Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

Efectos de la Reforma Tributaria en la PYME

Salvador Valdés P.
José Ignacio Llodrá V.

Documento de Trabajo N° 18

15 de julio 2015

www.clapesuc.cl

Los efectos de la Reforma Tributaria en la PYME[1]

Salvador Valdés P.[2] y José Ignacio Llodrá V.[3]

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPES UC

Documento de Trabajo N° 18, 15 de julio 2015

Resumen

- Se mide el grado en que la reforma tributaria de 2014, cumple el objetivo de reducir la desigualdad a partir de 2017, cuando regirá plenamente.
- Este estudio analiza a PYMEs con utilidades entre $2 y $25 mill./mes; y a empleados de alto ingreso (entre $1 y $9 millones al mes, sin cónyuge). Las empresas grandes y sus dueños no están consideradas.
- Estas PYMEs importan porque dan el 36% del empleo, y estos empleados son los únicos cuyos impuestos personales a la renta superan 2% del ingreso.
- Los objetivos públicos evaluados son la equidad horizontal, es decir cobrar lo mismo a quienes ganan lo mismo, e introducir mecanismos más eficientes para incentivar el ahorro.
- Se desarrolla un indicador de carga tributaria para ahorro ocasional, aplicable tanto a empleados de alto ingreso como a PYMEs (sumando los impuestos sobre la empresa y sus dueños). Toma en cuenta los tributos al ahorrar, durante la acumulación y al retirar el ahorro para consumir. Cuantifica las ventajas del diferimiento del impuesto corporativo y las ventajas del APV, y toma en cuenta las franquicias a la PYME (Art. 14 TER A y C).
- Se encuentra que la reforma triplica la dispersión de cargas entre PYMEs, según si cada una puede reestructurarse a bajo costo y a tiempo para acogerse al trato más favorable.
- Al identificar los costos de cumplimiento de la reforma, aún suponiendo que el SII dicta todas las circulares a tiempo, se encuentra que la importancia de dichos costos es suficiente para impedir a muchas PYME acogerse al trato más favorable. Por eso, la reforma aumenta la desigualdad entre PYMEs de modo muy marcado.
- Respecto a la desigualdad entre empleados y PYME que ganan lo mismo, se encuentra que, en el papel la desigualdad puede disminuir, pero en la realidad en muchos casos la inequidad cambiará de signo a favor de los empleados de alto ingreso.
- En resumen, esta parte de la reforma tributaria aumentó la desigualad.
- Respecto al objetivo de incentivar el ahorro, se encuentra que sube muy significativamente el gravamen extra a los proyectos de mayor horizonte de tiempo. Eso excluye a la PYME de los buenos proyectos de largo plazo y aumenta la desigualdad.
- Se proponen reformas para ser legisladas antes de 2017, para cumplir los mismos objetivos de manera más efectiva y con menores costos de cumplimiento.

[1] Agradecemos los comentarios de Miguel Zamora, Rodrigo Cerda, Felipe Larraín y Fritz Foley, y de otros asistentes al seminario interno realizado en Clapes UC el 27 de marzo de 2015, y el aporte de Francisco Moreno. También agradecemos a los participantes en dos desayunos: Miguel Zamora, Carolina Fuensalida, Gerardo Varela, Sebastián Portales, José Domingo Peñafiel, Rodrigo Cerda, Karin Moore, Gerardo Montes. Cristián Blanche, Rolf Lüders, José Ramón Valente, Jorge Quiroz, Felipe Bravo y José Francisco Klapp. Ellos no son responsables de lo afirmado en este estudio, pues esa responsabilidad es de los autores.

[2] Profesor de Economía P. Universidad Católica, Coordinador Microeconómico CLAPES UC, svaldesp@uc.cl

[3] Magister en Economía P. Universidad Católica, Investigador CLAPES UC, jillodra@uc.cl

1. Resumen Ejecutivo

El gobierno que asumió en Chile en 2014 prometió en su programa realizar una reforma tributaria[4] que reduciría la desigualdad:

"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." [5]

Estos objetivos se conocen también como minimizar la "desigualdad horizontal", que es la diferencia de trato entre los ingresos del trabajo y el capital, y las diferencias de trato entre empresas de igual ingreso. La "desigualdad vertical" se reduce cuando quienes ganan más aportan proporcionalmente más tributos.

Los reformadores de 2014 (ver Jorrat 2012; Jorrat 2013; Agostini, Martínez y Flores 2012; Agostini 2013; Jorrat 2009; Cantallopts, Jorrat y Scherman 2007) propusieron priorizar estos objetivos de equidad en la fase de elaboración del programa de gobierno.

También quitaron prioridad al impacto de sus propuestas sobre los salarios y el empleo. Sin embargo, es sabido que el impuesto a la renta estándar sin correctivos grava dos veces el ahorro: una vez cuando es generado y, otra vez, cuando el ahorro produce rentabilidad (Fisher, 1939). A nivel macro, un menor ahorro reduce el empleo e impide que suban los salarios. Esto ha sido confirmado por la evidencia empírica internacional de Arulampalam et al. (2012), de Lee y Gordon (2005) y de Cullen y Gordon (2007), quienes encuentran que una mayor tasa de impuesto a la renta de las empresas (y a sus dueños) castiga en el mediano plazo el nivel de los salarios. Esto ocurre por vía de una menor acumulación de capital y por una mayor migración del capital hacia otros países. Para Chile, Vergara (2010), Cerda y Larraín (2010) y Larraín, Cerda y Bravo (2014) también encuentran que las alzas en el impuesto corporativo reducen el empleo en Chile, siendo el efecto mayor en las empresas pequeñas y medianas.

Con el fin de mitigar el maltrato al salario y al empleo propinado por el impuesto a la renta, muchos países han creado correctivos. Ellos no son "franquicias" en su sentido estricto de exención o privilegio, porque sólo las desviaciones respecto a un impuesto óptimo podrían ser calificadas como tales.[6] Debido al doble gravamen ya indicado, el impuesto al ingreso estándar no es óptimo, y estos correctivos son bienvenidos.

---

[4] Nos referimos a la reforma tributaria contenida en la Ley N° 20.780 del 29 de septiembre de 2014. La versión inicial se presentó el 1 de abril, pero fue modificada durante la tramitación.

[5] Textual del programa de gobierno de la candidatura de M. Bachelet, página 24. Este texto también fue incorporado de manera íntegra en el mensaje N°24-362 (proyecto de ley de la reforma de 2014), pág. 5-6.

[6] Si no fuera así, se incurre en contradicciones. Por ejemplo, los correctivos verdes a algunos impuestos, que favorecen un medio ambiente limpio, tendrían que ser tildados de franquicia. Por eso, aquí reservamos el término "franquicia" para los regímenes especiales que favorecen a las pequeñas y medianas empresas. Está establecido en la literatura que un impuesto al consumo progresivo es superior a un impuesto a la renta.

Este estudio es el primero que mide la desigualdad con y sin esta reforma, con el fin de determinar si su principal objetivo se cumplirá cuando entre en plena aplicación, a partir del 1° de enero de 2017. Este trabajo aporta a este debate de varias maneras.[7]

Primero, hace un esfuerzo metodológico, al desarrollar un indicador de carga tributaria sobre el ahorro ocasional, que suma la carga de cada PYME (pequeña y mediana empresa formal) con la de sus socios, y considera las otras rentas del cónyuge. Otra fortaleza es tomar en cuenta las 3 fases en que operan muchos correctivos al impuesto a la renta: cuando se ahorra, en los años intermedios, y cuando se retira para consumir. Este indicador también permite modelar tres franquicias a las PYMEs: el régimen alternativo de flujo de caja (14 TER A) y los dos estímulos a la reinversión (14 TER C(a) y C(b)). Además permite modelar la carga sobre los empleados con y sin APV tipo B y tipo A.

Con todo, este indicador no predice cómo variará el comportamiento de los contribuyentes frente a cambios en la carga. Por eso, los resultados deben interpretarse como de corto plazo, indicando el impacto inicial, antes de que las personas varíen el grado de informalidad y los días trabajados al año.

Segundo, este estudio aplica el indicador de carga tributaria a un conjunto acotado de contribuyentes: PYMEs con utilidades entre $1 y $24 mill. al mes; y empleados de ingresos entre $1 y $9 millones al mes sin cónyuge. Al sumar el ingreso del cónyuge, el ingreso familiar del empleado va desde $2 a $10 millones al mes y el ingreso familiar de los dueños de la PYME va desde $2 a $25 millones al mes (desde USD 42.000 hasta USD 500.000 anuales brutos[8]). Las empresas grandes no están consideradas aquí, sino en otro estudio.[9]

Estos grupos importan porque estas PYMEs dan el 36,3% del empleo total en Chile (Correa y Echavarría, 2013), y porque estos empleados son los únicos que pagan un impuesto personal perceptible (tasa media superior a 2% del ingreso). El rango de ingresos de los empleados estudiado aquí se inicia en el percentil 91,93 de la distribución del ingreso de los contribuyentes chilenos del impuesto a la renta en 2013, y termina en el percentil 99,7 (fuentes: ver Anexo I). En el caso de la PYME se extiende el análisis hacia aquellas con utilidades mensuales entre $10 y $24 millones al mes porque este segmento da muchos empleos.

[7] No se analiza aquí el impacto en equidad de otros aspectos de la reforma de 2014, no relacionados con el impuesto a la renta. La mayoría de esos otros aspectos fueron regresivos.

[8] Usando un tipo de cambio similar a CLP 570 por 1 USD, que corresponde al promedio de la cotización del dólar de Estados Unidos observado durante el año calendario 2014.

[9] Sólo diremos que los accionistas chilenos (directos y vía fondos de pensiones) en las grandes empresas chilenas pagarán más impuestos con la reforma de 2014 si no cambian su comportamiento, aunque tengan bajos ingresos. Las microempresas formales también están fuera del rango estudiado. Este estudio tampoco analiza los casos de tributación por renta presunta (pequeños agricultores, transportistas y mineros).

El primer resultado de este estudio es que la reforma de 2014 ampliará la desigualdad *entre PYMEs*, según si a cada una le es posible adecuar a bajo costo y oportunamente su estructura legal y de propiedad. En efecto, encontramos que las diferencias de carga entre regímenes son más de tres veces mayores que antes de la reforma, llegando a 10,4 puntos porcentuales del ingreso total.

En el papel, el régimen más favorable para las PYME en la mitad inferior del rango de utilidades estudiado aquí, es el régimen alternativo de flujo de caja (art. 14 TER A), y para las PYMEs en la mitad superior del rango, es la renta atribuida combinada con la franquicia a la reinversión del art. 14 Ter C (a). Sin embargo, el segundo de estos regímenes no es alcanzable para aquellas PYME donde hay un socio que sea persona jurídica, pues los costos de cumplimiento propios de la renta atribuida se hacen enormes (para una descripción de esos costos, ver Valdés 2014). Si ese socio no está dispuesto a vender o transformarse, el acceso a aquella franquicia será imposible.

La exigencia de sumar las ventas de las empresas relacionadas también eleva los costos de cumplimiento, porque es un concepto que sólo las grandes empresas, no estudiadas aquí, saben usar. Por eso, otro grupo de PYMEs será bloqueado o intimidado por esa exigencia y quedará fuera del régimen más favorable. Otras PYMEs serán afectadas por los plazos de los requisitos y por las penalidades a los cambios de régimen, y no lograrán transformarse oportunamente antes del 31 de diciembre de 2016, que es la fecha límite para ello. Por su parte, el régimen alternativo de flujo de caja (art. 14 TER A) presenta una compleja mezcla de costos y beneficios especiales (perder acceso a beneficios de zonas extremas, a franquicia SENCE, a franquicia I+D, a beneficios a energía solar y capital de riesgo; multas en caso de aumentar la inversión financiera y en propiedades por sobre umbrales difíciles de controlar; bajar costos por contabilidad simplificada y por exención implícita de la patente comercial, pero perder acceso al crédito por falta de contabilidad) que dificultan la decisión sobremanera.

Para todas las PYME, el acceso al mejor régimen depende también del costo de reestructuración. Pero el costo fijo de reestructuración crece bruscamente en esta reforma, pues la limitada oferta de expertos tributaristas tiende a servir en último lugar a las PYME. Por otro lado, la multiplicación de regímenes (veremos 5) eleva sustancialmente el tiempo requerido para atender a cada cliente. Este tope de capacidad es más agudo en regiones, donde hay menos contacto con tributaristas. En caso de inacción, la PYME con un socio persona jurídica, situación frecuente en la mitad superior del rango de utilidades, será asignada a un régimen con impuestos mucho mayores a contar del día 1° de enero de 2017 y no podrá cambiarse por 5 años.

Al triplicar la dispersión de cargas entre regímenes, la reforma *aumenta la desigualdad* entre PYMEs de igual ingreso y ahorro, en una magnitud, identificada en este estudio, que es sorprendente. El fuerte incremento en la desigualdad descrito aquí, no es mitigado por una eventual implementación “impecable” por parte del Servicio de Impuestos Internos, en cuanto a emisión de circulares. Esta

nueva desigualdad no estaba en el programa de gobierno ni fue defendida en el debate parlamentario.

Ello también debe evaluarse en el contexto de la escasez de información que sufre la mayor parte de la PYME. Esta escasez también suben por otra razón: la reforma contiene una nueva norma anti-elusión que aumenta las facultades discrecionales del SII, que le permite reclasificar operaciones por medio de designarlas como "elusivas". Estas atribuciones se potencian con la ley N°18.120 de 2009, que prohíbe a los contadores representar al contribuyente ante del SII por diferencias mayores a $1,5 millones (Art. 129 del Código Tributario).

Otro objetivo explícito de la reforma de 2014 fue aumentar la similitud entre los gravámenes sobre empleados, como por ejemplo altos directivos del Estado, asesores de ministerios y gerentes en empresas grandes, estatales y privadas, y sobre PYMEs que tienen igual ingreso y ahorran la misma cantidad.

Sin embargo, se encuentra que la pretendida inequidad sólo era perceptible (mayor de 3 puntos porcentuales) para empleados con un ingreso mensual muy alto. En concreto, esa inequidad existía para ingresos superiores a $6,5 millones al mes, respecto de PYMEs en el régimen general, y para empleados con ingresos superiores a $4 millones respecto de PYMEs acogidas a la franquicia del art. 14 quáter. La situación de mayor prevalencia era la opuesta, pues la carga del impuesto a la renta sobre las PYME en el régimen general era superior a la carga sobre empleados, cuando el ingreso era hasta $4,5 millones al mes por familia (sumando otras fuentes de ingreso del cónyuge).

El tercer resultado se refiere a la situación con reforma: en el papel, si la PYME pudiera reestructurarse a bajo costo y en un corto período de tiempo para acceder al régimen más favorable, y si el costo de cumplimiento fuera igual en todas las opciones, la reforma habría reducido levemente la desigualdad entre PYMEs y empleados de alto ingreso. Pero en la realidad, la enorme dispersión de carga que la reforma aplica a las PYME, hace que en muchos casos la inequidad horizontal cambie de signo y favorezca a los empleados. Este insólito resultado nunca estuvo presente en el debate público.

El programa del gobierno también declaró, pensando en los salarios y el empleo, que otro objetivo de la reforma de 2014 sería *"Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión".*[10] Este estudio encuentra que la reforma empeora los incentivos a las PYME a aumentar el ahorro.

Además, se encuentra que con reforma, la selección de proyectos de inversión de mayor plazo por parte de la PYME incrementa sustancialmente su carga tributaria, por ejemplo, en 4,9 puntos porcentuales cuando el plazo del proyecto sube desde 5 a 30 años. Por eso, la reforma favorece el cortoplacismo, excluye a la PYME de los buenos proyectos de largo plazo, lo que aumenta la desigualdad.

[10] Ver programa de gobierno de la candidatura de M. Bachelet, página 24. Este objetivo también fue incorporado en el mensaje N°24-362 (proyecto de ley de la reforma de 2014), p. 5-6.

Otra faceta se refiere al volumen de inversión. Una mayor dispersión de cargas tributarias entre PYMEs, por distintos regímenes tributarios, reduce la cantidad agregada de inversión. Esto ocurre porque un proyecto es rechazado si la PYME que lo idea está en un régimen tributario oneroso, pero hubiera sido aceptado si esa PYME hubiera tenido la suerte de acceder al régimen con carga más liviana. En suma, los incentivos al ahorro empeoran con la reforma, y significativamente.

Respecto de la promesa de que aquellos que tienen más paguen más, los grupos estudiados aquí pertenecen al 8% de mayores ingresos del país, por lo que tienen alguna influencia, aunque bastante menor que las grandes empresas y sus dueños. Se confirma que la reforma permite que los altos directivos del Estado, los asesores de los Ministerios y los ejecutivos de empresas públicas y privadas con ingreso familiar superior a $7 millones al mes, paguen menos que antes, contrariando ese objetivo. La novedad es que las PYME de mayores utilidades pagan más que antes en la mayor parte de los regímenes, excepto en el régimen alternativo con flujo de caja, donde la carga es algo menor que sin reforma.

Los grupos estudiados aquí también tienen una importancia limitada en comparación a las grandes empresas y sus dueños, respecto del objetivo de *"financiar, con ingresos permanentes, la reforma educacional".*

La sección 2 presenta las bases institucionales de las simulaciones. La sección 3 presenta el indicador de carga tributaria sobre el ahorro ocasional y desarrolla su aplicación en distintos regímenes. La sección 4 presenta la reforma, explica las franquicias a la PYME, y analiza el aumento en los costos de cumplimiento. La sección 5 despliega los resultados resumidos en esta introducción. El análisis de sensibilidad queda en la sección 6. Frente a los resultados ya reseñados, la sección 7 propone medidas para legislar antes del año 2017, con el fin de promover la equidad tributaria, el ahorro y el emprendimiento.

2. Bases institucionales para las simulaciones

Se requiere de un criterio para distinguir entre empleados y dueños de PYME, que se describe en esta sección. También se identifica la fuente de la asimetría tributaria entre dueños de PYME y empleados.

Empleados

Siguiendo a las estadísticas laborales, se define aquí como empleado a la persona que trabaja en una organización y está en relación de dependencia con los controladores de esa organización.[11] Esta definición implica que *no es* empleado aquél dueño de empresa que trabaja también en ella.

