

**Tributación Simplificada para Pequeñas y Microempresas:
Análisis y Propuesta de Reforma para el Caso Chileno**

Patricio Barra

Marzo 2000

Tributación Simplificada para Pequeñas y Microempresas: Análisis y Propuesta de Reforma para el Caso Chileno¹

R e s u m e n

Este trabajo analiza las principales debilidades de los actuales regímenes simplificados de tributación a la renta en Chile y propone un nuevo modelo para la tributación dirigido a la pequeña y microempresa (PYME). El diagnóstico indica que los actuales regímenes simplificados son, en general, efectivos en reducir los costos de cumplimiento. No obstante, detecta tres deficiencias que perjudican fuertemente su desempeño. Primero, los regímenes de renta presunta no sólo simplifican la tributación de los contribuyentes acogidos a ellos, sino además constituyen un subsidio a las actividades agrícola, minera y del transporte. El gasto tributario asociado a estos regímenes es del orden de los US\$115 millones. Esto mismo produce un sobreestímulo a la inversión en estos sectores. Segundo, presentan algunos problemas de equidad. Los contribuyentes acogidos a los regímenes de pequeños contribuyentes, deben pagar impuestos aún cuando bajo el régimen general probablemente estarían exentos. Los impuestos no guardan necesariamente relación con la capacidad de pago de las empresas, siendo en algunos casos cargos fijos. Tercero, existen algunos espacios de evasión asociados principalmente a la renta presunta, vía transferencia de rentas desde empresas sujetas al régimen general, y al régimen de tributación en base a retiros, debido a la dificultad de verificar la correcta declaración de los retiros.

El modelo propuesto, el cual reemplazaría a todos los regímenes simplificados actualmente vigentes, consiste en una base imponible simplificada, determinada como las ventas del período menos las compras y las remuneraciones. Esta base imponible sería sometida a las tasas generales del impuesto a la renta. Además, los contribuyentes que hubiesen pagado impuestos en el período inmediatamente anterior, estarían obligados a efectuar pagos provisionales trimestrales iguales al 1% de las ventas. Se podrían acoger a este régimen todas las empresas, individuales o personas jurídicas, cuyas ventas promedios de los últimos tres años no excedan del las 3.000 UTM (aproximadamente US\$ 150 mil). Se concluye que el modelo propuesto reportaría un mejoramiento significativo en términos de los principios y criterios de eficiencia, equidad y simplicidad. Con una definición tributaria única de PYME y de acceso abierto aumentaría la eficiencia del sistema, eliminando las distorsiones intersectoriales de los regímenes de renta presunta. Mejoraría también la equidad. La determinación de la renta imponible según ventas menos compras y remuneraciones es un mejor proxy de la renta efectiva que deberían declarar bajo régimen general. Con ello, también se garantiza el acceso a los tramos de exención de la renta. Respecto de la simplicidad, no agrega mayores registros contables respecto de los que ya existen en otros ámbitos. En efecto, el libro de compras y ventas es un requisito del IVA, mientras que el registro de las remuneraciones es exigido por el código del trabajo y es fundamental para cumplir con el pago de las obligaciones previsionales. Desde el punto de vista de simplicidad de fiscalización el modelo propuesto permite aprovechar los esfuerzos de fiscalización del IVA para observar su correcto cumplimiento. Aplicar este sistema implicaría una variación de recaudación estimada en unos US\$7,4 millones, equivalentes a un 0,5% de la recaudación actual.

¹ Las opiniones contenidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a institución alguna. Este documento obtuvo el segundo premio en el XII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF.

1 Introducción

En Chile, como en otros países, las pequeñas y microempresas (PYMEs, en adelante) ejercen un rol bastante importante en el desarrollo la economía nacional. La producción, el número de entidades y el número de puestos de trabajo que están asociados a las PYMEs hace de este tema una preocupación permanente de los gobiernos. La política tributaria no ha estado al margen de esa preocupación. En 1990, por ejemplo, se implementó por primera vez, una reforma tributaria especialmente dirigida a simplificar y reducir las obligaciones administrativas generales que impone a las PYMEs el cumplimiento de la normativa general del impuesto a la renta.

