



PARTE 2

“LA HISTORIA DE LA TRIBUTACION DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN LA
HISTORIA DE CHILE”

Subtema 2: Análisis de las ideologías en el proyecto de ley y debate
parlamentario de la ley 20.780 y 20.899.

Alumno:

ALEJANDRO CID NAVIA

Profesor

RODRIGO ORMEÑO PEREZ

TESIS/AFE PARA OPTAR AL GRADO DE

MAGÍSTER EN TRIBUTACION

Santiago, mayo 2021

ABREVIATURAS

| | |
|-------|--|
| AFE | Actividad de formación equivalente |
| AT | Año tributario |
| ART | Artículo |
| CEP | Centro de estudios públicos |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CET | Centro de estudios Tributarias |
| CIAT | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias |
| IDC | Impuesto de primera Categoría |
| LIR | Ley de Impuesto a la Renta |
| OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico |
| ONU | Organización para las Naciones Unidas |
| SII | Servicio de Impuestos Internos |
| UTM | Unidad Tributaria Mensual |
| UF | Unidad de Fomento |

RESUMEN EJECUTIVO

Las leyes tributación antes que todo es un hecho económico. Al ser un hecho económico, al momento de redactar las leyes tributarias que sentaran las bases de nuestro sistema tributario, los proyectos de leyes emanadas del ejecutivo se ven influenciados por sus ideologías y al momento de los tramites parlamentarios se ven las modificaciones que se le pueden hacer estos proyectos de leyes por parte de los diferentes sectores políticos que se encuentran en el debate, para finalmente verse promulgada la ley.

Este trabajo hace una mirada histórica de cómo ha ido evolucionando el concepto de PYMES en la tributación nacional, cuales son los aspectos técnicos e ideológicos que se ven reflejados en la ley tributaria.

Para eso se realizó un análisis histórico del concepto PYME en la historia de la tributación chilena, se vio diferente literatura y cuales de estos aspectos son tomados en cuenta y cuales eran la ideología de cada sector político involucrado en la creación de estas nuevas leyes y como estas se podían ver reflejadas en las leyes tributarias. Todo esto analizando el caso de las ultimas de grandes reformar tributarias que han sido promulgadas.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN. | 1 |
| 1.1. PLANTEAMIENTO PROBLEMA | 2 |
| 1.2. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA | 4 |
| 1.3. OBJETIVO GENERAL | 4 |
| 1.4. OBJETIVO ESPECIFICO | 5 |
| 1.5. HIPÓTESIS | 5 |
| 1.6. METODOLOGIA | 6 |
| 2. PROCESO DE FORMULACION DE LA LEY TRIBUTARIA | 7 |
| 2.1.1. ETAPAS SEGÚN ANDREW C. GOULD Y PETER J. BAKER | 7 |
| 2.1.2. MODELO NEOZELANDES | 8 |
| 2.2. ROL DEL PARLAMENTO | 9 |
| 2.2.1. ROL DEL PARLAMENTO EN CHILE | 12 |
| 2.3. IDEOLGIA | 13 |
| 3. METODOLIGIA | 16 |
| 3.1. CASO DE ESTUDIO (PYMES) | 17 |
| 3.2. MARCO NORMATICO DE LA PYME EN CHILE | 19 |
| 4. IDEOLOGIA EN LAS LEYES 20.780 Y 20.899 | 24 |
| 4.1. ANALISIS DE LA IDEOLOGIA DE LEY 20.780 | 24 |
| 4.2. ANALISIS DE LA IDEOLOGIA DE LEY 20.780 | 37 |
| | |
| Tabla 1 DEFINICION DE TIPO DE EMPRESAS POR NIVEL DE VENTA | 18 |
| | |
| Ilustración 1 SECTORES DE MERCADO DE LAS PYMES | 2 |
| Ilustración 2 CAPACITACIONES DE PYMES | 3 |
| Ilustración 3 FUENTES DE FINACIAMIENTO PYMES | 3 |
| Ilustración 4 PARLAMENTO JAPONES | 11 |
| Ilustración 5 PARLAMENTO SUECO | 12 |
| Ilustración 6 PARLAMENTO CHILENO | 14 |

Miren lo están golpeando todo el tiempo

Lo vuelven vuelven a golpear

Nos siguen pegando abajo

En memoria de mi hermano INTI

Dedico este proyecto de tesis: A Julia, mi padre, mi madre y mi hermana.

1. INTRODUCCIÓN.

A lo largo del tiempo y como consecuencia de un cambio en los tipos de mercados, las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), se han posicionados como un agente importante dentro de las economías mundiales. Siendo un sector proveedor de gran cantidad empleos y su número es considerable tanto en Chile como en todo el mundo.

Sin embargo, su participación en la configuración del PIB anual es inversamente proporcional a la de contribución de empleos y existencia. Lo anterior se puede entender, considerando la gestación u origen de estas, ya que su finalidad primordial es la obtención de ingresos para personas específicas que intervienen en su creación o innovación en empresas, que tienen una mínima participación en los procesos industriales y/ o comerciales, a diferencia de las grandes empresas, las cuales concentran la mayor cantidad de ingresos dentro de las economías de los países.

Chile, a través de su historia, se identifica un bajo apoyo formal o intrínseco en las políticas públicas, por medios de medidas de tipo económicas, que vayan en dirección de apoyarlas en su creación y desarrollo sustentable o sostenible en el tiempo. Solo se observa que cada cierto tiempo afloran o se impulsan algunas medidas que no trascienden en el tiempo y que siempre vienen a ser de “apoyo” en momentos de crisis, y que apuntan solamente a la no desaparición de ellas y que el gobierno de turno no sea catalogado de responsable del término de una gran cantidad, y no realmente importante que es su trascendencia, sustentabilidad y fortalecimiento. Que le permita salir de la tipificación de PYME.

Durante la historia de Chile, se observan algunas políticas económicas aisladas que han tratado de ir en su apoyo. Por medio de este trabajo deseamos analizar la importancia que se le ha otorgado a las Pyme en cada una de las reformas tributarias que se han promulgado en Chile, desde su creación como estado.

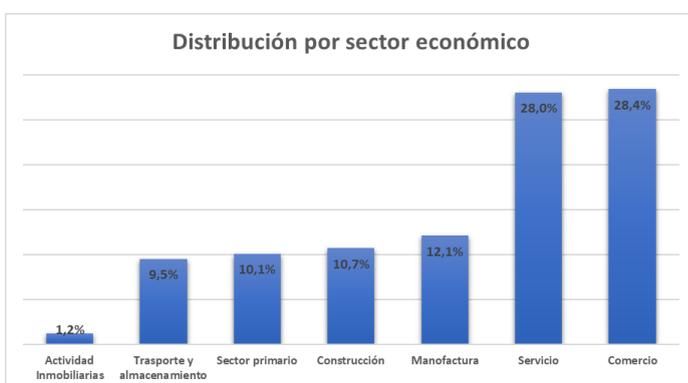
El objetivo de este trabajo es el de analizar nuestra historia, y dilucidar si efectivamente el Estado de Chile, ha legislado políticas reales para incentivar la

creación de nuevas empresas, y poder por medio de ellas darle sustentabilidad en el tiempo y que permita su desarrollo y ver si dichas leyes están marcadas por las ideologías de los gobiernos que proponen las reformas.

1.1. PLANTEAMIENTO PROBLEMA

Las Pequeñas y Medias Empresa representan para cualquier economía una fuente importante generadora de empleos, y desarrollan sectores de la economía que las grandes empresas no están interesadas en participar, como por ejemplo mantenimiento y reparaciones, distribución de insumos básicos, servicios a grandes empresas, desarrollo de clientes específicos no tan masivos. Genera innovación y posee una capacidad de adaptación rápida a los cambios del mercado. Siendo su mayor participación en los sectores de Comercio y Servicios (Grafico 1).

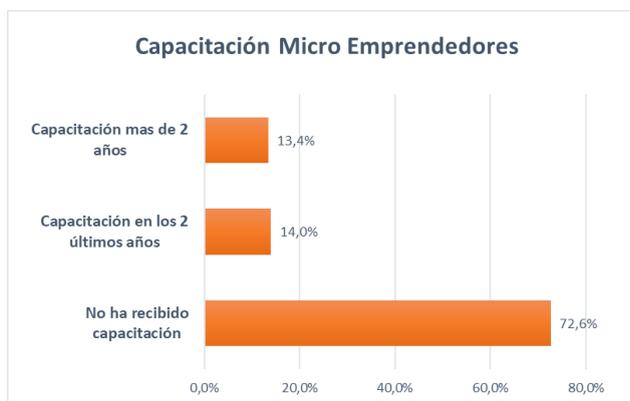
Ilustración 1 **SECTORES DE MERCADO DE LAS PYMES**



Fuente Sexta Encuesta de Microemprendimiento, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 11-03-2020.

Sin embargo, se observa un alto grado de improvisación en la gestión de este tipo de organización, considerando que generalmente son iniciativas que nacen de un grupo familiar reducido, en donde no encontraremos un nivel de profesionalismo que entregue las herramientas adecuadas para una buena gestión y permanente en el tiempo. Según los últimos estudios el 72,6% de los micro emprendedores no ha recibido una capacitación formal en la actividad económica que desarrolla.

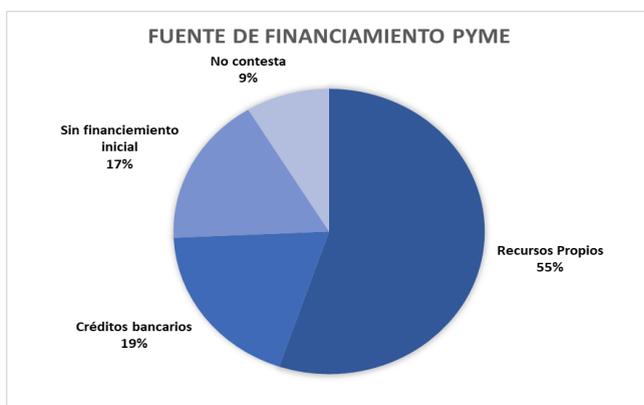
Ilustración 2 CAPACITACIONES DE PYMES



Fuente: Elaboración propia según datos entregado por Sexta Encuesta de Microemprendimiento, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 11-03-2020

El Estado de Chile no cuenta con políticas públicas que presenten apoyo, orientación y financiamiento a este sector, permitiendo a las Pymes el poder expandirse a otros mercados mercado u desarrollar tecnología que haga más eficiente su producción. Según estudio elaborado por el Ministerio de Economía un 55% de las Pymes es financiada con recursos propios.