[11] La relación de dependencia se manifiesta al menos en que otras personas (los controladores) fijan y modifican los objetivos del trabajo desarrollado, destinando el tiempo del empleado.

En el caso más frecuente, el empleado también es sujeto de un contrato laboral, regulado por el Código del Trabajo.[12] Tomaremos en cuenta que este empleado debe pagar las cotizaciones sociales de salud y previsión. Además debe pagar el impuesto a la renta, en el formato del impuesto único de segunda categoría.

Respecto de los empleados, el principal correctivo chileno es el "Ahorro Previsional Voluntario", en aquél uso que está desvinculado de las pensiones de vejez (el uso no previsional). Este es similar a los correctivos de Estados Unidos (401-k pension plans) y Alemania (Riester plans), entre otros. La reforma de 2014 agrega un nuevo correctivo de este tipo, por medio del nuevo artículo 54 bis de la ley de Impuesto a la Renta. Sin embargo, este régimen es similar al APV tipo A, que existe desde el año 2002 y que a diferencia del art. 54 bis, no tiene tope en el monto ahorrado. Por ello es irrelevante en el tramo de ingresos estudiado y no recibirá más atención.

Supondremos que solamente los *empleados* usan los correctivos denominados Ahorro Previsional Voluntario (APV). Estos correctivos benefician a quien realice ahorro por medio de intermediarios financieros registrados y regulados en Chile.[13]

Dueños de PYME

Para ellos, Chile aplica el correctivo habitual en los países de la OCDE, que consiste en el diferimiento (parcial o total) del impuesto final a la renta, en proporción a las utilidades retenidas (ahorros reinvertidos) en la empresa. El diferimiento del impuesto es consustancial a la identidad propia y separada de las personas jurídicas (OECD, 2010).

Otra familia de correctivos, esta vez focalizados a las empresas de menor tamaño (PYME), reduce la base imponible en proporción al monto ahorrado. Chile también los usa, y la reforma de 2014 sustituye el correctivo-franquicia llamado 14 quáter, por otras 3 franquicias, contenidas en el nuevo artículo 14 TER: el A, que ofrece tributación sobre el flujo de caja, y el C, que ofrece dos franquicias a la reinversión. Sus costos de operación y limitaciones se presentan en la sección 4.

Si bien los dueños de PYME también podrían ahorrar acogiéndose a tratamientos similares al APV, sufren una restricción extra: ahorrar en la empresa y además en títulos financieros acogidos al APV requiere de más recursos. Este estudio supone que los dueños de PYME siempre prefieren destinar todo su ahorro a su propia empresa. Ello se justifica porque para la mayor parte de ellos, la inversión en su actividad empresarial representa su mejor oportunidad de inversión.

[12] El caso del empleado "informal" no es estudiado aquí, pues nunca paga impuestos a la renta.

[13] Usar el correctivo APV requiere hacer una declaración anual completa en el formato del "impuesto global complementario". Como esta tarea puede ser compleja, la ley obliga al empleador a realizar parte de esa labor administrativa.

Por otro lado, definimos que el dueño de PYME recibe ingresos provenientes de su empresa o sociedad en calidad de "retiro" de utilidades, y no de sueldos, excepto por el "sueldo empresarial" (se trata de un cifra acotada por ley).

La carga tributaria total para los dueños de PYME es la suma de los impuestos que debe pagar directamente su persona jurídica (la empresa), y los impuestos que deben pagar como personas naturales.

Declaración conjunta para cónyuges

Contrariamente a muchos países de la OCDE, el sistema tributario chileno prohíbe a los empleados casados determinar su impuesto personal a la renta de modo conjunto con su cónyuge. Un efecto de esta prohibición, en un contexto de progresividad del impuesto personal, es gravar más a aquellas familias que eligen que sus miembros se *especialicen* en trabajos remunerados en dinero, por una parte, y en trabajo no remunerado en dinero (por ejemplo aquél prestado en el hogar, no gravado), en comparación a familias no especializadas.

Por ejemplo, compare dos familias con ingresos por $4 millones mensuales (USD 82,800 por año). Ellas difieren en que los cónyuges de la familia A ganan $4 y $0 millones en el mercado laboral, respectivamente, mientras que los cónyuges de la familia B ganan $2 y $2 millones al mes en el mercado laboral. La prohibición chilena de declarar de modo conjunto hace que la familia A pague un impuesto a la renta 2,75 veces mayor que la familia B[14]. Esta es una interferencia indebida del Estado en la vida de las personas, es decir en su división de las tareas del hogar.

La presencia de hijos u otros dependientes tampoco ha sido tomada en cuenta hasta ahora por la escala tributaria chilena.[15] Debido a esta omisión, las autoridades gravan excesivamente a las familias con más hijos y con dependientes que requieren cuidado (inválidos, ancianos no autovalentes), en comparación a las familias sin hijos o con menos hijos. Estas desigualdades contradicen la práctica de 25 de los 34 países de la OCDE.[16] Sin embargo, no fueron eliminadas en la reforma de 2014.

[14] Según la tabla de impuesto Global Complementario que rige el año 2014, en este caso los impuestos de la familia A suman $ 490.258 al año y para la familia B estos impuestos suman $178.114 al año.

[15] La única excepción en Chile es el crédito tributario por hijo que asiste a la educación básica o media, creado en 2012, aunque éste debió excluir de sus beneficios a las familias con ingresos superiores a $1,5 millones al mes (USD 31.830 al año), es decir a todas las que estudiamos aquí. El crédito tributario para gastos de educación de los hijos tiene como requisitos que se refiera a menores de edad matriculados en instituciones aprobadas por el Estado y que asistan al menos a un 85% de las clases. Este crédito permite rebajar el ingreso en 4,4 UF al año por niño, cifra que puede ser dividido por los padres entre sí para la rebaja de su impuesto. También tiene como requisito que la renta de los padres en conjunto no puede exceder las 792 UF al año.

[16] Dentro de los 34 países de la OECD, 14 permiten la declaración conjunta para matrimonios, entre ellos Estados Unidos, Alemania, Francia y España. De aquellos países que no permiten la declaración conjunta, 11 tienen créditos tributarios y exenciones para matrimonios (OCDE 2014).

Sin embargo, la posibilidad de una "declaración conjunta" no puede ser negada a quienes forman sociedades de capital. Si dos cónyuges forman una sociedad de capital, y se distribuyen la propiedad igualitariamente, entonces pueden hacer retiros iguales y cada uno paga su impuesto personal sobre la mitad del retiro total.[17]

Los reformadores de 2014 presentaron esta asimetría como si fuera un privilegio para los empresarios, que a su vez justificaba elevar los impuestos sobre ellos (Agostini et al, 2012). Sin embargo, nuestra revisión de la experiencia internacional favorece la interpretación opuesta: la asimetría se debe a que la ley prohíbe a los empleados una declaración conjunta. La reforma tributaria de 2014 mantuvo incólume esta fuente de desigualdad.

3. Un indicador de la magnitud de la carga tributaria

Esta sección presenta un nuevo indicador de carga tributaria originada en el impuesto a la renta[18], tanto personal como de la PYME, para el caso de ahorro ocasional. Este indicador no considera el efecto que la carga tiene sobre el comportamiento de los agentes económicos; es decir, no hace un análisis de incidencia en equilibrio parcial, por lo que debe entenderse como una medida del impacto de corto plazo del régimen tributario, antes de que los contribuyentes se adapten y cambien su comportamiento.[19]

Las ventajas de este indicador son cinco. Primero, está diseñado para el caso de un ahorro ocasional, que es el relevante para empleados y PYMEs, pues su horizonte es finito.[20] Segundo, toma en cuenta la magnitud del ahorro. Tercero, toma en cuenta los correctivos asociados a las tres fases del ciclo del ahorro. Cuarto, puede ser aplicado a estructuras empresariales de varios niveles y a personas naturales. Quinto, puede captar el efecto de franquicias a la reinversión.

Todo indicador de carga debería distinguir entre el grado de inequidad horizontal en la ley tributaria, y el efecto del número de personas presente en cada combinación de ingreso y ahorro. Para ver por qué, supongamos que los impuestos y los correctivos pro-ahorro están definidos en la ley para lograr perfecta equidad horizontal entre dueños de PYME y empleados. Supongamos además que hay más dueños de PYME que ejecutivos/ altos directivos del Estado

[17] No se modelan conductas como que el cónyuge invente asesorías inexistentes a la empresa. Aquí sólo se modelan retiros de socios que aportan a sociedades de capital.

[18] Por eso, este indicador omite otros efectos de la reforma de 2014 que son regresivos, tales como IVA a las viviendas nuevas de bajo precio, y alzas en impuestos específicos tales como tabaco y alcohol.

[19] También se omiten los efectos de equilibrio general, pues se toman como dados los precios de los factores capital y trabajo. Esta omisión es razonable debido al foco de este estudio en un tramo de la distribución del ingreso que provee una fracción pequeña de las ofertas agregadas de ambos factores.

[20] El caso donde una sociedad elige una tasa de dividendos fija, crea una secuencia de proyectos de inversión a horizontes indefinidos, y no puede ser capturado por este indicador de carga para ahorro ocasional.

en alguna combinación de ingreso y ahorro.[21] Esto último no podría interpretarse como que el sistema tributario es inequitativo horizontalmente. Sin embargo, en este ejemplo los dueños de PYME como grupo acceden en mayor medida a los correctivos pro-ahorro. Ello se debe solamente a que son más numerosos los empresarios que ahorran, no a que su ahorro reciba mejor trato. Sin embargo, Agostini, Martínez y Flores (2012), confunden ambos conceptos en sus medidas de recaudación y de uso agregado del correctivo pro-ahorro. El indicador propuesto aquí permite evitarlo.

3.1. Bases conceptuales para el indicador

En la literatura, se ha definido la recaudación del fisco, y su contracara, la "carga" tributaria total sobre un cierto hogar, como la suma descontada de los impuestos pagados en las distintas fechas del ciclo de ahorro-acumulación-desahorro (Boskin 2003, Brady 2012).

Para un ahorro ocasional, estas fechas son el año en que ocurre el ingreso y el ahorro ocasional (t = 0), y aquél año en que se retira tanto ese ahorro (el capital) como los ingresos extra que éste haya generado en el período intermedio, con el fin de consumirlos (t = N).

El criterio de bienestar para el contribuyente debe utilizar una tasa de descuento de la utilidad (tasa de impaciencia). Ella no depende del régimen tributario. Un criterio general de bienestar es:

(1) $$U^i = u(C_0^i) + \frac{u(C_N^i)}{(1+\delta)^N} \qquad donde \quad u(C_t^i) \equiv \frac{(C_t^i)^{1-\sigma}-1}{1-\sigma}$$

En (1), el bienestar es medido por U^i, la tasa de descuento de la utilidad es δ, y σ es la elasticidad de sustitución intertemporal en el consumo.

Este estudio adopta el supuesto $\sigma = 0$. Esto significa suponer que al consumidor no le preocupa la distribución en el tiempo de los ahorros tributarios, sino solamente la suma total, descontada a la tasa δ. Defendemos este supuesto, sobre la base de que se aplica a un ahorro ocasional, que sólo afecta el consumo en las fechas t = 0 y t =N, y que no aspira a uniformar el consumo total entre períodos.

La tasa de interés que este mismo contribuyente está dispuesto a pagar para adelantar consumo es denotada por D. Esta tasa de interés depende del régimen

[21] El número de personas en cada celda de ingreso y ahorro se origina en las prevalencias de los atributos profundos que determinan los hábitos de ahorro, como tolerancia al riesgo, imprevisión respecto al futuro, educación financiera insuficiente, desconfianza de la administración tributaria, además del ingreso (Benartzi y Thaler 2010, Jones 2012, Alstadsæter et al 2013). Esos atributos se manifiestan también en la elección entre trabajar como empleado y hacerlo como empresario. No es razonable pedir a la política tributaria uniformar estos atributos profundos.

tributario, pues es después de impuestos. Sería un error descontar consumos futuros con esta tasa de interés (D), pues ella es influenciada por el mismo régimen tributario cuya carga se desea medir.[22] Este efecto es capaz de impedir medir la carga, como se comprueba en el caso del impuesto a la renta estándar, es decir sin correctivos, cuya tasa es t_Y. En efecto, ese impuesto actúa en los períodos intermedios reduciendo la rentabilidad neta. Por esto, ese impuesto *disminuye* la tasa de interés que usa el contribuyente para descontar consumos futuros, según $D = R \cdot (1 - t_Y)$, donde R es la rentabilidad del ahorro antes de impuestos. Luego, el uso de la tasa de interés D para medir el bienestar del contribuyente *elevaría* el valor presente de los flujos de caja de t = N. La distorsión es tan grande en este ejemplo, que oculta completamente la presencia de los impuestos intermedios. Aceptar eso sería un error, porque los impuestos intermedios son la esencia del doble gravamen sobre el ahorro propio del impuesto a la renta estándar, como demuestra la literatura (Fisher, 1939).[23]

Dado un ahorro ocasional en t = 0, los consumos de los dos períodos extremos cumplen con las identidades habituales en presencia de impuestos a la renta:

(2a) $C_o^i \equiv y_0^i - T_0^i - S_0^i$ para t = 0

(2b) $C_N^i \equiv y_N^i(S_0^i, T_{intermedio}) - T_N^i\left(y_N^i, S_N^i(S_0^i, T_{intermedio})\right) - S_N^i(S_0^i)$ para t = N

Donde $i = empleado, dueño\ de\ PYME$; C_o^i es el consumo de i en el período t; y_t^i es el ingreso de i antes de impuesto en el período t, que incluye ingresos laborales y del capital, y T_t^i son los impuestos de i en el período t.[24] Los ingresos del capital son los retiros o dividendos de la empresa (caso del dueño de PYME) o las distribuciones desde el APV (caso del empleado). En el caso del dueño de PYME, T_t^i es el total pagado en el período t por la estructura de dos niveles.

S_t^i es el ahorro flujo realizado durante el periodo t, que en t = 0 es el ahorro ocasional que nos interesa, y en t = N es su retiro para consumirlo. N corresponde a la cantidad de periodos de abstención de consumir la suma S_0^i, es decir el horizonte de maduración del proyecto de inversión ocasional acometido.

A continuación definimos la "carga" absoluta. Para alivianar la notación, omitimos el supraíndice i.

La situación base comprende los siguiente: cero impuestos en t = 0, y respecto a cualquier ahorro ocasional iniciado en t = 0, los impuestos extra en t = N y en

[22] De Gregorio (2014) comete este error. En su notación, la tasa de descuento delos flujos de caja es "r".

[23] La literatura sólo utiliza una tasa de interés D única para medir el *costo para el fisco* de distintos correctivos al impuesto a la renta (Boskin 2003, Brady 2012). Ello se justifica porque el fisco tiene un solo presupuesto unificado, y por tanto usa una sola tasa de interés D. Esto no es válido para un contribuyente que compara entre regímenes tributarios que entregan distintos D.

[24] En el caso general, se restan de T_t^i las transferencias públicas. En la mayor parte del tramo de ingresos estudiados, casi no hay transferencias o subsidios desde el Estado, distintos de los tributarios.

fechas intermedias también son cero. Es decir, $(T_0, \Delta T^0_{intermedio}, \Delta T^0_N) = (0,0,0)$ en la situación base.

Además, la situación base supone *cero* ahorro en t = 0. Eesta cantidad de ahorro (cero) es una de las opciones óptimas para un hogar en la situación base, bajo las preferencias indicadas (con $\sigma = 0$), si la rentabilidad bruta del ahorro R es igual o menor que la tasa de descuento de la utilidad δ. Una forma de demostrar esto, reconoce que bajo el supuesto de que $(T_0, \Delta T^0_{intermedio}, \Delta T^0_N) = (0,0,0)$, el impuesto marginal sobre el ahorro ocasional iniciado en t = 0 es cero también ($t_Y = 0$). Por eso, la tasa de interés usada por el hogar para descontar flujos de caja futuros es $D = R$ en la situación base. En general, cuando $D = R$ el hogar es indiferente entre ahorrar distintas cantidades, incluyendo cero.[25] Por lo tanto, el ahorro cero es una de las opciones óptimas en t =0. Eso ocurre justamente en la situación base cuando la rentabilidad bruta del proyecto de ahorro-inversión R coincide con δ. Por esto, nuestro indicador de carga es consistente con la optimización del hogar en la situación base sólo cuando se aplica a proyectos con esta rentabilidad bruta particular (con $R = \delta$).

Se define la "carga absoluta en t = 0", como aquél impuesto hipotético de suma alzada aplicado en t = 0, que lograría la siguiente igualdad:

(3a) $U(T_0 = Carga_0, \Delta T^0_{intermedio} = 0, \Delta T^0_N = 0, S_0 = 0) = U(T_0, \Delta T_{intermedio}, \Delta T_N, S_0)$

La utilidad en la expresión de la derecha mide la utilidad que alcanzaría el hogar en caso de elegir el nivel de ahorro S_0, bajo el régimen tributario $(T_0, T_{intermedio}, T_N)$. No se afirma que esta cantidad de ahorro sea óptima para ese hogar. Justamente lo que se exige a un indicador de carga es que mida el impacto del régimen tributario, antes de que el hogar reoptimice y ajuste su ahorro.

Se advierte que la "variación equivalente" no es apropiada para nuestro objetivo, porque ella enfatiza la optimización del hogar frente a nuevos precios e ingresos. Ello no corresponde para una medida de impacto como la buscada.[26]

Ahora elaboramos cada lado. Combinando (1) y (2), el lado izquierdo de (3a) es:

$$L.izq. = \left(y_o^{base} - Carga_0 - 0\right) - 1 + \frac{\left(y_N^{base} - 0 - S_N^{base}\right) - 1}{(1+\delta)^N}$$

[25] Otra implicancia de $\sigma = 0$ es que si la ley permitiera al contribuyente concentrar sus impuestos en el presente o en el futuro, o distribuirlos en el tiempo, casi siempre elegiría concentrarlos en una sola fecha.