La reforma de 1990 recoge un elemento sobre el que parece haber consenso en el país, y que se refiere a la gran complejidad que presenta para todos los contribuyentes, en particular para las empresas, la legislación y normativa del impuesto a la renta chileno. Del contacto con autoridades tributarias de otros países se ha podido constatar que ésta ofrece una complejidad relativa mucho mayor. La obligación de administrar un registro del FUT², por dar un ejemplo, es extraordinariamente compleja y costosa para las empresas, obligación que no se observa en ninguna otra legislación, salvo la chilena. Por otro lado, la complejidad del impuesto a la renta, contrasta fuertemente con la simplicidad que ofrece otro gravamen como el IVA. La legislación del IVA, el impuesto de mayor importancia en el sistema tributario chileno, es sin lugar a dudas un ejemplo de bajo costo de cumplimiento para las empresas, incluso para las PYMEs.

Las distintas modificaciones legales, que han tratado de resolver los problemas de complejidad en el impuesto a la renta, han terminado estableciendo 4 regímenes simplificados de tributación alternativos al régimen general, comprendiendo un total de 11 modalidades diferentes de tributación simplificada. La diversidad de sistemas generados, la disparidad de criterios de acceso a ellos, ciertas ventajas tributarias asociadas, y una serie de otros elementos negativos han puesto en duda la verdadera efectividad de este tipo de esquemas.

El presente trabajo, tiene por objetivo analizar la legislación de cada uno de los regímenes especiales de tributación en el impuesto a la renta, diagnosticando sus principales deficiencias y proponiendo un nuevo modelo que permita corregir y perfeccionar el sistema impositivo.

El análisis se realiza desde la perspectiva de los principios básicos de buen funcionamiento que la teoría económica y la práctica tributaria han ido estableciendo como guías para el diseño de una reforma tributaria (Véase Serra [1998] para una revisión de la literatura). Estos principios corresponden a la suficiencia, la eficiencia, la equidad y la simplicidad del sistema impositivo. El principio de suficiencia se relaciona con generar los niveles adecuados de recaudación que permitan financiar el gasto público. El principio de eficiencia orienta la reforma hacia aquellos esquemas que atenúen lo más posible las distorsiones económicas propias de la tributación. La equidad se vincula con lograr que personas de mayor capacidad contributiva paguen más impuestos (equidad vertical) y que personas de igual capacidad contributiva estén sometidas a

² FUT=Fondo de Utilidades Tributables. El FUT es un registro cronológico de las utilidades retenidas en la empresa. Dado que el Impuesto Global Complementario se aplica sobre las utilidades retiradas, las empresas deben llevar en este registro el detalle de las utilidades que aún no se han distribuido y los créditos a que dan derecho.

cargas tributarias también iguales (equidad horizontal). El cuarto principio, el de simplicidad, atribuye un mejor desempeño a legislaciones sencillas, de aplicación clara y simple, y que faciliten por un lado, el cumplimiento de los contribuyentes y, por otro, la fiscalización y control por parte de las autoridades tributarias.

El trabajo se ha organizado como sigue: el capítulo 2 presenta una revisión de los fundamentos para aplicar regímenes simplificados de tributación a las PYMEs. El capítulo 3 describe el actual sistema de tributación simplificada en Chile. El capítulo 4 contiene el análisis y diagnóstico del sistema actual, a la luz de los principios orientadores de reforma. En el capítulo 5 se propone el nuevo modelo de tributación simplificada y el conjunto de modificaciones legales necesarias para su implementación y se evalúan sus efectos. Finalmente, el capítulo 6 concluye.

2 ¿Por qué aplicar regímenes simplificados de tributación a las PYMEs?

Antes de entrar a analizar los regímenes especiales de tributación en sí mismos, conviene preguntarse cuál es la justificación para que este tipo de tratamientos sean implantados en los sistemas tributarios.

