



**FACTORES ECONÓMICOS E IDEOLÓGICOS PRESENTES EN LA DISCUSIÓN
PARLAMENTARIA: ANÁLISIS DEL CASO DE RÉGIMEN DE RENTA
ATRIBUIDA DE LA REFORMA DE LA LEY N° 20.780 DEL AÑO 2014**

Parte II

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

Alumno : Rodrigo Fuentes Araya

Profesor guía : Rodrigo Ormeño Pérez

Santiago, 29 de marzo de 2019



**Subtema 2: ANÁLISIS DEL CASO DE RÉGIMEN DE RENTA ATRIBUIDA DE
LA REFORMA DE LA LEY N° 20.780 DEL AÑO 2014**

Alumno: Rodrigo Fuentes Araya

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

Profesor guía : Rodrigo Ormeño Pérez

Santiago, 29 de marzo de 2019

DEDICATORIA

A mi abuelita Rosa Lucy Gribbell Medina, por haberme entregado los valores, apoyo y cuidados iniciales indispensables en tiempos muy difíciles necesarios para que su nieto hoy finalice una nueva etapa de su vida.

AGRADECIMIENTOS

A nuestros padres formadores de las personas que somos,
A nuestras familias, amigos y amigas por su apoyo y comprensión,
en momentos de la vida en que los nuevos desafíos nos hacen tomar
decisiones pensando en avanzar y crecer...

TABLA DE ABREVIATURAS

CEPAL	:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DC	:	Democracia Cristiana
FUT	:	Fondo de Utilidades Tributables
GTPP	:	General Tax Policy Process
IA	:	Impuesto Adicional
IDPC	:	Impuesto de Primera Categoría
IGC	:	Impuesto Global Complementario
IS	:	Impuesto Sustitutivo
IVA	:	Impuesto al Valor Agregado
LIR	:	Ley de Impuesto a la Renta
OCDE	:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PPD	:	Partido por la Democracia
PT	:	Política Tributaria
RN	:	Renovación Nacional
RRA	:	Régimen de Renta Atribuida
SAA	:	Sociedad Anónima Abierta
SII	:	Servicio de Impuestos Internos
UDI	:	Unión Demócrata Independiente

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE ABREVIATURAS III

TABLA DE CONTENIDOS 5

1.	RESUMEN EJECUTIVO.....	7
2.	JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
3.	HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	8
4.	OBJETIVOS CONDUCTORES.....	9
4.1	<i>Objetivos generales</i>	9
4.2	<i>Objetivos específicos</i>	9

ÁLISIS DEL CASO DE RÉGIMEN DE RENTA ATRIBUIDA DE LA REFORMA DE LA LEY N° 20.780 DEL AÑO 2014 10

CAPÍTULO SEGUNDO 11

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 11

1.	PRECISIONES METODOLÓGICAS GENERALES.....	11
2.	ANÁLISIS DE CASO: RÉGIMEN DE RENTA ATRIBUIDA.....	11
3.	ANÁLISIS DOCUMENTAL.....	13
4.	ANÁLISIS INTERPRETATIVO.....	13

CAPÍTULO TERCERO 14

FACTORES ECONÓMICOS E IDEOLÓGICOS DEL DEBATE PARLAMENTARIO DEL CASO RENTA ATRIBUIDA 14

1.	ELEMENTOS ECONÓMICOS DEL DEBATE PARLAMENTARIO.....	15
A.	PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	15
1.1	<i>Elementos económicos sobre el RRA en el Mensaje</i>	15
1.1.1	Equidad tributaria.....	15
1.1.2	Crecimiento económico.....	16
1.1.3	Ahorro.....	17
1.1.4	Inversión.....	18
1.2	<i>Elementos económicos sobre el RRA en el Informe de la Comisión de Hacienda</i> 19	
1.3	<i>Elementos económicos sobre el RRA en el Informe de la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados</i>	22
B.	SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	30
1.1	<i>Elementos económicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda</i>	30
1.2	<i>Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión en General en Sala en el Senado</i>	35
1.3	<i>Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión Particular en Sala en el Senado</i>	36
C.	TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	38
1.1	<i>Elementos económicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda</i>	38
1.2	<i>Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados</i>	39
2.	FACTORES IDEOLÓGICOS DEL DEBATE PARLAMENTARIO.....	40
A.	PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	40
2.1	<i>Factores ideológicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda</i>	40

2.2	<i>Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados</i>	41
B.	SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	43
2.1	<i>Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión General en Sala en el Senado</i>	43
2.2	<i>Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión Particular en Sala en el Senado</i>	44
C.	TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL.....	45
2.1	<i>Factores ideológicos sobre el RRA la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados</i>	45

CONCLUSIONES 46

BIBLIOGRAFÍA 48

1. Resumen ejecutivo

Oliver Wendell Holmes (1927).

La segunda etapa del presente trabajo, está enfocado al análisis del caso de régimen de renta atribuida de la reforma de la ley 20.780, en donde viene a centrar su base en los factores económicos en el debate de discusión parlamentaria, como equidad, crecimiento económico, ahorro e inversión, políticos e ideológicos, ya que, estos desempeñaron un rol fundamental en la estructura tributaria que se fue implementando gradualmente durante los últimos años.

Evidenciamos y describimos los procesos o etapas desde un escenario cultural o social y los elementos concurrentes en la discusión parlamentaria, analizando el proceso, y las etapas formativas de la política tributaria y sus conceptos.

Para el análisis del caso de RRA, podremos describir las tres etapas del proceso de investigación como el análisis del caso, el análisis documental y el análisis interpretativo, logrando obtener con este nuevo mecanismo de RRA, cambiar estructuralmente el sistema tributario, teniendo como eje principal, la recaudación, por medio de la utilización del factor tiempo de cumplimiento de los impuestos finales, como son el impuesto global complementario, y el impuesto adicional.

Desde el punto de vista del análisis del caso, encontraremos la fecha de publicación de la ley, su tramitación, y su vigencia, así como la descripción del mensaje, y el propósito de este.

El Análisis documental, permite una revisión de ideas y opiniones con la finalidad de identificar el contenido desde una perspectiva distinta a su formulación original.

El análisis interpretativo, corresponde a una metodología que permitirá dar el sentido y alcance a las intervenciones de los debates parlamentarios sobre el RRA.

Como resultado de la reforma tributaria se cambia el sistema FUT por un sistema de registro de rentas empresariales, formado por el régimen de renta atribuida, y el régimen semi integrado o parcialmente integrado, indicaciones regulares en el artículo 14 A y 14 B de la ley de la renta, pudiendo imputar un 100% por el IDPC, y respectivamente un 65% por el IDPC, ambos debiendo estar pagados.

Concluyendo con los procesos ideológicos de los debates parlamentarios, para el caso de RRA, encontramos tres trámites los cuales son el Primer, el segundo y el tercer trámite constitucional, los que permiten sustentar el mensaje y conjugar los elementos económicos presentes en la política tributaria sobre RRA, como equidad, crecimiento, ahorro e inversión, los elementos económicos sobre RRA en el informe de la comisión de Hacienda, los elementos económicos sobre RRA en el informe de la discusión en la Sala de Cámara de Diputados, los

factores ideológicos sobre RRA de los debates parlamentario, y de comisión de Hacienda, Cámara de Diputados y Senado.

2. Justificación de la investigación

A raíz de la importancia de analizar la política tributaria desde fuera de la técnica legal del proceso de formación de leyes tributarias, nuestro estudio se abocará a la investigación de la política tributaria, principalmente a través de un análisis de los elementos concurrentes en la etapa de discusión parlamentaria que precedió a la implementación de la Reforma Tributaria de la Ley N° 20.780 del año 2014, en lo que al régimen de renta atribuida respecta (en adelante “RRA”)¹ con el objeto de avanzar en la sistematización de las etapas formativas de la política tributaria en nuestro país.

Cabe señalar que en Chile no existen estudios sistemáticos y profundos sobre política tributaria, por lo que el proceso de formación de política tributaria no se encuentra lo suficientemente delimitado, ni caracterizado. De allí que nuestro estudio sea un aporte para el conocimiento de las diversas aristas que componen la política tributaria, tales como los tipos, factores que inciden en su formulación, actores, etapas y efectos.

Lo anterior encuentra justificación en el enunciado indiscutible de que una mejor política tributaria permite fortalecer los procesos de formación de leyes tributarias y mejorar la calidad de la legislación del ramo².

3. Hipótesis de trabajo

Las hipótesis sobre las cuales se estructura el presente estudio son las siguientes:

Primera hipótesis. La equidad, el crecimiento económico, la inversión y el ahorro constituyeron los elementos económicos presentes en la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.780 del año 2014, en lo que a renta atribuida respecta.

1 La justificación de la elección de este caso para nuestro análisis se formulará en la parte metodológica de la presente investigación.

2 Mitchell, D. 2006. The benefits of good tax policy. The Heritage Foundation [en línea] <<https://www.heritage.org/taxes/commentary/the-benefits-good-tax-policy>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

Segunda hipótesis. En la política tributaria implementada por la Ley N° 20.780 del año 2014, los elementos ideológicos desempeñaron un rol relevante en la fase parlamentaria de la etapa legislativa de dicha política.

4. Objetivos conductores

4.1 Objetivos generales

a) Analizar el proceso formativo de política tributaria, su concepto, etapas, actores y factores económicos e ideológicos según la literatura comparada.

b) Analizar el proceso formativo de política tributaria, su concepto, etapas, actores y factores económicos e ideológicos a través de un estudio de casos, en torno a éstos últimos elementos (factores económicos e ideológicos) presentes en la reforma tributaria del año 2014.

4.2 Objetivos específicos

a) Conocer, analizar e identificar los factores económicos presentes en el debate parlamentario de la reforma del año 2014, a través del examen de caso, documental e interpretativo de los diferentes trámites constitucionales a los que se sometió el proyecto de ley que contemplaba la introducción del RRA.

b) Conocer, analizar e identificar los factores ideológicos presentes en el debate parlamentario de la reforma del año 2014, a través del examen de caso, documental e interpretativo de los diferentes trámites constitucionales a los que se sometió el proyecto de ley que contemplaba la introducción del RRA.

**ÁLISIS DEL CASO DE RÉGIMEN DE RENTA ATRIBUIDA DE LA REFORMA DE
LA LEY N° 20.780 DEL AÑO 2014**

CAPÍTULO SEGUNDO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Precisiones metodológicas generales

“El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno, como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas (...) un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una entidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural –ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o nación-. Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total” (Young, 1939).

La presente investigación utilizará tres métodos de investigación. En primer término se realizará un análisis de caso, dentro del contexto del Régimen de Renta Atribuida (en adelante “RRA”) introducido por la Ley N° 20.780 del año 2014.

A efectos de sustentar nuestro análisis de casos realizaremos un análisis documental de las principales piezas de discusión parlamentaria de la referida ley.

De igual forma, impetraremos un análisis interpretativo de las opiniones vertidas por los principales actores cuyas opiniones confluyeron en la fase parlamentaria de la reforma tributaria del año 2014, en lo que al RRA respecta.

2. Análisis de caso: Régimen de Renta Atribuida

La Ley N° 20.780 de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario, fue publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2014, luego de cinco meses de debate parlamentario, sin embargo, no comenzó a regir sino hasta el 1 de enero de 2017.

Su tramitación comenzó con Mensaje de 1 de abril del mismo año, en cuyo texto se lee que su propósito era el de impulsar una reforma tributaria a través de cambios estructurales al sistema de tributación de la renta e introducir diversos ajustes en el sistema tributario vigente.

Una de las principales modificaciones de la reforma tributaria implementada por la Ley N° 20.780 (modificada por la Ley N° 20.899), dice relación con el tiempo

en que la renta empresarial se afecta con los impuestos global complementario o adicional.

Así las cosas, la regulación contenida en la reforma, en torno a las dos formas de tributación en los impuestos terminales, dice relación con el momento en que dicho tributo será aplicado, tal es el caso de contribuyentes sujetos a las disposiciones del artículo 14 A, es decir, renta atribuida, los cuales se afectan con el impuesto global complementario o adicional en el mismo ejercicio en que la renta es determinada; en cambio, en el caso de los contribuyentes sujetos a las disposiciones del artículo 14 B, sistema parcialmente integrado, su afectación frente a los impuestos terminales sigue siendo sobre la base percibida para los propietarios de dichas compañías³.

En suma, y en lo que al presente estudio respecta, la Ley N° 20.780 establece un régimen de tributación, en términos del artículo 14 A de la LIR, en base a contabilidad completa con imputación total del crédito de impuesto de primera categoría a los dueños. Quienes opten por este régimen tributario⁴ deben permanecer en él por al menos cinco años.

En otros términos, el RRA es una de las alternativas con que cuentan los contribuyentes para la aplicación del impuesto global complementario (“IGC”) o impuesto adicional (“IA”), que reemplazan al régimen de tributación contenido en el antiguo texto del artículo 14 A) de la LIR, sobre la base de retiros, remesas o distribuciones y el control de las rentas empresariales acumuladas a través del Fondo de Utilidades Tributables (“FUT”).

Cabe hacer presente que, según el inciso 2° del N° 2 del artículo 2 de la LIR, vigente a partir del 1° de enero de 2017, introducido por la Ley 20.780, se entiende por renta atribuida aquella que, para efectos tributarios, corresponde total o parcialmente a los contribuyentes de los IGC o IA, al término del año comercial respectivo, atendido su carácter de propietario, comunero, socio o accionista de una empresa sujeta al Impuesto de Primera Categoría (“IDPC”) 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 IGC o IA en el mismo año comercial, para afectarse con el impuesto que corresponda.