[26] Tampoco corresponde usar el índice de Laspeyres o el de Paasche, pues en ellos no varían los ingresos. Eso deja fuera las variaciones de impuestos al ingreso o renta, que es lo que interesa aquí.

donde y_N^{base} y S_N^{base} son el ingreso y ahorro que habría en t = N de todos modos. Por otro lado, el lado derecho de (3a) es:

$$L.der. = \left(y_o^{base} - T_0 - S_0\right) - 1 + \frac{\left(y_N^{base} + \Delta y_N(S_0, R, \Delta T_{intermedio}) - \left[\Delta T_N(\Delta y_N, \Delta S_N)\right] - \left[S_N^{base} + \Delta S_N\right]\right) - 1}{(1+\delta)^N}$$

donde Δy_N es el incremento de renta acumulado hasta t = N, originado en el ahorro ocasional iniciado en t = 0, $\Delta T_{intermedio}$ son los impuestos en fechas intermedias aplicados a cualquier ahorro ocasional iniciado en t = 0, ΔT_N son los impuestos en la fecha final (t = N) aplicados a cualquier ahorro ocasional iniciado en t = 0, y ΔS_N es el ahorro adicional (negativo cuando es desahorro) realizado en t = N, originado en el ahorro ocasional iniciado en t = 0.

El lado derecho toma en cuenta que se debe soportar impuestos en las fechas intermedias (desde t = 1 hasta t = N-1). Los impuestos intermedios modifican la base sobre la cual se aplican los impuestos en la fecha de retiro del ahorro (en t = N). Esta interacción se capta al medir el consumo en la fecha en que se retira el ahorro, incluyendo las rentabilidades extra que haya generado ese ahorro. Este consumo es el numerador de la fracción a la derecha en (3c).

Reemplazando ambos lados en (3a), y limitándonos a proyectos donde $R = \delta$, se despeja una expresión para la carga tributaria en t = 0:

(3b) $$Carga_0 = T_0(S_0) + \left\{S_0 - \frac{(-\Delta S_N)}{(1+R)^N} - \frac{\Delta y_N(\Delta T_{intermedio}, R, S_0)}{(1+R)^N}\right\} + \frac{\Delta T_N(\Delta y_N, \Delta S_N)}{(1+R)^N}$$

La carga dada por la ecuación (3b) tiene 3 términos. El primero es el impuesto pagado en t = 0, que depende de la cantidad ahorrada o reinvertida, y del régimen tributario.

Para interpretar el segundo término de la ecuación (3b), debe advertirse que:

1. El ahorro realizado en t = 0 reduce el consumo en esa fecha, y en ese sentido es una carga. Esto explica la presencia del término S_0.

2. En compensación, cuando en t = N se retira de vuelta ese ahorro, aumenta el consumo y se aliviana la carga. La cantidad ahorrada originalmente en t = 0 se recoge reconociendo que $-\Delta S_N \equiv S_0$. Esto explica el término $-\frac{(-\Delta S_N)}{(1+R)^N}$. Este término compensa en parte o en su totalidad el sacrificio de consumo en t = 0.

3. Es necesario distinguir aquellos recursos obtenidos en t = N que fueron creados por la rentabilidad del ahorro elegido en t = 0. Ellos son recogidos por el término $\Delta y_N(\Delta T_{intermedio}, R, S_0)$. Como indica esta expresión, estos recursos son función de la cantidad de ahorro original, de la rentabilidad R y de los impuestos pagados en el período intermedio. El signo negativo indica que estos recursos

también permiten elevar el consumo (en t = N), y por tanto también alivianan la carga en el ciclo completo.[27]

4. Si los impuestos intermedios fueran cero – ocurre en algunos regímenes- se cumpliría que $\Delta y_N(\Delta T_{intermedio}, R, S_0) = S_0 \cdot [(1+R)^N - 1]$. Usando esto, y tomando en cuenta que $-\Delta S_N \equiv S_0$, puede verificarse que el segundo término completo sería cero. Sin embargo, esta deseable propiedad vale sólo cuando el proyecto de ahorro posee una rentabilidad bruta $R = \delta$. En cambio, en aquellos regímenes donde los impuestos intermedios son positivos, el segundo término es positivo, y es una medida del peso de los impuestos de los períodos intermedios.

Insistimos ahora la importancia de limitar el uso de este indicador a proyectos con rentabilidad bruta $R = \delta$. Sólo para este tipo de proyecto la situación base sin impuestos hace que tener ahorro cero sea una acción óptima para el hogar, como requiere el indicador para captar el peso de los impuestos intermedios. Por otra parte, si se comparara la carga sobre proyectos de otras rentabilidades, como hace De Gregorio (2014), cada proyecto con rentabilidad distinta aparecería con una carga distinta, pero esa diferencia reflejaría en buena parte la distinta rentabilidad del proyecto, no el peso del régimen tributario.

Con el fin de simplificar más, casi todos los gráficos y tablas de este informe expresan la carga en términos relativos al ingreso antes de impuestos en el presente, denotado y_o^{fam}. Así, el indicador de carga que se simula aquí es:

$$\text{(3c)} \quad CT_i = \left\{T_0(S_0) + \left[S_0 - \frac{S_0}{(1+R)^N} - \frac{\Delta y_N(\Delta T_{intermedio}, R, S_0)}{(1+R)^N}\right] + \frac{\Delta T_N(\Delta y_N, \Delta S_N)}{(1+R)^N}\right\} / y_o^{fam}$$

Las subsecciones que siguen aplican este indicador a empleados y dueños de PYME, tomando en cuenta las peculiaridades de algunas instituciones chilenas.

3.2. Aplicación a empleados, cuando el correctivo es el APV tipo B y A

Este indicador de carga, aplicado al empleado que utiliza el APV tipo B, es:

$$\text{(4)} \qquad CT_{empleado}^{APV\ tipo\ B} = \frac{T_{GC}^e + T_{GC}^c}{w_{emp} + w_c} + \frac{a_{APVB}}{w_{emp} + w_c} \cdot \left(1 - \frac{(1 - tm_N^{APVB}) \cdot (1+R)^N}{(1+R)^N}\right)$$

donde a_{APVB} es el ahorro del empleado por medio del APV tipo B, suponiendo que el tope no es restrictivo. Recordemos que el cónyuge no ahorra con APV.

[27] Como se indicó, se deja fuera los componentes sin relación con lo ahorrado en t = 0, que son los ingresos laborales y las transferencias originadas en t = N.

En el denominador de (4), el ingreso familiar de t = 0 es representado por $(w_{emp} + w_c)$, que corresponde a la suma del sueldo del empleado y su cónyuge. En el numerador, los términos T_{GC}^{i} son el monto del impuesto personal a la renta (global complementario). Este se separa en el impuesto T_{GC}^{e} pagado por el empleado en t = 0 (considerando el correctivo APV) y el impuesto personal a la renta pagado por su cónyuge, T_{GC}^{c}. De este modo, la primera fracción en (4) representa la parte de la carga sobre el empleado que se aplica de inmediato al generar la renta en t = 0.[28]

En la ecuación (4), el correctivo a favor del ahorro es el segundo término, que a su vez está separado en dos partes: la primera corresponde al monto ahorrado en t=0. La segunda parte corresponde a la carga tributaria adicional sobre el empleado, que se aplica en t = N por efecto del ahorro, en valor presente. Se puede ver que por un lado el mayor ahorro aumenta la carga debido al sacrificio de consumo en t=0, pero por otro lado los intereses generados por el proyecto disminuyen la carga. El efecto neto en valor presente sobre la carga depende de la tasa marginal en t = N, que es tm_N^{APVB}, aplicada al ahorro.

También se debe tomar en cuenta que el APV tipo B reduce el impuesto pagado en t = 0, es decir que el primer término cae en $tm_0 \cdot a_0^i$. Si las tasas marginales fueran iguales en t = 0 y t = N, la carga total no dependería del volumen de ahorro. Ello significaría una corrección completa del doble gravamen propio del impuesto a la renta estándar. Sin embargo, el APV tipo B tiene un impuesto especial ("único") cuando es retirado antes de iniciar la pensión, y ese es el caso que nos interesa porque el horizonte de inversión es N, que puede ser anterior al pensionar. Por eso, la tasa de impuesto sobre el retiro tm_N^{APVB} será mayor que la tasa marginal de impuestos en t = N.[29]

Una vez llegado al tope anual de 600 UF para el APV tipo B, el empleado puede acoger el ahorro adicional al APV tipo A y similares.[30] Es importante aclarar que el APV tipo A no tiene límite de tamaño o cupo. En el APV tipo A el ahorro adicional de t = 0 es gravado, porque el ahorro adicional no reduce la base del impuesto personal en t = 0 (el impuesto personal es $T_{GC}^{e} = T(w_{emp} - 600\,UF - 0)$). El correctivo del APV tipo A es que el interés ganado no paga impuestos durante la acumulación. Sin embargo, respecto a los impuestos de t = N, ellos se aplican solamente sobre el interés ganado por el ahorro adicional (al tope que puede ser acogido al APV tipo B). El resultado es una corrección parcial del doble gravamen sobre el ahorro.

---

[28] El impuesto a la renta total de la familia es entonces $T(\cdot) = T_{GC}^{e} + T_{GC}^{c} = T\left(w_{emp} - a_{APVB}\right) + T(w_c)$.

[29] El impuesto "único" a los retiros del APV B que ocurren entes de la jubilación, que es lo que nos interesa aquí, está definido en la ley como: $tm_N^{APVB} = 0{,}03 + 1{,}10 \cdot \left(\frac{T(Y + a_{APVB}) - T(Y)}{a_{APVB}}\right)$.

[30] Los Fondos Mutuos y las cuentas de ahorro voluntario de las AFP tienen el mismo tratamiento tributario del APV tipo A siempre y cuando la rentabilidad real obtenida no supere las 30 UTM en un año calendario.

La reforma de 2014 agrega un nuevo correctivo al doble gravamen sobre el ahorro de empleados, por medio del nuevo artículo 54 bis en la ley de Impuesto a la Renta. Sin embargo, el nuevo correctivo pues tiene efecto idéntico al APV tipo A, que no tiene cupo o límite máximo. Por ello el nuevo artículo 54 bis es ineficaz.

3.3. Aplicación a estructura PYME-dueños, con diferimiento de una parte del impuesto corporativo sobre la utilidad reinvertida, caso general.

En esta estructura se debe sumar la carga de la PYME y la de los dueños, tomando en cuenta los créditos y el beneficio del diferimiento. Reiteramos que este indicador de carga es válido para un ahorro ocasional único, adecuado para PYMEs con horizonte finito, y que no es adecuado para empresas grandes con tasas de dividendo constantes que generan secuenciaa de ahorros sucesivos.

En el denominador de la ecuación (5a), U corresponde a la utilidad de la PYME antes de impuestos, w_s corresponde al "sueldo empresarial" que recibe el/la dueño/a y w_c es el ingreso que el cónyuge obtiene de modo independiente a la PYME. La primera fracción de (5a) representa la parte de la carga que se aplica de inmediato al generar la renta, en t = 0.

(5a) $$CT_{PYME+dueños}^{Diferimiento\ parcial} =$$

$$\frac{t_{1a}U + \left[T_{GC}^{p}(1-q,1-f) + T_{GC}^{c}(1-q,f) - t_{1a}U(1-q)z\right]}{U + w_s + w_c} + \frac{U(1-t_{1a})q}{U + w_s + w_c}$$

$$- \frac{\left[1 - t_{mprom\,N}\right]U(1-t_{1a})q[1 + R\cdot(1-tm_{1aR})]^N + Ut_{1a}qz}{(U + w_s + w_c)\cdot[1+R\,]^N}$$

En el numerador de la primera fracción, t_{1a} es la tasa del impuesto corporativo (de primera categoría, ver valores en el Anexo 1). El producto $t_{1a}U$ es el monto del impuesto pagado por la PYME en el año inicial (t = 0). T_{GC}^{p} es el monto del impuesto global complementario pagado por el dueño/a como persona natural.[31] Por su parte, T_{GC}^{c} es el impuesto global complementario pagado por el cónyuge del dueño7a. Se denomina f a la fracción de las utilidades totales de la PYME que es propiedad del cónyuge, de modo que la fracción del dueño/a es $(1-f)$.

Se denota como q a la proporción de la utilidad neta de impuesto corporativo, que se mantiene invertida en la estructura PYME-dueños. De este modo, la magnitud

[31] Usamos la función $T(\cdot)$ para denotar el impuesto en pesos que determina la escala del Global Complementario. El retiro recibido por el propietario debe ser incrementado (*grossed-up*) con el impuesto corporativo correspondiente al retiro, que es $t_{1a}U(1-f)(1-q)$ para determinar su renta personal imponible. Por eso $T_{GC}^{p} = T(\,U(1-q)\cdot(1-f) + w_s)$. Para el cónyuge, $T_{GC}^{c} = T(\,U(1-q)\cdot f + w_c)$.

de la reinversión en t = 0 es $Reinversión_1 = U(1 - t_{1a})q$.[32] Una mayor tasa de reinversión reduce los retiros o dividendos, por lo cual reduce el impuesto global complementario en el primer período.

El término $t_{1a}U(1-q)z$ es el *crédito tributario*, que rebaja los impuestos personales de ambos socios por la parte *retirada* en t = 0, a cuenta de los impuestos pagados por la PYME. Por referirse a la parte retirada, esta rebaja es proporcional a la parte no ahorrada de la utilidad. El factor "z" indica la tasa del crédito, es decir, qué porcentaje de los impuestos pagados por la PYME puede ser utilizado por los socios como crédito, contra su impuesto personal. En la situación sin reforma, el valor de z es 100% ($z = 1$), mientras que en la situación con reforma se reduce a 65% ($z = 0{,}65$) a partir del año 2017.[33] Así, el numerador de la primera fracción se puede separar en dos partes, (i) el impuesto pagado por la empresa, $t_{1a}U$, y (ii) el impuesto pagado por los socios, que es $[T_{GC}^{p} + T_{GC}^{c} - t_{1a}U(1-q)z]$.[34]

La segunda fracción muestra el aumento en los derechos de los socios sobre la empresa, que al no ser retirados ni consumidos por ellos, son ahorro de su propiedad. Ese aumento de derechos es un sacrificio o carga, que ocurre en t = 0. Para retirar esos derechos, sea en t = 0 o en t = N, la familia debe pagar impuestos, indicados en las demás fracciones.

La tercera fracción en (5a) recoge los frutos de prolongar el ahorro hasta t = N, neto de impuestos, que alivian la carga de haber ahorrado en t = 0. En el numerador, la expresión $\left[1 - t_{mprom\,N}\right]U(1 - t_{1a})q$ es el mayor consumo en t = N gracias el capital ahorrado (la utilidad retenida). La expresión $\left[1 - t_{mprom\,N}\right]U(1 - t_{1a})q[R\,(1 - tm_{1aR})]^{N}$ es el mayor consumo en t = N gracias a la rentabilidad acumulada del ahorro. En ambos términos se resta la tasa marginal promedio del global complementario que corresponde al empresario y su cónyuge en t = N.[35] La tasa de impuestos durante la fase de acumulación, que es tm_{1aR}, corresponde a la tasa del impuesto corporativo para este régimen de tributación.

---

[32] La "reinversión" se diferencia del ahorro flujo, en que éste último se define a partir del ingreso (utilidad) después de *todos* los impuestos. En cambio, la reinversión se define a partir de la utilidad neta de la empresa pero *antes* de los impuestos personales que se pagan cuando la utilidad se distribuye a los dueños. Además, la utilidad de la empresa está disminuida por el sueldo empresarial y las cotizaciones previsionales.

[33] El "sueldo empresarial" opera como un retiro desde la PYME por hasta 72,3 UF al mes, con integración *completa* del impuesto pagado. Es decir, se opera como si $z = 1$ para el "sueldo empresarial".

[34] La Reforma Tributaria del 2014 (Ley 20.780) no cambiará la forma en que se calcula la base del impuesto global complementario. Tampoco eliminará la imputación del crédito tributario para el cálculo de la base del impuesto global complementario, sino que agregará un nuevo impuesto a nivel de los contribuyentes del global complementario. Este nuevo impuesto corresponderá al 35% del crédito tributario. Es decir, si un contribuyente retirase toda la utilidad en el primer año, le correspondería pagar $T_{GC}(U) + (1 - z)t_{1a}U$.

[35] Ella se define, en este caso, como: $t_{mprom\,N} = \left[(1-f)t_{GC}^{p} + ft_{GC}^{c}\right]/(1 - t_{1a})$. Donde t_{GC}^{i} son las tasas marginales personales en t = N.

El último término del numerador de la tercera fracción, toma en cuenta que los socios tienen derecho, en t = N, a usar como crédito una fracción "z" del impuesto corporativo (de primera categoría) que la empresa pagó originalmente en t = 0, que suma $Ut_{1a}qz$. Destaca que este crédito no gana intereses. Por este motivo, cuando se amplía el plazo de acumulación, este crédito vale menos en valor presente.[36]

La tasa de descuento que trae esos frutos al presente (mostrado en el denominador de la tercera fracción) es igual que para los empleados.

Magnitud del correctivo que brinda el diferimiento

El correctivo brindado por el diferimiento de impuestos a este ahorro ocasional, se mide por la diferencia con la carga que existiría bajo el impuesto a la renta estándar, donde el ahorro sufre un doble gravamen. Para determinar la magnitud máxima de este correctivo, analizaremos el caso extremo en que el diferimiento es máximo, para lo cual supondremos que $t_{1a} = 0$ (ello ocurrió en Chile en el año comercial 1990) y que durante la fase intermedia de acumulación también se cumple $tm_{1aR} = 0$. El ahorro sería entonces el monto reinvertido, Uq. Este ahorro ocasional no entra a la base del impuesto personal porque no se ha retirado. Suponiendo además que el cónyuge no es socio ($f = 1$), y que el proyecto tiene rentabilidad ($R = d$), la carga tributaria sobre este ahorro ocasional se simplifica a:

(5b) $$CT_{PYME+Dueño}^{Diferimiento\ total} = \frac{\left\{tm_0 \cdot (U+w_s) - RebajaPersonal_0 + Uq \cdot (tm_N - tm_0)\right\}}{(U+w_s+w_c)}$$

La ecuación (5b) muestra que el diferimiento total tiene sólo dos efectos: reducir el impuesto personal en t = 0, y elevar el impuesto personal en t = N. El efecto de mejorar el retorno durante la fase intermedia de acumulación no se muestra porque se supuso que $tm_{1aR} = t_{1a} = 0$. Si las tasas marginales en t = 0 y t = N fueran iguales, entonces los dos efectos se cancelan, y la carga tributaria no crece cuando aumenta la magnitud del ahorro, representada por Uq.

