materia tributaria, se encuentra consagrado en los artículos 19 N° 20, 63 y 65 de la Constitución.¹⁰⁻¹¹

2.2.1 Atributos relacionados con la certeza jurídica tributaria

La certeza jurídica no sólo tiene implicancias, valga la redundancia, estrictamente jurídicas, sino que del anterior principio se siguen varios aspectos que pudieran resultar problemáticos si no se alcanzan grados mínimos de seguridad en materia tributaria. A continuación, señalaremos los principales que se relacionan directamente con los atributos de una buena estructura tributaria.

2.2.1.1 Simplicidad

En opinión de Jorratt (2000), existen al menos tres razones que aconsejan buscar un sistema tributario más simple. La primera, es que los sistemas tributarios modernos son de autodeclaración, por lo que conviene que sean simples, para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes. La segunda razón, es que los sistemas complejos obligan a las personas y empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias, los cuales en

¹⁰ Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 2038 (2011).

¹¹ La Constitución Política de la República señala, en lo pertinente, lo siguiente: **(i)** Art. 19, N° 20°.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley; **(ii)** Art. 63.- Sólo son materias de ley: 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; **(iii)** Art. 65. (...) Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 1°.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas. La tercera razón, y tal vez la más importante, es que los sistemas tributarios complejos facilitan la evasión y elusión de los impuestos, con todos los efectos negativos que esto conlleva. En relación con este punto, se debe destacar que los sistemas tributarios simples aparecen como más justos, lo que favorece un mayor cumplimiento tributario.

La complejidad o la poca certeza en materia jurídica, entonces, implicarían también un atentado al principio de equidad. Un contribuyente que tiene suficientes recursos para solicitar asesoría tributaria debido a la complejidad del sistema tributario tiene mayor probabilidad de no cometer errores y de solicitar franquicias o beneficios tributarios frente a otro que no tiene dichos recursos.

Yáñez (2012) afirma que las leyes tributarias y el Código Tributario deben ser simples, es decir, fácilmente entendible para los contribuyentes, así ellos comprenderán las reglas y las podrán cumplir incurriendo en un costo razonable. Un texto simple reduce la probabilidad de cometer errores, mejora el cumplimiento y aumenta la aceptación del sistema. Además, mientras menos complejo es un sistema tributario, los contribuyentes estarán en mejores condiciones de anticipar las consecuencias económicas de los impuestos.

Así, de acuerdo a Barra (2006), la simplicidad de un sistema impositivo puede ser observada en tres ámbitos o fases: la simplicidad en la política tributaria, la simplicidad en la legislación tributaria, y la simplicidad en la gestión tributaria. Los tres están íntimamente relacionados.

El primero de ellos supone que la elección de los instrumentos impositivos, la elección de los segmentos a gravar y los segmentos a dejar exentos, determinarán implícitamente la elección de una mayor o menor simplicidad teórica. Un primer antecedente es el número y tipo de impuestos con que se estructura el sistema. En este sentido, si se observa un número alto de impuestos cada uno con poco rendimiento recaudatorio, posible considerar que la complejidad de este sistema será consecuentemente más alta. Pero un número reducido de gravámenes no garantiza simplicidad por sí mismo.

Luego, el diseño debe ponerse por escrito en una ley. Este proceso da lugar a una segunda fase conflictiva para la simplicidad. La legislación tributaria debe ser lo suficientemente explícita y precisa para recoger los objetivos perseguidos al diseñar la política tributaria y muchas veces eso no se puede lograr en una redacción simple y breve.

Finalmente, el tercer ámbito que determina la simplicidad del sistema impositivo corresponde a la gestión tributaria. En esta fase, la simplicidad del sistema tributario de nuevo se pone en riesgo ya que para aplicar la legislación requiere necesariamente de un sistema administrativo y de control del cumplimiento.

2.2.1.2 Suficiencia

Este atributo se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público (Jorratt, 2000). En términos económicos, se dice que el principal objetivo de los impuestos es precisamente la

recaudación, para efectos que los Gobiernos puedan llevar adelante sus programas sociales.

Respecto a ello y, relacionado íntimamente con el atributo anterior, un sistema tributario que exhibe altos niveles de complejidad o de poca certeza, puede afectar su capacidad para producir ingresos. La exclusión de agentes del sistema tributario puede implicar una merma de recaudación.

Una legislación tributaria compleja abre la posibilidad de que algunos agentes busquen resquicios y fórmulas para aminorar su obligación o para evadirlas derechamente. Para la administración tributaria, hay una demanda mayor de esfuerzos de gestión y control por unidad-contribuyente, por lo que su capacidad de cobertura se verá mermada en un escenario de alta complejidad. Estas relaciones apuntan, evidentemente, a una menor capacidad del sistema para generar los niveles esperados de recaudación (Barra, 2006).

Si consideramos el caso de la reciente Reforma Tributaria en nuestro país, la misma buscaba recursos permanentes en el tiempo. Así, un sistema que otorgue certeza sin duda podría proyectar de mejor manera cómo se comportará la recaudación tributaria y, por consiguiente, estimar de forma más precisa cómo y cuántos recursos habrán de asignarse para determinada actividad.