Cabe hacer presente la importancia del parlamento en el proceso de formulación de políticas públicas, toda vez que el proceso de formación de políticas tributarias no es neutral ni meramente instrumental, sino que, por el

3 Montes, M. 2017. “RAI de inicio: Reforma Ley 20780/20899”. Reporte Tributario, *Centro de Estudios Tributarios* (89), *passim*.

4 Pueden optar a este régimen tributario las empresas individuales, empresas individuales de responsabilidad limitada, las comunidades, las sociedades de personas, las sociedades por acciones, las Agencias a las que se refiere el artículo 58 N° 1 de la LIR y las empresas constituidas solo por personas naturales. Véase artículo 14 A) N° 1 de la LIR.

contrario, las instituciones son el crisol mediante el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significados verdaderos⁵.

La formulación de políticas públicas puede ser entendida, entonces, como *“(...) un proceso que transcurre en un cierto contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican, atendidas las circunstancias políticas concretas del momento”*⁶.

El presente capítulo tiene por objeto develar los elementos económicos y políticos presentes y dominantes en la discusión parlamentaria de la citada reforma, a través de la revisión de la historia de la ley, del Mensaje con que se inició la tramitación de la Ley N° 20.780, informes de las comisiones y la discusión parlamentaria en general.

3. Análisis documental

Con la finalidad de analizar las opiniones, ideas e intervenciones formuladas por los parlamentarios, por algunos expertos e invitados en el debate parlamentario de la etapa legislativa del proceso de formación de política tributaria, tales como el Mensaje a través del cual se inició la tramitación del proyecto de ley de la reforma tributaria del año 2014; los informes de las comisiones, así como los documentos de la discusión parlamentaria, en general.

Todo lo anterior, con el objeto de representar el contenido de la discusión parlamentaria de la referida reforma, a fin de aportar a la identificación de dicho contenido desde una perspectiva distinta a su formulación original.

4. Análisis interpretativo

La interpretación, como método de lectura de la realidad, se utilizará para descubrir el sentido y alcance de las intervenciones suscitadas en el debate parlamentario sobre el RRA introducido por la Ley N° 20.780 del año 2014. En el mismo sentido, nos permitiremos agrupar las interpretaciones de dichas intervenciones que nos parezcan discurren por el mismo camino.

5 Stein, E. et al. 2006. La política de las políticas públicas. Washington D.C., Editorial BID-Planeta, p. 11.

6 Olavarría, M et al. 2011. “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”. *Revista Política y Gobierno*, Vol. 18 (1), p. 114.

CAPÍTULO TERCERO

FACTORES ECONÓMICOS E IDEOLÓGICOS DEL DEBATE PARLAMENTARIO DEL CASO RENTA ATRIBUIDA

1. Elementos económicos del debate parlamentario

Tal y como tuvimos la oportunidad de precisar, la fase parlamentaria corresponde a una sub-etapa del periodo legislativo dentro del proceso de formación de políticas tributarias.

Por tanto, la discusión parlamentaria, iniciada por el Mensaje con que se acompañó el proyecto de ley que venía a modificar el sistema tributario en el año 2014, proporcionará las luces esenciales para sistematizar la conjugación de los elementos económicos presentes en dicha política tributaria en lo que a RRA respecta.

A. Primer trámite constitucional

1.1 Elementos económicos sobre el RRA en el Mensaje

El Mensaje N° 24-362 presentado por la ex Presidenta Bachelet a la Cámara de Diputados, en la Sesión 7 de la Legislatura N° 362, el 1 de abril de 2014 (en adelante el “Mensaje”) de una extensión de 100 páginas, introduce el RRA, modificando la LIR, en su artículo 14, en los términos que siguen:

“Las rentas que se determinen a un contribuyente sujeto al impuesto de la primera categoría, se gravarán respecto de éste de acuerdo con las normas del Título II, sin perjuicio de las partidas que deban agregarse a la renta líquida imponible de esa categoría de acuerdo a este artículo.

A) Contribuyentes obligados a declarar según contabilidad completa”⁷.

A continuación, examinaremos los elementos económicos presentes en el Mensaje en lo que a RRA respecta.

1.1.1 Equidad tributaria

A partir de la presentación de los antecedentes del Mensaje, la equidad aparece como uno de los principios fundantes del proyecto de ley.

Así las cosas, la proyección de la gratuidad en la educación posiciona a la equidad horizontal, desde la perspectiva de la igualdad de los beneficios del gasto

⁷ A raíz de la considerable extensión de la norma, no se incluirá su transcripción completa.

público, como un objetivo para el cual la política tributaria contenida en el proyecto de la Ley N° 20.780, se instituye como un mecanismo funcional.

En este orden de ideas, el principio de equidad apunta a definir la capacidad contributiva como un factor integrante del sistema material de valores constitucionales de la normativa tributaria, mismo que debe traducirse en la equidad en el gasto público, como una forma de realización de la justicia material⁸.

Por otra parte, el Mensaje contiene argumentos de equidad vertical, en la medida en que se persigue la disminución de las desigualdades, en los siguientes términos:

“Siguiendo el camino de los países desarrollados presentes en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quienes tienen más, aportarán más, de forma que la sola estructura tributaria contribuirá a la disminución de la brecha entre ricos y pobres en nuestro país”⁹.

La equidad tributaria fue uno de los objetivos a los que expresamente se abocó la reforma tributaria en comento. Así, se pretendía avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso: los que ganan más aportarían más. Se pretendía, además, que los ingresos del trabajo y del capital tuvieran tratamientos similares.

En el citado contexto, el RRA contribuiría a lograr el objetivo propuesto, en la medida en que se aumentaba la carga impositiva desde la perspectiva de la obligatoriedad de utilizar el 100% de los créditos empresariales, a través de la carga para los dueños de las empresas que buscaba gravarlos con los impuestos finales en el mismo ejercicio en que se genera la renta.

1.1.2 Crecimiento económico

En torno al tópico del crecimiento económico, el Mensaje utiliza el recurso de la satisfacción de las demandas colectivas de bienes y servicios públicos, de donde aparece justificado el aumento de la carga tributaria, en los siguientes términos:

8 Masbernat, P. 2013. “Reglas y principios de justicia tributaria: Aportes del derecho español al derecho comparado”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, Vol. 20 (1), p. 183.

9 Mensaje N° 24-362 de 1 de abril de 2014, del proyecto de Ley de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario, p. 3.

“A medida que se desarrollan los países la ciudadanía demanda más bienes y servicios públicos. Como muestra la historia de los países desarrollados, para hacer frente a estas demandas de forma exitosa, sostenible y responsable en términos fiscales, los países deben aumentar su carga tributaria”¹⁰.

Así, el Mensaje declara además, la asimetría contributiva que existe entre nuestro país y el resto de los países de la OCDE en cuanto a los tributos que cargan los ingresos del capital.

En términos prácticos, el RRA sustituye el régimen de retiros, remesas o distribuciones y el control de las rentas empresariales acumuladas a través del FUT y el Mensaje establece expresamente la elección del camino del aumento de la base de ingresos sobre el cual se aplica el impuesto a las rentas de capital, como instrumento de aumento de la carga tributaria.

En efecto, a través del mecanismo del FUT las utilidades de las empresas no se distribuían dentro del año, sino que hasta un 30% aproximadamente, por lo cual los empresarios terminaban pagando, en promedio, \$ 26 por cada \$ 100 de utilidad, a diferencia de lo que sucede con otros países desarrollados, en donde los dueños de empresas pagan \$ 41 por cada \$ 100 de utilidad tributable¹¹.

A través de la sustitución del FUT, el proyecto de ley pretendía disminuir las exenciones sobre las rentas de capital no distribuidas en las empresas, que le habían costado al Fisco, entre el 2009-2013, un 1.77% del Producto Interno Bruto (“PIB”) anual¹², ergo, fomentar el crecimiento económico.

1.1.3 Ahorro

En general, las políticas tributarias apuntan a la promoción del ahorro y de la inversión como metas conjuntas¹³.

Pues bien, el Mensaje plantaba como objetivo de la reforma tributaria, la introducción de nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos de ahorro e inversión.

En el Mensaje aparece con fuerza el argumento de que hay que fomentar el ahorro empresarial y se mantiene la posibilidad de que los capitales grandes y medianos tributen sólo la Tasa de Primera Categoría que sube a 27%, en vez de 25%, pero en ambos casos es menor que la tasa marginal del Impuesto Global Complementario, hoy 40% y según el proyecto 35%, tasa que deberían pagar los

10 Ibídem.

11 Op. cit. p. 4.

12 Ibídem.

13 Yáñez, J. 2012. “Elementos a considerar en una reforma tributaria”. *Centro de Estudios Tributarios*, p. 238.

propietarios de más altos ingresos si se les “atribuyeran” las utilidades que no distribuyen (RRA)¹⁴.

1.1.4 Inversión

No resulta extraño que la política tributaria se dirija a promover la inversión, como objetivo de política económica. Esto porque el aumento en la inversión tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico¹⁵.

El elemento económico de la inversión es mencionado de forma menor en el Mensaje, a propósito de los efectos que el aumento de la carga impositiva. En este sentido, el Mensaje desecha la exclusividad de la producción de efectos en la inversión de la tributación, agregando que existen otros elementos que inciden en aquella, tales como la cohesión social, estabilidad política, calidad y credibilidad de las instituciones públicas, así como la accesibilidad y competitividad de los mercados, entre otros¹⁶.

El elemento de la inversión, también fue considerado en el Mensaje a propósito de la proyección de los efectos que tendría en esta, el alza de la carga impositiva, en los términos que siguen:

“Por su parte, estudios recientes para nuestro país muestran que un alza de la carga impositiva dentro de los actuales rangos tendría efectos menores en la inversión. Estos efectos se centran principalmente en empresas pequeñas con dificultades de acceso al financiamiento, sin tener efecto en las empresas de mayor tamaño. Por eso, como veremos más adelante, en cada una de las medidas propuestas, tendremos especial preocupación por las empresas de menor tamaño”¹⁷.

Téngase presente que el RRA aparece como una alternativa de tributación que sustituye al FUT. Precisamente, este mecanismo surge en el año 1984, a raíz de que las empresas chilenas no tenían la capacidad de financiar sus inversiones¹⁸. Con todo, en el RRA las inversiones realizadas en calidad de persona natural y, en consecuencia, las atribuciones de rentas que se efectúen desde la empresa acogida al régimen 14 A) de la LIR, hacia el empresario

14 Landerretche, O. 2014. Elementos de economía política de la reforma tributaria del Gobierno de la Nueva Mayoría en Chile. Instituto de Asuntos Públicos, Escuela de Postgrado de la Universidad de Chile, Documentos de Trabajo, Gobierno y Gerencia Pública, Vol. 1 (1), p. 14.

15 Agostini, C. y Jorrat, M. 2017. Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. En: Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, CEPAL, Desarrollo Económico, Juan Carlos Gómez Sabaini et al. Editores, p. 229.

16 Mensaje N° 24-362 de 1 de abril de 2014. Op. cit. p. 4.

17 Op. cit. p. 5.

18 Cerda, R. et. Al. 2014. “El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): Elementos para la discusión”. *Revista Estudios Públicos* (135), pp. 39-87.

individual que invirtió en ella, se entenderán efectuadas directamente a la persona natural contribuyente del IGC, sin afectar el resultado tributario del referido empresario como contribuyente de IDPC. Lo mismo ocurre con el establecimiento permanente constituido en Chile.

Sin perjuicio, los datos pragmáticos ratificarían la sensación de incertidumbre provocada por la reforma tributaria del año 2014, lo que provocó desconfianza en las empresas, así como una menor disposición a invertir. En tales términos, el Banco BCI anunciaba el 2016 que la reforma del 2014 provocó una caída del 10% en la inversión productiva privada y que generaría US\$4.000 millones menos en inversión hacia el 2017¹⁹.

1.2 Elementos económicos sobre el RRA en el Informe de la Comisión de Hacienda

Luego de que el Ejecutivo formulara algunas indicaciones al proyecto de ley presentado ante la Cámara de Diputados, con fecha 5 de mayo de 2014, la Comisión de Hacienda, presentó su informe en la Sesión 20 de la Legislatura 362, a través del Boletín N° 9290-05 (en adelante el “Informe”).

Dicho Informe dio cuenta de la aprobación en general con que contaba el proyecto de ley de reforma tributaria, así como de los fundamentos de dicha reforma.

En tal sentido, la Comisión de Hacienda subrayó el objetivo de equidad perseguido por la reforma, a través de la técnica del copy-paste²⁰.

Con todo, el Informe revela la recepción en audiencia de los siguientes actores de política tributaria:

- a) Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA).
- b) Confederación de la Producción y el Comercio.
- c) Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
- d) Asociación de Productores de Pisco A.G.
- e) Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (CONUPYA).
- f) Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile (CNDC).

19 Diario El Mostrador. 2016. BCI: Reforma Tributaria provocó una caída del 10% de la inversión productiva privada y generará US\$4.000 millones menos en inversión hacia 2017 [en línea] Disponible en <<https://www.elmostrador.cl/mercados/2016/06/09/bci-calcula-la-reforma-tributaria-provoco-una-caida-del-10-de-la-inversion-productiva-privada-y-generara-us4-000-millones-menos-en-inversion-hacia-2017/>> [consulta: 20 enero 2018], 9 de junio de 2016.