Se concluye que el diferimiento total ($t_{1a} = 0$) elimina por completo el doble gravamen sobre el ahorro propio del impuesto a la renta estándar. Inversamente, a medida que aumenta la tasa corporativa t_{1a}, se va esfumando el correctivo brindado por el diferimiento al doble gravamen sobre el ahorro.

[36] En el año 2012 y 2013, durante un debate tributario previo, algunos sugirieron agudizar este efecto por medio de reducir el crédito tributario según una tasa de "depreciación" artificial. El caso contrario, en que el fisco acredita intereses positivos, sería un correctivo que mitigaría el doble gravamen sobre el ahorro.

3.4. Aplicación a estructura PYME-dueños con renta atribuida, caso general

El régimen "atribuido" fue creado por la reforma de 2014. En este caso, la totalidad de las utilidades corrientes de la empresa (U) son atribuidas en forma *contemporánea* a los socios de la empresa, para efectos de calcular su impuesto personal a la renta. Es un régimen similar al de la "*S-Corporation*" de EE.UU., con la diferencia de que en Chile la reforma de 2014 lo abrió a estructuras empresariales de 3 o más niveles. La carga tributaria en este régimen es:

(6) $$CT_{PYME+dueños}^{Renta\ atribuida} = \frac{T_{GC}^{p\ \prime} + T_{GC}^{c\ \prime}}{U+w_s+w_c} + \frac{Uq(1-t_{RAtrib1a})}{U+w_s+w_c} - \frac{Uq(1-t_{RAtrib1a})(1+R(1-t_{mprom\ R}\prime))^N}{(U+w_s+w_c)[1+R]^N}$$

La primera fracción corresponde al impuesto global complementario que es pagado por los dueños sobre la totalidad de la utilidad de la PYME, que se les atribuye de acuerdo a su participación en la propiedad. La utilidad atribuida a los socios toma en cuenta el incremento por el impuesto de primera categoría ya pagado (*gross-up*). Es útil apreciar que en la renta atribuida, el impuesto global complementario no depende del monto reinvertido. En efecto, la reinversión Uq no influye sobre los términos $T_{GC}^{p}{}' = T(U(1-f)+w_s)$ y $T_{GC}^{c}{}' = T(Uf+w_s)$.

La segunda fracción son los derechos que acumulan los propietarios en esta PYME al reinvertir la fracción q de la utilidad después de impuestos de primera categoría para renta atribuida.

La tercera fracción de (6) muestra el alivio de consumo obtenido al retirar estas utilidades en t = N. Como las rentas obtenidas en el período intermedio de acumulación fueron atribuidas año a año, los dueños no deben pagar más impuestos al retirar y consumir esta suma. Sin embargo, les son atribuidos los retornos obtenidos por esta reinversión en los años intermedios, y por eso los dueños deben pagar el promedio de sus tasas marginales, que se denota por $t_{mprom\ R}{}' = (1-f)t_{GC}^{p} + ft_{GC}^{c}$.[37]

Como este último impuesto reduce el alivio de consumo, el valor presente del alivio de consumo en t = N es inferior al sacrificio de consumo realizado en t = 0, de modo que la suma del segundo y tercer término en (6) es positiva. Por eso, en la renta atribuida la carga tributaria aumenta en proporción al ahorro realizado, que es $Uq(1-t_{RAtrib1a})$.

[37] Este promedio de tasas marginales tiene una prima ( )' porque no está incrementada por la tasa de primera categoría para renta atribuida. No corresponde incrementarla, porque la base del impuesto personal no es el retiro del año intermedio, sino la utilidad completa antes de impuestos del año intermedio, que es $RUq(1-t_{RAtrib1a\ de\ t=0})$.

Este régimen no contiene correctivo alguno para el impuesto a la renta. La intuición para comprender esto es que grava de inmediato toda la utilidad, sin importar si esta se reinvierte o no, y sin que importe el lapso de la abstención de consumir, dado por N. En efecto, reemplazando como ahorro $a = Uq(1 - t_{RAtrib1a})$ y reemplazando como tasa de impuesto intermedia $tm_R = t_{mprom\,R}{}'$, se encuentra que la carga aumenta con el monto ahorrado en igual proporción que con el impuesto a la renta estándar. Esta falencia esencial de la renta atribuida tiene efectos importantes, analizados en más detalle en las secciones 4 y 5.

Por otra parte, (6) demuestra también que acceder a una tasa de impuesto corporativo menor no concede un alivio a los dueños de PYME que eligen renta atribuida, para una cantidad de ahorro prefijada. En efecto, como esa menor tasa es crédito *contemporáneo* para los dueños, y el crédito para el impuesto personal es 100% ($z = 1$), la tasa del impuesto sobre la PYME $t_{RAtrib1a}$ no afecta en nada el primer término de (6).[38] Respecto al segundo y tercer término de (6), para mantener fija la cantidad de ahorro la reducción en la tasa corporativa debe ser compensada con una reducción en la proporción de la utilidad después de impuesto corporativo que se reinvierte ($q' = q^0 \cdot (1 - t_{RAtrib1a})/(1 - t_{RAtrib1a}{}')$). Este ajuste preserva los valores iniciales del segundo y tercer término. Por lo tanto, una rebaja en la tasa de impuesto corporativo no tiene efecto alguno sobre la carga tributaria total, en el régimen de renta atribuida.

Sin embargo, una rebaja a la tasa corporativa a quienes elijan el régimen de renta atribuida puede confundir. Ello puede inducir a algunos dueños de PYME a elegir el régimen de renta atribuida por error, lo cual es una mala política pública. [39]

Para el caso de estructuras empresariales con tres o más niveles, o cuando la red de sociedades propietarias incluye al menos dos sociedades adscrits a la renta atribuida, el régimen de renta atribuida tiene un grave defecto de operatividad, detallado en Valdés (2014). Aunque este defecto insoluble recomienda que la renta atribuida sea prohibida para PYMES con estructuras de propiedad de tres o más niveles, la ley les permite hacerlo, creando el riesgo de que ocurra por error.[40]

---

[38] En efecto, $T\big(U(1 - t_{RAtrib1a})(1 - f) + w_s + Ut_{RAtrib1a}(1 - f)\big) = T(U\,(1 - f) + w_s)$. La última expresión no depende de $t_{RAtrib1a}$. Por eso, la tasa corporativa es irrelevante para el primer término en (6).

[39] El impuesto corporativo sólo tiene roles secundarios relacionados con la liquidez: Primero dota a la Tesorería de liquidez gratuita, hasta que deba devolver lo cobrado en exceso, al cerrar el año tributario. Segundo, obliga a los dueños de la empresa a provisionar recursos para el pago anual de impuestos, precaviendo el caso donde por error no acumulan suficiente liquidez a nivel personal para pagar los impuestos atribuidos al cierre de año.

[40] Además, la administración de la renta atribuida requiere que la empresa confeccione 6 registros contables adicionales. El costo de cumplimiento no fue medido antes de legislar.

4. Descripción de la reforma de 2014, prevista para 2017

4.1 Las tasas de impuestos en los regímenes generales, con y sin reforma

La reforma de 2014 dispone cinco cambios principales al impuesto a la renta, para que rijan en plenitud desde 2017 si no se vuelve a legislar para su reversión parcial o total. Ellos se resumen en la Tabla 1.

Tabla N° 1 Parámetros de los regímenes generales, con y sin reforma

	Régimen sin reforma	Régimen con reforma 2014, que regiría desde 1° enero 2017		
		Diferimiento Parcial	Renta Atribuida	Régimen Alternativo 14 Ter A
Tasa corporativa (Primera Categoría)	20%[a]	27%	25% (irrelevante)	0% (irrelevante)
Tasa de impuesto sobre dividendos o retiros finales	No hay	9,45%[d]	No hay	No hay
Tasa marginal máxima del impuesto personal a la renta (Global Complementario) [b]	40%[c]	35%	35%	35%
Fracción del impuesto corporativo utilizable como crédito para el impuesto personal ("z")	100%	65%	100%	100%
Franquicias PYME	Art. 14 quáter c hasta ventas de 28.000 UTM anuales	Nuevo 14 TER letra C (b) hasta ventas de 100.000UF anuales	Nuevo 14 TER letra C (a) hasta ventas de 100.000UF anuales	Corresponde a un régimen de franquicia hasta ventas de 50.000UF anuales

Nota a: esta tasa rigió hasta el 31 de diciembre de 2013. En 2015 y 2016, aumenta gradualmente.
Nota b: los demás tramos del impuesto personal a la renta, es decir aquellos inferiores a 120 UTA al año, son iguales en rango y en tasa marginal, antes y después de la reforma de 2014, y están en el Anexo I. Para ingresos mensuales entre 0 y USD 965 (entre 0 y USD 11,580), la tasa es cero.
Nota c: Termina de regir el 31 de diciembre de 2016, para empresas inscritas hasta 2014.
Nota d: Esta cifra es el producto entre la tasa de impuesto corporativa (27%) y la proporción de este impuesto sin devolución para el contribuyente final (35%). Esta tasa se aplica igual a personas de bajo ingreso.

Para los empleados, el único efecto de la reforma de 2014 es reducir la tasa máxima del impuesto personal a la renta. Actúa si su ingreso anual bruto es superior a 120 UTA, es decir unos $5,2 millones al mes por persona, o si el

ingreso familiar es superior a $6,2 millones al mes sumando el ingreso del cónyuge. Esto reduce la carga sobre los altos funcionarios del Estado, asesores de los Ministerios y ejecutivos privados, lo cual aumenta la desigualdad.[41]

El efecto de esta rebaja sobre el doble gravamen para el ahorro que impone el impuesto a la renta estándar a los empleados, es pequeño, pues el APV tipo B corrige casi por completo dicho doble gravamen, con o sin reforma.[42] Respecto de aquellos empleados que pueden y desean ahorrar más de 600 UF por año (el tope del APV tipo B) y acogen dicho exceso de ahorro al APV tipo A, la reforma reduce una pequeña parte del doble gravamen si sus ingresos son altos.

Con reforma, se aplicará un nuevo impuesto a los dueños de sociedades, de 9,45% de los retiros finales desde las sociedades acogidas a la integración parcial. Este impuesto se aplicará sólo sobre los retiros finales que realicen personas naturales residentes en Chile y sociedades extranjeras de países sin tratado de doble tributación. En cambio, para extranjeros residentes en países con tratado de doble tributación no existirá este nuevo impuesto. Esta discriminación es parte de la explicación de la ola de ventas de empresas chilenas por parte de dueños a compradores extranjeros (eximidos de este gravamen), observada en 2014.

Otro componente de la reforma es la modificación de las franquicias para las PYME. La reforma sustituye la franquicia del artículo 14 quáter, que es eliminada, por las franquicias del nuevo artículo 14 TER, incluyendo la A, y las granquicias a la reinversión en las letras C(a) y C(b). Las siguientes secciones presentan estos regímenes y los factores que inciden en cuál de ellos sea elegido efectivamente.

4.2 Franquicias para la PYME sin la reforma de 2014

Sin la reforma de 2014, la PYME puede elegir entre 4 opciones: el régimen general de primera categoría, y los regímenes con franquicia para PYME establecidos por los artículos 14 bis, antiguo 14 ter y 14 quáter. Veremos que el 14 quáter domina a estas alternativas en el rengo de ingresos que se estudia aquí.

Sin reforma, el antiguo 14 ter se estima menos atractivo que el 14 quáter, por las siguientes razones: Este régimen sólo estaba abierto a empresas *individuales* de responsabilidad limitada (EIRL) y a empresarios individuales que tributen como

[41] La única excepción corresponde a los sueldos del Presidente de la República, a 23 ministros de estado, 32 subsecretarios, 38 senadores y 120 diputados. Para ellos, el impuesto se mantuvo idéntico al impuesto de los trabajadores previo a la reforma, por los ingresos percibidos de sus actividades en el gobierno.

[42] Cuando el retiro de los recursos del APV tipo B se posterga para después de pensionarse, el doble gravamen es corregido completamente. Para retiros anteriores al inicio de la pensión, que son los simulados en este estudio, la reforma de 2014 disminuye el impuesto único, solamente para los individuos de altos ingresos.

persona natural, lo cual impide hacer participar al cónyuge o a socios que aporte capital. Por eso excluía a las PYME que crean más empleo.[43,44]

Por su parte, el régimen 14 bis tiene una ventaja tributaria similar al 14 quáter (reducir el impuesto corporativo) pero con un tope más restrictivo, así que también está dominado para el rango de ingresos que se estudia aquí.[45]

Los cálculos de carga indican que en la situación sin reforma, la franquicia más atractiva para la PYME es la del artículo 14 quáter de la ley de la renta. La franquicia contenida en el artículo 14 quáter de la ley de la renta consiste en considerar como renta exenta del impuesto de primera categoría de la PYME, el monto de 1.440 UTM/año. Por ello, la PYME no paga impuesto de primera categoría mientras la utilidad anual sea inferior a 1.440 UTM/año (unos $62 millones/año, o USD 107 mil/año), cualquiera sea el grado de reinversión de utilidades. Sobre dicho umbral de utilidad, la utilidad que excede el umbral paga la tasa corporativa del régimen general. Por esto la tasa corporativa efectivamente aplicada comienza en cero y empieza a crecer proporcionalmente cuando las utilidades sobrepasan el umbral mencionado, hasta converger a la tasa del régimen general. La tasa corporativa efectiva (o tasa corporativa media) se calcula de la siguiente forma:

(7) $$t_{14Q} = t_{1a} \cdot [max\{0\ ;\ 1 - (1.440UTM/U)\}]$$

Al igual que en el régimen general sin reforma, el 100% del impuesto corporativo pagado es crédito para el impuesto personal de los socios, es decir, $z = 1$.

Esta franquicia –eliminada para nuevos contribuyentes desde el 1° de enero de 2015- no sólo disminuye la carga, sino que además elimina o reduce el doble gravamen al ahorro (que es propio del impuesto a la renta), como demostró (5b).

Sin embargo, esta franquicia se otorga sólo si la PYME cumple ciertos requisitos. El más importante es tener ventas anuales inferiores a 28.000 UTM (unos $100 millones de pesos mensuales, o USD 175.400 al año). [46] Por eso, el acceso a esta franquicia depende del margen o ratio entre las ventas y las utilidades. Si bien este

[43] Otros defectos eran que: (a) no contenía correctivos que incentiven el ahorro; y (b) exigía que los ingresos del giro (ventas) sean inferiores a 5.000 UTM al año, es decir unos $18 millones mensuales. Esto deja fuera a las PYME que crean más empleo.

[44] Por otra parte, los atributos favorables del régimen 14 ter tenían un valor modesto: (i) Depreciación instantánea de las inversiones en activo fijo e inventarios de bienes físicos. Sin embargo, como la inversión en activos intangibles (imagen de marca, red de distribución, experiencia es cuantitativamente más significativa que la inversión en activos físicos según los dirigentes del sector, y esta última siempre ha gozado de depreciación instantánea, el valor de esta franquicia era modesto; y (ii) Una tasa de pagos provisionales mensuales muy cercana a cero (fija en 0,25%). Este beneficio tenía un valor moderado para las empresas en el rango de ingresos estudiado.

[45] Para microempresarios, el régimen 14 bis tiene ventajas adicionales, pero ellas no son relevantes para el rango de ingresos que se discute en este estudio.

[46] Ver los demás requisitos en http://www.sii.cl/renta/14_quater.html

ratio varía entre PYMEs, y para una misma PYME, varía entre años distintos, una amplia mayoría de las PYME analizadas aquí cumplen este requisito. Para simplificar suponemos que todas lo cumplen.

4.3 Franquicias para la PYME con reforma, a aplicarse desde 2017[47]

La reforma crea tres nuevas franquicias, todas en el nuevo artículo 14 TER de la ley de la renta, y deroga las franquicias 14bis y 14 quáter. Las nuevas franquicias son la de la letra A, referida a tributar sobre el flujo de caja, y las dos franquicias a la reinversión contenidas en la letra C (a) y en la letra C (b).

El anexo II las compara por medio del indicador de carga y concluye lo siguiente: para las PYME en la mitad inferior del rango de utilidades estudiado, el régimen más atractivo es el régimen alternativo de flujo de caja (Art. 14 TER A). En cambio, para las PYME en la mitad superior del rango, el más atractivo de ellos, en la generalidad de los casos, es la franquicia a la reinversión (Art. 14 TER C(a))[48].

Modelación del régimen alternativo de flujo de caja en el nuevo art. 14 TER letra A

Sin perjuicio de otras importantes diferencias, la carga para este régimen alternativo resulta tener la misma estructura matemática que el régimen 14 quáter, derogado por la reforma. Como nuestra modelación supone que las PYMEs sólo ahorran en proyectos o negocios propios, la utilidad gravada con impuesto corporativo nunca contiene una porción de ahorro de parte de la PYME en el mercado financiero, o en préstamos a o compra de derechos en otras empresas.

En este régimen alternativo, una revisión del ciclo de ahorro/desahorro muestra lo siguiente: primero, el impuesto corporativo es siempre cero. Respecto al impuesto personal, es cero en t = 0 porque sólo tiene por base aquellos retiros destinados a consumo. En la fase intermedia de acumulación, el impuesto personal es cero porque se modela al proyecto como reinvirtiendo continuamente la nueva utilidad en mejoras del activo productivo (físico o intangible), sin entregar flujo de caja a los dueños. Y en la fase final, la base del impuesto personal se incrementa con la totalidad del ahorro inicial más sus rentabilidades acumuladas. Una inspección revela que esta estructura es idéntica a la del régimen 14 quáter.