2.3. Principio de eficiencia tributaria

Al legislar en materia tributaria es fundamental tener en cuenta, además de los principios de equidad y certeza jurídica, ya analizados, el principio de eficiencia tributaria. Este principio es ampliamente aceptado entre los autores que se

refieren a los atributos que debe tener un sistema tributario. Como bien menciona Jorratt (2000), los sistemas tributarios debieran promover y fortalecer impuestos eficientes. Asimismo, Stiglitz (1997) lo incluye dentro de las cinco propiedades que debe tener un buen sistema tributario.

Podemos aseverar que *“la economía se rige por dos tipos de leyes: las leyes de la oferta y la demanda y las leyes aprobadas por los Gobiernos”* (Mankiw, 2002). Partiendo de esa premisa, es que podemos decir que este principio no se encuentra presente solamente en materias tributarias, sino más bien, tiene su origen en la economía.

Al hablar de eficiencia tributaria desde el punto de vista económico, se debe partir respondiendo en primer lugar, si los impuestos tienen algún efecto en el mercado. La respuesta a esto es indudablemente que sí, de hecho, podemos sostener que los impuestos reducen la actividad del mercado, esto ya que distorsionan las decisiones de los agentes económicos que participan en él, debido a que, si se establece un impuesto en un mercado perfectamente competitivo, hace que los compradores paguen más por el bien y los vendedores perciban menos, reduciendo así la actividad.

Lo descrito en el párrafo anterior, indica Mankiw (2002), se debe a que los impuestos elevan el precio que pagan los compradores y baja el que perciben los vendedores, dando a los compradores un incentivo para consumir menos y a los vendedores un incentivo para producir menos. Como los compradores y vendedores responden a estos incentivos, el tamaño del mercado se reduce y es

inferior al óptimo. Por lo tanto, como los impuestos distorsionan los incentivos, hacen que los mercados asignen los recursos ineficientemente. Esto tiene un efecto en la incidencia económica de los impuestos, es decir quien realmente los paga. La carga tributaria de los impuestos se reparte entre comprador y vendedor, dependiendo de las elasticidades de la oferta y demanda. La carga tiende a recaer en el lado del mercado que es menos elástico, porque ese lado puede responder menos fácilmente al impuesto alterando la cantidad comprada o vendida.

Ahora bien, para lograr que un impuesto influya lo menos posible en las decisiones de los agentes económicos, se podría pensar en establecer un impuesto neutral o de suma fija, que no es lo óptimo, ya que atentaría contra la equidad ya estudiada en los puntos anteriores.

Como bien analiza Jorratt (2000), en general, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de bienes gravados por bienes no gravados, por ejemplo, trabajo por ocio. En consecuencia, los sistemas tributarios debieran promover y fortalecer impuestos eficientes, vale decir, impuestos que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos, o bien, en aquellos casos donde existen externalidades negativas, impuestos que apunten a corregirlas.

2.3.1 Ahorro e inversión

El ahorro y la inversión están estrechamente ligados al crecimiento económico, pues para que aumente la producción y el empleo se requiere que exista ahorro que es la fuente de financiamiento de la inversión. Esta última a su

vez, es la que permite aumentar el capital de trabajo con el que las empresas cuentan para adquirir maquinarias, infraestructura, equipos, entre otros, que son los bienes que sirven para producir bienes y servicios, generadores de empleo y con ello mejorando la calidad de vida de las personas. Es por esta razón que un impuesto al ingreso, causa tanto rechazo, ya que desincentiva el ahorro y la inversión, factores claves para el crecimiento económico del país, que está estrechamente ligado con el bienestar de la población.

Un ejemplo de lo anterior serían las últimas leyes de Reforma Tributaria N° 20.780 y N° 20.899, de 2014 y 2016 respectivamente, que generan un fuerte rechazo por parte de algunos inversionistas toda vez que, en opinión de éstos, aumentó en demasía la carga del impuesto a la renta, lo cual desincentiva el ahorro, y por añadidura la inversión (aumento de la tasa del impuesto de primera categoría, cambios al FUT y otras fuentes de elusión tributaria); (Yáñez, 2015).

2.3.2 Crecimiento económico

Otro importante tema a analizar en cuanto a eficiencia tributaria, dice relación con el crecimiento económico, cuya importancia radica que en éste se asocia directamente con el incremento en la producción de bienes y servicios que permiten la satisfacción de las necesidades de la población y generan más empleo (Yáñez, 2012). Esto es de suma importancia al analizar un sistema tributario, ya que los recursos fiscales que los Estados recaudan y que sirven para financiar las políticas públicas que los Gobiernos impulsan para avanzar en el desarrollo económico e incentivar el desarrollo de las actividades del sector privado, pero

también, dependiendo de las medidas llevadas a cabo, pueden generar el efecto contrario y desalentarlas.

La eficiencia tiene una fuerte relación con el crecimiento económico y la decisión ahorro-inversión. El ideal sería que las políticas económicas no afectarían la decisión ahorro-inversión para no terminar desincentivando el crecimiento económico. Algunos autores señalan que un impuesto al ingreso castiga el ahorro y la inversión deteriorando la tasa de crecimiento del país, y con ello el bienestar de la población.