Ilustración 3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO PYMES



Elaboración propia según datos entregado por Sexta Encuesta de Microemprendimiento, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 11-03-2020.

Así mismo, la rentabilidad o ganancia que este tipo de organización genera anualmente, no le da la posibilidad de apalancarse en la banca formal, y siempre está latente la posibilidad de quiebra frente a malas decisiones o estafas. Encontrándose en un alto riesgo de insolvencia.

Los impuestos que pagan estas organizaciones son justo, y si en su generalidad van en dirección de incentivar la creación de nuevas empresas. Por Qué existen algunos tipos de rubros de negocios que tienen ciertos grados de incentivos a su tributación y porque no se han expandido a otros sectores que participan dentro de la economía nacional. Que tan influenciadas se ven estas políticas tributarias por las ideologías de lo encargado de su tramitación.

1.2. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA

En variada literatura se indica que para que un sistema tributario sea exitoso, debe tener las características de ser simple, eficiente y equitativo. Que se consideran atributos esenciales para el funcionamiento correcto de un sistema impositivo. Y que permita la correcta distribución de la riqueza.

Para el desarrollo del tema, nos hemos querido centrar como estos principios han estado presente en la tributación de la PYMES durante la tributación de estas a nivel de renta.

De esta forma se pretende analizar cuáles han sido los factores que se han tomado en cuenta al momento de determinar la política tributaria que guían a la PYMES y si las variables fueron tomadas en cuenta en los momentos que se dictaron de dichas leyes, si están tenían un enfoque para apoyar al crecimiento de las PYMES, como también facilitar u otorgar beneficios a estas, para diferenciales del régimen de tributación general de las empresas.

Ya que el concepto PYME es algo reciente, se analizará la evolución de la política tributaria de Chile desde el momento de nacimiento de la nación. Dicha tarea de realizar revisando las grandes políticas tributarias que han regido al país, para determinar si dichas leyes tomaron la cuenta los factores económicos y sociales del país para la generación de dichas políticas, y si estas buscaban los principios de la tributación, con especial énfasis en la PYMES.

1.3. OBJETIVO GENERAL

El objetivo Principal o general de la tesis, es la de investigar y analizar si existieron y / o existen políticas en el pasado y presente, que guarden relación con la de incentivar la creación y crecimiento de las PYMES. Esto viendo cuales fueron los factores que tomaron en cuenta los actores y si sus ideologías influenciaron en la ley tributaria respecto a las PYMES

1.4. OBJETIVO ESPECIFICO

Comprender por medio de esta investigación de la legislación histórica y presente tributaria y económica, si la legislación chilena, ha fomentado de forma eficiente los principios esenciales de la política tributaria con respecto al con respecto al sistema de tributación que aplica a las empresas tipificadas como PYMES.

Como se gestaron las leyes según su momento histórico, cuáles fueron la causa de la reforma, si abordaron materias que necesitaban las PYMES en ese momento manteniendo como directriz general los principios esenciales de las políticas tributarias. Eso visto desde el punto de vista ideológico que tiene cada sector participante en la elaboración y tramitación de ley, y como estos principios ideológicos de cada sector se pueden ver reflejados en las políticas tributarias que fueron promulgadas

1.5. HIPÓTESIS

En relación con lo que se indicó en el planteamiento del problema. El Estado de Chile no ha sido capaz de desarrollar mayores y mejores políticas públicas que apoyen la creación, desarrollo y crecimiento de las Pymes en Chile, así como también régimen de tributación que fortalezcan positivamente en el incremento de la innovación, desarrollo tecnológico, generación de empleos y mejor distribución de la riqueza en Chile.

- Análisis de las ideologías en el proyecto de ley y debate parlamentario de la ley 20.780 y 20.899.

1.6. METODOLOGIA

El método histórico, es la metodología utilizada por los historiadores para estudiar y analizar los hechos que ocurrieron en el pasado. Se utilizan fuentes primarias – Libros escritos en la época, y que se apoyan en otras disciplinas complementarias, para investigar de forma fehaciente lo sucedido en el momento que se gestionaron o confeccionaron los incentivos o impuestos de la época, y cuáles fueron sus evoluciones y/o cambios. Como lo detalla en su libro de la (BCC) de la historia del ministerio de hacienda de la republica de 1814-2014. Además, se analizarán las reformas que se sucedieron posterior al año 1923, en la época del desarrollo de la república y su influencia, que objetivos tuvieron las reformas más importantes, ya sea el carácter que se le dio a cada una de ellas, esta fuera la del ahorro, inversión privada o recaudación para cumplir con el gasto público, que se comprometieron en los tiempos de propaganda presidencial.

Agregados a lo anterior. El análisis se focalizará en cada una de las reformas y el carácter de precursor con respecto a las pequeñas y medianas empresas. El incentivo, exenciones que estas le pudieron haber otorgado, los debates que se sucedieron en el congreso en el periodo de su discusión, y si efectivamente fue un argumento debatido en cada una de ellas o si efectivamente no se presentaba dentro las prioridades de esos años.

En qué años se configuro el impuesto a la renta de las empresas y sus características en sus inicios. Las categorías creadas y sus modificaciones efectuadas con posteridad. Cuando efectivamente se comienza a conversar y debatir del término Pyme, y las primeras medidas que fueron en función de su ayuda. Si efectivamente abarcaron a todos, si tuvieron un carácter en específico para un sector, como se puede identificar en la reforma tributaria del año 1973, donde se incentivó ciertas actividades, que motivos tuvieron para solo ser incluidas algunas áreas del sector económico (Transporte, agrícola o

Minería). Si fueron influenciadas en su creación por motivos individuales o de intereses específicos, cuál era la finalidad de incentivar a un selecto grupo, que hasta la fecha se ve favorecido con ese régimen (Renta Presunta)

2. PROCESO DE FORMULACION DE LA LEY TRIBUTARIA

Dentro de las literaturas que abordan el proceso de formulación de una ley tributaria, en su mayoría todas se desprenden de un proceso que se denomina el método heurístico, “Este tiene la finalidad de conjuntar métodos y técnicas, que se deben emplear con la finalidad de encontrar las soluciones optimas y satisfactorias”, que resulten en la resolución de los problemas que se identificaron y que dieron el inicio de una nueva política tributaria.

Dentro de la heurística podemos identificar varios procedimientos que se pueden dividir en Principios, reglas y estrategias, además podemos hacer la diferencia entre formas positivas y negativas. El modelo heurístico también se puede denominar en el clásico, etapas o modelo de proceso de políticas públicas.

Bransford & Stein (1984) indico que este método, se configuraba de cinco pasos, que consistían en: identificar el problema, definir y presentar el problema; explorar las estrategias viables; avanzar en las estrategias y lograr la solución y a la vez evaluar los efectos de las actividades.

Dentro de la literatura relacionada con el tema tributarios, y que utilizan el método para formular los pasos necesarios que se deben definir, para obtener una política tributaria adecuada, encontramos varios autores que basándose en el han definido una estructura necesaria para su consecución

2.1.1. ETAPAS SEGÚN ANDREW C. GOULD Y PETER J. BAKER

Gould & Baker (2002) definen en sus estudios que las nuevas políticas tributarias deben ser estructuradas en etapas:

- a) Diseño de la ley. Esta parte nace de la determinación de los objetivos que se desean alcanzar, indicando las prioridades y la confrontación de los medios disponibles para realizarlos. G&B indican que en esta etapa las actividades se concentran en las compensaciones y que todos los actores del proceso pueden aportar con información para la confección de una política tributaria adecuada.
- b) Elaboración de la ley. Según lo que indica G&B. esta etapa es conformada por dos Sub etapas, en la primera encontraremos la redacción y presentación oficial para ser legislada, los debates en el congreso y las incorporaciones de modificaciones debatidas. La segunda Sub Etapa es la finalización por medio de la votación de la nueva política y su publicación.
- c) Implementación de la ley. G&B especifica que los estudios realizados en esta etapa develan dos temas importantes, donde se subraya la importancia que los legisladores asuman los problemas que se presentan en la redacción de una ley y su implementación. El segundo hace hincapié en la relación que se produce entre los legisladores y los estamentos administrativos del estado.

2.1.2. MODELO NEOZELANDES

Denominado como “Generic Tax Policy Process” por parte de Sawyer A. en el 2013, que consistía en prácticas administrativas adoptadas en el año 1994 y que eran el resultante del proceso de formulación de política tributarias del modelo de neozelandés. Es el resultado de un estado poderoso y que goza de una institucionalidad robusta, describió las cinco etapas en que se basa el modelo de Nueva Zelanda, al momento de la formulación de una política tributaria.

- a) Etapa Estratégica. En esta fase se miden los programas económicos, estatales y de la recaudación. Las dos primeras se encuentran bajo la supervisión de la Tesorería del estado neozelandés y la última bajo la administración tributaria.

- b) Etapa táctica. La preocupación central de este tramo se centra en la implementación efectiva y adecuada. Su resultado se mide por tener la capacidad de generar las mínima modificaciones al sistema tributario.
- c) Etapa operacional. Conformar el diseño específico de la nueva política tributaria, incluye el proceso de consulta formal y su notificación. Esta fase culmina con la posterior aprobación del gabinete.
- d) Etapa Legislativa. esta etapa incluye la redacción de la ley y su aprobación del ministerio respectivo y que será la guía en el proceso legislativo de la nueva normativa.
- e) Etapa de implementación. Esta fase está constituida por los mismos factores que se presentan en el modelo de G&B. Que de igual forma se refiere a la interacción que se sucede entre las partes, donde se origina el proyecto, su debate e implementación por parte del sector administrativo del estado y donde también se pueden generar modificaciones que no se detectaron en sus fases de diseño.

2.2. ROL DEL PARLAMENTO

De acuerdo con lo que indica Gultekin en su texto del 2014. Este precisa que los actores que se encuentran siempre en la formulación de las nuevas políticas tributarias son los ciudadanos, el gobierno de turno, legisladores y grupos de interés. El autor especifica que los intereses de estos actores compiten entre sí, que buscan por este medio de imponer y des validar tanto las opiniones como los datos que los oponentes presenten. Dentro de su escrito el autor nos indica que existen tres flujos en el proceso de toma de decisiones en la confección de una nueva política tributaria.