20 Cfr. Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 5 de mayo de 2014, pp. 3 y 4.

- g) Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH).
- h) Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos de Chile (ANEIICH).
- i) Instituto Libertad y Desarrollo.
- j) Expositores particulares.
- k) Fundación Piensa.
- l) Colegio de Contadores de Bío-Bío.
- ll) Asociación de Funcionarios de Aduanas.
- m) Asociación de Fiscalizadores del SII.
- n) Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER).
- ñ) Vinos de Chile A.G.
- o) Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC.
- p) Confederación Nacional de Funcionarios Municipales.
- q) Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL).
- r) Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile.
- s) Confederación Nacional de Transporte de Carga.
- t) Federación Gremial Nacional de Buses del Transporte de Pasajeros Rural, Interurbano, Interregional e Internacional de Chile (FENABUS).
- u) Corporación de Bienes de Capital.
- v) Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (ASIMET).
- w) Bolsa de Productos de Chile.
- x) Asociación Nacional Automotriz de Chile (ANAC).
- y) Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile.

Por su parte, el Ministro de Hacienda de la época, Sr. Alberto Arenas De Mesa, señaló en el Informe, que la política tributaria constituye una poderosa herramienta para dar gobernabilidad al crecimiento económico del país²¹.

En materia de equidad destacó el compromiso de Gobierno de disminuir las brechas de igualdad a fin de alcanzar un desarrollo inclusivo, vinculado con el rol fundamental de la reforma tributaria en el proceso de crecimiento económico²².

21 Op. cit. pp. 10 y ss.

22 *“Explicó que han colocado tres dimensiones al primer objetivo de la reforma (aumentar la carga tributaria en torno a tres puntos del PIB): financiamiento de una reforma estructural a la educación y otras políticas del ámbito de la protección social, como el fortalecimiento de la salud pública o la mejora de las pensiones y coberturas que debiera tener el sistema de pensiones solidarias, al igual que reducir el déficit estructural en las cuentas fiscales”.* Op. cit. p. 11.

Adicionalmente, el Ministro indicó que, como elemento presente en la política tributaria que la reforma pretendía impulsar, la equidad debía lograrse mejorando la distribución del ingreso y el ahorro y la inversión, a través de la implementación de mecanismos eficientes, subrayando que el sistema tributario imperante hasta entonces producía un quiebre con el criterio de equidad horizontal y vertical²³.

A su vez, descartó que el aumento del IDPC, así como la eliminación del FUT afectaran la inversión, dado que ésta estaba determinada en el margen por el costo de financiamiento externo de las firmas, señalando que estaba demostrado (sin hacer alusión a la fuente de la evidencia) que las grandes empresas, las que invierten mayor cantidad, no cambian sus decisiones de inversión al haber modificaciones en el IDPC²⁴.

Ahora bien, en lo que a RRA respecta, el Informe consigna la opinión de ciertos actores tributarios (grupos de interés). En este orden de ideas, el Presidente del Instituto Chileno de Derecho Tributario, Rodrigo Benítez, señaló que respecto del concepto de renta atribuida que introduce el proyecto, no existía un real definición y que, por lo demás, el Servicio tenía la facultad de calificarla, planteando la inquietud sobre la preparación de dicho Servicio para efectuarla²⁵.

Por su parte, Felipe Larraín, ex Ministro de Hacienda, impetró un análisis útil para efectos del presente estudio, abordando la independencia de los elementos económicos presentes en la política tributaria impulsada por la reforma respecto de los mecanismos técnicos escogidos para lograr los objetos que ésta se proponía. En tal sentido, el Sr. Larraín expone que comparte los elementos económicos que confluyen en la política tributaria en cuestión (equidad, crecimiento económico, ahorro e inversión), pero no estuvo de acuerdo con la discusión técnica.

Ejemplo de lo anterior es que según precisó que, es distinto comparar crecimiento económico con ingreso per cápita, asegurando que la evidencia indica que existe una relación inversamente proporcional entre aumento de carga tributaria y crecimiento económico.

Respecto del RRA contenido en el proyecto sobre el cual vertió su análisis, el Sr. Larraín sostuvo que no existe ningún país que tribute en base a renta atribuida. *“De esa manera, acotó, se podría dar el caso, sobre base atribuida, que una empresa obtenga utilidades en un período y, por tanto, pague la retención de 10 por ciento adicional establecida en 2017 y que, al año siguiente, presente pérdidas. Ante ese escenario, se preguntó, dónde quedaba ese devengado, ese ingreso al final, pues la persona no lo tuvo, pero pagó impuestos por él”*²⁶.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

25 Op. cit. p. 68.

26 Op. cit. p. 78.

En lo que respecta a la inversión, el Sr. Larraín expresaba que, a pesar de la gradualidad de la reforma, la inversión no responde sólo a lo que ocurrirá en ese año en particular, sino que se extiende a lo que se percibe en el futuro²⁷. Aseguró, además, que los datos confirman que gran parte del financiamiento de las empresas proviene de fuentes internas, por lo que la reforma trae consigo una disminución en la inversión y el ahorro. Aunque podría argumentarse que si cae el ahorro, la inversión podría ser financiada con ahorro externo y, por ello, con mayor déficit de cuenta corriente, aseguró que con los actuales déficits de cuenta corriente de la economía chilena ello no parece razonable pues pondría al país en una situación más desmedrada y compleja²⁸.

Ahora bien, en el marco de la discusión particular, el Informe revela que el RRA fue objeto de desacuerdo. En especial, el Diputado Silva (UDI) apuntaba el riesgo de constitucionalidad devengado a partir del hecho de que los contribuyentes deban tributar sobre una base atribuida, en circunstancias de que no necesariamente ha sido devengada, no ha ingresado al patrimonio del contribuyente²⁹.

Por su parte, el Diputado Auth, defendía el FUT arguyendo su efecto positivo sobre la inversión³⁰. En el mismo sentido, el Diputado Melero, señalaba que el RRA afectará al pequeño accionista de una sociedad, a quien “(...) *se le va a atribuir una renta y va a tener que pagar*”³¹.

El Ministro de Hacienda de la época, Sr. Arenas, defendió la constitucionalidad del RRA, expresando que la renta que se atribuye es la percibida o devengada por la empresa respectiva, lo que significa que se atribuye a los dueños de las empresas. Si en la primera categoría se pagó al 25% en régimen, luego lo que se debe hacer es atribuir, propiamente tal, para pasar al IGC y así saber dónde queda el contribuyente conforme a los ingresos. “*Esto es, a juicio del Ejecutivo, totalmente constitucional*”³².

1.3 Elementos económicos sobre el RRA en el Informe de la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados

La iniciativa del proyecto de reforma tributaria inició su tramitación ante la Comisión de Hacienda el 2 de abril del 2014 y su tramitación y despacho se efectuó en 18 sesiones de trabajo.

En el contexto de la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados, el Diputado Macaya (UDI) hizo hincapié en que la Presidenta Bachelet comprometió durante su campaña, la sustitución de la tributación en base percibida por un

27 *Ibíd.*

28 *Ibíd.*

29 *Op. cit.* p. 165.

30 *Ibíd.*

31 *Ibíd.*

32 *Op. cit.* p. 167.

régimen de renta devengada. Sin embargo, el Diputado en cuestión señaló que esto no sucedió, sino que, por el contrario, se pretendía “(...) *partir con una cuestión absolutamente nueva, que no existe prácticamente en ninguna parte del mundo, cual es la renta atribuida o atribuible, en el caso en que el Servicio de Impuestos Internos considere que las operaciones que realizaron los socios o personas que forman parte de la empresa tuvieron una naturaleza distinta de la que firmaron ante notario*”³³. Y agregaba: “*Reitero, renta atribuida o atribuible. Esto, sin lugar a dudas -lo dijimos durante la tramitación en la comisión-, tiene serios reparos de constitucionalidad, por lo cual haremos la reserva de constitucionalidad respecto de la renta atribuida en lo que dice relación con el derecho de propiedad, fundamentalmente, cuando a una persona se le atribuyen rentas que no ha percibido, que no ha recibido materialmente en su patrimonio, y atribuible, en cuanto al derecho de asociación, en lo que dice relación con actos y contratos que vulneren el espíritu y la voluntad de las personas*”³⁴.

A su tiempo, el Diputado Mussy (UDI), quien actuó como informante en la Discusión, hizo alusión a la inconstitucionalidad del RRA, planteando la situación de la obligatoriedad de los contribuyentes de pagar impuesto por dinero que no ha entrado a su patrimonio: “*Probablemente, esa persona tendrá que ir a un banco a contratar un crédito para pagar ese impuesto y, probablemente, le van a cobrar el doble por concepto del impuesto de timbres y estampillas*”³⁵. En el mismo sentido se pronunció el Diputado Edwards³⁶ (RN). El referido Diputado, además, expresó su desacuerdo por la prohibición presente en la Comisión de Hacienda de votar los 57 números del artículo 1º del proyecto de ley, de forma separada³⁷.

En semejante línea de argumentación, la Diputada Turres (UDI), se opuso a la idea de legislar, haciendo reserva de constitucionalidad respecto del RRA.

Otro argumento vertido en contra al RRA, fue impetrado por el Diputado Trisotti (UDI), quien señaló que si bien se mantiene el no pago de IDPC, al eliminarse el FUT, los dueños de empresas deberán pagar cada año por el total de las utilidades -ahora llamadas atribuidas-, sin opción a ningún crédito, lo que implica al usuario de la zona franca perder la posibilidad de reinvertir en su

33 Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 13 de mayo de 2014, Sesión 23, Legislatura 362, p. 12.

34 *Ibidem*.

35 Op. cit. p. 51.

36 Op. cit. p. 96.

37 “*El artículo 1º tiene 57 números y no se nos permitió votar separadamente en la Comisión, ni se accederá a ello en la Sala. ¡Y estamos hablando de temas tan importantes como el cambio de base percibida por atribuida, la derogación de los artículos 14 bis y 14 quáter, los cambios al FUT, la ampliación del artículo 14 ter, algunas facultades al Servicio de Impuestos Internos, cambios en los regímenes tributarios de ganancia de capital, la venta de propiedades y los impuestos, los gastos rechazados, la depreciación instantánea, limitaciones a la renta presunta, la doble tributación internacional, la rebaja del impuesto global complementario, la derogación del artículo 57 bis, la incorporación del artículo 54 bis, la retención del 10 por ciento de las empresas, en fin. ¡Todo eso en un solo artículo! ¡En una sola votación! ¿Qué pretenden? ¡No se puede desarrollar un diálogo si mañana nos hacen votar de la forma en que se hizo en la Comisión de Hacienda!*”. Op. cit. p. 97.

empresa con sus propias utilidades, ya que estas, al ser repartidas entre sus dueños, pasan a ser parte de su patrimonio personal³⁸.

También en la Discusión en Sala, se recibió la opinión de ciertos grupos de opinión, principalmente empresarios y economistas. En tal sentido, el Sr. Eduardo Engel, destacó la inequidad generada por el FUT, apoyando su eliminación³⁹.

Por su parte, el Diputado M. Espinosa (militante del Partido Radical Social Demócrata), centró su intervención en la Discusión, en el tópico de la equidad, atendiendo a la acepción de equidad como justicia natural, en donde la política tributaria desempeña un rol fundamental en la igualdad de oportunidades, mediante la implementación de medidas de apoyo a quienes cuentan con menos recursos⁴⁰. El Diputado en referencia, expresaba lo siguiente: *“Lo anterior se ve reflejado principalmente en las reformas que se introducen a la normativa sobre impuesto a la renta: el aumento progresivo de la tasa del impuesto de primera categoría, el ajuste a la tasa máxima marginal del impuesto de las personas, los ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital y todas las medidas de incentivo al ahorro y a la inversión. Todas ellas harán posible el avance en equidad”*⁴¹.

Siguiendo con la discusión parlamentaria de la política tributaria que introdujo el RRA en nuestra estructura tributaria, con fecha 14 de mayo de 2014, en Sesión 24 de la Legislatura 362 se aprobó en particular el proyecto de ley.

La discusión comenzó con la intervención del Diputado Meza (militante del partido radical) quien, al igual que el Diputado Espinosa, adopta una noción de equidad como sinónimo de igualdad social, expresando:

“Con la reforma que se nos está proponiendo, queremos que paguen más los que tienen más, y que los que tienen menos obtengan algunos beneficios. Por cierto, como se ha dicho aquí hasta el cansancio, necesitamos una reforma educacional de verdad, que los radicales hemos pedido incansablemente por más de un siglo, y una reforma de la salud, para que nuestros pacientes menos acomodados no sigan esperando para curar sus enfermedades y para que no tengan que esperar la muerte sin la esperanza de recibir los medicamentos que necesitan.

Para lograr todo esto, el país necesita recursos. Se habla de 8.200 millones de dólares en régimen, es decir, todos los años, para financiar gastos permanentes con recursos permanentes.

38 Op. cit. p. 148.

39 Op. cit. p. 7.

40 Op. cit. p. 49.

41 Ibídem.

*Esta inequidad que aterra a quienes vivimos en esta hermosa, larga y angosta faja de tierra, puede ser disminuida si nos ponemos la mano en el corazón y decidimos colaborar*⁴².

El referido Diputado, señala que su pensamiento representa el del Partido Radical Social Demócrata⁴³.

A su vez, 2 Diputados apuntaron la inequidad tributaria generada por el FUT, desde las siguientes perspectivas.

El Diputado comunista, Hugo Gutiérrez, empapaba su intervención en la Discusión, del tinte social que caracteriza a su ideología, en la medida en que señala que con la eliminación del FUT se hará recurrir a los empresarios a préstamos en la Banca privada, al igual que al resto de las personas, que deben endeudarse para obtener un crédito hipotecario o de consumo⁴⁴.

Adicionalmente, el Diputado Gutiérrez utiliza la equidad en su acepción horizontal, al señalar:

*“Creo que el pago de esos impuestos servirá para compensar, a través del gasto público, lo que alguien denominaría como el robo del valor de la mano de obra. De ahí que con la eliminación del FUT se cumplirá con el principio de equidad tributaria, en virtud del cual los que ganan más, pagan más. ¿Existe mayor obviedad que decir que quienes ganan más, deben pagar más?”*⁴⁵.