2.3.3 Atributos relacionados con la eficiencia

Pero dentro del principio de eficiencia tributaria, al igual que en los anteriores principios ya analizados, existen algunos atributos que la literatura señala que debe cumplir para que se configure una estructura tributaria deseable. Entre ellos resaltan, en relación a la eficiencia, los atributos de neutralidad de los impuestos y minimización de costos de fiscalización desde el punto de vista económico.

2.3.3.1. Neutralidad

Se dice que la organización impositiva debe ser neutral, esto quiere decir que, los impuestos que se implementen, no deben distorsionar las decisiones de los agentes económicos del mercado. Como ya mencionamos anteriormente, el único impuesto que en este sentido es eficiente es el de suma fija, pero como ya vimos es muy difícil de aplicar, ya que atenta contra la equidad. Todos los demás impuestos distorsionan algunas de las decisiones económicas, pero no todas. En

este escenario el requisito de la neutralidad se cambia por otro más modesto: la minimización de la carga excesiva o de la pérdida de bienestar social neta que producen los impuestos (Yáñez, 2015).

En nuestro país, con las reformas tributarias llevadas a cabo en Chile en los años setenta y ochenta, se avanzó de manera significativa en esta materia. En el ámbito de los impuestos indirectos, se emigró desde el impuesto a las ventas de múltiples etapas –o impuesto en cascada– hacia el impuesto al valor agregado. La razón es que el primero distorsiona los precios de los productos, encareciendo aquellos que en su elaboración requieren de más etapas productivas. El IVA en cambio es un impuesto neutral, puesto que grava con la misma tasa efectiva a todos los bienes y servicios consumidos (Jorratt, 2000). Es por esto que se dice que el IVA es un impuesto eficiente pero no equitativo, ya que personas de distinta capacidad contributiva deben pagar un mismo impuesto, por el mismo bien o servicio.

2.3.3.2. Minimización de costos de fiscalización desde el punto de vista económico

Para que un sistema tributario sea eficiente, debe ser de bajo costo en cuanto a su administración, esto quiere decir que los costos en que se incurran para el buen funcionamiento del sistema sean mínimos, pero sin olvidar su objetivo principal de lograr la recaudación deseada. La administración tributaria incluye las actividades de la recaudación y la fiscalización, las cuales incluyen a organizaciones dependientes del Estado que dedican todo su tiempo a estas

funciones, tales como: Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Aduanas, Servicio de Tesorerías y los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

3. SISTEMAS TRIBUTARIOS INTEGRADOS Y DESINTEGRADOS

Al momento de decidir qué tipo de estructura impositiva a la renta será utilizada, es posible hacer una serie de preguntas, por ejemplo: ¿qué se entenderá por renta? ¿qué tipo de rentas se gravarán? ¿habrá ciertas actividades económicas exentas? ¿cuáles serán la base imponible y la tasa? ¿serán ambos elementos idénticos para todos los contribuyentes, o habrá distinciones?, etc. Una de las preguntas que es posible hacer y que, en definitiva, es el objeto del presente capítulo, es ¿quién o quienes deben ser considerados contribuyentes para efectos del impuesto a la renta?

La respuesta a esta interrogante ha tenido en el mundo diversas respuestas. Lo anterior nos deriva en forma indirecta a dos modelos generales de tributación: los sistemas integrados y los sistemas desintegrados a la renta.

3.1. Sistemas tributarios desintegrados

3.1.1 Descripción general del sistema tributario desintegrado

En 1970, la Comisión Europea le encargó al profesor neerlandés A.J. van den Temple, elaborar un estudio para indicar cuál sistema de impuesto a la renta era el adecuado para los países miembros de la organización, tanto desde un punto de vista nacional como internacional. El señalado estudio concluyó que el mejor sistema, para efectos de lograr un impuesto armónico, era uno desintegrado, o como se le denominó en ese entonces, un sistema clásico.

Conforme a este sistema, explica el autor, el impuesto a la renta que afecta a las compañías y el impuesto sobre la renta individual de las personas, son independientes entre sí. La tasa del impuesto corporativo es la misma tanto para las rentas distribuidas como para aquellas que se encuentran retenidas en la entidad. Como consecuencia, en el caso de las personas que reciben dividendos desde estas empresas, deben reconocer estos ingresos de la misma manera que cualquier otro tipo de renta (van den Temple, 1972).

Por regla general, a nivel personal sólo se reconocerán las rentas una vez efectuada la distribución de utilidades. Sin perjuicio de ello, nada obsta a que las personas físicas deban reconocer las rentas en un periodo anterior *i.e.* al momento del devengo¹², ya que esto último es, más bien, una característica de la base imponible.