- a) Los responsables de las políticas tributarias, que en mayor porcentaje están conformado por los parlamentarios de un estado nación. Para los cuales su objetivo primordial, es la de otorgar la solución que se presenta y que se pretende subsanar con una nueva política tributaria.

- b) El segundo flujo se conforma por los actores que tienen sus intereses expuestos dentro de la formulación de una nueva política. El espectro de participantes puede estar configurado por políticos, investigadores, grupos de intereses y académicos relacionados al tema. Según Gultekin este flujo aglutina ideas políticas de los actores antes descritos. Además, se indica que deber ser capaz de identificar la viabilidad de la política en discusión.

- c) El ultimo y tercer flujo, está conformado por los actores que buscan el apoyo político necesario que permita la introducción de las nuevas políticas tributarias.

Esta etapa de la investigación se centrará en el rol del parlamento en la confección y promulgación de las leyes, para ello se confrontarán las formas de administración pública que tienen los países y los flujos de una ley en su conformación.

En Japón, Según el estudio que se denomina “Perfil del país” indica que el parlamento esta administrado por la denominada Dieta Nacional (Kokkai), que se conforma por una cámara baja o cámara de representantes (Shūgiin) y una cámara alta, que también se denomina la cámara de consejeros (Sangiin). En el artículo 41 de la constitución de Japón, estipula que la Dieta es el órgano supremo del poder del estado y el único órgano legislativo. Las propuestas legislativas en su mayor porcentaje provienen las denominadas agencias ejecutivas y son presentadas ante el parlamento por el primer ministro Japonés.

Las dos cámaras tienen las mismas condiciones para iniciar un proceso legislativo, sin embargo, la cámara de representantes mantiene una situación de ventaja sobre los consejeros que le permite tomar decisiones con respecto a materias de presupuestos, elección del primer ministro o tratados internacionales. La distribución de los poderes entre ambas cámaras ha provocado que la actitud de los consejeros sea más moderadora sobre la agenda legislativa japonesa.

El parlamento está constituido en la Cámara de representante actualmente por:

Ilustración 4 PARLAMENTO JAPONES

| Abreviatura | Partido Politico | N Representantes |
|-------------|--|------------------|
| ID5 | Partido Liberal Democrático | 278 |
| Cdp | El Partido Democrático Constitucional de Japón y el Independiente | 113 |
| Km | Komeito | 29 |
| JCP | Partido Comunista Japonés | 12 |
| JIP | Nippon Ishin (Partido de la Innovación de Japón) | 11 |
| DPFP | Partido Democrático para el Pueblo | 10 |
| Ind | independiente | 10 |
| | | 463 |
| Fuente : | Strength of the In-House Groups in the House of Representatives (shugiin.go.jp) | |

En Suecia, en un estudio confeccionado por “Sveriges Riksdag” nos indica que el parlamento sueco es el encargado de promulgar las leyes y decide sobre los presupuestos del país, según lo anterior también se especifica que debe estar en constante supervisión del gobierno, de otros organismos públicos y también del pronunciamiento en materias de política exterior.

Las propuestas para legislar son presentadas por el gobierno y los diputados al parlamento. Las que provienen del gobierno se denominan proyectos de ley y las propuestas que se reciben de los parlamentarios se denominan mociones. En Suecia, también podemos encontrar las comisiones parlamentarias que se conformar por grupos de trabajo compuestos por diputados, estos tienen la misión de examinar las propuestas presentadas a la cámara. Cada grupo tiene la facultad de elaborar una propuesta propia dirigida al parlamento, existen regularmente 15 comisiones conformadas, cada comisión cuenta con 17 diputados como generalidad.

Los parlamentarios suecos no cuentan con asesores para realizar su labor.

La Conformación política del parlamento sueco, de acuerdo con las elecciones del año 2019 está conformada por

Ilustración 5 PARLAMENTO SUECO

| Partido Político | N Representantes |
|-------------------------|-------------------------|
| Socialdemócratas | 100 |
| Partido Moderado | 70 |
| Demócratas de Suecia | 62 |
| Partido del Centro | 31 |
| Partido de la Izquierda | 28 |
| Demócratas Cristianos | 22 |
| Liberales | 20 |
| Partido Verde | 16 |
| | 349 |

Fuente <https://www.riksdagen.se/>

2.2.1. ROL DEL PARLAMENTO EN CHILE

El congreso chileno está constituido en forma bicameral, es decir existe una cámara de diputados y otra de senadores, conformada por 155 y 43 respectivamente. Su principal objetivo es ejercer la representación de la ciudadanía, con la creación, discusión y promulgación de leyes, como también discutir, objetar o aceptar los proyectos de ley que el presidente de la Republica presente y a la vez fiscalizar los actos del este último.

Las atribuciones exclusivas son la de aprobar o desechar los tratados internacionales que les presente el presidente de la Republica, pronunciarse respecto a los estados de sitios y tomar conocimiento de la proclamación del presidente.

La cámara de diputados tiene como objeto también la de legislar en conjunción con el senado y el presidente.

La cámara de senadores tiene como funciones exclusivas, las de conocer las acusaciones constitucionales, declarar la inhabilidad del presidente.

El funcionamiento del congreso se establece por medio de sesiones en sala y comisiones. Las comisiones pueden ser de carácter permanentes, investigadoras, mixtas, unidas, bicamerales y especial mixta.

En términos generales corresponde al congreso el ser capaz de:

- Legislar: Los senadores y diputados se encargan de crear y aprobar las leyes que rigen en Chile. Para esto estudian los Mensajes enviados por el presidente de la República o las mociones creadas por los propios parlamentarios, los discuten y finalmente los votan.
- Representar como los elegidos de una elección popular.
- Fiscalizar: Función que corresponde, esencialmente, a los diputados, mediante la cual fiscalizan a otros poderes del Estado, es decir, critican, cuestionan, autorizan y/o reprenden sus actos.

El proceso de la formación de una nueva ley, tienen las siguientes etapas:

- a) Iniciativa: cuando un proyecto de una nueva ley se denomina moción si la idea proviene de parte de los parlamentarios y de mensaje si es por parte del presidente.
- b) Discusión: es el acto donde se debate el proyecto, y está constituido por etapas. Estas se denominan como primer, segundo y tercer trámite legislativo. En el primero se discuten el objeto del proyecto, discusión de ideas, fundamentos, comisiones y su discusión en particular.
- c) Aprobación: proceso por el cual el proyecto está aprobado por ambas cámaras del congreso.
- d) Sanción: acción exclusiva del ejecutivo donde este puede aprobar, rechazar o generar indicaciones.
- e) Promulgación.
- f) Publicación.

La conformación del congreso chileno está constituida de la siguiente forma:

Ilustración 6 PARLAMENTO CHILENO

| Agrupacion Politica | N Representantes | |
|--------------------------|------------------|-----------|
| | Diputados | Senadores |
| Chile Vamos | 71 | 19 |
| Convergencia Progresista | 30 | 15 |
| Frente Amplio | 13 | 1 |
| Sin coalicion | 28 | 8 |
| Chile Digno | 13 | |
| Fuente BCN | 155 | 43 |

Según información que se indica en la sección de transparencia del congreso nacional la cantidad de asesores con los que cuentan los parlamentarios es de 84 personas.

2.3. IDEOLGIA

La definición de ideología a sido durante largo tiempo un tema de controversia en las ciencias sociales. En un principio, el termino ideología estaba relacionado con algo positivo, ya que se entendía como la ciencia rigurosa de las ideas para la superación de los prejuicios religiosos y metafísicos. Con el tiempo este concepto se vio modificado y se comenzó asociar a algo negativo, partiendo con Napoleón y su trato a los “ideólogos”, a lo cuales califico como intelectuales irrealistas y doctrinarios que no tenían conocimientos de las prácticas políticas. (Larrain, El concepto de idologia. Vol. 1., 2007, pág. 24).

El primer gran concepto de ideología es el establecido por Karl Marx, la cual podría ser definida a grandes rasgos como *“una práctica material limitada que genera ideas que mal representan u ocultan las contradicciones sociales en el*

interés de la clase dominante” (El concepto de ideología. Vol. 1., pág. 75). Este concepto es sobre el cual la mayoría de las definiciones de ideología irán trabajando con el transcurso del tiempo, ya sea complementando y validando dicho concepto o criticándolo.

Esta primera definición nos indica dos conceptos claves para el desarrollo del término. El primer concepto a tener en cuenta es el de contradicciones sociales, esto hace mención a que el modelo imperante se encuentra produciendo disconformidades para los miembros de la sociedad. Es bajo este punto que sea debe entender el segundo concepto, el de clase dominante, el cual hace mención a que hay una clase establecida que busca mantener el status quo, oculta o mal interpreta las contradicciones sociales que genera el modelo imperante, esto generando una *“conciencia que provee un cuadro distorsionado o inadecuado de las contradicciones, sea ignorándolas o representándolas mal.”* (Larrain, El concepto de ideología. Vol. 1., 2007, pág. 72)

Es bajo estos dos grandes conceptos que diferentes autores van desarrollando una definición, criticando el concepto o completándolo. Tal es el caso de Karl Mannheim, quien desarrolla un concepto bajo *“todos los puntos de vista son limitados, parciales y, por lo tanto, ideológicos, precisamente porque son socialmente determinados”* (Larrain, El concepto de ideología. Vol. 1., 2007, pág. 167). Esta definición sigue incorporando los dos conceptos que se mencionaron anteriormente, pero se ven enfocados de una manera distinta. Ya que aquí se indica que no es solo una clase la que se ve fortalecida al tratar de ocultar las contradicciones, sino que puede ser más de una, y que los diferentes grupos sociales que se vean beneficiados o quieran mantener esto, se verán marcados

por sus entornos sociales, por lo cual estarán determinados a crear una postura que sea favorable a sus intereses particulares.

Dentro de la realidad chilena, la economía se encuentra basada de los principios de libre mercado establecidos durante la dictadura militar. Estos principios son los pilares del modelo imperante en Chile y en palabras de Pedro Ibáñez Ojeda, lo que se busca con este modelo es *“establecer y estimular una moderna economía de mercado en que predominaran la propiedad privada, la libertad de precios, salarios e intereses, el papel subsidiario del Estado, la apertura financiera y comercial al exterior y la vigencia de normas universales e impersonales”* (Ojeda, pág. 19).