Las diferencias, con todo, son también importantes. El régimen alternativo de flujo de caja presenta costos especiales, como perder acceso a beneficios de zonas extremas, a la franquicia I+D, a beneficios a energía solar y al capital de riesgo; y

[47] El anexo II contiene otros criterios adoptados sobre las estrategias que utilizan los empleados y empresarios.

[48] La deducción del impuesto de primera categoría (o corporativo) también reduce los ingresos que se atribuyen a *los dueños* en t = 0 para efectos del Impuesto Global Complementario (IGC). Sin embargo, en t = N, al retirarse la parte deducida para el consumo, ese retiro incrementa los ingresos que se atribuyen a *los dueños* para efectos del IGC.

sufre una importante contingencia de multas en caso de aumentar la inversión financiera y en propiedades por encima de umbrales difíciles de medir. Desde luego, este régimen sólo puede ser utilizado si las ventas son inferiores a 50.000 UF al año.

El régimen alternativo de flujo de caja goza de beneficios especiales que también lo diferencian del régimen del art. 14 quáter. La principal ventaja de la contabilidad simplificada es la ausencia de un patrimonio identificado ante el SII, lo cual permite eximirse de pagar la patente comercial. Esta exención es equivalente a una reducción adicional de la carga tributaria, que varía entre 2 y 3,5 puntos porcentuales.[49] Una segunda ventaja es un plazo mayor para pagar el IVA, lo que tiene valor en términos de liquidez. La reducción de costos operativos de tener contabilidad simplificada no es valiosa porque la PYME necesita tener estados financieros auditados igual, para acceder al crédito bancario o de terceros.

Descripción de la franquicia del nuevo art. 14 TER letra C(a)

Esta franquicia se inscribe dentro del régimen de renta atribuida, ya presentado en la sección 3.4. Esta franquicia es la más conveniente para las PYME que no pueden o no quieren acceder al régimen alternativo (14 Ter A). Esto no sorprende, pues en los Estados Unidos el régimen equivalente (llamado "*S- Corporation*") también es el más conveniente para PYME cuyos socios son todos personas naturales.[50]

En la reforma de 2014, esta franquicia es una autorización para deducir como gasto el 20% de la utilidad antes de impuestos que se mantenga invertida, con un tope de 4.000 UF al año. La deducción de t = 0, que denotamos por $D_{14TerC\ RA}$, es:

(8) $$D_{14TerC\ RA} = min\{\ 0{,}2 \cdot U \cdot k\ ;\ 4.000\ UF\ \}$$

Donde k es la fracción de la utilidad total antes de impuesto corporativo (y antes de impuesto personal) que es reinvertida en la empresa. Esto determina la tasa de impuesto corporativo implícita en esta franquicia, a utilizar en (6), que es:

(9) $$t_{14TerC\ RA} = t_{1a} \cdot [1 - min\{\ 0{,}2 \cdot k\ ;(4.000\ UF/U)\}]$$

[49] Para el caso de localizarse en municipios que cobran 0,5% del patrimonio contable. Una forma de modelar esta reducción de carga es suponer que el patrimonio contable es igual al económico, que a su vez es igual a la utilidad descontada a cierta tasa, que podría ser dos veces R (para obtener un múltiplo en el rango de 7-8 veces). Para obtener la reducción adicional de carga, se divide este ahorro en la patente comercial, por la utilidad más el salario del cónyuge y el sueldo empresarial.

[50] Para mayor información sobre el régimen de las S-Corporation ver http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&-Self-Employed/S-Corporations .

Conviene recordar que la reducción de la tasa de impuesto corporativo por sí sola no tiene importancia en el régimen de renta atribuida, ya que la totalidad de las rentas de la empresa se atribuyen a los socios en el mismo año[51].

El valor de esta franquicia resulta pequeño, como muestra la sección 5. La deducción reduce el impuesto personal en t = 0 [52] y a cambio aumenta el impuesto personal en t = N, pues al retirar el 20% de la utilidad de t = 0 cubierto por la deducción, se encuentra que esa porción de la utilidad no tiene crédito y por ello entra a la base del impuesto personal junto con los intereses del período intermedio. Esta franquicia también cambia la tasa marginal promedio que pagan los socios por las rentas que se le atribuyen de la sociedad durante la fase de acumulación entre t = 1 y t = N-1. La tasa de impuesto que debe pagar la utilidad durante la acumulación es la tasa marginal promedio que pagan los cónyuges por las rentas que se le atribuyen de la sociedad, en cada periodo de esa fase.[53]

La franquicia del nuevo art. 14 TER letra C (b)

Esta franquicia es para PYMEs acogidas al régimen de integración parcial, ya presentado en la sección 3.3. La franquicia permite deducir como gasto un 50% de la renta líquida imponible que se mantenga invertida en la empresa, para efectos de disminuir el impuesto de primera categoría, con un tope para el monto que es posible deducir de 4.000 UF al año. La deducción de t = 0, que denotamos por $D_{14TerC\ IP}$, es $min\{\ 0{,}5 \cdot U \cdot k\ ;\ 4.000\ UF\ \}$. Esto determina la tasa de impuesto corporativo propia de esta franquicia, a utilizar en (5a), que es:

(10) $$t_{14TerC\ IP} = t_{1a} \cdot [U - D_{14TerC\ IP}]/U = t_{1a} \cdot [1 - min\{\ 0{,}5 \cdot k\ ; (4.000\ UF/U)\ \}]$$

donde k es la fracción de la utilidad total antes de impuesto corporativo (y antes de impuesto personal) que es reinvertida en la empresa.

En t =0, esta franquicia reduce el impuesto de primera categoría de la PYME, no el de los socios. A cambio aumenta el impuesto personal en t = N, pues al retirar el 50% de la utilidad de t = 0 cubierto por la deducción, se encuentra que esa porción de la utilidad no tiene crédito y por ello entra íntegramente a la base del impuesto personal, junto con los intereses del período intermedio. Esta franquicia también

[51] Como se mencionó, el impuesto de primera categoría se integra completamente, es decir, opera con $z = 1$ en este régimen.

[52] La base del impuesto global complementario de los socios se reduce en t = 0 según la siguiente ecuación: $T''_{GC} = T\big((U - D_{14TerC\ RA})(1-f) + w_s\big)$, para el dueño y $T^{c\,\prime\prime}_{GC} = T\big((U - D_{14TerC\ RA})f + w_c\big)$ para su cónyuge.

[53] Esta tasa, que denominamos $t_{mpromATRIB}$, se define como $t_{mpromATRIB} = tm^{p}_{GC''}(1-f) + tm^{p}_{GC''}f$, donde tasa marginal de cada socio depende de la deducción invocada durante la fase de acumulación, que puede diferir de la deducción invocada en t = 0.

reduce el impuesto de primera categoría que paga la PYME por las utilidades extra que obtiene durante la fase de acumulación, entre t = 1 y t = N-1.

Estas franquicias son proporcionales al grado de reinversión de utilidades, contrariamente a lo que ocurre con la franquicia del art. 14 quáter.

4.4 Costos de cumplimiento y reestructuración

El indicador de carga no recoge los costos de cumplimiento, ni los costos de reestructurarse para acogerse al régimen más conveniente. Esta sección analiza cómo la reforma cambia estos costos.

Usar la franquicia de la letra C (a) exige acogerse al régimen de renta atribuida, y hacerlo en forma oportuna. Si una empresa no se acoge a ese régimen antes del 1° de enero de 2017 y tiene algún socio que es persona jurídica, será asignada por la ley al régimen de integración parcial, que es el menos conveniente de todos, *sin posibilidad de cambiar de régimen durante los siguientes 5 años*.[54]

Supongamos que la empresa PYME donde alguno de los socios es una persona jurídica se acoge activamente a la renta atribuida y a la letra C (a). Sin embargo, si la empresa socia opta por el régimen de integración parcial, ambas sociedades deberán llevar una enorme cantidad de registros que elevarán su riesgo de incumplimiento tributario y su costo administrativo de cumplimiento, a niveles que prometen ser altos. En efecto, el régimen de renta atribuida exige que la empresa y sus socios declaren cada año sus rentas e impuestos de modo coordinado y conjunto, pues es imposible que un socio elabore su declaración de impuestos de manera autónoma (Valdés, 2014). Incluso, en los casos de circularidad de la propiedad, la renta atribuida exige que cada empresa del círculo entregue sus datos preliminares al SII, quien determinaría por su cuenta, sin que el contribuyente pueda informarse y oponerse, cuanto debe cada uno. Eso es inaceptable. Todo esto genera costos de cumplimiento muy grandes.

Por eso, una alternativa interesante sería reestructurarse oportunamente para que los socios persona jurídica abandonen la propiedad de la empresa. Sin embargo, si uno o más socios se oponen, o cobran demasiado caro por dar su consentimiento, la empresa no podrá reestructurarse a tiempo. En ese evento la empresa se verá alejada del régimen más favorable por los siguientes 5 años, o deberá asumir un fuerte costo de administrativo de cumplimiento. En todo caso, la reestructuración misma también conlleva costos de abogados y de transacción.

[54] Los regímenes que deben mantenerse por un plazo de 5 años son la *Renta Atribuida*, la *Integración Parcial*, y el *Art 14 TER Letra A*: *Tributación Simplificada*. Si bien las franquicias del Art. 14 TER letra C son de acceso anual, una condición clave para obtenerlas es estar *ya acogido* al respectivo régimen que sólo puede ser cambiado cada 5 años.

Los costos administrativos de cumplimiento y el riesgo de ser asignado a un régimen menos conveniente no están considerados en nuestro indicador de carga tributaria. Sin embargo, su magnitud es crítica para las decisiones de cada empresario en particular. Por eso, la aparente recomendación de acogerse a la franquicia del art. 14 TER C (a) es válida sólo en el papel y de modo indicativo, pues no toma en cuenta estos otros costos y riesgos.

El acceso a las franquicias del art. 14 TER también depende de un requisito complejo para las PYME. En efecto, el requisito de tener ventas anuales inferiores a 100.000 UF se refiere, por primera vez en la historia tributaria de la mayor parte de las PYMEs chilena, a las ventas de otras empresas "relacionadas", que deben ser sumadas a las ventas de la empresa interesada en la franquicia. La exigencia de sumar las ventas de empresas "relacionadas" podría hacer que muchos excedan el umbral, o que perciban el riesgo de excederlo. En efecto, muchos empresarios son socios de dos o más empresas y cada uno deberá evaluar si este requisito lo obliga a sumar las ventas de uno o más de esas otras empresas.[55] Obtener los datos de ventas de empresas en las que sólo se participa como socio, no es siempre factible, pues siempre hay correcciones y el calendario anual para reportar es estrecho. En un documento reciente Peñafiel (2014) analiza los requisitos para que una empresa sea considerada relacionada de otra empresa, y revela en cuales casos las empresas donde un mismo empresario tiene participación son y no son relacionadas. La asesoría de este tipo es escasa, y por tanto cara, mientras que el aprendizaje crea riesgos de cumplimiento.

En algunos casos el requisito de sumar las ventas de empresas "relacionadas" no es restrictivo y en otros sí. Por eso, en una parte de los casos la estrategia óptima incluye una reestructuración de la propiedad de una o más empresas de la red, para deshacer alguna "relación" que obliga a sumar ventas. Sin embargo, ello importa costos. Considerando estos hechos, es prudente suponer que habrá un grupo de empresarios que no postulará a las franquicias del art. 14 TER C. Muchos de ellos pasarán desde la franquicia del artículo 14 quáter, al nuevo régimen parcialmente integrado para empresas grandes, y sufrirán un alza de impuestos mayor, que los dejará mucho más gravados que a los empleados de altos ingresos (ver sección 5).

En todo esto suponemos una implementación impecable por parte del Servicio de Impuestos Internos, incluyendo cursos de capacitación para miles de contadores. Por lo mismo, no es realista imaginar que la capacitación tributaria que realice el Servicio de Impuestos Internos será capaz de bajar los costos de cumplimiento que indicamos aquí.

[55] El nuevo texto de la Ley de Impuesto a la Renta establece que las definiciones de "empresa relacionada" son aquellas establecidas en los artículos 96 a 100 de la Ley N°18.045 (Ley del Mercado de Valores).

El costo de cumplimiento regular también suben por otra razón: la reforma contiene una nueva norma anti-elusión que perjudica a la PYME de modo especial. Primero, aumenta las facultades discrecionales del SII permitiéndole reclasificar operaciones si son consideradas elusivas. Estas atribuciones en conjunto con la ley N°18.120 aprobada en 2009 que prohíbe a los contadores representar al contribuyente ante del SII (primera instancia) por diferencias mayores a $1,5 millones (Art. 129 del Código Tributario).

Segundo, la reforma de 2014 creó dos normas contradictorias, que obligarán a recurrir a tribunales, elevando los costos de operar Por una parte, el inciso *segundo* del nuevo art. 4° ter del Código Tributario, adoptado en la reforma de 2014, establece que "no constituirá abuso la sola circunstancia que el mismo resultado económico o jurídico se pueda obtener con otro u otros actos jurídicos que derivarían en una mayor carga tributaria".

Por otra parte, el inciso *primero* de la misma norma citada afirma exactamente lo contrario, pues establece: "existe *abuso* en materia tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho gravado, (…) mediante actos que no produzcan resultados o efectos jurídicos o relevantes para el contribuyente o un tercero, que sean distintos de los meramente tributarios". Esta contradicción en la reforma de 2014 traspasa la decisión a los tribunales. Esto reduce la certeza jurídica y sobre todo, eleva el número de litigios, lo cual empuja al alza el costo de litigar, pues elevan el costo de los servicios de los tributaristas.[56] Este aspecto perjudica especialmente a la PYME.

Por lo anterior, creemos que habrá una proporción importante –sino mayoritaria- de empresarios PYME que al tomar en cuenta los costos y riesgos creados por la complejidad de la elección del régimen tributario, que debe hacerse hasta el 31 de diciembre de 2016, opte por perderse la franquicia que se prometió en el papel.

[56] Para apreciar por qué la nueva norma anti-elusión eleva los costos, analice un alza en el impuesto específico al tabaco. Cierta PYME deja de comprar cigarrillos para regalar a clientes y visitas, y los sustituye por galletas, por el único motivo, causa o razón de esquivar el impuesto específico al tabaco. El acto de dejar de comprar cigarrillos tiene un resultado o efecto relevante para un tercero, como es el cliente o visita, que es distinto y adicional del meramente tributario. Sin embargo, como estos efectos no son ni "jurídicos" ni "económicos", sino de placer y sobre la salud, el acto de esa PYME no está protegido por el inciso segundo del nuevo art. 4° ter del Código Tributario, interpretado estrictamente. Eso expone a esa PYME a multas. Un asesor podría ayudar notando que, por no tener efectos jurídicos ni económicos, ese acto tampoco cumple la definición de "abuso" del inciso primero del mismo artículo. Una asesoría así podría ser cara.

5. Resultados: efectos de aplicar la reforma de 2014

5.1 La desigualdad en la carga tributaria previa a la reforma de 2014

El gráfico 1 muestra la carga tributaria sobre el ingreso para un ahorro ocasional igual al 30% del ingreso total en t = 0 (es la proporción reinvertida de la utilidad). Se muestra el caso donde el horizonte para dicho ahorro es de 10 años. En el caso de los empleados, se muestra la carga con y sin reforma, para distintos niveles de ingreso mensual familiar bruto, tomando en cuenta que el Ahorro Previsional Voluntario (APV) reduce la carga.

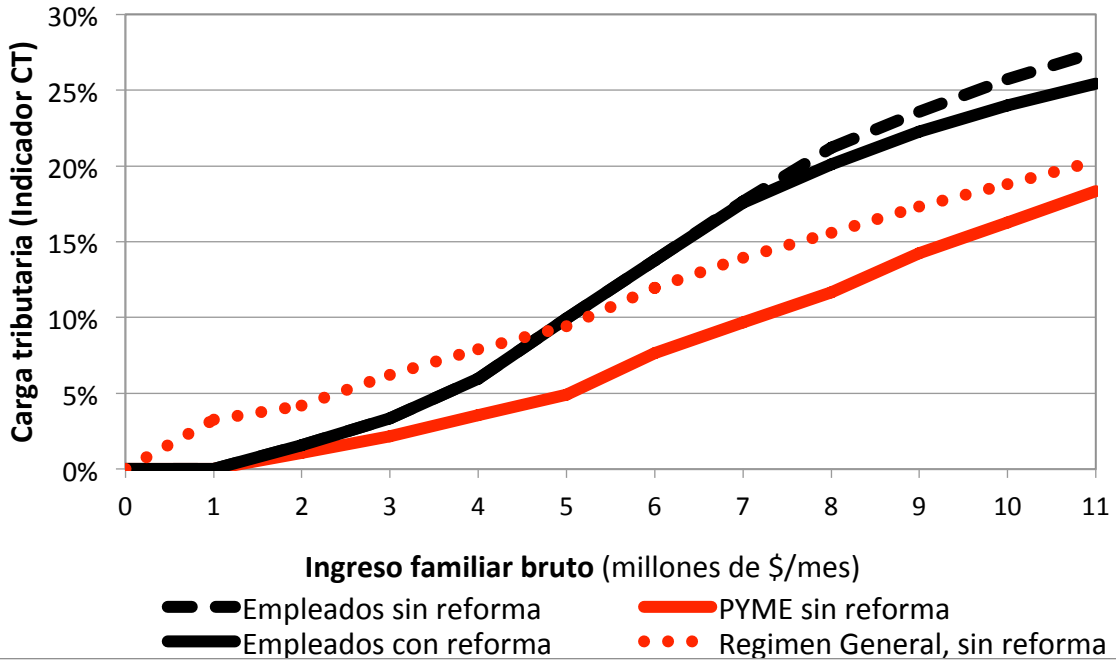
Para comparar, también se muestra la carga tributaria para el régimen general, sin reforma, y la carga sobre la PYME acogida a la franquicia del artículo 14 quáter, sin reforma. En este caso se toma en cuenta que el diferimiento reduce la carga y compensa parte o todo el doble gravamen sobre el ahorro, que es propio del impuesto a la renta.