El sistema clásico supone reconocer jurídicamente que las compañías son entidades separadas e independientes de sus propietarios. La justificación a esta postura generalmente se encuentra en el principio de capacidad contributiva en términos jurídicos. Al reconocérsele personalidad jurídica a una entidad, distinta de sus propietarios (*i.e.* cuentan con un rol único tributario distinto; se les aplica un régimen de responsabilidad que limita su actuar; existe separación jurídica de patrimonios; etc.), un impuesto diverso al de sus propietarios se encuentra justificado.

¹² El devengo, en términos jurídicos, implica un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad, o de si ha ingresado materialmente al patrimonio del individuo.

Por otro lado, hay diversos autores que ven en esta estructura un problema de doble tributación. En efecto, contribuyentes personas naturales o inversionistas pagan un impuesto sobre los dividendos que reciben desde ganancias distribuidas por las compañías, los que a su vez ya han pagados impuestos a nivel corporativo (Lazar, 2010). De esta manera, el mismo flujo financiero que es otorgado a un inversionista es gravado dos veces: a nivel corporativo y a nivel personal.

Por tanto, bajo esta perspectiva, el contribuyente final siempre es la persona natural, aun cuando para efectos prácticos se asigne obligación tributaria a las empresas. En palabras de Agostini, la carga tributaria siempre cae sobre individuos. No tiene sentido asignar la carga tributaria de un impuesto a una empresa o entidad legal (Agostini, 2013).

Para aliviar este problema de doble tributación, se han sugerido algunas soluciones. Una de ellas, la más extrema, ha sido crear un régimen de impuesto a la renta totalmente integrado, denominado también como “sistema integrado” o “sistema de imputación total”. Bajo este último, generalmente se otorga un crédito al propietario de las empresas respecto de lo pagado por la empresa, reconociendo que éste es quien soporta la carga económica finalmente. Otras soluciones son otorgar crédito parcial (como sucede actualmente en Chile con el sistema parcialmente integrado), o exenciones totales o parciales de impuestos finales.

No obstante, manteniéndonos desde la perspectiva de un sistema desintegrado, por motivos de eficiencia (o porque derechamente se niega que

exista realmente este problema de doble tributación, como señalamos anteriormente), también se han otorgado soluciones. Estos alivios provienen desde las tasas de los impuestos.

Se denomina un “sistema clásico modificado” a aquél en el cual se sigue defendiendo la lógica de un impuesto a las empresas distinto de sus propietarios, pero con la diferencia que las rentas provenientes de distribuciones de dividendos de estas compañías son gravadas con una tasa menor que aquella aplicada a otros ingresos de los individuos (Lazar, 2010). A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de lo anterior.

Tabla I. Ejemplo sistema desintegrado clásico frente a uno modificado

		Sistema Desintegrado Clásico	Sistema Desintegrado Modificado
1.	Ingresos	100	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35	35
3.	Ingreso Neto	65	65
4.	Base de impuesto al dividendo	65	65
5.	Impuesto al dividendo recibido (%)	26 (40%*65)	13 (20%*65)
6.	Dividendos netos	39	52
7.	Total impuesto soportado	61	48

Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo que muestra la tabla, es posible observar la carga tributaria global soportada en un sistema desintegrado clásico frente a uno modificado. En el primero, el impuesto corporativo tiene una tasa de 35% y el impuesto a nivel personal asciende a 40% como si fuera una renta ordinaria. En virtud de ello, la carga tributaria global es de \$61. Por otro lado, en el sistema desintegrado modificado, si bien el impuesto corporativo sigue siendo 35%, la tributación a nivel

personal se grava sólo con un impuesto de tasa 20%, razón por la cual el impuesto global soportado es menor, siendo de \$48.

3.1.2 Experiencia en la legislación comparada

La mayoría de los países de la OCDE mantienen en la actualidad un sistema desintegrado para sus estructuras más complejas (*i.e.* sociedades anónimas, sociedades por acciones, sociedades con un gran número de propietarios). De hecho, sólo cuatro países de un total de treinta y cinco cuentan con un sistema totalmente integrado: Australia, Canadá, México y Nueva Zelanda. Chile también formaba parte de esta lista hasta el año 2016, pero como hemos señalado, luego de la Reforma Tributaria se cambió dicha situación.

Durante el siglo XX y, en particular durante los años 90 y 2000, se discutió ampliamente en Estados Unidos y en Europa qué tipo de sistema de impuesto a la renta era el adecuado, si uno desintegrado, integrado u otro. Si bien hubo tendencias para ambos lados, lo cierto es que a mediados de la década del 2000 los países europeos de la OCDE, en su mayoría, prefirieron alejarse de los sistemas integrados de imputación total o parcial, conforme indica Ainsworth (2016). Es el caso de Irlanda (1999), Alemania (2001), Italia (2004), Finlandia (2005), Francia (2005) y Noruega (2006).

En Estados Unidos, por su parte, desde hace varias décadas ha existido un impuesto corporativo separado del de sus propietarios. En Latinoamérica, destacan especialmente Perú y Uruguay, los que actualmente mantienen sistemas desintegrados.

3.1.2.1 Estados Unidos

En 1894 fue la primera vez que se introdujo un impuesto general a las corporaciones en Estados Unidos. La tasa era de un 1% (Bank, 2011). Luego, en 1936, bajo la Presidencia de Roosevelt, el país pasó de un sistema integrado a uno desintegrado (Aidan y Sanger, 2014).