Dichos principios establecido durante la dictadura, son representado hoy en día en su forma más pura por los partidos de centro derecha, liderados por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). Estos partidos se definen como partidarios del libre mercado e indican que son partidarios de una economía social de mercado¹. Además de hacer mención, en el caso de la UDI, a la importancia de las pequeñas y medianas empresas, porque ellas contribuyen a difundir la actividad empresarial y favorecen significativamente la generación de empleo, objetivos ambos que fortalecen la estabilidad social.

En contra partida, desde el regreso a la democracia los partidos de centro izquierda se han alineado de forma mas variada. La Democracia Cristiana (DC), se mantiene más al centro del espectro ideológico y mantiene como eje central la doctrina social cristiana, por lo cual muestra en ciertos valores similitudes con los partidos de centro derecha, tales como el rol de estado

¹ Ver declaración de principios: <https://www.udi.cl/principios-2/> - <https://rn.cl/principios-rn/>

subsidiario². El Partido Socialista (PS), se declara abiertamente anti capitalista e indica que el socialismo es la respuesta al neoliberalismo y capitalismo globalizado, basándose en una economía solidaria³. Por su parte el Partido Por la Democracia (PPD) de declara un partido de izquierda y progresista, promoviendo un modelo económico sustentable y armónico donde el Estado sea responsable en lo social y económico y promueva la redistribución del ingreso como imperativo ético y político⁴. Finalmente, el Partido Radical (PR) proclama que están en busca de un desarrollo equilibrado y solidario.

En estos principios establecidos por los partidos mas representativos de la centro izquierda y centro derecha, se pueden apreciar cuales son sus puntos de vista ideológicos respecto a las políticas que desean implementar para el país.

3. METODOLIGIA

Los métodos utilizados para el desarrollo de esta AFE corresponderán a una investigación cualitativa y al método histórico. Se realizará una parte bajo el método histórico para ver como evoluciono el concepto de la PYME y como este fue tomando relevancia en el ordenamiento jurídico nacional en la perspectiva de las leyes tributarias. También se utilizará un enfoque cualitativo para analizar la literatura en relación a las PYMES, la tributación y la ideología, para de esta forma poder analizar los debates parlamentarios que dieron formas a las reformas tributarias en cuestión. Esto se realizará para poner en análisis el contexto y a las personas bajo una perspectiva holística, que estuvieron involucradas en el trámite legislativo de dichas leyes.

² Ver declaración de principios:

<https://transparencia.pdc.cl/origen-y-principios/declaracion-de-principios/>

³ Ver declaración de principios:

<https://portal.pschile.cl/wp-content/uploads/2019/04/Declaraci%C3%B3n-de-Principios.pdf>

⁴ Ver declaración de principios:

<https://ppd.cl/wp-content/uploads/2017/04/Nueva-Declaraci%C3%B3n-de-Principios-PPD.pdf>

3.1. CASO DE ESTUDIO (PYMES)

Durante el último tiempo, las Pequeña y Medianas empresas (PYMES) han ido tomando más relevancia en las economías mundiales. Según informes de la OCDE, en Latinoamérica cerca del 99.5% de las empresas son catalogadas como PYMES y llegan a representar el 60% del empleo. En Chile, según los datos de la última Longitudinal de Empresas (L5) indica que cerca del 97% de las empresas en Chile son PYMES y pequeñas empresas.

El concepto de PYMES aún no está muy claro en la literatura, ya que la definición de esta corresponde a cada país, y puede tomar diferentes factores para definirlos, tales como, niveles de venta, cantidad de trabajadores o inversión en activos fijos. En Chile la definición no se encontraba tipificada en ninguna norma jurídica y el criterio

más aceptado corresponde a la segmentación que presenta el Servicio de Impuestos Internos (SII) por el nivel de ventas de las empresas y bajo este criterio se establecen al régimen que puede acceder la empresa y que determina su forma de tributación (Tabla 1).

Tabla 1 DEFINICION DE TIPO DE EMPRESAS POR NIVEL DE VENTA

| Tramo Ventas | Empresas con Ventas en 10 o más meses del año calendario | Empresas con Ventas en los 12 meses del año calendario | Empresas con Ventas (al menos 1 mes) y 1 o más trabajadores dependientes | Empresas Individuales con Ventas (al menos 1 mes) y sin trabajadores dependientes |
|---------------------------|--|--|--|---|
| Hasta 25.000 UF | 497,435 | 390,458 | 292,817 | 507,289 |
| 25.000,01 UF a 75.000 UF | 20,936 | 18,810 | 21,463 | 495 |
| 75.000,01 UF a 100.000 UF | 3,145 | 2,910 | 3,220 | 30 |
| Total Pymes | 521,516 | 412,178 | 317,500 | 507,814 |

Fuente: Infografías PYMES, SII, 2019.

Esto queda respaldado después en diferentes leyes, como la Ley 20416 del 2010 que fija norma para empresario de menor tamaño en un comienzo o la definición en la Ley 21210 que en su Art 2 fija el concepto.

Considerando la importancia que tienen hoy la PYMES y que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico en materia de impuestos. Es necesario que las políticas tributarias que se generen desde el Estado, estén realizadas para el apoyo al funcionamiento y ordenamientos de estas.

Para esto es necesario fijar de forma claras las directrices que se van a seguir para lograr el cumplimiento de la política tributaria⁵. Tal como establece Adams Smith en “La riqueza de las naciones” “El tiempo y forma de pagar la cuota y demás circunstancias deben ser claras y precisas, tanto para el contribuyente, como para cualquier otra...”⁶ (Smith, 1766, pág. 111), para que de esta forma el contribuyente no se vea acomplexado al momento de tener que realizar el pago.

Esto es una característica fundamental al momento de realizar una política tributaria, ya que como explica Jorrot en su artículo Diagnóstico del sistema tributario Chileno⁷, las leyes tributarias complejas producen un costo para los contribuyentes ya que se debe incurrir en tiempo y recursos para cumplir con la tributación de la empresa, así como también puede generar reticencia al sistema por parte de los contribuyentes⁸. Por lo cual la variable de la claridad respecto a las leyes tributarias tiene mayor relevancia en las PYMES.

Eso por eso que para las PYMES lo que se debe buscar es la simplicidad del sistema, para de esta forma reducir los altos costos de cumplimiento que los sistemas complejos pueden traer a los contribuyentes. Es por eso que lo que

⁵ CEPAL. (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas de América Latina*.

⁶ Smith, A. (1766). *La riqueza de las naciones*. Fontana. Pág 11

⁷ Para ver artículo: https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios16.htm

⁸ Castro, S. (1973). *"El Ladrillo": Bases de la política económica del gobierno militar de Chile*. Santiago: CEP. Pág 106

se busca llevar a cabo según lo que indica Patricio Barra (Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile, 2006) es la simplicidad de la política tributaria, la simplicidad de la legislación tributaria y la simplicidad de la gestión tributaria⁹. Es por esto que al momento de que se diseñe la política tributaria se tenga en consideración que se está legislando para poder simplificar la tarea a las PYMES y que este nuevo sistema o régimen debe ir en apoyo a estas y no perder su simplicidad.

3.2. MARCO NORMATICO DE LA PYME EN CHILE

Desde la creación de la república hasta la Ley 18.775, el concepto de PYMES no se encuentra introducido propiamente como tal en la legislación tributaria chilena, solo se menciona pequeños contribuyentes y algunos mecanismos especiales de tributación bajo los cuales pueden tributar (Oficina de estudios tributarios., 1960). Con la Ley 18.755 se establece el Art 14 Bis, el cual palabras de la comisión técnica buscaba “establecer un régimen especial opcional que permitirá a las personas que opten por dicho régimen beneficiarse con una considerable simplificación en los procedimientos tributarios necesarios para la determinación y declaración de los impuestos de primera categoría, global complementario o adicional.” (Historia de la ley: D.L.N°824: Artículo 14 bis Régimen de tributación simplificada, pág. 12) , con esto se buscaba que estos contribuyentes quedaran liberados de efectuar balances, inventarios, corrección monetaria y el registro de utilidades tributarias. Finalmente, el Art 14 bis, al cual se podían acoger los contribuyentes de 20 bis de la LIR que no hubiesen excedido las 250 UTM y los libera de las obligaciones tributarias generales del régimen general. Con esto se establece el primer régimen de tributación simplificada como tal, tomando como características los topes de ventas que hubiesen tenido las empresas que se encontraban tipificadas en el Art 20 bis.

⁹ Barra, P. (2006). 'Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile'. Documento preparado para el Seminario 'Estrategias y Cohesión Social'

Con la vuelta de la democracia, en el Gobierno de Patricio Aylwin, se procede a promulgar y publicar la nueva ley 18.985¹⁰. Esta ley establece nuevas normativas para acceder a los contribuyentes que deseen ingresar al régimen ya denominado como 14 BIS. Además, agregar algunas modificaciones a los contribuyentes amparados en el régimen del Artículo 34 de La LIR. Además, sustituye el inciso noveno existente. De igual forma se sustituyó el inciso decimoprimer del hasta este instante la ley.

Posterior a esto, y bajo el gobierno del Sr. Eduardo Frei Ruiz Tagle, se promulga ley 19484¹¹, que indicaba la del derecho de eximir de impuestos a las rentas de primera categoría para los pescadores artesanales, pero indicando un efecto retroactivo que incluía desde el año tributario de 1994 y por cinco años en adelante. y gravando con 1 UTM al término del ejercicio respectivo.

En el primer gobierno de la Sra. Michelle Bachelet, que abarco desde el 11 de marzo de 2006, hasta el 11 de marzo 2010. Se promulgo la ley 20170¹². En esta reforma se planteaban mínimas modificaciones al régimen 14 BIS. Pero a la vez la creación de un nuevo régimen tributario denominado 14 Ter.

En el año 2008 se promulgo ley 20291¹³, esta reforma indicaba cambios para los regímenes 14 BIS y TER. Indicando para ambos el cambio en relación con el límite de venta anual para permanecer en el, aumentando el monto desde 3000 UTM a 5000 UTM, además de la indicación que debía sumar los ingresos obtenidos por los relacionados para el primero. Con esto se fija el mecanismo

¹⁰ Ley número 18985, promulgada el 22 de junio 1990, Fecha de publicación 28 de junio 1990. Modifica LIR

¹¹ Ley número 19484, promulgada el 18 de noviembre 1996, Fecha de publicación 03 de diciembre 1996. Modifica LIR

¹² Ley número 20170, promulgada el 02 de febrero 2007, Fecha de publicación 21 de febrero 2007. Modifica LIR

¹³ Ley número 20291, promulgada el 12 de septiembre 2008, Fecha de publicación 15 de septiembre 200. Modifica LIR

de ventas para determinar a las empresas que puedan ser catalogadas como PYMES. La ley 20289 también del año 2008 y siguiendo en el gobierno de Michelle Bachelet, se procede a promulgar ley que tiene la finalidad de apoyar a las PYME. La reforma pretende otorgar un incentivo tributario para todas aquellas empresas que adquieran activos fijos, su duración es transitoria, pero eleva el porcentaje de crédito por activo fijo desde un 4% al 6%, que también comprendía el alza del tope, ya que este se elevaría desde 500 a 650 UTM.