El Diputado Sergio Espejo (cuya tendencia política se alinea con los ideales de los demócratacristianos, hace referencia a la inequidad producida por el FUT a raíz de la diferencia de tratamiento que la estructura tributaria del momento formulaba sobre las rentas provenientes del capital y del trabajo. *“Primero, porque el FUT establece una diferencia injustificada entre los tributos que pagan los ingresos que provienen del trabajo y los que provienen del capital. Los ingresos que provienen del capital pueden tributar desde cero por ciento, en el caso del 14 bis, hasta 20 por ciento en régimen general, cuando las utilidades no son retiradas, como ha dicho nuestro ministro. Como todos sabemos, hay utilidades que no se retiran nunca, porque salen al extranjero y no vuelven, o se retiran disfrazadas de otra cosa para que no aparezcan como retiros. En cambio, los ingresos que provienen del trabajo pueden llegar a tributar hasta 40 por ciento. O sea, existe inequidad en la distribución de las cargas*⁴⁶.

En otro orden de ideas, siete diputados defendieron el FUT como herramienta tributaria.

42 Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 14 de mayo de 2014, Sesión 24, Legislatura 362, p. 17.

43 Op. cit. p. 19.

44 Op. cit. p. 24.

45 Op. cit. p. 25.

46 Op. cit. p. 39.

Uno de ellos fue el Diputado UDI, Javier Macaya, criticó el RRA que se pretendía introducir con la política tributaria discutida, señalando que el FUT había cumplido la función de incentivar el crecimiento económico y la inversión⁴⁷. Por tal motivo, invita a los parlamentarios a eliminar el FUT, pero a sustituirlo con un mecanismo similar que incentive la reinversión empresarial⁴⁸. El segundo fue el Diputado Cristián Monckeberg, militante de Renovación Social, quien expresó:

“Como dijo el diputado Macaya, sabemos que el FUT tiene complicaciones. Cuando uno habla del FUT, la gente cree poco menos que es una palabra endemoniada. En consecuencia, hay que explicar que el FUT es el ahorro que tienen las empresas para hacer caja, utilidad que le da gran parte de ellas, y para reinvertir. No obstante, algunas empresas lo utilizan mal. Por lo tanto, quiero que se nos explique, si es necesario con peras y manzanas, por qué la eliminación del FUT es una medida prudente, buena y que favorecerá un crecimiento más equitativo y una mayor igualdad. Yo estoy convencido de que no es así”⁴⁹.

En el mismo sentido, otro Diputado UDI, el Ernesto Silva, planteó su reserva de constitucionalidad sobre la procedencia de la bancada parlamentaria de “izquierda” por restringir el debate parlamentario al no discutir punto por punto el contenido del proyecto. En lo que a nuestro estudio respecta, el Diputado Silva, señaló que el FUT “(...) tan demonizado en la discusión pública, es una herramienta para estimular el ahorro y la inversión. Esa herramienta ha sido buena, positiva y valiosa. ¿Puede ser perfeccionada? Siempre los mecanismos se pueden perfeccionar, pero creo que tiene más virtudes que problemas.

El Gobierno condena a muerte al FUT. Si creyera que la inversión y el ahorro son importantes, propondría una buena alternativa; pero la que sugiere es muy precaria, porque se trata de una rebaja de los pagos provisionales mensuales, PPM, por doce meses y de una depreciación automática solo por un año para todos los recursos materiales de la empresa. En la práctica, la depreciación instantánea para las pequeñas y medianas empresas solo es una ayuda para quienes invierten en infraestructura, no es una herramienta que favorezca el crecimiento de las empresas.

Aquí se han afectado dos temas fundamentales. En primer lugar, se aplica el sistema de renta atribuida, lo que significa que se cobrará impuestos por una renta que la persona no ha percibido, que no ha ingresado a su patrimonio. Al contribuyente se le atribuirá una renta, lo que afectará garantías constitucionales importantes. Concretamente, se verá afectado el derecho de asociación, porque las personas naturales tienen la posibilidad de organizarse como personas jurídicas como lo estimen adecuado. La libertad de asociación, reconocida en nuestra Constitución Política, se verá afectada, porque esta futura ley reemplazará el mecanismo de toma de decisiones de una persona jurídica. En segundo lugar, desconoce la diferencia radical que existe entre las personas jurídicas y las

47 Op. cit. p. 12.

48 Ibídem.

49 Op. cit. p. 14.

*personas naturales que integran una persona jurídica. Además, viola gravemente el artículo 1° de la Constitución Política, que asegura a los cuerpos intermedios de la sociedad la libertad para organizarse y cumplir sus fines*⁵⁰.

De igual forma, el Diputado de Renovación Nacional, Sr. Berger, señaló que eliminar el FUT sin establecer un mecanismo de reemplazo, que “(...) *compense esta herramienta de ahorro, es equivalente a empujar a las micro, pequeñas y medianas empresas a recurrir sí o sí a la banca privada y, por ende, al endeudamiento. Por lo tanto, se anula un instrumento esencial que incentiva el ahorro proactivo sin la opción de perfeccionarlo por un mecanismo con aquella finalidad.*

“Espero, señor Presidente, que en las siguientes etapas del tratamiento de este proyecto de reforma tributaria se pueda incorporar un mecanismo que reemplace al FUT, que vaya dirigido en particular al desarrollo y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas”.

En lo que al factor ahorro de política tributaria respecta, el Diputado de Renovación Nacional, José Manuel Edwards, se opuso a la eliminación del FUT, en los siguientes términos: *“Además, mediante esta modificación se aumenta el impuesto a las empresas y se elimina el FUT. Nos gustaría que el señor ministro nos diera una explicación más detallada al respecto, ya que eliminar el FUT es negativo para el ahorro y para la inversión. Lo decimos, pese a todas las intenciones que ustedes nos han atribuido en el contexto de esta votación*⁵¹.

Luego, el Diputado del Partido por la Democracia (PPD), Joaquín Tuma, también se alineó con la defensa del FUT como herramienta tributaria e insta a la creación de otros instrumentos, como capacitación adecuada, mayores concursos y “capitales semilla” de verdad para fortalecer la acción del Estado⁵².

El Diputado independiente (ex RN), Joaquín Godoy fue enfático en señalar los efectos nocivos de la introducción del RRA, en el emprendimiento, la generación de empleo y el ahorro⁵³.

Por su parte, el Diputado de Renovación Nacional, Alejandro Santana, aludió expresamente a la diferencia ideológica de su partido político con lo que denomina “el otro lado”, en los siguientes términos: *“Nosotros defendemos que no se afecte el empleo, el crecimiento ni el emprendimiento de la pequeña y mediana empresa, mientras que del otro lado se afirma que nuestro interés es resguardar a quienes más ganan*⁵⁴.

A su vez, Renzo Trisotti, Diputado UDI, aunque no de forma expresa, adoptó un argumento de equidad vertical en torno a la necesidad de mantener el

50 Op. cit. p. 20.

51 Op. cit. p. 6.

52 Op. cit. p. 8.

53 Op. cit. p. 18.

54 Op. cit. p. 23.

FUT sólo en las zonas extremas del país, a fin de mantener ,a su respecto, el incentivo para invertir, aduciendo:

“Además, al eliminar el FUT, se verán obligados a pagar impuestos por sus utilidades, no solo por el retiro, lo cual también producirá el desincentivo a la reinversión, el estancamiento de las empresas y similar tratamiento tributario para los contribuyentes de esas zonas en relación con el resto del país, lo que podría generar un fuerte éxodo de habitantes hacia el centro del país, con consecuencias geopolíticas complejas”⁵⁵.

Desde la otra vereda, siete Diputados defendieron la idea de eliminar el FUT.

En este sentido, la Diputada comunista Camila Vallejos, señaló que el FUT no era un instrumento de incentivo a la inversión y el ahorro, sino que por el contrario, era un mecanismo de elusión tributaria, señalando:

“El ‘milagro del FUT’, como lo denominó la Derecha, significó, en la práctica, un daño gigantesco para el Estado de Chile, pues se ha calculado que casi 300.000 millones de dólares, contabilizados y declarados como FUT, nunca han tributado y fueron traspasados de empresa en empresa, en una cascada de traspasos, hasta que misteriosamente aparecía el dinero en paraísos tributarios.

Se trata de la maniobra en la que se descubrió al señor Laurence Golborne cuando aún era candidato presidencial”⁵⁶.

En el mismo sentido, el Diputado PPD Pepe Auth señaló que el ahorro y la inversión eran los factores detrás de los cuales se oculta el invento criollo del FUT que consiste en postergar indefinidamente el pago de impuestos⁵⁷.

Luego, Manuel Monsalve, Diputado socialista, arguyó que el FUT ha permitido la concentración de la riqueza en Chile, en los siguientes términos:

“Nos quieren convencer de que estas medidas afectarán el ahorro; nos quieren convencer, al igual como se planteó en el video, que si el 1 por ciento más rico, que tiene un ingreso per cápita de 82 millones de pesos -si se convirtieran en familias de cinco integrantes cada una, tendrían un ingreso mensual de 410 millones-, paga 20 millones o 30 millones de pesos adicionales en impuestos, tendrá problemas de ahorro. ¡De eso nos quieren convencer!”⁵⁸.

En cuarto lugar, el Diputado demócratacristiano, José Miguel Ortiz, expresó:

“Con la tributación sobre base devengada se elimina el FUT en forma definitiva, pero solo a partir del año comercial 2017. Las diferencias temporales contable-tributarias se deben llevar en un registro separado. En consecuencia, es

55 Op. cit. p. 124.

56 Op. cit. p. 9.

57 Op. cit. p. 15.

58 Op. cit. p. 22.

*falso que la eliminación del FUT significará que las pymes no tendrán financiamiento para sus inversiones*⁵⁹.

Creemos que además de argumentar que el régimen no comenzará a regir de forma inmediata, el Diputado no entrega fundamentos sólidos en torno a los beneficios de la eliminación del FUT.

Luego, el Diputado socialista Aguiló, señaló que no existe imposibilidad para que las empresas, luego de tributar, pueden decidir reinvertir sus utilidades⁶⁰.

En sexto lugar, el Diputado demócratacristiano, Fuad Chahín, entregó sendos argumentos sobre su posición contra el FUT, calificándolo de mecanismo elusivo. Sin embargo, precisó su desacuerdo con la medida de mitigación que proponía la política tributaria en discusión sobre el ahorro y la inversión, cual era la depreciación acelerada, señalando:

“Pero hay otros aspectos que quiero votar en contra. Es el caso de la depreciación instantánea que favorece a las grandes empresas por un año, porque esas empresas no planifican sus inversiones de un año para otro, sino que lo hacen en un horizonte más extenso de tiempo. Por lo tanto, esta medida no va a servir de estímulo. Lo que estaremos haciendo será pasarles un cheque fiscal a las grandes empresas, entre ellas, a las mineras. Estas últimas debieran pagar más impuesto, en lugar de beneficiarse con esta depreciación por un año.

*En síntesis, me gustaría votar en contra este mecanismo de depreciación, porque, a mi juicio, no va a cumplir el objetivo que se pretende, cual es estimular la inversión*⁶¹.

Una postura contraria en torno al mecanismo de la depreciación fue sustentada por el Diputado Enrique Jaramillo (PPD), quien señaló que la depreciación acelerada y automática de las inversiones que hagan los empresarios, les permitirá obtener una bonificación tributaria en el corto plazo⁶². En el mismo sentido, se pronunció el Diputado demócratacristiano, Sergio Espejo⁶³.

Ahora bien, en este punto de la discusión parlamentaria el Diputado independiente, Sr. Edwards, reiteró su reparo de constitucionalidad respecto del RRA, al igual que el Diputado Silva⁶⁴, Jaime Bellolio⁶⁵, Juan Antonio Coloma Álamos⁶⁶, todos militantes de la UDI.

59 Op. cit. p. 13.

60 Op. cit. p. 17.

61 Op. cit. p. 28.

62 Op. cit. p. 31.

63 Op. cit. p. 39.

64 Op. cit. p. 19.

65 Op. cit. p. 43.

66 *“Respecto de la base de tributación de las personas, fue precisamente el programa el que señaló que se haría sobre una base devengada. Ese programa sacrosanto al que ustedes se*

Resta hacer presente que, cerrado el debate, el proyecto se aprobó en general, por 72 votos contra 48 (no hubo abstenciones)⁶⁷.

Finalmente, con fecha 14 de mayo de 2014, la Cámara de Diputados remitió al Senado el Oficio de Ley N° 11.288 informando la aprobación en general del proyecto de ley.

B. Segundo trámite constitucional

1.1 Elementos económicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda

Con fecha 14 de julio de 2014, la Comisión de Hacienda remitió su primer informe (en adelante el “Informe”) en Boletín N° 9.290-04.

El Informe da cuenta de la asistencia a sus sesiones de los siguientes actores de política tributaria: a) Senadores: Allende, Goic, Pérez, von Baer y van Rysselberghe, y señores Allamand, Bianchi, Espina, García-Huidobro, Guillier, Larraín, Letelier, Orpis, Pérez, Pizarro, Quinteros, Tuma, Walker, don Ignacio, Walker, don Patricio, y los Honorables Diputados señores Melero, Silva, Schilling y Tuma, b) Ministros: Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Fomento y Turismo, c) SII: Director, Subdirector de Estudios, Subdirector Normativo, Jefe de Impuestos Directos, Jefa de Gabinete del Director, Abogada de la Subdirección Normativa y asesor, d) Instituto de Libertad y Desarrollo, e) Instituto de Igualdad, f) Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, g) Fundación Jaime Guzmán, entre muchos otros⁶⁸.