A partir del año 2018, a raíz de la reciente Reforma Tributaria de dicho país impulsada por el Presidente Donald Trump, el impuesto corporativo dejó de ser progresivo y pasó a ser proporcional. En efecto, previo a estos cambios, el país tenía un impuesto para las empresas que aumentaba conforme aumentaban los ingresos netos (es decir, previa deducción de gastos y otros ajustes). Las tasas iban desde un 15% hasta un 39% (Sherlock y Marples, 2014)¹³. No obstante, a partir de este año, la tasa para el impuesto corporativo será de 21% sin importar el nivel de ingresos de las entidades.

Adicionalmente, EE.UU. contempla un impuesto específico a los dividendos calificados, los que tienen una tasa progresiva que va desde el 0% hasta un máximo de 20%¹⁴ y que se gravan a nivel personal (KPMG, 2017). La desintegración se mantuvo a pesar de la Reforma.

¹³ Curiosamente, para tramos de ingresos muy superiores (entre USD \$333,000 – USD \$18,333,333 y más) las tasas variaban desde un 38% a 35%, presentando verdaderas “burbujas” de tasas intermedias.

¹⁴ Los dividendos conforme a la legislación de dicho país pueden ser de dos tipos: ordinarios y calificados. Los primeros, se consideran como renta ordinaria a nivel personal y se gravan con una tasa progresiva que va de un 0% hasta un 39.6%. Los segundos, en cambio, tienen una tasa progresiva de 0% a 20%, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos, *i.e.* estar en poder del accionista más de 60 días. Esto no se vio mayormente modificado por la Reforma.

3.1.2.2 Irlanda

En general, Irlanda siempre mantuvo un sistema integrado o parcialmente integrado a lo largo de su historia. No obstante, esta situación cambió en 1999 cuando una reforma transformó el régimen de impuesto a la renta en uno totalmente desintegrado, y que se mantiene hasta la actualidad (Aidan et al., 2014).

El país tiene una tasa general de impuesto corporativo de 12,5%, y los dividendos que reciben los accionistas son retenidos por la compañía con una tasa de 20%, el cual no se integra con los impuestos corporativos. Lo pagado por la entidad no puede ser deducido a nivel personal (PwC, 2017).

3.1.2.3 Alemania

El Gobierno de Prusia introdujo un impuesto a la renta, que incluía un impuesto corporativo, por primera vez en 1891. No se contemplaba crédito para los accionistas, por lo que era un sistema clásico (Hallerberg, 2002).

Desde 1974 y hasta el año 2000, Alemania mantuvo un sistema parcialmente integrado, en el cual se otorgaba una exención del 50% de los dividendos a los accionistas, pero esto se eliminó a partir de 2001 (Aidan et al., 2014). En la actualidad, el 100% del dividendo recibido es gravado a nivel personal con una tasa máxima de 25% (más sobre tasas específicas), y el impuesto corporativo tiene una tasa proporcional de 15% (más sobre tasas específicas), no integrándose los impuestos finales (PwC, 2017).

3.1.2.4 Uruguay

El país mantiene en la actualidad un sistema desintegrado. Como regla general, las empresas son gravadas con un impuesto de tasa proporcional de 25%. Por su parte, las personas físicas que obtengan rentas del capital, se gravan con un impuesto con tasa progresiva que va desde el 3% hasta un 12% (Gobierno de Uruguay, 2015).

3.1.3 Desintegración del impuesto a la renta en Chile

Previo al actual régimen de impuesto a la renta actualmente vigente en Chile que, a pesar de los cambios efectuados en el último tiempo, proviene en gran medida de la base de reformas de 1974, nuestro país mantuvo un sistema desintegrado.

La dictación de la Ley N° 15.564 de 1964, que sustituyó la Ley N° 8.419 sobre Impuesto a la Renta, contemplaba en su artículo 14 dos regímenes de tributación dependiendo del tipo de sociedad que se tratase. Por un lado, las sociedades de personas tributaban en primera categoría (tasa 20%) y sus socios o propietarios debían reconocer dichos ingresos en base percibida o devengada para efectos del impuesto global complementario (tasa progresiva de 10% hasta un 60%) o adicional. Por su parte, las sociedades anónimas tributaban en primera categoría con una tasa de 35%, y los accionistas en global complementario o adicional, sólo en la medida en que recibían dividendos de parte de las empresas. Es decir, a nivel personal los propietarios de las sociedades anónimas tributaban

en base percibida, sin la posibilidad de utilizar crédito por lo pagado a nivel corporativo.

Como bien indica Cheyre (1986), por la vía de posponer el pago del global complementario correspondiente a las utilidades reinvertidas, se incentivaba la capitalización de las empresas organizadas bajo el marco legal de una sociedad anónima.

No obstante, con las reformas de 1974 –en la que se incorporó el actual D.L. 824, que incluye la LIR en su artículo 1º– y de 1984, a través de la Ley N° 18.293, sobre todo con esta última, nuestro país transitó hacia un sistema integrado, abandonando el sistema clásico.