En el año 2010, bajo el gobierno de Sebastián Piñera, y como Ministro de Hacienda El Sr. Felipe Larraín Bascuñán, se promulga la ley 20455, que fue publicada el 31-07-2010.y que tenía como finalidad la reconstrucción del país después de ser azotado por el Terremoto, la nueva reforma crea un nuevo régimen tributario, que se unió al ya existente 14 Ter, denominándolo como 14 Quater. Este nuevo régimen tenía los atributos el estar exento del impuesto del impuesto de primera categoría. Con esto se viene a crear un nuevo mecanismo de tributación para las empresas que puedan ser calificadas como PYMES.

En el año 2012 bajo el mandato de Don Sebastián Piñera se promulga y se publica con fecha del 27 de septiembre la Ley 20630, esta solo hizo algunos retoques a la categoría del 14 TER, donde se perfeccionaban expresiones y clarificaban concepto de pagos de impuestos.

El 26 de septiembre del 2014 se promulga ley 20780, se derogan los artículos 14 Bis y Quater. Adicionalmente se agregan modificaciones al Artículo 14 Ter, como la ampliación de los márgenes para su ingreso específicamente, porque con relación a su cumplimiento mantenía los mismos montos de ventas solicitados, solo expresado en UF, adicionalmente se permite la depreciación instantánea a los activos fijos a las empresas con ventas inferiores a 25.000,

esto para hacer crecer el 14 ter y suplir los beneficios de los Art derogados¹⁴. Lo que, si vario fue uno de los fundamentos básicos en sus inicios, que radicaba en que no podrían acceder a las empresas que generaran operaciones de enajenación de títulos sociales, acciones, bonos y otros relacionados. Con la modificación se concibieron que las empresas asociadas al régimen podrían mantener ingresos por el concepto antes indicados, que variaban entre un 20 % y 35%, según fuese cada caso. Para el cálculo de los ingresos totales seguiría la forma de considerar los ingresos de sus relacionados en el porcentaje de participación que mantuviera en ellas. De igual forma se estipulo que no podrían acceder a este régimen, las personas jurídicas que mantuvieron dentro de su capital, la inversión de empresas que emitan en acciones de cotización bursátil, solo si estas participaban en más de un 30% de la propiedad total. También se agregaron especificaciones con respecto al ingreso al régimen de parte de empresas que tuvieran una forma de tributar distinta, y que claramente cumplieran con los requisitos necesarios para hacerlo.

En el año 2016 y se publica la ley 20.899 esta reforma tuvo el título de simplificación del sistema tributario a la renta y un perfeccionamiento a otras disposiciones legales tributarias. En lo referente al régimen Pyme actual (14 Ter). Se afino algunas disposiciones de ingreso con respecto a su conformación societaria y se modificó concepto de que se consideraban relacionados, para tener claridad con respecto a las cantidades que debían ser cuantificadas como ingresos propios. Además, se especificó tratamiento de ingresos diferidos.

¹⁴ Felipe Larraín, R. C. (2014). Reforma Tributaria: Impacto económico y propuesta alternativa. Santiago: CAPLES UC. Pag 28

Unas de las últimas modificaciones a nuestro sistema tributario, fue efectuada bajo la ley N 21210, que tuvo su fecha de promulgación fue el 13 de febrero del 2020 y su publicación fue efectuada el 24 de febrero de este mismo año. Que tendría como título la de modernización tributaria. Este texto incluía modificaciones al decreto ley 824. Donde se incluyó modificaciones como la eliminación del término atribución. Se estipuló la eliminación del antiguo régimen 14 A y liberación de llevar algunos registros, si se cumplía con algunas condiciones. Con respecto a la tributación de las Pyme. Se elimina el régimen del 14 Ter y se crean dos nuevos regímenes, denominadas 14 D3 y 14 D8. En el primero los propietarios tributarían en base a retiros percibidos, con derecho a los créditos e incrementos asociados. El segundo se denominó como de transparencia. También se estipularon nuevas condiciones para poder acceder a ellos. Respecto a la tributación de las Pyme fue la ley 21.256 y establecía medidas que formaban parte del plan de reactivación económica. Esta contemplaba para los contribuyentes asociados al régimen, la disminución de la tasa de impuestos y en el porcentaje aplicado en el cálculo de su PPM.

4. IDEOLOGIA EN LAS LEYES 20.780 Y 20.899

4.1. ANALISIS DE LA IDEOLOGIA DE LEY 20.780

El debate sobre la primera reforma tributaria (20780) impulsada por la presidenta Michelle Bachelet y su coalición de centro izquierda, se planteaba como objetivo modificar la estructura del sistema tributario nacional para así poder recaudar mayores ingresos para sustentar el gasto público que implicaba su plan de gobierno, el cual venía muy marcado por el tema educacional y las movilizaciones de los últimos años. El sector de centro derecha, increpó al gobierno de querer imponer su ideología en la reforma tributaria que eran

presentadas y que se estaba dejando de lado lo técnico y a los diferentes gremios que se verían impactadas por dicha reforma¹⁵.

La presidenta Michelle Bachelet asume el Gobierno el 11 de marzo del año 2014. Uno de los ejes principales de su gobierno es la realización de una Reforma Tributaria estructural, para lograr conseguir mayores ingresos en arcas fiscales y sustentar otra serie de reformas planteadas en su plan de gobiernos.

En su plan de gobierno se detallan cuatro objetivos principales para la reforma tributaria:

1. Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.
2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.
3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.
4. Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo con las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión¹⁶.

En estos cuatro puntos establecidos por Michelle Bachelet en su discurso, se puede ver claramente el punto de vista ideológico que tendrá la reforma. Ya que en su punto uno hace hincapié en una mayor recaudación mediante un aumento de la carga tributaria y remarca que es para sustentar la reforma educacional que se llevara a cabo, la cual fue una de sus promesas de campaña y que se vio influenciada por todo el movimiento estudiantil que sacudió al país en los años anteriores. Este punto respecto a una mayor

¹⁵ Para ver declaraciones:

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/melero-la-reforma-tributaria-es-ideologica/2014-04-07/195707.html>

¹⁶ Programa de gobierno Michel Bachelet 2014-2018:

http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

recaudación para sustentar gastos en lo que incurrirá el Estado se encuentra relacionado con los principios de los partidos que conformaban la Nueva Mayoría, ya que esto plantean que se debe dejar de lado el rol del Estado subsidiario y avanzar a una economía basada en la solidaridad, lo cual concuerda con los principios de la mayoría de los partidos de centro izquierda que concurrían en coalición de gobiernos y que se identificaban con políticas progresistas. Este cambio de paradigma se vio fuertemente marcado por las movilizaciones que se presentaron en Chile durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), ya que durante esto se vio como los movimientos sociales podían impactar en la agenda política que tenía el gobierno y los diferentes sectores políticos y gremiales del país¹⁷. Además se puede apreciar que las preocupaciones de la población en ese tiempo se encontraban ligadas de forma directa con lo que la presidenta Michelle Bachelet planteaba al momento de reforma tributaria del año 2014 (Ley 20780), esto se puede apreciar en diversas encuesta de diferentes centros de investigación, como el CEP que en esos momentos indicaba que 2 de los puntos mencionados por la presidenta en su plan de gobierno y en la reforma, eran en ese momento 2 de los problemas más importantes que la ciudadanía pensaba que el gobierno tenía que dedicar mayor esfuerzo en solucionar¹⁸. Esto también se puede apreciar en diferentes informes que indican que el país tiene que avanzar en la desigualdad, ya que su índice de Gini sigue siendo alto en comparación al promedio de la OCDE ¹⁹.

En el punto dos, se marca una tendencia fundamental respecto a buscar la equidad, remarcando que los que más ganan más pagan, es aquí donde se puede ver la tendencia de centro izquierda del gobierno, ligada a un pensamiento más Socialdemócrata, en el cual se indica que los impuestos progresivos serán parte fundamental del nuevo sistema tributario. Bajo la misma línea, hace mención de que no se dejará de lado la inversión y que se seguirá cuidando mediante nuevos incentivos, con esto lo que se pretende es

¹⁷ Para ver mas sobre el cambio de subjetividades políticas en Chile:

<https://piensachile.com/2014/01/30/movimientos-sociales-y-cambio-de-subjetividad-politica-en-chile/>

¹⁸ Par ver mas detalles de la encuestas:

https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100755/encuestaCEP_Julio2014.pdf

¹⁹ Informe de BID indica índice gine de Chile en 0.48 y promedio OCDE en 0.31. Informe en:

<https://publications.iadb.org/es/evaluacion-del-programa-de-pais-chile-2014-2018>

que a pesar de que se proponen grandes reformas el funcionamiento del mercado seguirá siendo seguro para los inversores y que se generan incentivos para la creación de nuevas empresas. Finalmente indica que se pondrá mayor rigurosidad en el tema de la evasión y elusión tributaria, lo cual es una crítica directa a los grandes grupos económicos que han venido utilizando pequeñas ingenierías tributarias para lograr reducir el pago de sus impuestos²⁰.

Estos puntos abordados por la presidenta en su proyecto, tiene una línea marcada con los principios establecido por la internacional socialista en su declaración de principios²¹, la cual agrupa a la mayoría de los partidos socialdemócratas del mundo y del cual adscriben a ella tres partidos pertenecientes al pacto de gobierno de la presidenta, el partido socialista, el partido por la democracia y el partido radical. Esto se puede ver en uno de los puntos de la declaración de principios, donde se indica que “Los mecanismos de mercado no pueden garantizar por sí mismos el cumplimiento de los objetivos sociales del crecimiento económico. Una política económica democrática tiene como legítima función promover un desarrollo que abra oportunidades de futuro a la vez que mejore la calidad de vida.”, lo cual va en una línea directa con lo planteado con la presidenta en su programa.