Sin embargo, la pretendida desigualdad horizontal presenta matices. Sin reforma, la carga del impuesto a la renta sobre las PYME en el régimen general es *superior* a la carga sobre empleados para ingresos entre $1 y $4,5 millones al mes por familia (incluyendo el ingreso del cónyuge). Más aún, se encuentra que la pretendida inequidad supera los 3 puntos en desmedro de empleados sólo cuando éstos tienen un ingreso mensual superior a $6,5 millones al mes, respecto de PYMEs en el régimen general. Incluso las PYME acogidas al art. 14 quáter obtenían una carga inferior a los empleados, por más de 3 puntos porcentuales, sólo cuando el ingreso familiar era superior a $4 millones al mes. [57]

[57] El resultado de inequidad horizontal fue propuesto por Cantallopts et al. (2007), Agostini et al (2012) y Agostini (2013). La hipótesis de inequidad fue adoptada sin mayor verificación por las columnas de opinión de Patricio Arrau (La Tercera 21/06/2014), Michel Jorrat (La Tercera 13/04/2014), Alejandro Micco (La Tercera 06/04/2014) y Paul Fontaine (Diario Financiero 03/12/2010), entre otros.

Grafico N°1: Carga tributaria PYME sin reforma, + empleados con reforma

Carga tributaria familiar (empleados y PYME). La tasa de ahorro está fija en 30% del ingreso bruto. Todos los casos suponen horizontes de 10 años de ahorro. El ingreso bruto mensual del cónyuge es $500 mil pesos mensuales cuando el ingreso familiar es $1 millón mensuales y $1 millón en todos los otros casos.



Incluso más, la mayor parte de la inequidad horizontal contra empleados que existía sin reforma se origina en la prohibición al empleado de declarar renta de modo conjunto con su cónyuge (ver sección 2).

El gráfico 1 muestra también el efecto de la reforma para los empleados de alto ingreso: su carga tributaria cae sustancialmente, pero sólo para el grupo de mayores ingresos (los que más tienen): aquellos con ingreso familiar superior a $7 millones al mes. La causa es la reducción en la tasa máxima del impuesto personal a la renta desde 40% a 35%.

5.2 Impacto de la reforma sobre la carga tributaria de las PYME

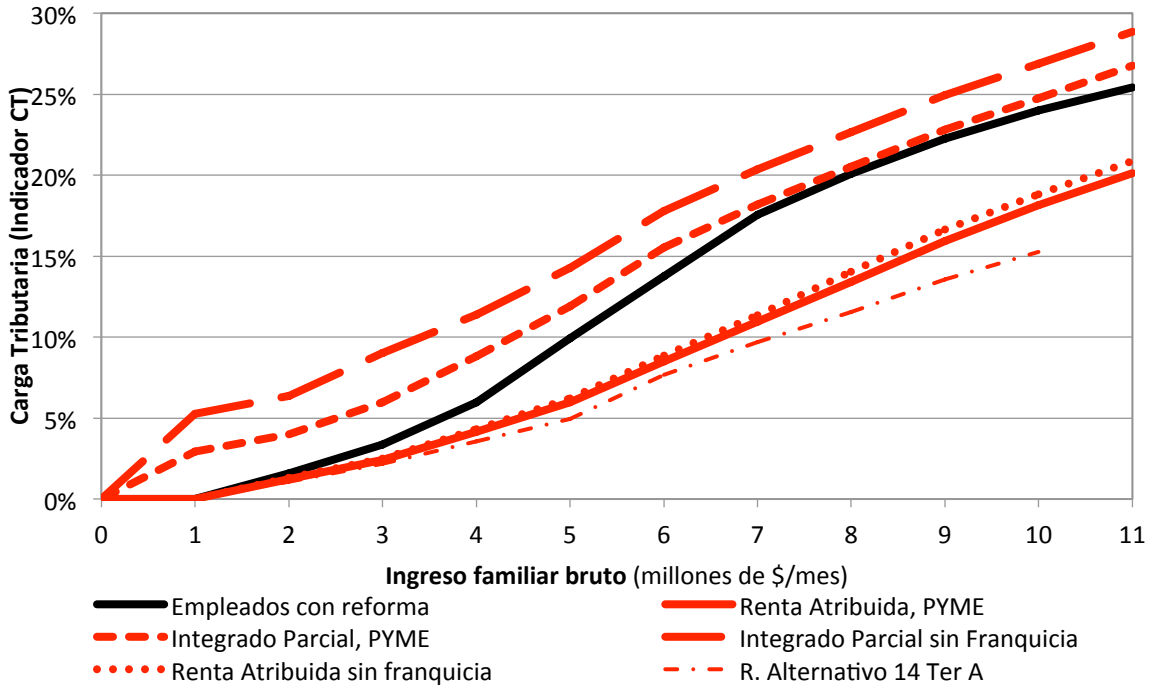
El gráfico 2 presenta la carga tributaria con reforma para la PYME y sus dueños, para los diferentes regímenes y franquicias. También presenta la carga para los empleados con reforma, para un mismo nivel de ahorro.

Un importante resultado del gráfico 2 es que con reforma, es posible ordenar de mejor a peor los distintos regímenes para las PYME en este rango de ingresos, con independencia del nivel del ingreso mensual, según la magnitud del indicador de carga tributaria (recordemos que no considera costos de cumplimiento y reestructuración). En efecto, el régimen general de integración parcial presenta siempre la mayor carga en el papel. La menor carga en el papel es del régimen

alternativo de flujo de caja (art. 14 Ter A) para utilidades mensuales de hasta $10 millones. Ese régimen no aplica para utilidades mayores por efecto indirecto del límite a las ventas anuales, suponiendo coeficientes promedio de utilidad a ventas. Para utilidades mayores, el régimen de menor carga en el papel es la renta atribuida con franquicia (art. 14 Ter C(a)). Este orden se repite para otros niveles de ahorro ocasional, para un periodo de maduración de la inversión fijo en 10 años.

Grafico N°2: Carga tributaria con y sin reforma, tasa de ahorro=30%

Carga tributaria familiar (empleados y empresarios PYME). La tasa de ahorro está fija en 30% del ingreso bruto. Todos los casos consideran horizontes de 10 años de ahorro. El ingreso bruto mensual del cónyuge es $500 mil pesos mensuales cuando el ingreso familiar es $1 millón mensuales y $1 millón en todos los otros casos.



El principal resultado es el enorme nivel de la desigualdad horizontal *entre PYMEs* con reforma. Para cuantificar esto, la tabla 2 registra la diferencia en la carga tributaria entre el régimen de mayor y menor carga para la PYME, para dos rangos de ingreso familiar: entre 2 y 5 millones mensuales, y entre 6 y 9 millones mensuales. Se encuentra que la reforma multiplica la inequidad horizontal entre PYMEs sustancialmente, en todos los rangos de ingreso: en la situación sin reforma, el paso desde el régimen con franquicia al régimen general podía aumentar la carga entre 3,5 y 3,7 puntos porcentuales. Dicha diferencia se multiplica entre 1,8 y 2,6 veces con la reforma.

Tabla N°2: Diferencia de carga tributaria para PYMEs, entre el mejor y el peor régimen en el papel (carga como porcentaje del ingreso familiar):

Rango de Ingreso Mensual Familiar	Sin Reforma	Con Reforma	Múltiplo (veces)
2 a 5 millones	3,7 ptos. porcentuales	6,5 ptos. porcentuales	1,8
6 a 9 millones	3,5 ptos. porcentuales	10,4 ptos. porcentuales	3,0

Para PYMES y su familia de igual ingreso, igual tasa de ahorro de 30% del ingreso bruto e igual plazo del ahorro de 10 años. Esta tabla reporta el promedio simple de las diferencias entre la carga máxima y mínima dependiendo de los distintos regímenes, para los valores enteros (en millones) del ingreso familiar en la respectiva fila. Para ingresos entre 10 y 25 millones, las diferencias media de carga son 0,9% sin reforma y 8,7% con reforma (9,7 veces), es decir mucho mayores aún, este último caso no incluye el régimen alternativo del Art 14 Ter A, ya que está restringido a empresas con ventas menores a 50.000 UF.

Es necesario subrayar que este aumento de la inequidad entre PYMEs no aumenta la progresividad de los impuestos ni tiene ventajas en otros ámbitos. Sólo indica que para un ingreso dado existe más dispersión entre las cargas tributarias según el régimen que la PYME pueda obtener.

Debido a los fuertes costos de cumplimiento, que son mayores con reforma como detalló la sección 4, esta inequidad genera importantes injusticias. Esto es un aumento de desigualdad horizontal, entre PYMEs, que no fue defendida por nadie durante el debate legislativo.

Además, esta multiplicación de la desigualdad horizontal entre PYMEs hace más ineficiente la inversión, pues existen proyectos que son rechazados si el emprendedor que lo idea resulta estar en un régimen tributario más oneroso, pero que habrían sido aceptados si su dueño hubiera tenido una carga más liviana.

Respecto a la desigualdad “horizontal” entre empleados y PYMEs, el gráfico 2 revela que si la PYME se reestructurase a bajo costo y rápido para acceder a tiempo al régimen más favorable – renta atribuida con franquicia del 14 TER C (a) - entonces la desigualdad horizontal con los empleados no se reduciría en comparación a la que había sin reforma, para ingresos inferiores a $10 millones al mes. Este es el rango donde se ubica la mayor parte de los contribuyentes. Esto se debe a que la nueva franquicia para la PYME contenida en el art. 14 TER A tiene una magnitud mayor que la del art. 14 quáter derogado por la reforma, y que esta diferencia es simular al impacto de reducir la tasa marginal máxima del impuesto personal a los empleados de alto ingreso.

Pero en la realidad, numerosos PYME no pueden acogerse al régimen más favorable, por ejemplo, porque sus socios persona jurídica se niegan a ello para evitar aumentos en sus costos operativos, o por los otros factores indicados en la sección 4. Eso hará que en muchos casos la inequidad horizontal con los empleados cambie de signo y favorezca a los empleados. Este insólito resultado de la reforma nunca fue defendido por el gobierno ni aceptado por la ciudadanía, pues nunca estuvo en el programa ni en el debate público.

5.3 Efectos de la reforma de 2014 sobre el incentivo a ahorrar

Ya se indicó que las reformas que favorecen el ahorro ayudan a que los salarios promedio y el empleo crezcan más a lo largo del tiempo. Por eso el doble gravamen sobre el ahorro es considerado un aspecto negativo en toda la literatura económica, aunque no es el único aspecto a considerar.

La tabla 3 mide el desincentivo a ahorrar por medio del "incremento en la carga tributaria en respuesta a un mayor ahorro". Calculamos este incremento, medido en puntos porcentuales (pp) del ingreso, para dos aumentos en el volumen de ahorro: desde 0 a 20% del ingreso, y desde 20% hasta 40% del ingreso. Como referencia, la última fila reporta este incremento para un hipotético impuesto a la renta sin correctivos, para un empleado.

Tabla N° 3: Desincentivo a ahorrar, agentes con ingresos de $5 millones al mes y ahorro ocasional con horizonte de 20 años:

(La tabla muestra el incremento en la carga de impuesto por efecto de aumentar el ahorro entre los valores indicados, que en este caso es la tasa marginal de impuesto por cada unidad de ahorro. Para obtener el ingreso familiar se debe agregar $1 millón/mes del cónyuge. Debido a que no se permite la declaración conjunta a los empleados, este realiza todo el ahorro. Los empresarios dividen la participación de su empresa con el cónyuge.)

Incremento en la carga tributaria, por cada 20 puntos porcentuales de aumento en el ahorro		Aumento en el ahorro: desde 0% hasta 20%		Aumento en el ahorro: desde 20% hasta 40%	
		Sin Reforma	Con Reforma	Sin Reforma	Con Reforma
PYME y sus dueños	Régimen de menor carga	0,7pp	0,7pp	1,3pp	1,3pp
	Régimen de mayor carga	5,9pp [b]	6,3pp	6,7pp [b]	6,9pp
Empleados con APV [a]		1,0pp	1,0pp	3,3pp	3,3pp
Impuesto a la renta sin correctivos		5,0pp		5,0pp	

Nota a: Los empleados que no retiran los ahorros dentro de 20 años, sino los utilizan para mejorar o anticipar su pensión, no pagan la tasa extra de impuesto al APV tipo B. Para ellos el incremento en la carga tributaria es cero, que es lo ideal.

Nota b: En estos casos, las PYME y sus dueños tienen un incremento de carga superior al impuesto a renta sin correctivo, sin embargo, podrían usar una estrategia distinta para disminuir este incremento, como se explica en el texto.

El resultado es un claro empeoramiento de los incentivos al ahorro de las PYME, en el régimen de menor carga en el papel (el 14 Ter C (a) con reforma). En cambio, para el régimen de mayor carga, el desincentivo al ahorro se mantiene en el nivel excesivo que tenía sin reforma.[58]

Para la mayor parte de los empleados, la reforma no reduce el desincentivo al ahorro. Solamente si el ingreso del empleado es mayor que $6 millones mensuales, la reducción en la tasa marginal máxima del impuesto a la renta (desde 40 a 35%) interactúa con el impuesto único al retiro de recursos del APV tipo B, para reducir en algo el desincentivo al ahorro.[59]

Castigo a proyectos de mayor horizonte de maduración

Otro aspecto que interesa cuantificar es si el régimen tributario distorsiona la elección de las PYME entre proyectos de inversión que difieren según su horizonte de maduración (denominado N en la sección 3). El gráfico 3 muestra este gravamen sin y con reforma. Para los empleados, se observa neutralidad de la carga en respuesta a variaciones de N, con y sin reforma, lo cual se debe a las propiedades pro-ahorro del APV tipo B.

Para las PYME y sus dueños, el gráfico 3 revela que el régimen 14 quáter también logra neutralidad de la carga en respuesta a variaciones de N. En efecto, sin reforma, una PYME acogida al régimen 14 quáter que aumenta el horizonte de inversión de un proyecto desde 5 años hasta 30 años, no sufre un aumento de carga, ya que no paga impuesto corporativo por sus utilidades. Sin embargo, con reforma, ese mismo aumento en el horizonte de inversión del proyecto (desde 5 a 30 años), genera un fuerte incremento de carga: si está acogido a la franquicia a la reinversión del artículo 14 TER C (a), la carga aumenta en 5,4 puntos porcentuales. Si está acogido al régimen general parcialmente integrado, la carga aumenta en 6,9 puntos porcentuales.

En suma, la reforma crea un fuerte castigo a los proyectos de mayor horizonte de inversión. Este es un aspecto negativo de la reforma, ya que incentiva a las PYME a privilegiar los proyectos de menor duración por sobre las inversiones de largo

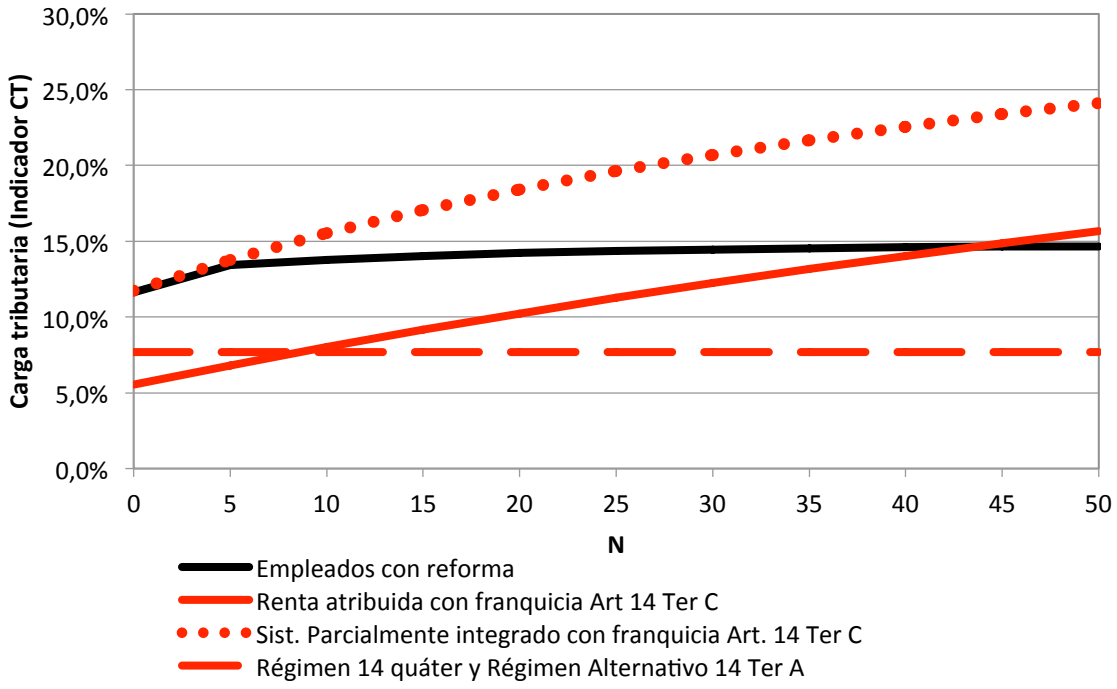
[58] En el régimen general sin reforma, aquellos dueños de PYME cuya tasa marginal promedio es inferior a la tasa corporativa, podrían usar otra estrategia para evitar el doble gravamen sobre el ahorro, que no está recogida en la tabla 3. Ella consiste en elegir un retiro que minimice la carga tributaria de toda la estructura de dos niveles y luego prestar o capitalizar la PYME por el ahorro deseado. Esta estrategia no es atractiva para dueños de PYME con ingreso familiar superior a 7 millones mensuales. La tabla 3 reporta el incremento sin esta estrategia debido a que dichos dueños de PYME reducen su carga aún más acogiéndose al régimen 14 quáter (el régimen de menor carga). Con reforma, esta estrategia es levemente menos atractiva que con reforma. En efecto, con reforma, la tasa corporativa es 7 puntos mayor, lo cual hace más atractiva la estrategia. Sin embargo, la reforma también crea un nuevo impuesto a los retiros de 9,45% que reduce el atractivo de esta estrategia.