3.2. Sistemas tributarios integrados

3.2.1 Descripción general del sistema tributario integrado

Cuando una empresa paga un impuesto, el sistema tributario debe decidir si el accionista o propietario obtendrá algún crédito por ese impuesto pagado a nivel corporativo. Si la respuesta es afirmativa, entonces a nivel personal dicho individuo podrá descontar lo pagado por la entidad. Un sistema con estas características se denomina sistema integrado o sistema de imputación. Cuando el crédito es total, se denomina imputación total, de lo contrario, la imputación es parcial.

Como indicamos anteriormente, los sistemas integrados parten de la base que existe una doble tributación en términos económicos, primero a nivel corporativo y luego a nivel personal. Conforme esta concepción, el flujo de dinero

es el mismo; finalmente es la persona quien actúa detrás de la entidad y en quien recae la carga económica del impuesto. Como indica Van Den Tempel (1970), generalmente la tasa del impuesto corporativo es la misma para tanto las utilidades retenidas como las distribuidas (base devengada), y el alivio al problema de doble tributación se produce a nivel del accionista.

En cuanto a la obligación tributaria y a la base imponible a nivel personal, normalmente los accionistas sólo tributarán una vez realizada la distribución de dividendos, es decir, cuando hayan recibido efectivamente las utilidades. Sin embargo, en estricto rigor, también es posible mantener la integración estableciendo la tributación final en base devengada, sin mediar la señalada distribución (como lo sería el sistema de renta atribuida, actualmente vigente en nuestro país).

A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de cómo funciona en general un sistema de imputación total.

Tabla II. Ejemplo sistema integrado

		Sistema integrado
1.	Ingresos	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35
3.	Ingreso Neto	65
4.	Base de impuesto al dividendo	100
5.	Impuesto al dividendo recibido (%)	40
6.	Crédito	35
7.	Dividendos netos	60
8.	Total impuesto soportado	40

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, pocos países del mundo utilizan la imputación total como regla general. En ese sentido, es posible nombrar a Australia, Canadá, Nueva

Zelanda y México. El sistema australiano es quizás el más consolidado, por lo que a continuación señalaremos brevemente sus principales características.

3.2.1.1 Australia

El país transitó desde un sistema desintegrado a uno de integración total en 1987, el que se mantiene en la actualidad (Brailsford y David, 1995). Todas las empresas están sujetas a un impuesto corporativo con tasa de 30%, excepto para las “pequeñas compañías”, que tienen una tasa reducida de 27.5%, la que para el año 2026 será de 25% (PwC, 2017).

En el caso de los dividendos, la regla general para los individuos que los reciben es el mecanismo llamado “*gross-up and credit*”. Por ejemplo, el individuo que recibe \$70 como dividendo, debe incluir \$100 en su declaración de renta, y puede así deducir los \$30 pagados a nivel corporativo. Si el impuesto pagado por el individuo (en sus tasas marginales) es más de \$30, deberá pagar la diferencia. Por el contrario, si su tasa marginal es menos de \$30, podrá solicitar devolución del monto neto (Kaias, 2015).

3.2.2 Integración del Impuesto a la Renta en Chile

Con la entrada en vigencia de la actual LIR, introducida al ordenamiento jurídico a través del artículo primero del Decreto Ley N° 824 de 1974, y su posterior perfeccionamiento a través de la Ley 18.293 de 1984, nuestro país adoptó un sistema de imputación total o, como también es llamado, un sistema integrado de tributación, el que estuvo vigente hasta el año 2016.

Con las Reformas de los años 70s y 80s, se buscaba, según se detalla en el mensaje presidencial del proyecto inicial *“resolver el problema del bajo ahorro, readecuando la estructura financiera de las empresas, permitiéndoles una mayor capacidad de ahorro e inversión”*¹⁵. En efecto, el problema que tenían las empresas en la época era la poca capacidad de ahorro interno y la alta necesidad de acudir a terceros –principalmente bancos– para obtener financiamiento. Lo anterior se vio agravado con la Crisis internacional de los años 80s de la banca, que impactó fuertemente a nuestro país, causando una drástica caída del PIB y gran desempleo, entre los años 1982 y 1983.¹⁶

A continuación, señalamos cómo funcionaba dicho sistema tributario a nivel de la LIR, hasta el año 2016.

La ley mantiene una clasificación de las rentas en base al capital y trabajo, denominadas rentas de primera y segunda categoría, respectivamente. Como bien ha señalado el Servicio de Impuestos Internos (“SII”) a través de su jurisprudencia, la ley, si bien no lo señala expresamente, clasifica las rentas en función del “factor predominante de generación” de las mismas. Así, las rentas en cuya generación predomina el factor capital se encuentran gravadas con el Impuesto de Primera

¹⁵ El 15 de noviembre de 1982 se presentó por parte del Gobierno de la época, un proyecto de ley que posteriormente se vio modificado, resultando en una nueva versión que fue la que finalmente se presentó ante la comisión legislativa el 14 de junio de 1983.