De estos cuatro objetivos principales presentados por el gobierno, el que tiene relación directa con la tributación de las PYMES es el punto que menciona introducir nuevos y más eficientes mecanismo de incentivos al momento de la inversión. Este punto sigue marcado por la ideología que permea la reforma, ya que a pesar ser muy estricta con los temas de las tasas y progresividad, no se pretenden dejar de lado el crecimiento del país. Y para mantener esto, se busca incentivar a las PYME, que son la mayor parte de la fuerza laboral del país (2018, pág. 1055).

Estos cuatro puntos del plan de gobierno de la presidenta Michel Bachelet, dejaba claro que la reforma tributaria a pesar de ser necesaria para el país

²⁰ Para ver más información: Informe de gasto tributario, Subdirección de estudios,2006:
https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2005_impacto_redistributivo.pdf

²¹ Par ver declaración de principios:
<https://www.internacionalsocialista.org/quienes-somos/declaracion-de-principios/>

estaría cargada de la ideología del sector político al cual ella llegó a representar. Esto se puede analizar desde la definición de ideología de Karl Mannheim, el cual indica que al ser los puntos de vista limitados ya que están socialmente determinados, el nuevo gobierno pretende establecer una reforma que represente al sector con el que socialmente se siente identificado y que representa, por lo cual su reforma tributaria está en concordancia con los principios de los partidos que forman la coalición de gobierno, y en que su gran mayoría son de una tendencia de centro izquierda progresista.

La reforma desde el comienzo estuvo cargada de críticas de todos los sectores políticos. La reforma venía a cambiar de manera estructural el sistema de tributación chileno, ya que buscaba eliminar el FUT y eliminar la integración total con los impuestos finales, así como a generar un nuevo sistema de tributación para las PYMES. Esto generó un debate bastante extenso durante la tramitación de la Ley, donde se puede ver la postura de cada sector político y sus posturas respecto a dicha reforma, así como también estuvo en la palestra de los medios de información los cuales también hicieron ver su postura sobre el proyecto que entraba en tramitación.²²

En el mensaje de la presidenta Michelle Bachelet, esta hacía mención de que *“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”* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018), lo deja ver que hay un interés especial en cómo están tributando las PYMES y como puede estar afectando la tasa a dichas empresas, además de cuál es la manera de financiamientos de estas para poder obtener liquidez. Esto se ve reflejado en las medidas principales que se verán abordadas en el proyecto de ley que se entrega al congreso en la modificación al Art 14 Ter, las cuales son:

- Se aumentó a 25.000 UF las ventas anuales para empresas individuales o personas jurídicas.
- Uso de depreciación acelerada

²² Para más información ver Coronado Viguera, R. (2015). La Reforma Tributaria 2014: un análisis desde las coaliciones discursivas. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137806>

- No llevar contabilidad completa.
- Baja de tasa PPM
- Cambio de sujeto pago de IVA
- Crédito por compra de Activo Fijo de 4%, con tope de 500 UTM.

En el proyecto que se presenta en una primera etapa al poder legislativo, se puede apreciar que la reforma sigue la tendencia de catalogar a las empresas según su nivel de venta anuales. Este criterio que es que se había usado históricamente en Chile y que es que se sigue proponiendo en el proyecto, no es el más adecuado ni el usado en Europa, ya que deja de lado la variante de la cantidad de trabajadores con la cuenta la empresa, por lo cual se está dejando de lado un factor importante de las empresas y en especial de la PYMES respecto a su aporte total a la economía nacional y según los modelos más comunes propuestos por diferentes organismos (Mariano Alvarez; Jose E. Duran; CEPAL, pág. 24). Este criterio pareciera ser técnico más que ideológico, ya que la literatura en general deja el criterio a la definición que cada país y pareciera no haber un consenso sobre cuál es la mejor forma. Sin embargo, en cómo es expuesto en el proyecto de reforma tributaria pareciera de igual forma estar cargado de ideología, ya que define de forma bastante arbitraria a las PYMES y usa de ejemplo que muchas empresas que en verdad tributan dentro de las categorías de PYMES(14 Quater y 14 BIS), hasta ese momento estaban utilizando dichos regímenes, los cuales en su concepción eran un apoyo a las PYMES, para poder generar estructuras tributarias con la finalidad de poder eludir o evadir el pago de impuesto correspondientes a sus empresas. Esto se ve en el momento que se decidió bajar el tope de las empresas que entrarán en este régimen, lo cual va en relación con la ideología más progresista del gobierno, la cual desea limitar a este tipo de empresas a un grupo más pequeño para así hacer tributar a las otras empresas en los nuevos regímenes que se emplearán y que buscan por medio de tasas más altas a nivel corporativo y de persona poder generar una mayor recaudación de impuestos. Al ser expuesto de esa forma, está claro que la intención de unificar la tributación de las PYMES, estableciendo topes de venta para su entrada y la unificación con los sistemas existente, está claramente marcada por la ideología del gobierno, el cual se plantea buscar una mayor tributación por

parte de los grandes grupos económicos y limitando la estructuras que se pudiesen hacer, y que se deja de lado los modelos más estándar o propuestos por diferente organismos para hacer un análisis más completo de cómo se podría definir a la PYMES.

Otro punto que se destaca en medida de la PYMES es el que va en reducir la tasa de pago de PPM, esto se determina en base a que las PYMES más que nada necesitan liquidez para poder subsistir en el día a día. Como se puede ver más adelante, el ministro indica que dicho pago más que nada es una carga mensual para las PYMES y que finalmente dicho pago de PPM será regresado a los contribuyentes al momento de declarar su renta anual, dado a que el pago de esto está por sobre el pago de impuestos de las PYMES. Esta medida por lo general está ligada a la depreciación acelerada aplicada a para estos contribuyentes, ya que se plantea que es una solución pro-inversión y que ayudara a las empresas tener más dinero para capital de trabajo

Finalmente se indica que se liberar de llevar contabilidad o solo una contabilidad simplificada a los contribuyentes, aludiendo que los costos para los contribuyentes PYMES de hacerse de servicios o asesorías contables y tributarias es muy elevado para ellas. Dentro de esto se indica que se eximirá del FUT para dichas empresas y registros extracontables. Por lo general todo esto se relaciona más con el principio técnico de un sistema tributario más simple para los contribuyentes, para que de esta forma se puedan integrar de mejor forma a las formalidades que pueda establecer la ley tributaria y entenderlas de mejor forma.

Este elemento parece carecer de argumento solido por parte del gobierno, pero al mismo tiempo pareciera estar sesgada por la visión del SII, ya que no hay más información respecto a la realidad de la PYMES ni como están funcionan en su día a día o si de verdad las que pueden acceder a dichos servicios contables y tributarios, efectivamente terminan incurriendo en un costo hundido para su empresa. Pareciera ser que el análisis para determinar esto so está centrado en la parte contable tributaria de las empresas, pero que omite la otra serie de implicancias legales (Laborales, municipales, sanitarias, etc) que estas empresas deben cumplir y que el solo hecho de simplificar el sistema tributario para su mayor entendimiento y cumplimiento, no es lo único con lo que deben

lidar en el día a día la PYMES, sino que hay un sistema que es mucha más complejo en su conjunto.

En esta instancia el ministro de Hacienda remarca que alrededor de “95 por ciento de las empresas van a poder acceder al sistema del artículo 14 ter” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018, pág. 119). Agrega que la baja de PPM es una manera de inyectar liquidez a las pequeñas empresas, ya que el pago de este para las PYMES en ese momento funciona más como un crédito que después es devuelto. Además de mencionar los impactos que tiene la depreciación acelerada y el cambio de sujeto de IVA. Siguiendo con los impactos a la PYMES, remarca que el sistema de renta presunta señala que, “el diagnóstico del Servicio de Impuestos Internos es que hay algunos que efectivamente entran a este sistema sin ser efectivamente para los cuales se diseñó.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018, pág. 121), por lo cual se limitará a 2.400 UF las microempresas que puedan optar a renta presunta o tributar en 14 TER. En esta afirmación del Ministro Arena se puede apreciar que para el gobierno sigue siendo un punto de vital importancia que los regímenes PYMES no puedan ser utilizados para la elusión tributaria y que a pesar de esto con el nuevo régimen unificado, la gran mayoría de la empresas podría optar a tributar en él, por lo cual no se debería ver afectada la inversión, mas aun haciendo hincapié en lo beneficios que este régimen tiene en cuanto a la liquidez que puede otorgar a los contribuyentes que opten a él. Bajo esto argumentos entregados por el ministro, se puede ver que la reforma y los aspectos relacionados con la PYMES van en concordancia con los principios de progresistas de los partidos del conglomerado, ya que lo que buscan es que las grandes empresas tengan menos mecanismos para eludir impuestos y que los que más tengan aporten más a las arcas fiscales para sustentar el gasto público.

En esta parte de exposiciones se puede ver marcadamente cual es la ideología de cada gremio, sector o asociación respecto a la reforma. Como se puede apreciar en la historia de la Ley y en la síntesis de la propuesta, la centro derecha y los grandes gremios empresariales del país tomaron una postura crítica respecto a la reforma, igual que lo hizo la oposición de este momento. Esto se puede apreciar en que fueron críticos a la eliminación de los sistemas

de tributación como el 14 Bis y el 14 Quater, los topes nuevos que se establecían para las PYMES, como sería la tributación del FUT histórico para las empresas que se acogieran a este nuevo régimen, y de si en verdad las rebajas de PPM o la depreciación acelerada eran mecanismo de incentivo para los contribuyentes que se pudiesen acoger al nuevo 14 Ter. En la síntesis de la propuesta se puede identificar quienes fueron los que realizaron mayores crítica a la propuesta de la reforma tributaria. Estos fueron Libertad y Desarrollo, SOFOFA, ASEXMA, Pedro Troncoso M., Pablo Greiber, Juan Pablo Orellana, y Hermann von Mühlenbrock, todos ligados al sector de la centro derecha del país, lo cual se identifica con una ideología neoliberal y que han sido defensores de estas desde la vuelta a la democracia. Quienes sustentan sus críticas en falsos supuestos respecto a la evasión, que el 14 ter de la LIR sería poco atractivo e insuficiente para los contribuyentes, entre otras. Dentro de los puntos que destaca este sector, se puede ver los que expreso Libertad y Desarrollo (LyD, centro de estudios que desde su creación y sus socios fundadores, este centro de estudios a estado ligado a la centro derecha del país, manteniendo una postura clara y a favor de las políticas económicas de libre mercado establecidas por la dictadura. Puntos como el nuevo 14 ter venia solo simplificar la tarea del fisco al tener un solo régimen y que al eliminar los 2 otro régimen se resta libertad de elección a los contribuyentes (Libertad y Desarrollo , 2014). Esta manera de entender la reforma propuesto por parte de LyD, muestra de manera concreta la ideología del sector de centro derecha, ya que los principios de este Think tank esta completamente ligados a los que exponen los dos principales partidos de oposición en ese entonces (UDI y RN), el cual prioriza la libertad del individuo por sobre un bien común y que hace hincapié en un estado de un rol subsidiario y pequeño y que se debería bajar el gasto publico por medio de impuestos

Desde el punto de vista ideológico de Marx, se puede entender que Lyd está establecido para perpetuar la ideología imperante del modelo neoliberal más de derecha, el cual por medio de las clases dominantes pretende ocultar las contradicciones que puede generar el modelo y se ve forzada a ocultarlas, ya sea a nivel político y de estudios o difusión en los medios. En lo que respecta a la postura de ideología de Mannheim, se puede apreciar claramente el tema de

que las posturas están socialmente determinados y que responden a los grupos de que pretenden mantener el poder, ya que desde que se establece el modelo económico neoliberal en Chile, este grupo ostenta el poder económico del país y por lo cual su entorno social lo tiene determinado a mantener este poder.