[59] La tasa de este impuesto único está explicada en la sección 3. Para los ahorros marginales, la tasa marginal sobre los retiros es $tm_{Retiro\ Apv} = tm_Y * 1{,}1 + 3\%$. Sin reforma $tm_Y = 40\%$ y con reforma $tm_Y = 35\%$.

plazo, aunque éstas últimas sean más rentables privada y socialmente. Este no fue un efecto buscado por la reforma ni anunciado durante su debate.

Grafico N°3: Carga tributaria sobre el horizonte de inversión

Empleados y empresarios depués de la reforma tributaria. Empleados y empresarios después de la reforma tributaria. La tasa de ahorro está fija en 30% de los ingresos brutos. El ingreso bruto del empleados/empresarios está fijo en $5 millones de pesos mensuales. El ingreso bruto del cónyuge está fijo en $1 millón de pesos mensuales.



Efectos sobre el emprendimiento

La reforma también desincentiva el emprendimiento, porque éste disminuye cuando bajan las tasas personales máximas y cuando aumentan las tasas corporativas (Djankov et al 2010, Cheyre 2014). En concreto, la gran dispersión de cargas tributarias hace que las PYME en crecimiento que intente captar más capital fresco, deban ser objeto de estudios mucho más profundos por parte de los potenciales nuevos socios, con el fin de detectar y limitar las contingencias tributarias creadas por los mayores costos de cumplimiento.

6. Análisis de sensibilidad

Esta sección investiga en qué medida cambian los resultados anteriores en tres escenarios. Primero, se investigan casos donde la participación en la propiedad de la PYME está concentrada, en vez de repartida a medias entre los cónyuges. En el caso extremo de propietario único, todos los retiros se realizan por ese dueño. [60]

Encontramos que en este caso, sin la reforma de 2014, no habría casi ninguna inequidad entre empleados y el dueño único de una PYME, suponiendo el uso de la franquicia del 14 quáter.[61]

Sin embargo, en la situación con reforma, aparece una fuerte inequidad con los empleados, y es en contra del dueño único de PYME (excepto para aquellos acogidos al régimen alternativo del art. 14 Ter A, que replica la situación sin reforma). En 4 de los 5 regímenes post-reforma el dueño único de PYME sufre mayor carga que el empleado que gana y ahorra lo mismo. En los regímenes parcialmente integrados la nueva desigualdad llega a 9 puntos porcentuales para ingresos familiares de 6 millones de pesos, cifra muy significativa.

Segundo, se investiga qué ocurre si aumenta el porcentaje de gastos artificialmente cargados por los dueños de la PYME a su sociedad, desde 0% a 5% y 10% de las utilidades. Se encuentra que el impacto de esta eventual falencia en la fiscalización, sobre el impacto de la reforma de 2014, es leve en todas las dimensiones, como puede comprobarse en el gráfico del anexo V. De este modo, el impacto de la reforma permanece casi inalterado y las conclusiones de la sección 5 se mantienen.

Tercero, esta sección investiga cómo cambian los resultados si la tasa de impaciencia de la familia sube desde $\delta = 6\%$ hasta $\delta = 20\%$. La coherencia exige tomar en cuenta que la familia más impaciente rechazará proyectos que la familia paciente aceptaría. Para captar ese efecto, también elevamos el retorno del proyecto evaluado desde $R = 6\%$ hasta $R = 20\%$. Los resultados, en el anexo V, muestran que los resultados de la sección 5 se mantienen. Además, el gravamen adicional en contra de los proyectos de mayor plazo aumenta.

[60] La concentración de la propiedad de las PYME en un solo cónyuge puede deberse a muchos factores. Algunos pueden desconocer las ventajas tributarias asociadas a esa inclusión. Otros pueden temer el divorcio, evento donde un dueño puede perder más a manos de la ex -pareja que a manos del fisco.

[61] Subsiste una leve desigualdad residual, exclusivamente porque hemos supuestos que el empleado retira el ahorro en el plazo N del APV tipo B, y que ello lo obliga a pagar el impuesto multa por no esperar hasta la jubilación para retirar y consumir.

7. Conclusiones y propuestas

La reforma tributaria de 2014 prometió que reduciría la desigualdad. Con el fin de determinar si cumple, este estudio mide la carga con y sin reforma, para empleados con ingresos menores de $9 millones al mes, y para las PYMEs con utilidades menores de $24 millones al mes, que dan el 36% de los empleos.

Se encuentra que contrariamente a lo deseado, la reforma aumenta la desigualdad, de una manera imprevista. Ella consiste en multiplicar la dispersión de cargas entre empresas PYME que ganan y ahorran lo mismo, según en qué régimen tributario queden. Esto ocurre aunque el Servicio de Impuestos Internos logre dictar todas las circulares (una "implementación impecable").

Esta desigualdad se origina en la creación de numerosas trabas y obstáculos para acogerse a bajo costo y en forma oportuna al régimen que es menos gravoso en el papel, combinada con la creación de un exceso de regímenes tributarios. Entre las realidades que impiden acogerse, está el caso de las PYME con socios que son persona jurídica. Otras no podrán afrontar el costo de coordinar la atribución simultánea de rentas a lo largo de la cadena de propiedad. Otras más tendrán dificultades con el requisito de sumar las ventas de empresas "relacionadas". Ninguna campaña educativa superará estos obstáculos.

Respecto a la desigualdad tributaria entre empleados y dueños de PYME que ganan lo mismo y ahorran lo mismo, se encuentra que sin reforma esta desigualdad era menos importante de lo que se afirmaba. Por otra parte, se encuentra que la enorme dispersión de carga que crea la reforma, hará que en muchos casos la desigualdad continúe, pero cambiada de signo para favorecer a los empleados públicos y gerentes, en desmedro de las PYME que dan empleo al 36% de los chilenos. Este insólito resultado nunca estuvo presente en el debate.

Respecto al empleo y los salarios, cuya mejora depende de mejorar los incentivos al ahorro, la reforma crea un fuerte gravamen adicional a aquellos proyectos de inversión que tienen un mayor plazo de maduración, lo cual excluye a buena parte de la PYME de los buenos proyectos de largo plazo incluso (a las PYMES acogidas a las franquicias del nuevo art. 14 ter C). También reduce la inversión nacional total, porque algunos proyectos no se realizarán sólo porque la PYME que lo idea está varada en regímenes tributarios más gravosos.

La reforma de 2014 también aumenta la desigualdad por otra vía, no estudiada aquí: cerca de 9 millones de trabajadores con baja tasa marginal de impuesto personal poseen cuotas en los fondos de pensiones. Esta reforma grava más que antes a esos trabajadores. Esto ocurre porque la reforma omitió aliviar la desintegración total que afecta a estos trabajadores, a pesar de que ellos es más necesario ahora porque aumenta el impuesto corporativo desde 20 a 27% para las empresas chilenas grandes donde dichos trabajadores invierten por esta vía.

Se concluye que la reforma de 2014 no cumplirá lo prometido si se implementa tal como se legisló. Debido a estas falencias, se propone una nueva reforma, para dictar antes de que entren en vigor las normas analizadas. Para ello, un mínimo sería adoptar las siguientes medidas simultáneas:

1) Con el fin de reducir el costo de cumplimiento de todos, se debe eliminar la vinculación entre contribuyentes en la determinación de la renta imponible (eliminar esta externalidad negativa). Se propone restringir el uso del sistema de Renta Atribuida sólo a aquellas sociedades cuyos dueños sean todos personas naturales, como hace Estados Unidos.

2) Con el fin de recuperar la equidad tributaria con las PYME donde algún socio es persona jurídica, y de evitar que sea castigada cuando acometa proyectos de mayor horizonte o plazo, se propone mejorar la franquicia a la reinversión del régimen de integración parcial (14 Ter C letra (b)). Las medidas son dos: (i) elevar la deducción desde el 50 al 80% de la utilidad que se mantenga reinvertida, y (ii) eximir a la PYME del impuesto extra de 9,45% a los retiros que creó la integración parcial, por medio de conceder 100% de integración a las primeras 4.000 UF anuales de retiros desde cada PYME en integración parcial.

3) Nunca se podrá obtener equidad entre empleados y PYMEs, mientras no se permita a empleados compartir el Ingreso familiar (*Joint Filing*). Se propone permitir a los empleados declarar juntos en una nueva escala con tramos dobles (o compartir sus ingresos con el/la cónyuge). Son 25 los países de la OCDE que permiten a los empleados tributar en forma conjunta con su cónyuge, tal como hace la familia de un empresario cuando los cónyuges comparten la propiedad de la empresa y retiran a la par. Esta medida reduce la desigualdad entre empleados y PYME, sin reducir la progresividad de los impuestos. Para implementar esta medida se usaría sistema de registro de parejas creado para el crédito para gastos educativos, que ha operado en 2013 y 2014.

4) Con el mismo fin de reducir la desigualdad entre familias de distinto tamaño, permitir compartir los ingresos familiares con los dependientes, como hace Francia. Este diseño reconoce el aporte a la sociedad de las familias que crían hijos y cuidan personas con discapacidades y adultos mayores.

8. Referencias

Agostini, C. (2013), "Una Reforma Eficiente y Equitativa del Impuesto al Ingreso en Chile", capitulo en libro: *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*. CEP y CIEPLAN. Editado por Arellano, J.P. y Corbo, V.

Agostini, C., Martínez, C. y Flores, B. (2012), "Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile", *Revista de la Cepal* N°108, Diciembre 2012.

Alm, J., Dickert-Conlin, S. and Whittington, L. (1999), "Policy Watch: The Marriage Penalty", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 3 (Summer, 1999), pp. 193-204

Alstadsaeter, A, y Jacob, M. (2013), "Who Participates in Tax Avoidance?", CESifo Working Paper Series N°. 4219, (April).

Arulampalam, W., Devereux, M. y Maffini, G. (2012), "The direct incidence of corporate income tax on wages", *European Economic Review,* Vol. 56, Pages 1038-1054.

Benartzi, S. y Thaler, R.H. (2007), "Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior", *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 21, No. 3, (Summer), Pages 81-104.

Bertrand, M., S. Mullainathan, and E.Shafir (2006) "Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision Making Among the Poor" *Journal of Public Policy and Marketing* 25 No. 1 (Spring, 2006): 8–23.

Boskin, M. 2003. "Deferred Taxes in the Public Finances", NBER Working Paper, January 2003.

Brady, Peter. 2012. The Tax Benefits and Revenue Costs of Tax Deferral" (September) Washington, DC: Investment Company Institute.

Cantallops, J., Jorrat, M. y Scherman, D. (2007), "Equidad Tributaria en Chile, un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma", Borrador.

Cerda, R. y Larrain, F. (2010), "Corporate taxes and the demand for labor and capital in developing countries", *Small Business Economics,* Volume 34, Issue 2.

Cheyre, H. (2014) "Nuevo régimen tributario: Freno al Emprendimiento Innovador", mimeo Instituto del Emprendimiento, Univ. del Desarrollo, Santiago, Chile.

Correa, C. y G. Echavarría (2013) "Estimación del aporte de las Pyme a la actividad en Chile, 2008-2011", Estudios Económicos Estadísticos N° 101, Octubre, Banco Central de Chile, Santiago.

Cullen, J.B. y Gordon, R.H. (2007), "Taxes and entrepreneurial risk-taking: Theory and evidence for the U.S.", *"*, Volume 91, Issues 7-8, August, 1479-1505.

Currie, Janet (2004). "The Take Up of Social Benefits," NBER Working Paper N°10488, National Bureau of Economic Research.

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C, Ramalho, R. y Shleifer, A. (2010) "The Effects of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, Volume 2, Issue 3, 31-64.

Duflo, E., W. G. Gale, J. B. Liebman, P. Orszag, and E. Saez (2006) "Saving Incentives for Low and Middle Income Families: Evidence from a Field Experiment with H&R Block." *The Quarterly Journal of Economics* 121 No. 4 (November, 2006): 1311–46.

Fisher, Irving (1939), "The Double Taxation of Savings", *American Economic Review,* Volume 29, N° 1, Mar. 1939.

Jones, D. (2012), "Inertia and Overwithholding: Explaining the Prevalence of Income Tax Refunds", *American Economic Journal: Economic Policy,* Vol. 4(1), February, Pages 158-185.

Jorrat, M. (2013), "Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas", capitulo en libro: *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*. CEP y CIEPLAN. Editado por Arellano, J.P. y Corbo, V.

Jorrat, M. (2009), "La tributación directa en Chile: Equidad y Desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo N°92, CEPAL.

Larraín, F., R. Cerda y J. Bravo (2014) "Reforma Tributaria: Impacto Económico y Propuesta Alternativa", Documento de Trabajo Clapes UC N° 1, www.clapesuc.cl

Lee, Y. y Gordon, R.H. (2005), "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, Vol 89, Issues 5-6, June, Pages 1027-1043

Mirrlees, J. A., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles G. y James Poterba (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

OCDE e Instituto de Estudios Fiscales, (2010), "Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio", página 193, Apartado I "Observaciones Preliminares", numeral 3.

OCDE, (2014), "Taxing Wages 2014", *OECD Publishing,* http://dx.doi.org/10.1787//tax_wages-2014-en

Peñafiel, José Domingo (2014), "Análisis: Normas de relación artículo 14 Ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta vigente durante los años 2015 y 2016", Mimeo

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, Octubre 2013. http://michellebachelet.cl/programa/

Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005) "Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System". http://govinfo.library.unt.edu/taxreformpanel/final-report/index.html

Valdés Prieto, Salvador (2014), "La Renta Atribuida: un análisis económico", Documento de Trabajo N°2, Clapes UC, www.clapessuc.cl

Valdés Prieto, Salvador (2002), *Políticas y Mercados de Pensiones*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

Vergara, Rodrigo (2010), "Taxation and private investment: Evidence for Chile", *Applied Economics*, Vol 42(6), Pages 717-725.

Anexo I: Tramos del impuesto anual a la renta, 2014 y 2017, y prevalencia

La Tabla A1 muestra los tramos del impuesto personal a la renta. El rango de ingresos entre $1 millón y $ 24 millones mensuales, se inicia en el percentil 91,93 y termina en el percentil 99,98 de la distribución de los contribuyentes del impuesto a la renta según datos de 2013.[62]

Tabla A1: Tramos del impuesto anual a la renta, 2014 y 2017, y prevalencia

Tramo de Renta Annual				2014 (sin Ref.)	2017 (con Ref.)	Año Calendario 2013	
Desde [UTA]	Hasta [UTA]	Desde [Miles]	Hasta [Miles]	Tasa Marginal	Tasa Marginal	Contribuyentes N°	%
0	13,5	$ -	$ 6.605	0%	0%	7.005.895	76,94%
13,5	30	$ 6.605	$ 14.678	4%	4%	1.364.161	14,98%
30	50	$ 14.678	$ 24.463	8%	8%	381.237	4,19%
50	70	$ 24.463	$ 34.248	13,5%	13,5%	154.325	1,69%
70	90	$ 34.248	$ 44.034	23%	23%	81.264	0,89%
90	120	$ 44.034	$ 58.712	30,4%	30,4%	60.219	0,66%
120	150	$ 58.712	$ 73.390	35,5%	35%	25.407	0,28%
150	y más	$ 73.390	y más	40%		32.571	0,36%
					Total	**9.105.079**	**100%**

Anexo II: Criterios generales respecto de la optimización tributaria

Este estudio deja fuera estrategias que signifiquen incumplir directamente la legislación, es decir la evasión. También deja fuera las actuaciones revestidas de una aparente validez, que en realidad consisten en una simulación.[63]

En general, la optimización o planificación tributaria es un derecho ciudadano, en cuanto éste siempre tiene derecho a acogerse a los tratamientos tributarios favorables que la ley haya creado, sin sufrir acoso por parte de agentes del Estado por ese motivo, ni calumnia (imputación de delitos falsos) o injuria de terceros.

[62] Este cálculo se deriva de la distribución de las declaraciones del impuesto se segunda categoría y del impuesto global complementario, por tramos de ingreso. Se complemento con información del SII que muestra los contribuyentes del impuesto global complementarios separados por tramos dentro del segmento más alto (solicitud de transparencia N° AE006C90005285 Servicio de Impuestos Internos y Estadísticas SII http://www.sii.cl/estadisticas/).

[63] La evasión variaría entre segmentos de contribuyentes si la fiscalización fuera desbalanceada entre esos segmentos. Tal desbalance sería responsabilidad de la administración tributaria.

En Chile, este principio fue reafirmado por el inciso segundo del nuevo art. 4° ter del Código Tributario, adoptado en la reforma de 2014. Establece que "no constituirá abuso la sola circunstancia que el mismo resultado *económico* o *jurídico* se pueda obtener con otro u otros actos jurídicos que derivarían en una mayor carga tributaria".

Sin embargo, el inciso primero de la misma norma citada sostiene exactamente lo contrario, pues establece: "existe *abuso* en materia tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho gravado, (…) mediante actos que no produzcan resultados o efectos *jurídicos* o *económicos* relevantes para el contribuyente o un tercero, que sean distintos de los meramente tributarios".

Esta contradicción en la reforma de 2014 traspasa la decisión a los tribunales. Esto reduce la certeza jurídica y sobre todo, eleva el costo de litigar, aspecto que perjudica especialmente a la PYME. Así, la norma "antielusión" que introduce la reforma de 2014 presenta dificultades de interpretación y eleva costos.[64]

Para apreciar la judicialización creada por la nueva norma antielusión, analicemos un ejemplo donde sube el impuesto específico al tabaco. Analicemos a aquellos contribuyentes que elijan fumar menos – una actuación que es lícita y además es real, no simulada - con el único y exclusivo fin de esquivar el incremento en el impuesto, en el sentido de que si éste no hubiera subido, habrían continuado fumando. La única razón o causa de esta conducta es esquivar el incremento en el impuesto. Lo mismo ocurre para una PYME que dejara de comprar cigarrillos para ofrecer a sus clientes y visitas, y las sustituyera por galletas, por el único motivo, causa o razón de esquivar el impuesto específico al tabaco.