El Informe reproduce la presentación del Ministro de Hacienda de la época, Alberto Arenas. En el citado contexto, el Ministro hizo hincapié en que la reforma tributaria contribuiría a una mayor equidad tributaria horizontal, ya que reduciría la tasa máxima de los impuestos personales, del 40% actual a 35%, a partir del año calendario 2017 cuando entre en vigencia el nuevo sistema sobre base devengada⁶⁹.

refieren establecía un mecanismo de base devengada; pero, en la práctica, lo estamos cambiando por una base atribuida. Se faculta al Servicio de Impuestos Internos a cambiar incluso lo acordado por las partes, por los estatutos de una sociedad e, incluso, la distribución real que se haga -se señala expresamente- según las condiciones generales del mercado. ¿Qué es eso?”. Op. cit. p. 47. 67 Op. cit. p. 157.

68 Comisión de Hacienda, Primer Informe de Comisión de Hacienda, 14 de julio de 2014, Sesión 31, Legislatura 362, pp. 3-7.

69 Op. cit. p. 39.

El Ministro señaló que el RRA no era nada nuevo en el mundo, ejemplificando con la experiencia estadounidense⁷⁰, alemana⁷¹, australiana⁷², canadiense⁷³, danesa⁷⁴ y británica⁷⁵.

Luego, el Senador Juan Antonio Coloma Correa (UDI), expuso su preocupación por los efectos que podía tener el RRA, en el sentido de desincentivar el ahorro, en la medida en que la estructura tributaria vigente al tiempo de la sesión de la Comisión de Hacienda, si un contribuyente invertía sus recursos y más tarde retiraba utilidades, pagaba impuestos sólo por lo retirado, señalando que con la política tributaria que se pretendía introducir, sería indiferente retirar o invertir, lo que supone un desincentivo al ahorro⁷⁶.

El Senador Juan Antonio Coloma agregó que mediante el RRA se cambia la base de tributación, que ya no será por lo percibido. De acuerdo con el proyecto, cada empresa o sociedad deberá atribuir a sus dueños, socios o accionistas la totalidad de las rentas de la empresa, con lo que los contribuyentes del IGC tributarán no sobre la renta efectiva o devengada (aquellas sobre las cuales se tiene un derecho de cobro que constituye un crédito para su titular), sino sobre las expectativas de mayores ingresos. A mayor abundamiento, el proyecto establecía que el SII podía prescindir, para efectos tributarios, de lo pactado en los estatutos, de acuerdos entre socios o accionistas e incluso de distribuciones reales que se hayan realizado, para atribuir la renta y gravarla en la proporción que hubiera correspondido de acuerdo a las condiciones generales de mercado⁷⁷, vulnerando el derecho de propiedad⁷⁸, libertad de asociación y autonomía de la voluntad.

Por su parte, el Senador José García Ruminot (RN) solicitó al Ministro de Hacienda los estudios que avalaban al Ejecutivo para sostener que la política tributaria en cuestión no afectaría el ahorro, la inversión y la capacidad de la economía para generar empleo. De igual forma solicitó los informes que aseguran

70 Explica el régimen Partnerships, en donde las rentas de la empresa se gravan con impuestos a la renta a nivel de sus propietarios y el régimen S Corporation, señalando que las rentas de las sociedades de capital también se gravan con impuestos a nivel de sus propietarios. Op. cit. p. 37.

71 Los socios de sociedades partnerships están afectos a impuesto personal a la renta por las rentas de la empresa. *Ibidem*.

72 Los socios pagan impuestos personales por las rentas que generan a través de la partnership. *Ibidem*.

73 Los miembros de la partnership deben declarar la parte de los ingresos o pérdidas que les corresponden en ella, en su declaración personal. Op. cit. p. 38.

74 En las sociedades en comandita (Kommanditgesellschaft) los socios pagan los impuestos por las rentas de la sociedad. *Ibidem*.

75 Reciben este tratamiento tributario tanto las partnerships como las limited liability partnerships (section 863 de la Income Tax Act 2005). *Ibidem*.

76 Op. cit. p. 57.

77 *Ibidem*.

78 “Si a los contribuyentes se les atribuyen utilidades para el pago de obligaciones tributarias aunque no hayan sido percibidas ni devengadas, se estaría en presencia de una limitación del derecho de dominio e, incluso, de una expropiación regulatoria. Se estaría, en definitiva, obligando a pagar a los contribuyentes por algo que nunca han recibido ni van a recibir”. *Ibidem*.

que al pasar a un sistema de rentas atribuidas no se estaría vulnerando el ordenamiento constitucional⁷⁹.

A su tiempo, el Senador PPD Ricardo Lagos Weber, llamó la atención sobre la falta de voluntariedad en la elección de los contribuyentes del RRA⁸⁰. En el mismo sentido se pronunció el Senador Coloma, al preguntar en la presentación del profesor Juan Manuel Baraona si conocía algún otro sistema tributario en que el RRA se aplicara de forma obligatoria⁸¹. El profesor Baraona indicó no conocer otro sistema en que la tributación sea obligatoria en base a renta atribuida. Observó que se cita, como ejemplo, la tributación de las llamadas S Corporations en los Estados Unidos de Norteamérica, pero dicho sistema es voluntario⁸².

Sostuvo, además, que la renta atribuida se aleja bastante del concepto tradicional de renta de nuestro sistema tributario –entendido como un incremento patrimonial o una manifestación de riqueza–, agregando que así ha sido desde la Constitución de 1918⁸³.

Opinión contraria fue la sustentada por el Subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco, quien explicó que el nuevo RRA permitiría asegurar que todas las utilidades que se generen en el año paguen los impuestos correspondientes⁸⁴.

Ante la Comisión de Hacienda también intervino, Luis Lagos del Instituto Libertad y Desarrollo, quien manifestó que en el FUT se mezclan el sistema general –que apoya la reinversión de utilidades–, con el mal uso que se hace del mecanismo. Al respecto puntualizó que los malos usos se pueden dar perfectamente en el nuevo sistema de base atribuida, en que el incentivo ahora se presente para hacer aparecer artificiosamente como más altos los gastos de la empresa para pagar menos impuestos⁸⁵.

De igual forma, expuso el profesor Patricio Zapata sobre la constitucionalidad de las “rentas atribuidas”, inclinándose por su constitucionalidad. Con todo, el Senador García (RN) increpó al expositor por ser autor de un informe sobre la inconstitucionalidad del impuesto sobre las bebidas altas en azúcar, de donde se desprenden conclusiones contradictorias⁸⁶.

También intervino el expositor Sergio Illanes, en representación de la Fundación Jaime Guzmán, quien sostuvo que el RRA propuesto, está en total contradicción con el concepto de renta, expresando:

79 Op. cit. p. 60.

80 Op. cit. p. 61.

81 Op. cit. p. 81.

82 *Ibíd.*

83 *Ibíd.*

84 Op. cit. p. 73.

85 Op. cit. p. 83.

86 Op. cit. p. 84.

“Desde la perspectiva de la ley sobre impuesto a la renta, el concepto de renta atribuida no calza con ninguno de los conceptos allí definidos. No es renta, no es renta devengada ni supone una renta percibida.

En realidad, la reforma anticipa la recaudación de global complementario y adicional sobre una capacidad contributiva inexistente bajo los criterios de la ley sobre impuesto a la renta. La renta atribuida es en realidad renta presumida”⁸⁷.

El expositor del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, Juan Pablo Cabello señaló que el RRA atenta contra uno de los principios básicos del Derecho Tributario, cual es el de simplicidad; principio que a su vez posibilita el ahorro de recursos en fiscalización y permite una mayor posibilidad de que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias⁸⁸.

En representación de la Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos de Chile (ANEIICH), Carlos Insunza, señaló que *“(…) todos los mecanismos planteados en el Proyecto de Ley constituyen extensiones de mecanismos actualmente vigentes, por lo que el debate sobre su constitucionalidad parece altamente improcedente”⁸⁹*. De allí que el Senador Coloma le preguntó dónde se encontraba en la estructura tributaria vigente un mecanismo del tipo renta atribuida de aplicación obligatoria. Observó que, de acuerdo al resto de los expositores, es un sistema único en el mundo y que aparece por primera vez en nuestro país con la característica de la obligatoriedad⁹⁰.

En representación de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, el profesor Emilio Pfeffer, señaló que el RRA *“Genera una doble diferencia arbitraria: establece un impuesto en base a una ficción legal, y una retención de 10% en base a una ficción legal”⁹¹*. También en representación de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Macarena Recabarren expresó que el RRA es impracticable en forma generalizada: jurídicamente (no existe la figura, confunde empresas con dueños e implica dificultades para SA abiertas en Chile), operativamente (complejidad del proceso de declaración y pago), y políticamente (litigios abundantes entre todos los actores, sólo para quienes puedan pagarlos)⁹².

Opinión contraria fue sustentada por el Sr. Zahler, ex Presidente del Banco Central, quien señaló que el argumento contra la renta atribuida basado en que no existe en otro lugar de la forma que se quiere instaurar en Chile, es un mal argumento, y recordó que lo mismo ocurrió respecto del FUT, que ahora muchos querían salvar y mantener⁹³.

87 Op. cit. p. 86.

88 Op. cit. p. 89.

89 Op. cit. p. 117.

90 Ibídem.

91 Op. cit. p. 146.

92 Op. cit. p. 148.

93 Op. cit. p. 152.

Luego y ante la intervención del Director de SII de la época, el Senador Coloma expresó que en virtud del RRA que se pretendía introducir por la política tributaria en discusión, se le atribuye al socio que aparece al 31 de diciembre el total de las utilidades sociales. Pero si las sociedades se comportan como generalmente lo hacen, afirmó, particularmente en el caso de las sociedades anónimas que reparten el 30% de sus utilidades, las personas terminarían pagando impuestos por el 100%, en circunstancias que sólo recibirán 30%. Adicionó que proyectada numéricamente esta realidad, de acuerdo con quienes expusieron ante la Comisión de Hacienda, se aumentaría la base imponible tres veces, llegando a una tributación efectiva de más del 58%⁹⁴.

En el mismo orden de ideas, el Senador Coloma recalcó la inconstitucionalidad del RRA en la medida en que atentaba contra la equidad tributaria, adoptando una noción de igualdad en la imposición de cargas tributarias (equidad horizontal)⁹⁵.

También expuso ante la Comisión de Hacienda, el profesor Luis Cordero, quien señaló que el RRA se enmarca dentro de la renta real y que la renta atribuida no sólo supone un caso de levantamiento del velo, sino que asume que la personalidad jurídica es una ficción legal. Como tal, el legislador puede perfectamente estimar que esa ficción en algunas circunstancias, por ejemplo en materia laboral y tributaria, no actúa como una armadura de los particulares⁹⁶.

1.2 Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión en General en Sala en el Senado

Con fecha 15 de julio de 2014, se llevó a cabo en el Senado, en Sesión 32 de la Legislatura 362, la Discusión General de la política tributaria discutida.

En este contexto, el Senador demócrata cristiano, Pedro Araya, manifestó que el RRA tenía dos problemas: uno económico y uno constitucional. Sin embargo, no existe claridad en su exposición de cuál es el defecto económico del RRA, y sólo descarta el problema de constitucionalidad haciendo alusión al cumplimiento del principio de reserva legal de los tributos⁹⁷.

El Senador Carlos Larraín (RN) llamó la atención sobre el efecto de la política tributaria del RRA sobre los factores económicos del ahorro y la inversión, dado que el FUT conduce a una situación que no ha podido ser reemplazada. Agrega que, tanto es así que, por mucho que se diga, ese instrumento continúa:

94 Op. cit. p. 158.

95 Ibídem.

96 Op. cit. p. 199.

97 Discusión General en Sala, Senado, 15 de julio de 2014, Sesión 32, Legislatura 362, p. 345.

quienes no opten por el sistema de renta atribuida van a poder reinvertir las utilidades en la empresa, y ojalá con restricciones. Insistió en que el mecanismo se mantendría, porque es necesario facilitar el ahorro y la inversión en nuestro sector productivo⁹⁸. La afectación de la inversión empresarial con la introducción del RRA, según el Senador Hernan Larraín, estaría en que cambia el porcentaje de rentabilidad, debiendo calcular los proyectos de inversión con el 35% de impuestos y no con el 25% o 27%, en el sistema vigente a ese tiempo⁹⁹. En el mismo sentido se pronunciaron los Senadores de RN, García ¹⁰⁰, Allamand ¹⁰¹, Espina¹⁰² y Chahuán¹⁰³ y el Senador UDI, Alejandro García-Huidobro¹⁰⁴.

En cambio, el Senador socialista, Juan Pablo Letelier, señaló:

“En nuestro país, en vez de tres, habrá cuatro modelos de tributación: el artículo 14 ter (pyme), la renta presunta, la renta atribuida -y la Derecha va a aprobar esto ahora en general y en su momento también en particular (por lo menos, ese es su compromiso), después de haber dicho que este mecanismo era tan desastroso; y, además, varios lo van a usar- y, por último, el sistema semiintegrado o semidesintegrado, como se quiera decir.

Señora Presidenta , aquí se va a recaudar lo necesario y así se cumplirá el objetivo fijado. Al respecto, hago presente que el Acuerdo garantiza el corazón de la reforma. Ya veremos en el informe financiero los detalles de cómo se efectuará la recaudación”¹⁰⁵.