¹⁶ Como bien señala el sitio MEMORIA CHILENA: “En 1982 comenzó la mayor crisis económica nacional desde 1930. Chile, al depender excesivamente del mercado externo, se vio fuertemente afectado por la recesión mundial de 1980. El Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó en un 14,3%, el desempleo alcanzó al 23,7%, mientras que el Gobierno decidió devaluar el peso en un 18%, intervenir más de cinco bancos y licitar empresas estatales como Chilectra y la Compañía de Teléfonos.” [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98012.html>>

Categoría; por su parte, las rentas en cuya generación predomina el factor trabajo se encuentran gravadas con el Impuesto de Segunda Categoría¹⁷.

En relación a las rentas gravadas con el Impuesto de Primera Categoría, la Ley estableció un sistema de gravamen en dos niveles. Primero, al momento de su generación, ya sean que las rentas estén devengadas¹⁸ o percibidas¹⁹, se gravan con el ya mencionado tributo de tasa proporcional. Segundo, al momento de su percepción²⁰ por parte de los propietarios finales, entiéndase como tales aquellos contribuyentes gravados por el Impuesto Global Complementario²¹ (tasa progresiva), o Impuesto Adicional²² (tasa proporcional), según corresponda²³. La estructura descrita de dos niveles, antes mencionada, se sustenta sobre la base de la imputación del Impuesto de Primera Categoría respecto de los Impuestos

¹⁷ SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, Oficio N° 3434, del 18.12.2012.

¹⁸ Según el inciso 1° número 2 del Artículo 2° de la Ley de impuesto a la Renta, se entiende por renta devengada, aquélla sobre la cual se tiene un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad y que constituye un crédito para su titular.

¹⁹ Según el N° 3 del Artículo 2° de la Ley de impuesto a la Renta, se entiende por renta percibida, aquélla que ha ingresado materialmente al patrimonio de una persona. Debe, asimismo, entenderse que una renta devengada se percibe desde que la obligación se cumple por algún modo de extinguir distinto al pago.

²⁰ Esto se amplía a contar del 01 de enero de 2017, agregando también, en aquellos casos que el régimen tributario lo corresponda, las rentas atribuidas, entendiéndose como tal “aquella que, para efectos tributarios, corresponda total o parcialmente a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional, al término del año comercial respectivo, atendido su carácter de propietario, comunero, socio o accionista de una empresa sujeta al impuesto de primera categoría conforme a las disposiciones de las letras A) y C) del artículo 14, y de la letra A) del artículo 14 ter, y demás normas legales, en cuanto se trate de rentas percibidas o devengadas por dicha empresa, o aquellas que le hubiesen sido atribuidas de empresas en que ésta participe y así sucesivamente, hasta que el total de las rentas percibidas, devengadas o atribuidas a dichas empresas, se atribuyan a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional en el mismo año comercial, para afectarse con el impuesto que corresponda”, según detalla el inciso 2° número 2 del Artículo 2° de la Ley de impuesto a la Renta.

²¹ Contenido en el Título III de la LIR, el Impuesto Global Complementario se define como aquel que grava a toda persona natural, residente o que tenga domicilio o residencia en el país, según detalla el Artículo 52 del mencionado cuerpo legal.

²² Contenido en el Título IV de la LIR, el Impuesto Adicional grava a las personas naturales o jurídicas sin domicilio ni residencia en Chile, por las rentas que generen en nuestro país.

²³ También llamados Impuestos finales.

Global complementario o Adicional. En definitiva, el impuesto constituye un crédito respecto de los impuestos finales de los propietarios.

Conforme el Oficio N° 3434 de 2012 del SII, la acreditación del Impuesto de Primera Categoría a los impuestos finales es lo que permite denominar a nuestro sistema impositivo como un sistema integrado en el que la carga tributaria total de las rentas se determina a nivel de propietario final, constituyendo dicho impuesto un adelanto o anticipo de los impuestos finales.

Al establecer que el primer nivel de tributación de Impuesto a la Renta, debía tributar sobre base percibida o devengada, y que a nivel de propietarios se debía tributar en base a lo percibido, se producía que los resultados tributarios generados por las empresas, y que no eran distribuidos a los propietarios, quedaban acumulados en la compañía. Esto generó la necesidad de crear un registro que controlara todas aquellas utilidades que se encontraban pendientes de tributación de impuestos finales. Es así como a través de la promulgación de la Ley N° 18.985 del año 1990, se estableció un libro registro auxiliar tributario denominado Fondo de Utilidades Tributables, o más conocido por su abreviación “FUT”²⁴.

Este mecanismo de postergar el pago de los impuestos finales, es un fuerte incentivo para la retención de las utilidades en la empresa, lo que ayuda a generar ahorro y que las utilidades que quedan contenidas en la empresa sean utilizadas para invertir en nuevo capital de trabajo.

²⁴ Reglamentado a través de la Resolución Ex. N° 2154, publicada en el Diario Oficial de 24 de julio de 1991, del SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS.