El acto de dejar de comprar cigarrillos tiene un resultado o efecto relevante para un tercero, como es el cliente o visita, que es distinto y adicional del meramente tributario, que es fumar menos tabaco. Sin embargo, como estos efectos no son ni "jurídicos" ni "económicos", sino de placer y sobre la salud, el acto de la PYME no está protegido por el inciso segundo del nuevo art. 4° ter del Código Tributario, interpretado estrictamente. Eso expone a la PYME a multas. Pero afortunadamente, por no tener efectos jurídicos ni económicos, el acto de la PYME tampoco cumple la definición de "abuso" establecida en el inciso primero del mismo artículo. Esta paradoja ilustra por qué la judicialización aumenta.

En las simulaciones de este estudio, se reconocen como legítimas las optimizaciones protegidas por el inciso segundo del nuevo art. 4° ter del Código Tributario introducido en la reforma de 2014: "no constituirá abuso la sola circunstancia que el mismo resultado *económico* o *jurídico* se pueda obtener con otro u otros actos jurídicos que derivarían en una mayor carga tributaria".

[64] Ver nuevos artículos 4° bis, 4° ter, 4° quáter y 4° quinquies en el Código Tributario, contenido en el artículo 1° del decreto ley N°830, de 1974.

Este estudio aborda este punto identificando, para cada contribuyente, aquella combinación de actividades que minimiza sus impuestos, dado su ingreso y el monto de ahorro, cumpliendo todas las restricciones legales y algunas adicionales que buscan la simplicidad y mantener coherencia con otros supuestos. De esta forma, los resultados de la sección 5 comparan alternativas ya optimizadas.

Optimización de parte de la PYME

En concreto, suponemos que la sociedad es de capitales, que los cónyuges aportaron capital en partes iguales y que al momento de hacer retiros lo hacen también en partes iguales.

También suponemos que sólo uno de los socios aprovecha la figura legal del "sueldo empresarial". Esta permite a ese socio recibir una remuneración que no es considerada retiro ni gasto rechazado, y que es costo para la PYME. Suponemos que ese socio recibe un "sueldo empresarial" de 72,3 UF brutas al mes ($ 1.732.000 bruto a Junio de 2014), que es el máximo permitido para las sociedades limitadas, aunque esta PYME sea una sociedad de capitales.

También suponemos que el dueño de PYME con sueldo empresarial prefiere obtener sus ingresos como sueldo antes que como retiro, por lo que la utilidad de la PYME ocurre de manera residual al sueldo empresarial. En los casos en que el límite del sueldo empresarial no es restrictivo, la utilidad de la PYME se fija como la mínima posible, es decir, el monto exacto del ahorro deseado por los dueños.

Suponemos que aquél socio de la PYME que no tiene sueldo empresarial, tiene un ingreso laboral aparte por $1.000.000 al mes y que no presta servicios a la PYME.

Cotizaciones previsionales

Suponemos que pagan cotizaciones a la seguridad social tanto el empleado y su cónyuge, como aquél socio de la PYME que recibe sueldo empresarial, y al igual que el otro socio. La tasa combinada de imposición se supone es 21% del sueldo imponible, que a su vez está sujeto a un tope de 72,3 UF al mes. Supondremos que el 100% de la incidencia de estas cotizaciones es sobre el trabajador.[65] Las cotizaciones se restan de la base del respectivo impuesto global complementario, es decir la ley las exime de los impuestos personales a la renta.

Debido a que el tope del sueldo empresarial es el mismo que el tope imponible, las cotizaciones pagadas por el empleado y por el dueño de PYME son las mismas.

[65] El gasto total de contratar a un trabajador por parte de la empresa incluye aquellas cotizaciones sociales que son "de cargo" del empleador y otras "de cargo" del trabajador. Sin embargo, como se ajusta el mercado laboral para responder a esa distribución, la incidencia final difiere de la distribución aparente de cargas (Valdés 2002, cap. 5). En una economía pequeña y abierta como la chilena, es adecuado suponer que el 100% de la incidencia final es sobre el trabajador.

Ocurre una excepción cuando el dueño de PYME tiene un ingreso bruto total menor a este tope. En ese caso se supondrá que este dueño de PYME paga el mismo monto en cotizaciones obligatorias que el empleado, aunque tenga que imponer voluntariamente más allá del mínimo obligatorio para lograrlo. De este modo aseguramos la comparabilidad entre ellos.

Optimización del empleado

Suponemos que el empleado/a está casado y que su cónyuge gana lo mismo que aquél dueño de PYME que no tiene sueldo empresarial, gana por su cuenta. También suponemos que las transferencias entre cónyuges están libres del impuesto a las Donaciones.

Suponemos que el empleado siempre ahorra acogiéndose a correctivos similares al APV, y a nombre propio. La optimización también lleva al empleado a usar la siguiente prelación entre los regímenes de APV, que suponemos se aplica siempre:

- Primero, el *APV tipo B*, en la cantidad compatible con su meta de ahorro, y hasta su tope de 600 UF por año. Este correctivo es similar al IRA de EE.UU., aunque el tope es mucho mayor en Chile.
- Segundo, el *APV tipo A*, que no tiene tope[66]. En el rango de ingresos estudiado aquí, no rige el subsidio que otorga el APV tipo A a los ahorros de personas de ingresos medios. El nuevo régimen del art. 54 bis introducido por la reforma de 2014 ofrece un tratamiento casi igual al del APV tipo A, y aunque tiene un límite, este es amplio (100 UTA ó 1.200 UTM al año), tanto que no es restrictivo en ninguno de los casos analizados.
- En aquellos casos en que los retiros del *APV tipo B* tengan un impuesto mayor que aquellos del *APV tipo A*, debido a que el empleado se ubique en niveles de tasas marginales de impuesto bajas, el empleado sólo usará *APV tipo A.*

Optimizaciones incompletas

Finalmente, abordamos el caso de la no optimización tributaria. Se sabe que una parte de los empleados que se beneficiaría de los correctivos similares al APV no los usa. Una parte importante de esto se debe a que algunos empleados estiman que pueden obtener mayor rentabilidad neta de comisiones y menor riesgo (sobre todo, menor riesgo de abusos de parte de la Administración Tributaria) usando modos de ahorro que eviten a los intermediarios financieros.[67] Por ejemplo, en Chile existe la tradición de ahorrar adquiriendo viviendas o locales comerciales para el arriendo, y existen correctivos para las rentas de ese origen (DFL N° 2,

[66] Ver el inciso 8ª del artículo 20° L letra (a) del D.L. 3.500.

[67] La ley chilena no permite aplicar las franquicias del APV al ahorro canalizado fuera del sector financiero, por ejemplo mejoras de vivienda, adquisición de viviendas o tierra agrícola para el arriendo, inversión en educación, etc. Una consecuencia es que las comisiones elegidas por los intermediarios pueden llegar a ser grandes en comparación al beneficio neto que da el correctivo en el horizonte de inversión.

exención de la ganancia de capital después de mantener por un año, entre otros). La reforma de 2014 mantuvo estos correctivos, pero de manera más restringida disminuyendo sus topes.

Por otro lado, la literatura internacional encuentra que buena parte de los empleados que no se acoge a este tipo de correctivo actúa así por inercia, por imprevisión respecto al futuro, desinformación, etc. (Duflo et al. 2006, Bertrand et al 2006, Currie et al. 2004). También son muchos los empresarios que no usan todos los correctivos que incentivan el ahorro que les permite la ley, por razones análogas, especialmente aquellos con ingresos cercanos al mínimo del rango estudiado en este trabajo.

Es la propia legislación tributaria la que fija la forma de cada correctivo, y en especial decide cuán automático es el acceso de modo de vencer la inercia, cuán sencillo y amistosa es hacia el contribuyente. También decide qué metas debe cumplir la Administración Tributaria en cuanto a legibilidad y comprensión de sus textos en mediciones vía encuestas y *focus groups*, etc. Así, es el propio legislador quien influye con mayor fuerza sobre el grado de uso de estos correctivos. Si bien estas políticas son importantes, son materia de otro estudio.

Con el fin de delimitar su campo, este trabajo supone que empleados y empresarios se acogen a los correctivos existentes a favor del ahorro, y que lo hacen aplicando el grado de optimización intermedio aquí indicado.

Anexo III: Comparación de las 3 franquicias tributarias con reforma

La reforma tributaria creó tres nuevas franquicias, todas en el artículo 14 Ter de la ley de la renta. Ellas corresponden al art. 14 Ter A, 14 Ter C (a) y 14 Ter (b).

Franquicia del art. 14 Ter A:

Esta franquicia permite a los contribuyentes tributar usando una nueva base imponible de ingresos menos egresos. Dentro de los egresos se pueden agregar los activos fijos físicos depreciables; de esta manera el activo físico se deprecia de modo inmediato en un 100% (ventaja que ya tienen los activos intangibles). También se reducen los pagos provisionales mensuales (PPM), que corresponden al adelanto mensual del impuesto a la renta, respecto a lo que ocurre en el régimen normal del Art 14. Al mismo tiempo, las empresas acogidas pueden eximirse del impuesto de primera categoría, mejorando la liquidez.

El principal requisito para acceder a este régimen es tener ventas anuales menores a 50.000 UF, es decir, unos 95 millones mensuales de ingreso por venta. Otros requisitos son que los dueños deben acogerse al régimen de renta atribuida, aunque redefiniendo la renta como se indicó, lo cual abre nuevas interrogantes.

Un tercer requisito es que la suma de los siguientes ingresos no puede exceder del 35% de todos los ingresos de la empresa: (i) Rentas de bienes raíces, excepto bienes raíces agrícolas; (ii) Rentas de capitales mobiliarios; (iii) Rentas de

Participaciones en contratos de asociación o cuentas en participación; y (iv) Posesión o tenencia a cualquier título de derechos sociales y acciones de sociedades o cuotas de fondos de inversión. Además, las rentas del tipo (iv) no pueden exceder del 20% de todos los ingresos de la empresa PYME. La acreditación del cumplimiento de estos requisitos presentará sin duda importante complejidad para la PYME.

Requisito para las Franquicias del art. 14 Ter C

El principal requisito para acceder a las franquicias del art. 14 TER C es tener ventas anuales menores a 100.000 UF, incluyendo las ventas de otras empresas "relacionadas". Para una sola empresa, estimamos que este nivel de ventas no es una restricción activa para el rango de ingresos anuales aquí estudiados.

Sin embargo, la exigencia de sumar las ventas de empresas relacionadas tiene el potencial de intimidar a los empresarios a acogerse a esta franquicia, porque muchos de ellos son socios de dos o más empresas y pueden creer que este requisito los obliga a sumar las ventas de todas ellas, quedando en muchos casos excluidos. Esto es depende del caso, porque el carácter de relacionados se asigna a las empresas, no a los socios. Un análisis detallado de los requisitos para que una empresa sea considerada relacionada revela que en algunos casos, las empresas donde el empresarios tiene participación no son relacionadas entre sí, y por tanto cada una puede acogerse a esta franquicia, si sus ventas individuales lo permiten (Peñafiel, 2014).

Pese a que los contribuyentes del sistema integrado parcial podrán deducir una porción mayor de la utilidad reinvertida, la mayor cantidad de impuestos pagados en relación al esquema de renta atribuida (considerando los tramos de ingresos estudiados), hacen que el art. 14 Ter C (b) (integrado parcial) tenga una carga mayor que el art. 14 Ter C (a) (renta atribuida).

Esto ocurre porque las PYME acogidas a la integración parcial deberán pagar un 27% por las utilidades anuales. Así, incluso acogiéndose a la franquicia y ahorrando la totalidad de las utilidades, la tasa neta de primera categoría podrá reducirse sólo a un nivel teórico de 13,5%. Este nivel piso es sólo teórico, ya que la PYME no puede ahorrar la parte de la utilidad destinada a pagar el impuesto corporativo. Adicionalmente, la deducción debe ser menor a 4 mil UF. Luego al momento de retirar el ahorro, el empresario sólo obtiene crédito por el 65% del impuesto pagado, por lo que su tasa marginal máxima será de 39.725%.[68]

[68] Si la reducción máxima de la tasa de primera categoría, la lleva al piso teórico de 13,5%, entonces en el mejor de los casos el impuesto extra a los retiros/dividendos será de 4,375% que es la multiplicación de 35% y 13,5%. Sumando a esto la tasa personal máxima de 35%, resulta la tasa combinada máxima del texto.

Anexo IV: Relación entre ahorro bruto y ahorro neto sobre la utilidad

En la sección 3.3 y 3.4 se definen los indicadores de carga de la estructura empresa-empresario usando el porcentaje de ahorro sobre la utilidad después de impuesto corporativo, que llamamos "q". Sin embargo, en la sección 4.3 usamos el porcentaje "k" que corresponde al ahorro sobre la utilidad antes de impuesto. Este cambio es extremadamente útil para simplificar los cálculos en este trabajo.

La franquicia del nuevo artículo 14 Ter C disminuye la renta líquida imponible, la base tributaria sobre la cual se calculan el impuesto corporativo es variable en el monto ahorrado. Por ello la reinversión como porcentaje de la utilidad bruta (k), es distinto que como porcentaje de la utilidad menos el impuesto corporativo (q). Estos dos porcentajes tienen una relación debido a que el impuesto varía dependiendo del monto reinvertido, pero solo hasta alcanzar el tope M. Por lo tanto, es posible definir "q" en función de la variable "k" de la siguiente forma en el caso de la franquicia del nuevo 14 TER C (a):

(A.1)
$$q(k) = \begin{cases} \frac{k}{1-(1-0.2k)t_{1a}}, & si\ \ k < \frac{M}{0.2U} \\ \frac{k}{1-(1-\frac{M}{U})t_{1a}}, & si\ \ k \geq \frac{M}{0.2U} \end{cases}$$

Existe una relación similar para la franquicia del nuevo 14 TER C (b).

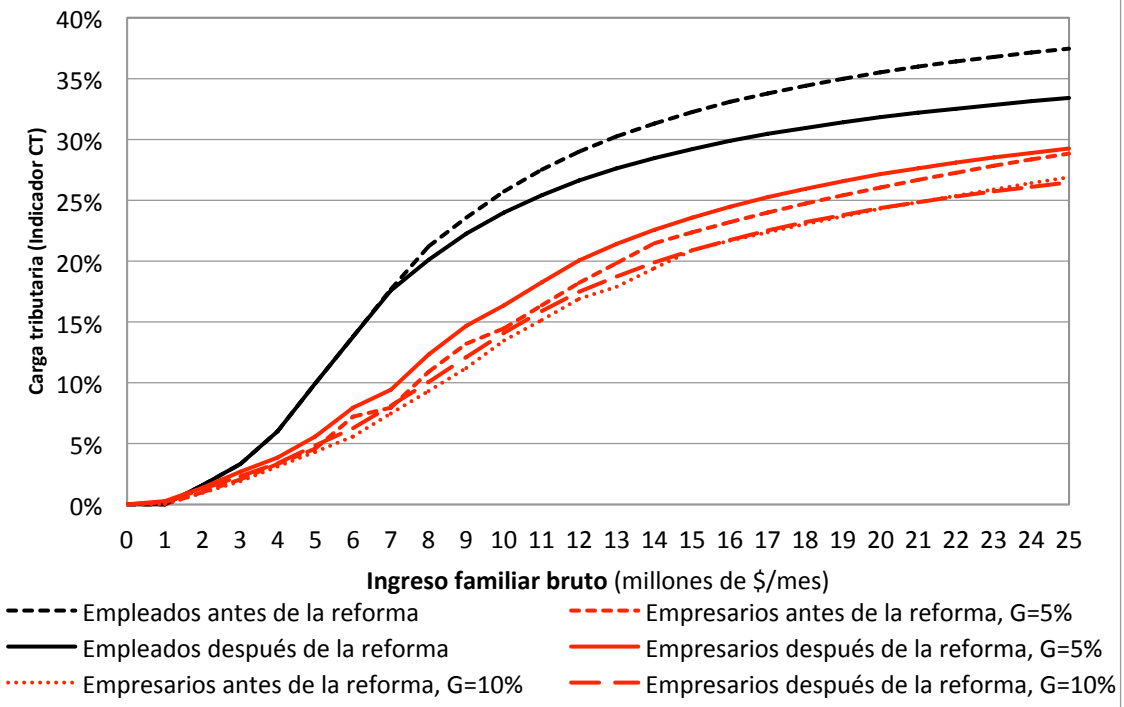
Anexo V: Sensibilidad

Sensibilidad a aumento artificial de gastos

Suponemos que el dueño de PYME puede elevar los gastos de manera artificial. El resultado está en el gráfico A1. En este gráfico se muestran los resultados para los empresarios usando el régimen del Art 14 quáter en la situación sin reforma y el régimen del Art. 14 Ter C (a) con Renta Atribuida para el resultado con reforma. Considerando gastos artificiales del orden del 5 y 10% de la utilidad de la empresa, se puede ver que los resultados principales se mantienen. Esto viene dado porque el orden entre los regímenes, así como las conclusiones que se pueden obtener de estos continúa vigentes para estos casos.

Grafico A1: Carga tributaria antes y después de la reforma tributaria suponiendo aumento de gastos artificales en las empresas

Empleados y empresarios antes y después de la reforma tributaria. La tasa de ahorro está fija en 10% del ingreso bruto del empresario/empleado. El ingreso del cónyuge está fijo en $1 millón de pesos mensuales.



Sensibilidad a la tasa de rentabilidad de los proyectos y tasa de impaciencia:

Cuando la tasa de interés R y la tasa de descuento δ cambian de 6% a 20%, el orden de los régimenes investigados se mantiene. Es decir, las cargas tributarias sobre la familia continúan siendo mayores en el régimen parcialmente integrado sin franquicia PYME y menores en el régimen 14 Ter A. Esto significa que la prelación entre cargas de regímenes que encontramos con nuestro indicador serían robustas a las distintas tasas de descuento.

Por otro lado, el tamaño de la dispersión entre regímenes aumenta con el aumento de la tasa de interés y la tasa de descuento, pero al mismo tiempo la situación sin reforma también aumenta, es decir, la dispersión que existía entre el régimen del articulo 14 quáter y el régimen general. Es por esto que la dispersión aumentaría entre 1,4 y 1,8 veces cuando se analiza una situación con tasas de 20%.

Es difícil pensar situaciones con tasas de descuento e interés tan altas, por lo que el aumento de la dispersión de carga tributaria entre distintos regímenes, es altamente significativo para todas las situaciones.

Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

www.clapesuc.cl