Es del caso señalar que según un estudio financiero del ESE Business School de la Universidad de Los Andes, la recaudación fiscal de la Reforma del 2014 recaudó menos de la mitad de lo que tenía previsto¹⁰⁶.

Finalmente, el proyecto de ley es aprobado en general por 33 votos contra 1 (más una abstención)¹⁰⁷.

98 Op. cit. p. 355.

99 Ibídem.

100 Op. cit. p. 363.

101 Op. cit. p. 373.

102 Op. cit. p. 380.

103 Op. cit. p. 389.

104 Op. cit. p. 383.

105 Op. cit. p. 401.

106 Palacios, J.P. “Recaudación tributaria aumenta menos de la mitad de lo previsto por la reforma”. *Diario Economía y Negocios Online*. 13 Jul. 2018.

107 A raíz del acuerdo adoptado por el Gobierno de la época con la oposición de la época (RN y la UDI), denominado Protocolo de Acuerdo Transversal, senadores que se opusieron férreamente a la idea central del RRA, votaron a favor del proyecto, tales como el *Senador Coloma*. Véase en *Cooperativa*. “Las claves del ‘histórico’ acuerdo por la reforma tributaria”. *Cooperativa.cl*. 9 Jul. 2014.

1.3 Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión Particular en Sala en el Senado

Con fecha 19 de agosto de 2014, en Sesión 39 de la Legislatura 362, se llevó a cabo la Discusión Particular del debate parlamentario de la fase legislativa de la política tributaria en comento.

Una de las primera intervenciones fue la del Senador García del partido RN, quien insistió en los defectos del RRA, identificando los siguientes problemas:

- a) Es un sistema desconocido en el mundo.
- b) Tiene problemas de constitucionalidad.
- c) Tiene inconvenientes de aplicación práctica.
- d) Trae consigo dificultades para dar cumplimiento a los acuerdos que buscan evitar la doble tributación internacional.
- e) Trae aparejado el fin de todo incentivo al ahorro de las empresas¹⁰⁸.

El Senador García hizo hincapié en la insuficiencia de las tasas de ahorro de nuestro país bajo el régimen vigente antes de la reforma (20%), mientras que la tasa de ahorro de China en el año 2014 era de un 50%¹⁰⁹. En el citado orden de ideas, el partido RN, como alianza, proponía establecer el RRA como alternativo y no como obligatorio¹¹⁰.

Por su parte, el Senador Tuma (PPD) consiente en la aprobación de una estructura tributaria parcialmente integrada y de renta atribuida a fin de evitar la evasión y de potenciar la equidad tributaria, más no explica cómo dichos mecanismos contribuirán a dicha equidad¹¹¹. En el mismo sentido se pronunció el Senador Guillier¹¹², cercano a la ideología del partido Radical.

A su vez, el Senador Lagos Weber (PPD), alabó el paso que se dio en la discusión de pasar de un sistema cuyo componente era pro ahorro, a un sistema que combinara la fórmula del RRA y la del régimen semi integrado¹¹³, así como los

108 Discusión Particular en Sala, Senado, 19 de agosto de 2014, Sesión 39, Legislatura 362, p. 1496.

109 Ibídem.

110 Ibídem.

111 Op. cit. p. 1507.

112 Op. cit. p. 1519.

113 *“Por eso el Gobierno plantea un sistema alternativo: el parcialmente integrado, que tiene la gracia de aumentar la carga tributaria de las empresas del 20 al 27 por ciento. Pero lo más importante es que el crédito que podrá deducirse contra el impuesto global complementario del dueño de la empresa no se aplicará hasta el 100 por ciento, como sucede en el sistema actual o en el de renta atribuida que se va a establecer, sino hasta un 65 por ciento”*. Op. cit. p. 1522.

Senadores demócratacristianos Ignacio Walker (quien expresa su disgusto por el RRA, pero reconoce que lo contemplará a modo de una concesión recíproca¹¹⁴ y Patricio Walker, quien señaló:

“Por eso, todos: Gobierno, Congreso, Senado, recogimos la preocupación manifestada por muchos respecto de la renta atribuida. Hubiéramos sido el único país en el mundo en aplicarla de manera obligatoria. No hay una diferenciación entre lo que se gasta y lo que se reinvierte.

Entonces, valoro que el Gobierno haya acogido las propuestas formuladas y que contemos con un sistema semi integrado, o bien, que el mecanismo de la renta atribuida sea voluntario, para incentivar el ahorro, la reinversión, el empleo y el crecimiento. Sin este último, no hay recursos, y sin recursos, no hay redistribución ni políticas sociales financiadas”¹¹⁵.

El Ministro de Hacienda de la época, Sr. Arenas intervino para señalar que las modificaciones al impuesto a la renta contemplada en la política tributaria que se pretendía implementar, se aportarían 1.45 puntos del PIB de recaudación, frente al 1.39% que se preveía en el proyecto original¹¹⁶. Sin embargo, dichas cifras no se alcanzaron y la comunidad de especialistas tributarios lo han hecho presente¹¹⁷.

Así, el 20 de agosto de 2014 el Senado dirigía oficio a la Cámara de Diputados, en donde constaba la aprobación con modificaciones del proyecto por esta remitido.

C. Tercer trámite constitucional

1.1 Elementos económicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda

Con fecha 9 de septiembre de 2014 la Comisión de Hacienda entregó un nuevo informe, a través de Boletín 9290-05.

El Ministro de Hacienda, Sr. Arenas explicó que se corrigió el concepto de renta atribuida, como una gran virtud del protocolo del acuerdo y de las indicaciones presentadas al Senado¹¹⁸.

114 Op. cit. p. 1537.

115 Op. cit. p. 1561.

116 Op. cit. p. 1583.

117 Véase en Haindl, E. “El fracaso de la reforma tributaria”. *Diario Financiero*. 6 Mar. 2018.

118 Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 9 de septiembre de 2014, p.119.

Explicó, además, las compensaciones presentes en el marco recaudatorio de la reforma, en los siguientes términos:

Tabla I: Informe Financiero según el Ministerio de Hacienda contenido en el Informe de la Comisión de Hacienda a la Cámara de Diputados, Boletín N° 9290-05 de 9 de septiembre de 2014.

Efecto Total Reforma Tributaria	2014	2015	2016	2017	2018	En Régimen
(% PIB)	0,29%	0,94%	1,82%	2,29%	3,02%	3,02%
Impuesto a la Renta (% del PIB)	0,07%	0,58%	0,70%	0,81%	1,47%	1,46%

119

Por su parte, el Diputado Pepe Auth (independiente) expresó que le parecía extremadamente positivo y sorprendente que se estuviera al borde de la aprobación de una reforma que recaudará 8.200 millones de dólares que transformaría el sistema en uno progresivo, esto es, que quienes tienen más, paguen más. Agregó que de esta forma el régimen tributario chileno dejaría de ser indiferente ante la desigualdad tributaria¹²⁰, adhiriendo a una noción de igualdad social en torno a la equidad.

1.2 Elementos económicos sobre el RRA en la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados

Con fecha 10 de septiembre de 2014, se llevó a cabo la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara de Origen.

En este punto los parlamentarios aplaudían la fisonomía que adquiriría la estructura tributaria que pretendía establecer la reforma. De allí que el Diputado Marcelo Schilling, expresara: *“Al comienzo de mi intervención, mencioné que estábamos ad portas de un gran logro: una reforma estructural para que nuestro país avance en la dirección que queremos, para que el desarrollo llegue a las familias y no solamente al mundo económico, y para permitir que este desarrollo también llegue a las personas y no solo a las empresas”*¹²¹.

119 Op. cit. p. 98.

120 Op. cit. p. 99.

121 Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2014, Sesión 67, Legislatura 362, p. 130.

Bajo el mismo lineamiento, el Diputado Manuel Monsalve destacaba el logro de eliminar el FUT y del nuevo sistema tributario: por un lado, el impuesto a la renta, a través de un sistema integrado, y por otro, un impuesto a la renta a través de un sistema semiintegrado¹²².

Por su parte, el Diputado Javier Macaya (UDI) amenazaba al Gobierno de hacer presente su incumplimiento, si no se respetaba su compromiso de que la política tributaria de la reforma no afectaría el empleo, el crecimiento económico ni el ahorro y la inversión¹²³.

En una interesante línea argumental, el Diputado Nicolás Monckeberg (RN) revela la importante contradicción parlamentaria que contiene el proyecto, toda vez que en el primer trámite constitucional, la Cámara de Diputados dejó muchas veces en claro que el RRA era inconstitucional, porque se le atribuían al contribuyente rentas que no percibía y se le obligaba a tributar sobre ellas. Muchos informes se dieron a conocer en esa línea y señala:

“Hoy, se nos plantea una opción y, en consecuencia, se esgrime que, por ser opcional, sería constitucional. Difiero definitivamente de esa interpretación. Primero, porque lo opcional no sana los vicios de constitucionalidad, y, segundo, porque no para todo el mundo es opcional. En una sociedad anónima, donde dos tercios de los accionistas deciden optar por el sistema de renta atribuida, hay un tercio que se opone, pero que será obligado a tributar de aquella forma. Por tanto, no es opcional para todos. En consecuencia, sigue siendo inconstitucional”¹²⁴.

En la bancada contraria el Diputado Pepe Auth (independiente) hizo discurrir su discurso haciendo presente los índices recaudatorios de la reforma, señalando que *“(…) quienes tienen más, pagarán proporcionalmente más”¹²⁵.*

Finalmente el proyecto se aprobó por 107 votos contra 2.

2. Factores ideológicos del debate parlamentario

Nuestro análisis integrará el estudio de los factores ideológicos presentes en la discusión parlamentaria de la reforma tributaria del año 2014, según la nomenclatura de Howlett, McConnell y Perl, como manifestación de ideología política.

122 Op. cit. p. 135.

123 Op. cit. p. 167.

124 Op. cit. p. 180.

125 Op. cit. p. 200.

A. Primer trámite constitucional

2.1 Factores ideológicos sobre el RRA en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda

En el marco del Informe de la Comisión de Hacienda de 5 de mayo de 2014, en Sesión 20 de la Legislatura 362, el Diputado Schilling, militante del partido socialista, expresó su rechazo por las intervenciones de lo que denominó “Derecha moderna” que defendía las libertades del derecho de emprendimiento, señalando que la Derecha no ha dado ningún fruto en Chile que las empresas de las cuales se jacta de que son ejemplo de modernidad: Entel, Latam, Endesa, Telefónica, etc, en realidad fueron fruto del aprecio que tiene la Izquierda y no la Derecha por el crecimiento económico y se crearon a través de la Corporación de Fomento y de la Producción, cuyo primer secretario ejecutivo fue un distinguido socialista llamado Oscar Schnake, expresando su voto a favor de la iniciativa¹²⁶.

La ideología precedente, a favor de la idea de reformar la estructura tributaria que prometía recaudar 8.200 millones de dólares a fin de financiar, entre otras cosas, la reforma educacional, aparece como afín a las ideas socialistas del Estado benefactor¹²⁷, lo que se opone a la ideología neoliberal que caracteriza a la “derecha”, en cuya virtud el Estado debe intervenir en forma mínima¹²⁸.

En el mismo sentido, el Diputado Schilling, señaló que, en cuanto a la fineza de cada uno de los instrumentos propuestos, manifestó que en su opinión, es la adecuada, a pesar de que se diga lo contrario por parte de las bancadas de Derecha, todas y cada una de sus incógnitas han quedado resueltas, aunque cuando se resuelven, se vuelve sobre ellas para sembrar la confusión. Agregó que los instrumentos que contempla la reforma tienen una precisión que simplemente la actual Oposición, por tozudez, no quería reconocer¹²⁹.

Por el contrario, el Diputado UDI, Javier Macaya expresó que “(...) *la discusión sobre si la reforma tributaria frenará la inversión y con ello el crecimiento, el empleo, las remuneraciones y las oportunidades para los jóvenes, para la clase media, es una discusión que cree que a la Izquierda, en verdad, no le interesa. La razón, explicó, es muy simple: para la Izquierda, si esto hace caer la inversión, el empleo y el crecimiento, no es tan malo, porque para ellos es mucho más importante lo que puede entregar el Estado*”¹³⁰.

126 Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 5 de mayo de 2014, p. 214.

127 Farge, C. 2007. “El Estado de bienestar”. *Revista Enfoques*, Vol. 19 (1), pp. 45-54.

128 Olmos, C. y Silva, R. 2010. “El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar”. *Revista Expansiva*, Serie Indagación (27), pp. 1-20.

129 Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 5 de mayo de 2014, p. 281.

130 Op. cit. p. 210.

2.2 Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados

El debate parlamentario de la Discusión en Sala sobre el proyecto de reforma tributaria estuvo marcado de abanderamientos ideológicos y de descalificaciones del mismo estilo.

En tal sentido, el Diputado Fidel Espinoza, miembro del partido socialista, expresó que “(...) *hay algo que une a la Derecha de nuestro país: la defensa de los intereses de los más ricos, de los más poderosos*”¹³¹. En lo que al RRA, el Diputado Espinoza planteó que, a diferencia de lo que señalaba la derecha, la reforma tributaria no sería financiada por la clase media, sino que, el 99% de lo que se recaudaría con la eliminación del FUT, lo pagaría el 1% de los más ricos (4.500 familias dueñas de las grandes empresas)¹³².

El mismo Diputado, agregaba:

*“La Derecha nos ha preguntado en qué se va a gastar la plata. La vamos a gastar en más educación. Dos de cada tres pesos recaudados serán destinados a más educación gratuita, porque las familias de clase media, que dicen que se verán afectadas por esta reforma, son las que hoy sufren cuando un hijo egresa de cuarto año de enseñanza media y no tienen cómo pagarle sus estudios superiores”*¹³³.