Tal es el caso del Diputado Felipe de Mussy de la Unión demócrata Independiente (UDI), el cual expone lo siguiente:

“Antiguamente, existían los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter, pero hoy solo se establece el 14 ter. Además, cabe señalar que 110.000 empresas se acogían a lo establecido en los artículos 14 bis y 14 quáter. Actualmente, del total de pequeñas empresas que se pueden acoger al artículo 14 ter, solo el 12 por ciento lo ha hecho” (Historia de la LEY 20.780, 2018, pág. 640)

Dicho cuestionamiento sigue claramente los puntos de vista establecido por LyD, parecen ser bastante correctos desde un punto de vista general, pero se deja de indicar cual es en verdad la razón, forma, datos y estudios que se pueden utilizar para dictar de forma tan categórica que es negativo unificar la tributación de las PYMES en un solo sistema de tributación. Además, se hace hincapié en el bajo porcentaje de PYMES que había optado al régimen 14 ter, dejando entre ver que podría ser que no fuera útil para ella o simple desinformación de los contribuyentes respecto a las ventajas que este le pudiese entregar. Pareciera ser que el argumento del diputado en verdad está sesgado por su ideología y carece de rigor científico que se establece para determinar que su aseveración no es ideológica. Además, se puede relacionar que la militancia del diputado en cuestión siempre tendrá que seguir los principios de su partido y como se vio con anterioridad estos están ligados a un Estado de menor tamaño, por mercado y que prioriza las libertades personales.

Otra intervención interesante es la del entonces diputado Faud Chain, militante del partido Demócrata Cristiano (DC), el cual en ese entonces se encontraba en la coalición de gobierno pero que su partido en ciertos momentos se mostró bastante contrario a ciertos puntos establecido en el proyecto de reforma tributaria. Se hace interesante ver su postura sobre la PYMES, la cual sigue la

línea de lo que se entiende como una buena política tributaria respecto al principio de simplicidad de la ley, tal como lo da a entender en su intervención:

Las pymes son muy heterogéneas, por lo que aplicarles instrumentos iguales a empresas que son muy diversas, terminará siendo injusto. No obstante, también cuesta explicar y entender un entramado tan complejo de beneficios tributarios o incentivos para a las pymes. Existen cerca de 50 incentivos tributarios a los que pueden acogerse las pymes. Sin embargo, solo 3 por ciento de ellas accede a más de uno. ¿Qué pasa con el 97 por ciento restante? ¿Acaso esos empresarios son tontos, no quieren aprovechar los beneficios? (Historia de la LEY 20.780, 2018, pág. 641)

Esto es bastante consistente respecto a lo que como se me menciono con anterioridad que debe buscar una política tributaria. Se presenta un dato duro que hace una mención específica a una situación real que sucede con el sistema tributario y se plantea una búsqueda de mejorar las condiciones para la tributación de las PYMES. Sin embargo, tomando la definición de ideología de Karl W. Deutsch se puede ver con claridad que esto se encuentra dentro de las políticas que se desean establecer y que plantea el diputado respecto al fondo de la política tributaria de la PYMES, además que puede ver que esto también difiere con lo expresado en el proyecto de reformar del gobierno y los fondos y modificaciones presentadas. Por lo cual a pesar de ser un argumento técnico que está sustentado en base a lo que debería ser una buena política tributaria, se puede ver que el argumento esta permeado por la ideología del partido en el cual milita su diputado.

Finalmente, en su primero trámite en el poder legislativo y después de la exposición de expertos y las diferentes autoridades, el proyecto fue despachado sin mayores modificaciones respecto a cómo entro en lo que concierne a la tributación de la PYMES. Quizás el cambio más significativo se dio en la modificación del 14 TER 1 letra c) i), al cual se le agrego la siguiente acotación “Con todo, podrán acogerse a las disposiciones de este artículo las rentas que provengan de la posesión o explotación de bienes raíces agrícolas”, esto tiene un carácter determinante en la tributación de ciertas empresas, ya que la ser modificado los regímenes de renta presunta, se busca que la gran mayoría de los cumplen los requisitos tributen en el nuevo 14 TER, por lo cual

se decide dejar entrar a este determinado grupo de contribuyentes a este régimen de contabilidad simplificada. Esto a pesar de estar basado en un criterio técnico respecto al impacto que se genera en la tributación de dichos contribuyentes respecto a este nuevo régimen, no deja de estar exento de la ideología de fondo que del proyecto, ya que como expresa el ministro en sus exposiciones hay ciertos regímenes tributarios que están siendo utilizados para la evasión o elusión de impuesto, por lo cual al dejar entrar a ese tipo de contribuyentes a este régimen, pretende disminuir la erosión de la base tributaria de los contribuyentes mencionados.

Durante la segunda etapa del proyecto el cual se tramita en el senado, la discusión también contó con comentarios y aportes de los diferentes actores, los cuales expusieron sus puntos respecto a los impactos que podría tener el nuevo 14 TER como régimen simplificado para la tributación de las PYMES.

Dentro de los expertos que exponen, es interesante ver los puntos del ex Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, quien indica que el proyecto respecto a la PYMES no incentiva la inversión y que el tema de la depreciación solo privilegia a las empresas que poseen activos fijos y que no va en la dirección del conocimiento.

Otro punto interesante respecto al fondo de la reforma tributaria es el expresado por el colegio de contadores, los cuales acotan que las “exigencias para acogerse a los beneficios tributarios del artículo 14 ter de la ley sobre impuesto a la renta, que conforme a las normas transitorias del proyecto de ley, previamente obligarían al contribuyente a tributar íntegramente los montos acumulados en el FUT, constituyéndose en una posible barrera de entrada, contrario al objetivo buscado por la iniciativa legal” (Historia de la LEY 20.780, 2018, pág. 1044). Lo expresado en este punto es una crítica sustentada en cuál es el origen de este nuevo régimen y que era lo que buscaba, pero que, al momento de generar estas restricciones de entrada, que vendría hacer el pago de los montos acumulados en el FUT, se genera una complejidad para el contribuyente al momento de decidir por el régimen en el cual debería tributar. Lo interesante de este punto, es que, a la realidad técnica respecto a la tributación de los saldos acumulados, está completamente atravesado por la ideología del proyecto la cual es busca una mayor recaudación y la eliminación

del FUT, pero al mismo tiempo por esta ideología genera una contradicción a la simplificación para los contribuyentes, que vendría hacer un aspecto central de la reforma y de los requerimientos para una buena política tributaria.

Otra intervención es la de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC). En su exposición determina que sería adecuado extender los beneficios de los extintos régimen 14 bis y quater a toda la tributación de la PYMES. Esto lo sustenta en el método utilizado por el SII para la clasificación de las empresas, el cual era en base al nivel de venta, y que en ese momento llegaba hasta 100.000 UF en lo que respecta a empresas que pueden ser categorizadas como PYMES. Esto presenta una realidad respecto a unificar todo el sistema de tributación para las PYMES en uno solo y no dejar marginadas a empresas que antes tenían un régimen de tributación para PYMES y que por los cambios se vieran afectadas por la reforma.

Después de la intervención de los diferentes gremios, especialistas, académicos. El gobierno accede a modificar ciertos aspectos de la reforma tributaria que para los expositores podían estar afectando la estructura tributaria y que podría afectar a los contribuyentes. Es durante el trámite en el senado, donde el gobierno y la oposición suscriben un protocolo de acuerdo donde se comprometen a modificar ciertos aspectos del proyecto que en palabra de los diferentes expositores no beneficiarían o afectarían a ciertos contribuyentes. Finalmente se aprueban todas enmiendas unánimes aprobadas por la Comisión de Hacienda, incluidas las normas orgánicas constitucionales (33 votos a favor, un voto en contra y una abstención). En esta aprobación se puede ver que las ideologías imperantes en una primera etapa, por la centro izquierda y la centro derecha, parecen haber sido dejadas del lado en torno al debate técnico y la búsqueda de una buena política tributaria.

Lo relevante de esta gran reforma que se llevó a cabo era poder eliminar lo que para el conglomerado de centro izquierda era considerado el gran problema de la tributación en Chile, el FUT, esto se logró realizar después de que el proyecto inicial presentado por la presidenta Michelle Bachelet presentado y en el cual se puede apreciar a la ideología de centro izquierda que tenía el gobierno. Al aumentar la tasa de impuestos corporativo y de persona, además de eliminar el FUT y generar nuevos regímenes de tributación, para de esta

forma tratar de reducir la elusión fiscal por parte de los contribuyentes. Desde la perspectiva de la PYME, bajo el criterio técnico optado por el gobierno, unificar a todas las empresas que cumplieran con este criterio en un solo régimen, para de esta forma eliminar los demás regímenes de tributación para PYME que existían y que para la coalición de gobierno y sus analistas estaba siendo utilizada para realizar diferente elusión. Además, sin dejar de lado la política económica de crecimiento que el sector tiene, se introdujeron incentivos para las PYMES. Por parte de la oposición de centro derecha y sus diferentes actores, se criticó la reforma por perjudicial para el crecimiento y no permitir elección a los contribuyentes al momento de elegir el régimen de tributación de si esta era PYME. Adicionalmente se solicitó aumentar el tope para las empresas que pudiesen ser catalogadas como PYME, para de esta forma que empresas que pudiesen tener mayor ingreso también se vieran favorecidas por este nuevo régimen, aquí se puede ver la ideología del sector en defender a las empresas y las libertades individuales y que están se tiene que ver solo reguladas por el libre mercado. Finalmente, y tras todo el trámite realizado en el congreso, los sectores involucrados y tras poder exponer sus puntos y mostrar cada cual era la ideología que estaba marcada en su sector, se logró llegar al acuerdo de esta nueva ley. Se puede ver que en lo que respecta a la ley 20.780 y las ideologías que se vieron involucradas en su trámite legislativo, el cual según el modelo de GTPP corresponde al cuarto punto de la elaboración de la una ley tributaria, es el momento donde todos los sectores que se verán impactados por esta nueva ley pueden plantear sus puntos y ser escuchados y que es el momento de toda la discusión que se ve el debate técnico-ideológico que tiene cada sector.