Con todo, vale la pena dar una segunda mirada al fenómeno que se produce cuando el Impuesto de Primera Categoría que paga la empresa y que sirve de crédito para los impuestos finales, es mayor que la tasa efectiva que grava al propietario, socio o accionista de la empresa. En ese caso, la persona natural afecta al impuesto final puede solicitar la devolución de los impuestos pagados en el primer nivel. Esto también nos permite concluir que son las personas naturales, afectas a impuestos finales, son las que finalmente terminan pagando el Impuesto a la Renta en Chile, o quienes se entienden como verdaderos contribuyentes.

Inclusive, también podemos concluir que, si el propietario es contribuyente del Impuesto Global Complementario, podría llegar a no generar un ingreso para las arcas fiscales por cuanto si la base imponible del impuesto se encuentra en el tramo exento, todo lo que tiene de crédito por concepto de Impuesto de Primera Categoría le será devuelto.

3.3. Sistema parcialmente integrado y sistema de renta atribuida

En el caso de estos dos tipos de sistemas de imputación, uno parcial y otro total (pero con una característica especial, según veremos), para explicar sus elementos nos basaremos en la reciente Reforma Tributaria de 2014 en nuestro país.

A raíz de la contingencia nacional ocurrida en torno al tema de la educación pública, es que el 2 de abril de 2014 ingresó al Congreso Nacional un proyecto de

ley que modifica el sistema tributario existente hasta ese entonces en nuestro país.

El mensaje presidencial que acompañaba el mencionado proyecto de ley señala cuatro grandes objetivos: (i) aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional; (ii) avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares; (iii) introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión; (iv) velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

El proyecto que fue finalmente aprobado y publicado en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2014, convirtiéndose en la Ley N°20.780, y más tarde “simplificado” a través de la Ley N°20.899 publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2016, tiene como principal foco la modificación realizada al Impuesto a la Renta y en cómo este contempla el mecanismo de integración.

Dada la vigencia de las modificaciones antes señaladas, es que a partir del 1° de enero de 2017, el nuevo Artículo 14 de la Ley de Impuesto a la Renta contempla dos regímenes generales alternativos de tributación, el sistema de renta atribuida y el sistema parcialmente integrado.²⁵

²⁵ No olvidar los regímenes especiales de tributación contemplados en el Artículo 14 letra C) sobre Rentas Presuntas y Artículo 14 Ter de Tributación Simplificada, orientados a la pequeña y mediana empresa.

3.3.1 Sistema de Renta Atribuida

Contenido en el Artículo 14 letra A) de la Ley de Impuesto a la Renta, consiste en que los dueños de las empresas de primera categoría están en la obligación de tributar por la totalidad de la utilidad tributaria y no sólo sobre las utilidades que retiran, es decir, tanto a nivel de primera categoría como impuestos personales, se tributa sobre base percibida o devengada (Faúndez y Blanco, 2017). La tasa del impuesto de primera categoría es de 25%.

Este régimen implica un cambio sustancial en relación al anterior, en cuanto a que los propietarios de las empresas deben tributar por utilidades que podrían aún no haber recibido, permaneciendo éstas dentro de la empresa con la tributación de los impuestos finales cumplida. A simple vista, se puede pensar que esto podría provocar un desincentivo a dejar las utilidades dentro de la empresa, dado que para los propietarios les podría ser indiferente retirarlas o no, debido a que igualmente tendrán que tributar por ellas. Esto a su vez, puede generar que las empresas ya no cuentan con las utilidades acumuladas que le permitían invertir en capital de trabajo.

Por otro lado, en cuanto a la integración de los impuestos, el régimen de rentas atribuidas no presentó cambios en relación al anterior sistema, continuando así con la posibilidad de imputar el cien por ciento de los impuestos pagados en la primera categoría como crédito en contra de los impuestos finales. Lo que sí cambió, como señalamos, es el momento en el cual se reconocen las rentas.

3.3.2 Sistema Parcialmente Integrado

Contemplado en el Artículo 14 letra B) de la Ley de Impuesto a la Renta, este nuevo régimen mantiene la posibilidad de que los dueños de las empresas puedan tributar solamente por las utilidades que retiren, es decir, sobre base percibida. La particularidad de este segundo régimen es que el carácter de anticipo del Impuesto de Primera Categoría no puede ser utilizado totalmente como deducción contra los impuestos personales (Impuesto Global Complementario o Adicional), permitiendo su rebaja hasta un 65% (Faúndez et al., 2017), es decir, otorgando sólo un crédito parcial.

Por esto último se podría pensar que el hecho que se siga utilizando la base percibida, ofrece al propietario un incentivo a que las utilidades permanezcan en la empresa. Pero no hay que olvidar la pérdida del 35% del crédito en la integración de los impuestos. En términos estrictos es posible señalar que, conforme a este sistema, las empresas pasan a ser efectivamente contribuyentes de primera categoría, al menos, por el diferencial de 9,45% que se produce en el otorgamiento de un crédito parcial y uno total.

Cabe destacar, además, que este régimen tiene una tasa de Impuesto de Primera Categoría mayor al régimen de Renta Atribuida (25%), siendo para 2017 de un 25,5% y desde el 2018 en adelante de un 27%.