En términos bastante menos peyorativos, el Diputado independiente Sergio Aguiló, sostuvo que la derecha comandada por la UDI era distinta a la derecha de los empresarios, que reconocen la necesidad de construir el país en base a la paz social, a la estabilidad, a la justicia social y a la equidad¹³⁴.

Luego, el Diputado Ramón Farías (PPD), utilizó en su discurso un concepto de equidad no como un factor económico de política tributaria que ordena igual tratamiento tributario a contribuyentes en similares ingresos o de manera distinta a contribuyentes en distintos niveles de ingresos, sino que se hace de una noción que la identifica con la igualdad social. En tal sentido, señala que en nuestro país la exención de mayor envergadura correspondía el mecanismo del FUT, que permitía que las grandes empresas tributaran solo en razón de las utilidades retiradas y no respecto de las percibidas¹³⁵. En el mismo sentido se pronunció el Diputado demócratacristiano, Sr. Sergio Espejo¹³⁶.

131 Op. cit. p. 472.

132 Nos parece que las cifras entregados por el Diputado Espinoza son contradictorias, bajo las expresiones “el 1 por ciento de los más ricos”. *Ibíd.*

133 Op. cit. p. 473.

134 Op. cit. p. 479.

135 Op. cit. p. 491.

136 Op. cit. p. 499.

Con todo, parece lamentable que el Diputado Farías, expresamente haya señalado que no se iba a referir en detalle al proyecto de ley que se le presentaba, para luego dedicar toda su intervención a calificar a la “derecha” con numerosos adjetivos negativos¹³⁷.

En un sentido similar, el Diputado comunista, Guillermo Teiller expresaba que la derecha se oponía ideológicamente a la reforma educacional que pretendía financiar la reforma tributaria¹³⁸.

A su vez, el Diputado Insunza (PPD) aludió al rol que la derecha pretende introducir en el proceso de política pública, cual es la de un Estado mínimo “(...) *que no tiene dientes ni muelas para acometer sus políticas públicas, y la vieja teoría del chorreo, que ha sido reivindicada aquí principalmente por la UDI, con el argumento del diputado Melero, quien dijo que bastaba un crecimiento del PIB de 5 por ciento para reunir los mismos fondos que requerimos; pero ese no es el punto, porque el crecimiento va a seguir siendo parte de nuestra realidad y eso, a su vez, dará fundamento a una política equilibrada de finanzas públicas*”¹³⁹.

Bajo la misma óptica, la Diputada comunista, Karol Cariola, expresó: “*Quien desde la Derecha diga hoy que la reforma tributaria caerá con todo su peso sobre los precios, está reconociendo que en nuestro país hay familias y grupos económicos minoritarios con tal poder que son capaces de definir, por sobre un sistema económico que no funciona, quién paga los costos que implica garantizar los derechos del pueblo y quién no lo hace*”¹⁴⁰.

El Diputado demócratacristiano, Fuad Chahín expresó en dicha oportunidad que la derecha sólo buscaba mantener el beneficio del FUT establecido para sus intereses particulares, rechazando la idea de incorporar a la estructura tributaria el RRA¹⁴¹.

El Diputado socialista Aguiló, manifestó: “*Este no es un giro hacia la izquierda ni a ninguna parte, sino que es un signo de decencia, porque cuando se compromete la palabra, luego uno la honra. Cuando uno percibe que Chile está enfermo de desigualdad y luego llega el gobierno a cumplir con las medidas que propuso, se enaltece la política. Con esto se dice que la política puede ser decente, porque lo que ayer dijimos cuando éramos Oposición mientras recorríamos Chile, hoy lo hacemos realidad al formar parte del Gobierno, pese a las dificultades que ello implica*”¹⁴².

Por el contrario, el Diputado Melero (UDI) apuntó que el crecimiento económico no era un objetivo para la izquierda, sino que la causa de la

137 Op. cit. p. 491.

138 Op. cit. p. 492.

139 Op. cit. p. 530.

140 Op. cit. p. 534.

141 Op. cit. p. 539.

142 Op. cit. p. 478.

desigualdad, agregando que, más que generar crecimiento e igualdad, les importa que sea el Estado el verdadero asignador de los recursos que se generan. En su concepto, el proyecto de reforma tributaria en discusión afectaría el crecimiento, el empleo, el desarrollo del país¹⁴³.

B. Segundo trámite constitucional

2.1 Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión General en Sala en el Senado

En este contexto el Senador Quintana (PPD) reconoció lo beneficioso de que la derecha haya propiciado un cuadro político para avanzar en el entendimiento¹⁴⁴. Adicionó que lo principal eran los 8.200 millones de dólares que se iban a recaudar y que el FUT se eliminaría¹⁴⁵. Bajo la misma línea argumental se expresó el Senador Girardi (PPD)¹⁴⁶.

Por su parte, el Senador del partido País Progresista, manifestó que “(...) *el ejercicio de flexibilidad que hace la Derecha para intentar demostrar que va a apoyar esta reforma aunque no le guste -pero la apoyará igual- oculta que el martes pasado, cuando regresó al país el Presidente de la UDI, Ernesto Silva, e intentó ponerle trabas al Protocolo de Acuerdo, se encontró no solo con que ‘no tenía a quién defender’, porque los empresarios ya habían dado su visto bueno a aquel -ello se le informó a través de varios de sus mensajeros-, sino además con que Coloma -tal como el resto de los Senadores de la UDI, con excepción de Iván Moreira - estaba decidido a seguir adelante. ‘Fue una especie de jaque mate’ - recoge la prensa- ‘porque si la directiva se negaba y de todos modos los Senadores de la UDI votaban a favor, Silva habría tenido que renunciar’, resume una alta fuente del partido, relatando los momentos de tensión que se vivían a principios de la semana anterior*”¹⁴⁷.

2.2 Factores ideológicos sobre el RRA en la Discusión Particular en Sala en el Senado

143 Op. cit. p. 834.

144 Discusión General en Sala, Senado, 15 de julio de 2014, Sesión 32, Legislatura 362, p. 371.

145 Ibídem.

146 Op. cit. p. 398.

147 Op. cit. p. 406.

Bajo esta escena, el Senador socialista Fulvio Rossi expresa que la derecha pretende financiar la educación a través del aumento del copago del Estado, sin tener que subir los impuestos que, en definitiva, es lo que hace el RRA al aumentar la base imponible, señalando que es contradictorio no querer aumentar los impuestos y sí desarrollar políticas sociales que son intensivas en gasto, como las de salud y educación¹⁴⁸.

El Diputado Rossi agregaba que, al contrario de lo que sostenía la derecha, la reforma no afectaría a las pyme con el termino del FUT, ya que el 95% de las empresas no empleaban el mecanismo¹⁴⁹.

C. Tercer trámite constitucional

2.1 Factores ideológicos sobre el RRA la Discusión en Sala en la Cámara de Diputados

En tercer trámite constitucional los factores ideológicos también se hicieron presente en la política tributaria que en ese punto de la tramitación se encontraba prácticamente formada.

De ahí que el Diputado Jorge Insunza haya puntualizado:

“También es importante definir dos puntos centrales en esta reforma tributaria. Uno que siempre está en el debate, que adquiere carácter ideológico, es respecto del tamaño del Estado. Esa es -digámoslo claramente- la gran renuncia de la Derecha en torno a este acuerdo. Para ellos, en la visión neoliberal clásica que se implementó durante la dictadura, la pretensión era tener un Estado mínimo. Ellos desean retrotraer las cosas a lo que ocurría en la mayoría de los países durante el siglo XIX, en que el Estado no era más del 10 por ciento de la economía. Lo que ha pasado en todos los países desarrollados es que ha ido aumentando. Si hoy se hace la comparación, constataremos que no hay país desarrollado que tenga un tamaño del Estado menor al 30 por ciento. Nosotros no vamos a alcanzarlo con la reforma tributaria, porque todavía vamos a estar bajo esos rangos, pero nos vamos a acercar a esas necesidades”¹⁵⁰.

De la misma opinión fue el Diputado comunista, Lautaro Carmona, quien aludió a una manipulación publicitaria de la derecha, adicionando que ambas bancadas estaban de acuerdo en los efectos recaudatorios de la reforma para

148 Discusión Particular en Sala, Senado, 19 de agosto de 2014, Sesión 39, Legislatura 362, p. 1567.

149 Op. cit. p. 1568.

150 Discusión Única, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2014, Sesión 67, Legislatura 362, p. 138.

financiar la reforma educacional¹⁵¹. Por su parte, el Diputado comunista Hugo Gutiérrez manifestó que los beneficios recaudatorios de la reforma ayudarían a terminar con la inequidad tributaria, también dentro del orden de la igualdad social¹⁵². En idéntico sentido se pronunció la Diputada socialista Denise Pascal¹⁵³ y el Diputado PPD, Tucajel Jiménez¹⁵⁴.

En cambio, el Diputado UDI Ignacio Urrutia, quien sostuvo el compromiso político de votar a favor de las enmiendas sometidas a su consideración, como partido político, pero dejó a salvo su disgusto por el RRA¹⁵⁵.

151 Op. cit. p. 139.

152 Op. cit. p. 168.

153 Op. cit. 192.

154 Op. cit. p. 194.

155 Op. cit. p. 195.

CONCLUSIONES

La política tributaria contenida en la reforma tributaria del año 2014, que se materializó en la Ley N° 20.780 fue objeto de un arduo debate parlamentario, en donde los factores económicos de equidad, crecimiento económico, ahorro e inversión e ideológicos, desempeñaron un rol fundamental en la estructura tributaria que se fue implementando gradualmente durante los últimos años.

Sin perjuicio de lo anterior, nos parece que en el plano de los factores ideológicos, aun cuando se manifestaron de forma expresa durante todo el debate parlamentario, lo cierto es que sus efectos fueron mitigados a raíz de la suscripción del acuerdo político contenido en el Protocolo de Acuerdo Transversal en el que el Gobierno y la oposición (RN y la UDI) convinieron tres puntos centrales en lo que a nuestro estudio respecta: a) sobre la idea de reformar la estructura tributaria vigente, b) sobre la eliminación del FUT y, c) sobre la introducción del RRA.

Con todo, la oposición ideológica presente en el parlamento logró reformar la regulación del RRA que contenía el proyecto original, estableciendo la voluntariedad parcial del régimen.

Las cuestiones centrales del debate parlamentario fueron

- a) la de constitucionalidad del citado régimen.
- b) su complejidad.
- c) Los nocivos efectos que dicha política traería para los objetos de política tributaria de equidad, crecimiento, ahorro e inversión.

Es cierto que los factores económicos e ideológicos de la discusión fueron absorbidos por los efectos recaudatorios que anunciaba la reforma. Sin embargo, lo cierto es que las cifras anunciadas por el Ministro Arenas en su Informe Financiero, no se cumplieron. En tal sentido, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) indicó que se había llegado a un aumento del 1,6% del PIB, cifra lejana al 3% comprometida por el Ministro.

A mayor abundamiento, el pacto ideológico que subyace a la reforma de la Ley 20.720 fue la del financiamiento de la educación gratuita. Sin embargo, la recaudación fiscal no alcanzó los índices previstos, por lo que la reforma educacional no tuvo los alcances diseñados en la reforma.

Lo cierto es que hoy la gratuidad solo llega hasta el sexto decil de los alumnos más vulnerables del país y las fechas en que se irá incluyendo a la población de más altos recursos es un misterio. Por este motivo, el centro de estudios Libertad y Desarrollo (LyD) estimó los años en que este beneficio

abarcará a los demás deciles. Al respecto, se plantea que en el mejor de los casos, la gratuidad podría llegar al 100% en 2084¹⁵⁶.

Por tanto, tampoco el objeto primordial de la reforma tributaria que eliminó el FUT se cumplió.

Cabe agregar que la política tributaria de la reforma del año 2014, perseguía aumentar los impuestos para financiar el gasto público. Empero, lo cierto es que en el año 2012, los ingresos tributarios eran de un 17,65% del PIB, pasando en el 2017 a un 17,42%.

En efecto, la recaudación fiscal disminuyó en los últimos años, pero los especialistas advierten que el Gobierno gastó de todas formas esos recursos, por lo que la deuda pública se duplicó en dicho periodo.

Por lo demás, la inversión cayó, el crecimiento económico se frenó y la economía entró en un ajuste cíclico¹⁵⁷.

Ante la futuridad próxima de una nueva reforma tributaria es de esperar que el debate parlamentario se encuentre premunido de un estudio profundo y concienzudo de los factores económicos de la política tributaria que se discuta a fin de evitar los indeseados efectos anotados por la reforma del 2014.

156 Álvarez, N. "Proyección de la gratuidad: en el mejor escenario, alcanzaría al séptimo decil recién en 2032". *Diario Economía y Negocios Online*. 1 Abril. 2018.