4.2 ANALISIS DE LA IDEOLOGIA DE LEY 20.780

Dentro de los aspectos que se vieron modificados para la PYMES, el criterio utilizado de ventas para determina su clasificación se ve modificado a 50.000 UF en los últimos tres años comerciales y que no exceda las 60.000 UF en un año. Además, este mismo criterio se ve modificado para las empresas que inicie actividades y que su capital efectivo no supere las 60.000 UF.

Otro cambio importante hace referencia a lo que podrán hacer con los créditos acumulados en los registros de las empresas que se acojan a este régimen, ya que podrá ser imputado a los impuestos finales de los contribuyentes. En este punto se puede ver que claramente la ideología que planteaba en un momento el gobierno para la tributación de la PYMES se vio modificada, ya sea por los técnicos o por la ideología de los sectores de centro derecha, ya que se permite seguir utilizando créditos contra los impuestos finales y no se eliminan completamente los registros existentes en la empresa que se quisieran acoger al nuevo 14 TER.

También agrega modificaciones estructurales respecto a la tributación de dicho régimen que en antes no estaban, como la utilización de pérdidas del ejercicio anterior y que serán reconocidas como un egreso al inicio del ejercicio inicial. Así como agrega que los ingresos devengados y gastos adeudados de ejercicio anterior, no podrán ser reconocidos nuevamente por el contribuyente al ingresar al nuevo 14 TER.

Igualmente agrega nuevos puntos al cálculo de la base imponible. Fijando de manera más expresa como serán los registros con los cuales se calculará la base imponible, dado a que indica de forma textual que se entenderá por ingreso y egresos. Para finalmente agregar ciertas exenciones del IDPC para ciertos contribuyentes que cumplan los requisitos que se establecen. Así como también agrega puntos por los cuales los contribuyentes podrían ser expulsado del régimen.

La medida más importante agregada a este régimen es la creación de la letra C, la cual viene a crea un incentivo al ahorro a empresas que tributen en el régimen A) o B) pero que bajo el criterio de las ventas anuales pueden ser clasificada como medianas empresas, y que viene a crean un monto deducible a la base imponible según el monto que mantengan invertido en la empresa.

En la tercera parte de la tramitación y vuelta a la cámara de diputados. No se realizaron grandes modificaciones a la ley, ya que mantuvo lo que venía desde el senado. Así fue como también fue aprobada por la mayoría.

Después pasa al trámite del tribunal constitucional, donde una vez mas no tiene grandes modificaciones respecto a la tributación de la PYMES.

Después del trámite constitucional vuelve a la cámara de diputados donde es aprobada una vez más y queda lista para su publicación.

Finalmente, la Ley es publicada el 26/09/2014.

Entre lo que se plantea desde el mensaje presidencial y el proyecto de ley que es aprobado, en lo que respecta a la PYMES, se generan una gran serie de cambios durante todo el proceso. El proyecto en una primera instancia y en base a la ideología entendida como un mapa sobre la política del gobierno, se ve bastante modificado. En un principio se planteaba un régimen simple, con un grupo determinado de contribuyentes acotados por el criterio de ventas anuales. Esto durante la discusión, en sus diferentes etapas, se ve alterado. Ya sea por la postura de expertos, gremios o la oposición, por lo cual se van perdiendo la ideología inicial, esto se da ya a que el gobierno pareciera escucha a los técnicos de los diferentes sectores y que por acuerdos para la aprobación del proyecto de ley, considera que el impacto que genera esto en su nueva reforma no es ideológicamente tan distinto a lo que ellos buscan, por lo cual opta aceptar dichas propuestas. Hay principios como el de la simplicidad que se van viendo afectados por la ideología de ambos sectores políticos, y que con la evolución del proyecto se va haciendo más complejo.

Con fecha 9/12/2015 la presidenta Michelle Bachelet manda al congreso otra reforma tributaria. En esa busca simplifica y perfeccionar aspectos que pudiesen haber quedado pendientes en la gran reforma efectuada un año antes.

Uno de los puntos más importantes de viene a modificar este proyecto respecto a la PYMES, es el aumento del incentivo al ahorro otorgado en el proyecto anterior. En este caso se pretende aumentar el beneficio del 14 TER letra c) a los contribuyentes del 14 A) de hasta un 50% de deducción de la renta líquida de lo reinvertido, dejando un tope máximo de 4.000 UF para la deducción.

Adicionalmente, para simplificar y dejar más claro el tema de las normas de relación que afectarían a las empresas de estén acogidas al 14 TER. Es por esto por lo que el proyecto que ingresa al congreso se determinan modificaciones para las normas de relación ya existentes. Además de generar

modificaciones en la Ley N° 18.045. que está directamente relacionada con las normas de relación.

En el informe entregando por la comisión de hacienda, el ministro indica que además se viene solucionar errores que se traían desde la ley anterior:

“En el presente proyecto, destacamos la solución que se da a los saldos pendientes de tributación antes de ingresar al sistema simplificado, que consiste en diferir dichos ingresos en 5 años.” (2018, pág. 159)

Además, el informe indica que el incentivo al ahora establecido en el 14 ter letra c) sea también para el régimen 14 ter

5. CONCLUSIONES

Los proyectos de ley de la presidenta Michelle Bachelet (Ley 20.781 y 20.899) fueron en un primer momento catalogados de estar segados ideológicamente por parte de la oposición y deja de lado los criterios técnicos para la elaboración de reformas tan ambiciosas.

Con el desarrollo del trabajo y el análisis de que se podía entender por ideología desde un punto de vista político, además de ver de cuáles eran los componentes técnicos que se debían tomar en cuenta para la elaboración de una política tributaria. Se puede afirmar que efectivamente dichos proyectos de ley estaban marcados por la ideología socialdemócrata que quería implantar la coalición de gobierno de ese entonces. Sin embargo, solo atribuir que el debate es ideológico por parte del gobierno, es un error, ya que como se vio durante el desarrollo del trabajo los partidos y gremios de oposición también tiene marcada su ideología neoliberal y esta fue tomada en cuenta por parte del gobierno durante la tramitación de ley en el poder legislativo.

Es por eso, que efectivamente la reforma tiene la ideología del gobierno, pero de igual forma también se vio influenciada por la ideología de la oposición, ya que de no ver sido así y no haber escuchado a los diferentes actores, es probable que la reforma nunca hubiera sido aprobada.

Esto se debe a que al ser la tributación un hecho económico, siempre se ve rearmada por la ideología de los sectores políticos que se vean involucrados en la elaboración y tramitación de estas leyes. Ya que ambos sectores trataran de velar por sus principios y por el ideal de sociedad estimen convenientes.

Eso por esto que la tributación de la PYMES en estas reformas absorbe la ideología de ambos sectores, es más, siempre se mantiene siendo una política de tributación basada en el libre mercado. Que finalmente es la ideología dominante en modelos de sociedad en Chile.

6. REFERENCIAS

- Atria, J. (2014). *Tributación en Sociedad*. Santiago: Uqbar.
- Barra, P. (2006). *Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile*. Buenos Aires: Documento preparado para el seminario "Estrategias Fiscales y Cohesión Social" de EUROSOCIAL.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). *Historia de la Ley 20.899: Simplifica el Sistema de Tributación a la Renta y perfecciona otras disposiciones*.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). *Historia de la LEY 20.780*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Castro, S. (1973). *"El Ladrillo": Bases de la política económica del gobierno militar de Chile*. Santiago: CEP.
- CEPAL. (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas de América Latina*.
- Deutsch, K. W. (1976). *Política y Gobierno*. Madrid: Fondo de cultura económica .
- Felipe Larrain, R. C. (2014). *Reforma Tributaria: Impacto económico y propuesta alternativa*. Santiago: CAPLES UC.
- Felipe Larrain, R. V. (2001). *La transformación económica de Chile: Un cuarto de siglo de reformas fiscales*. Santiago: CEP.
- Historia de la ley: D.L.N°824: Artículo 14 bis Régimen de tributación simplificada*. (s.f.).
<https://www.udi.cl/principios-2/>. (s.f.). Obtenido de <https://www.udi.cl/principios-2/>.
- Jorrot De Luis, M. (1996). *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria*. Obtenido de https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm
- Junquera Varela Raúl Félix, P. H. (2002). Regímenes Especiales de Tributación para las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina. *Revista de Administración Tributaria*.
- Larrain, J. (2007). *El concepto de ideología. Vol. 1*. Santiago: LOM.
- Larrain, J. (2007). *El concepto de ideología. Vol. 1*. Santiago: LOM.
- Ley 18.775* . (1989).
- Libertad y Desarrollo . (2014). *REFORMA TRIBUTARIA: MUY LEJOS DE SER PRO PYME*. Santiago: LyD.
- Mariano Alvarez; Jose E. Duran; CEPAL. (2009). *Manual de la micro, pequeña y mediana empresa*. San Salvador.
- Oficina de estudios tributarios. (1960). *El sistema tributario chileno (Segunda ed.)*. Santiago.

Ojeda, P. I. (s.f.). *Hacia una moderna economía de mercado*. Obtenido de <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/mc0032316.pdf>.

ONU, CIAT. (2014). *Medición de los costos de transacción tributarios en pequeñas y medianas empresas*. ONU.

Smith, A. (1766). *La riqueza de las naciones*. Fontana.

Trigueros, M. P. (2012). *Regímenes simplificados de tributación para los pequeños contribuyentes en América Latina*. CIAT.