157 Véase en Haindl, E. Op. cit.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Revistas

- Agostini, C. y Jorrat, M. 2017. *Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina*. En: Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, CEPAL, Desarrollo Económico, Juan Carlos Gómez Sabaini et al. Editores.
- Aisen, A. y Moreno, D. 2011. "Política fiscal en EE.UU y Europa: Efectos macroeconómicos de mediano plazo". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 26 (2), pp. 61-79.
- Albar, F. y Jetter, A., 2009. Heuristics in decision making. Portland State University, Technology Management in the Age of Fundamental Change, pp. 578-584.
- Alm, J. 1996. "What is an "optimal" tax system?" *National Tax Journal*, Vol. 49 (1), pp. 117-133.
- Amaglobeli, D. et al. 2018. "Tax policy measures in advanced and emerging economies: A novel database". International Monetary Fund.
- Atkinson, A. y. (1976). "The design of tax structure: direct versus indirect taxation". *Journal of Public Economics* (6), 55-75.
- Barro, R. 1989. "The Ricardian approach to budget deficits". *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 2 (3), pp. 37-54.
- Birkland, T., 2011. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. Tercera Edición. New York, M.E. Sharpe.
- Boden et al. 2010. "Critical perspectives on taxation". *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 21 (7), pp. 541-646.
- Bonilla, E. 2014. "La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá". *Revista Ciudades, Estados y Política*, Vol. 1, (1), pp. 21-35.
- Brennan, G. y Buchanan, J. 2000. "The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution". Vol. 9. Indiana, Liberty Fund Inc.
- Carpio, R. 2009. "Impuesto a la renta implícita". Cuadernos de Formación (8), Instituto de Estudios Fiscales.
- Cerda, R. et. Al. 2014. "El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): Elementos para

- la discusión”. *Revista Estudios Públicos* (135), pp. 39-87.
- Coombes, G. y Dollery, B. 2002. “An analysis of the debate on intergenerational equity and fiscal sustainability in Australia”. *Working Paper Series in Economics*, pp. 1-21.
- De León, P, 1999. *The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?*, ed. Paul Sabatier. Westview Press, Colorado.
- Farge, C. 2007. “El Estado de bienestar”. *Revista Enfoques*, Vol. 19 (1), pp. 45-54.
- Gould, A. y Baker, P. 2002. “Democracy and taxation”. *Department of Political Science, University of Notre Dam* (5), pp. 87-110.
- Gultekin, S. 2014. “Understanding Policy Process: Is there a single best way?”. *Yönetim Bilimleri Dergisi* (24), pp. 43-74.
- Hall, P. y Taylor, R. 1996. “Political science and the three new institutionalisms”. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, MPIFG Discussion Paper 96/6, pp. 1-32.
- Harrison, B, 2014. *American democracy now: Political science*. Primera Edición. Editorial McGraw Hill, New York.
- Heady, C. 1993. “Optimal taxation as a guide to tax policy: A survey”. *Fiscal Studies*, Vol. 14 (1), pp. 15-41.
- HM Treasury. 2010. *Tax policy making: a new approach*. HM Revenue & Customs, pp. 1-24.
- Howlett, M. et al. 2014. “Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory”. *European Journal of Political Research*, pp. 1-17.
- International Monetary Fund, 2017. *Fiscal Policy. How to established a Tax Policy Unity*. Fiscal Affairs Department. Washington D.C.
- Jack, S. (2018). *The future of tax in New Zealand: How should the tax system promote the right balance between supporting the productive economy and the speculative economy*. Treasury Tertiary Challenge 2018. The Treasury Kaitohutohu Kaupapa Rawa, pp. 1-10.
- Jarczok-Guzy, M. 2017. “The principles of tax law equality in the context of direct taxation”. *Journal of Economics and Management*, Vol. 30 (4), pp. 70-84.
- Kay, J.A. 1999. “Tax policy: A survey”. *The Economic Journal* (100), pp. 18-75.
- Kenny, L. y Winer, S. 2006. “Tax systems in the world: an empirical investigation

- into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime". *International Tax and Public Finance* (1), pp. 185-215.
- Krugman, P, y Wells, R., 2007. Introducción a la economía. Macroeconomía. Madrid, Editorial Reverte S.A.
- Kubátová, K. y holesovská, P. 2014. "Convergence of VAT rates between 1995 and 2010". *European Financial and Accounting Journal*, Vol. 9 (2), pp. 79-90.
- Landerretche, O. 2014. "Elementos de economía política de la reforma tributaria del Gobierno de la Nueva Mayoría en Chile". *Instituto de Asuntos Públicos*, Escuela de Postgrado de la Universidad de Chile, Documentos de Trabajo, Gobierno y Gerencia Pública, Vol. 1 (1), pp. 1-22.
- Martínez-Vazquez, J. 2014. "Tax structure in Latin American: Its impact on the real economy". *Revista de Economía Mundial* (37), pp. 71-73.
- Masbernat, P. 2013. "Reglas y principios de justicia tributaria: Aportes del derecho español al derecho comparado". *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, Vol. 20 (1), pp. 155-191.
- Mckerchar, M. 2008. "Philosophical paradigms, inquiry strategies and knowledge claims: Applying the principles of research design and conduct to taxation". *eJournal of Tax Research*, Vol. 6 (1), pp. 5-22.
- Montes, M. 2017. "RAI de inicio: Reforma Ley 20780/20899". Reporte Tributario, *Centro de Estudios Tributarios* (89), pp. 1-11.
- Moreno, J. 2011. "Pensar la ideología y las identidades políticas. Aproximaciones teóricas y usos prácticos". *Revista Estudios Políticos* (35), pp. 39-59.
- Muller, E. 2010., *A framework for wealth transfer taxation in South Africa*. Faculty of Law, University of Pretoria.
- Nakamura, R.T., 1987. "The Textbook Policy Process and Implementation Research". *Policy Studies Review*, Vol. 7 (1), pp. 142-154.
- Norregaard, J. y Tehmina, K. 2007. "Tax policy: recent trends and coming challenges". IMF Working paper, *International Monetary Fund*, pp. 1-61.
- Oats, L. y Sadler, P. 2011. "A conceptual map of tax rule change". *Australian Tax Forum* (26), pp. 109-136.
- Olavarría, M et al. 2011. "¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso". *Revista Política y Gobierno*, Vol. 18 (1), pp. 109-154.

- Olmos, C. y Silva, R. 2010. "El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar". *Revista Expansiva*, Serie Indagación (27), pp. 1-20.
- Owsiak, S. 2013. "Finanse publiczne. Teoria i praktyka (Public finance. Theory and practice)". Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pomerleau, K., Hodge, S. y Walczak, J. 2017. "International tax competitiveness Index 2017". Washington, Tax Foundation, pp. 1-47.
- Ramírez, M. J., 2017. *Los tributos heterodoxos y su aplicación en la Comunidad Andina*. Revista Universidad Andina Simón Bolívar, Serie Magister (25).
- Ricciutti, R. 2001., *Assessing Ricardian Equivalence*. Società Italiana di Economia Pubblica. Working Papers. Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena.
- Roach, B. 2010. "Taxes in the United States: History, fairness, and current political issues". Global Development and Environment Institute, Tufts University.
- Sabatier, P. A., 2007. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Westview Press, Buenos Aires.
- Sangkuhl, E. 2015. "How the Macroeconomic Theories of Keynes influenced the Development of Government Economic Finance Policy after the Great Depression of the 1930's: Using Australia as the Example". *Athens Journal of Law*, Vol. 1 (1), pp. 32-52.
- Sawyer, A. 2017. "Reflections on the contributions of lawyers to tax policy-making in New Zealand". *New Zealand Universities Law Review Forthcoming*, Vol. 27 (4), pp. 1-38.
- Sawyer, A. 2013. "Establishing a Rigorous Framework for Tax Policy Development: Can New Zealand Offer Instructional Guidance for Hong Kong". *Hong Kong Law Journal*, Vol. 43 (2), pp. 579-609.
- Shere, L. 1949. "An economist's viewpoint on tax policy". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (266), pp. 166-173.
- Solomon, E. 2014. "The process for making tax policy in the United States: A system full of friction". *The Tax Lawyer*, Vol. 67 (3), pp. 547-558.
- Stein, E. et al. 2006. *La política de las políticas públicas*. Washington D.C., Editorial BID-Planeta.
- TPA. Centre for Tax Policy and Administration. 2010. *Tax Administration in OECD and Selected NonOECD Countries: Comparative Information Series (2010)*.

Forum on Tax Administration.

Vedder, R. y Gallaway, L. 1998. "Some underlying principles of tax policy". Washington D.C., *Joint Economic Committee*, pp. 1-16.

Vickneswaran, A. 2014. "Tax policy changes and their impact on tax revenue: A case study in Sri Lanka". *International Research Journal of Social Sciences*, Vol. 3 (10), pp. 1-9.

Yáñez, J. 2012. "Elementos a considerar en una reforma tributaria". *Centro de Estudios Tributarios*, pp. 213-250.

Documentos Públicos

Mensaje N° 24-362 de 1 de abril de 2014, del proyecto de Ley de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario.

Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 5 de mayo de 2014.

Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 13 de mayo de 2014, Sesión 23, Legislatura 362.

Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 14 de mayo de 2014, Sesión 24, Legislatura 362.

Informe de Comisión de Hacienda, 14 de julio de 2014, Sesión 31, Legislatura 362,

Discusión General en Sala, Senado, 15 de julio de 2014, Sesión 32, Legislatura 362.

Discusión Particular en Sala, Senado, 19 de agosto de 2014, Sesión 39, Legislatura 362.

Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 9 de septiembre de 2014.

Discusión Única, Cámara de Diputados, 10 de septiembre de 2014, Sesión 67, Legislatura 362.

European Commission. 2018. "Tax policies in the European Union". Luxembourg, *Publications Office of the European Union*.

European Commission's Science and Knowledge Service. 2016. Policy research forum on the social dimension of the economic and monetary union.

Informe de Comisión de Hacienda, Boletín N° 9290-05, de 5 de mayo de 2014.

OECD. 2013. Tax policy. Policy Framework for Investment user's toolkit.

Periódicos

Álvarez, N. "Proyección de la gratuidad: en el mejor escenario, alcanzaría al séptimo decil recién en 2032". *Diario Economía y Negocios Online*. 1 Abril. 2018.

Cooperativa. "Las claves del 'histórico' acuerdo por la reforma tributaria". *Cooperativa.cl*. 9 Jul. 2014

El Mostrador. "BCI: Reforma Tributaria provocó una caída del 10% de la inversión productiva privada y generará US\$4.000 millones menos en inversión hacia 2017". *El Mostrador*. 9 Jun. 2016.

Haindl, E. "El fracaso de la reforma tributaria". *Diario Financiero*. 6 Mar. 2018.

Palacios, J.P. "Recaudación tributaria aumenta menos de la mitad de lo previsto por la reforma". *Diario Economía y Negocios Online*. 13 Jul. 2018.

Tesis

Cerón, J.A. "El papel de la política fiscal en los países desarrollados en la época de la globalización: teoría y práctica". Madrid, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2011.

Cicuéndez, R. "Actitudes y preferencias de los ciudadanos hacia el gasto público y los impuestos en España". Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad Complutense de Madrid, 2015.

Labraña, Al. "Determinantes conductuales del cumplimiento tributario en Chile mediante Machine Learning Models". Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas, Universidad Diego Portales, 2018.

López, J. "Balance de la política fiscal desarrollada en España en época de crisis ¿Por qué elegir el camino contractivo?". Bilbao, Tesis para optar al grado de Máster en Administración y Dirección de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco, 2014.

Ralston, J. "Beyond the politics of anticipation: Institutional changes affecting the tax policy making process in Canada". Thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfilment of the requirements of

the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, 1998.

Artículos Online

Amadeo, K. 2018. Fiscal policy types, objectives, and tools. How Congress manipulates the economy. The Balance Diary [en línea] Disponible en <<https://www.thebalance.com/what-is-fiscal-policy-types-objectives-and-tools-3305844>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

Association of International Certified Professional Accountants. 2017. Guiding principles of good tax policy: A framework for evaluating tax proposals [en línea] Disponible en <<https://www.aicpa.org/ADVOCACY/TAX/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf>> [consulta: 3 de marzo de 2019].

Daily Journal. Opposition to tax hike surfaces. 15 de diciembre de 2018 [en línea] Disponible en <https://www.daily-journal.com/news/local/opposition-to-tax-hike-surfaces/article_b1192086-ff3b-11e8-8693-4b252b7b6bcb.html> [consulta: 2 de marzo de 2019].

European Commission. 2004. Common consolidated corporate tax base working group. General tax principles. Working Document [en línea] Disponible en <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/cctbwp1finalrev1_en.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2019], p. 4.

Grupo Banco Mundial. 2017. Hacia un sistema tributario mas eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario [en línea] Disponible en <<https://dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/HaciaUnSistemaTributarioM%C3%A1sEficiente-BancoMundial.pdf>> [consulta: 5 marzo de 2019].

Illinois Review. Gas tax hike rumors stir opposition from conservative state lawmakers. 19 de diciembre de 2018 [en línea] Disponible en <<https://www.illinoisreview.com/illinoisreview/2018/12/gas-tax-hike-rumors-stir-opposition-from-conservative-state-lawmakers.html>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

International Monetary Fund. 2014. Macroeconomic and financial implications of fiscal policy [en línea] Disponible en <<https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/aug1.pdf>> [consulta: 3 de marzo de 2019].

Kenton, W., 2018. Formal tax legislation. Review Laws & Regulation [en línea] Disponible en <<https://www.investopedia.com/terms/f/formaltaxlegislation.asp>> [consulta: 2

de marzo de 2019].

Melia, P. 2018. Experts and opposition hit out at failure to hike carbon tax. Business Budget 2019. En: Indepent.ie [en línea] Disponible en <<https://www.independent.ie/business/budget/experts-and-opposition-hit-out-at-failure-to-hike-carbon-tax-37402918.html>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

Minarik, J. 2000. Taxation. The Library of Economics and Liberty [en línea] Disponible en <<https://www.econlib.org/library/Enc/Taxation.html>> [consulta: 3 de marzo de 2019].

Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] Disponible en <<https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-28.22>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

Mitchell, D. 2006. The benefits of good tax policy. The Heritage Foundation [en línea] <<https://www.heritage.org/taxes/commentary/the-benefits-good-tax-policy>> [consulta: 2 de marzo de 2019].

SAGE, 2018. The Policy Process and Policy Theories. SAGE Publications In