Una de las razones fundamentales ha sido probablemente la búsqueda de menores costos de cumplimiento para los contribuyentes. Aunque no es la única razón. También el uso de regímenes simplificados ha encontrado alguna justificación en los costos de fiscalización, ya que se considera que por su simplicidad, este tipo de sistemas facilitarían los procedimientos de control, mejorando su efectividad y eficiencia. Slemrod y Blumenthal [1996] estiman que las empresas en EE.UU. gastan un monto equivalente al 3% de lo recaudado sólo para presentar su declaración de impuesto a la renta, mientras que el gasto del organismo encargado de administrar los impuestos es cercano al 1% de lo recaudado.

Bulutoglu [1995], revisando la experiencia de países en vías de desarrollo, observa otros dos factores para aplicar sistemas de presunción de renta: la incapacidad técnica o intelectual de un vasto sector de agentes de la economía y una debilidad en la administración tributaria. Este escenario se manifiesta en países con economía informal de magnitud y generalmente está guiado por la necesidad de allegar más recursos al Estado, de un modo simple y directo.

Otra razón que puede explicar la aplicación de regímenes simplificados es que éstos han formado parte de una estrategia más global de las autoridades económicas, que busca reducir las trabas burocráticas a la creación de nuevas empresas, no sólo en el ámbito tributario, sino también previsional, sanitario o medioambiental. Este elemento no tan relevante hoy, está cobrando cada vez mayor importancia y probablemente determine en el futuro ciertas pautas para diseñar sistemas simplificados, de acuerdo a la experiencia en Chile³.

A continuación revisamos brevemente los fundamentos detrás de los regímenes especiales de tributación, particularizando el caso de los tratamientos a las PYMEs.

2.1 Reducir los Costos de Cumplimiento de las PYMEs

Es evidente que las empresas incurren en costos para dar cumplimiento a sus obligaciones impositivas. Deben mantener registros tributarios, dedicar recursos y tiempo a entender la legislación, a juntar los antecedentes exigidos y a llenar y a entregar sus declaraciones; así también muchas veces deben gastar dinero en asesorías tributarias. El costo de cumplimiento puede llegar a ser una carga adicional al propio gravamen que afecta a la empresa. En este sentido, como el costo de cumplimiento está estrechamente ligado a la complejidad del impuesto y de su legislación, el argumento para justificar regímenes especiales de tributación tomará mucha más fuerza si los impuestos que afectan a las empresas son complejos.

³ Desde 1995, existe en Chile el Comité Interministerial de Modernización del Estado, que ha asumido entre muchas otras tareas, la simplificación de los procedimientos y trámites que debe realizar una empresa para desarrollar su actividad, en todos los niveles de gobierno. La política de “ventanilla única” de trámites es un ejemplo.

Serra [1998], por otro lado, sostiene que el costo de cumplimiento en las empresas reúne ciertas características de costo fijo. Una empresa enfrentará un costo de cumplimiento similar para efectuar su declaración de impuestos, ya sea que exhiba un volumen de ventas grande o pequeño. Este factor relaciona el uso de regímenes especiales de tributación con objetivos de equidad, ya que los sistemas simplificados de tributación normalmente se dirigen hacia contribuyentes, en teoría, de menores recursos o capacidades, como en este caso las PYMEs. Se entiende que estas empresas están por lo general en manos de los agentes de menores recursos de la sociedad. Para ellos, asumir costos de cumplimiento elevados viene a ser una suerte de carga excesiva, considerando la carga tributaria más la administrativa.

En los Gráficos 1A y 1B, a continuación, se ilustra la situación de inequidad relativa que produce la existencia de costos de cumplimiento. Si se considera un costo de cumplimiento cc como un costo fijo, y un impuesto t progresivo en el nivel de ingresos, Y (Gráfico 1A), se observará que consolidados ambos efectos, la progresividad resulta fuertemente desvirtuada para las empresas de menores ingresos (Gráfico 1B).

Gráfico 1A

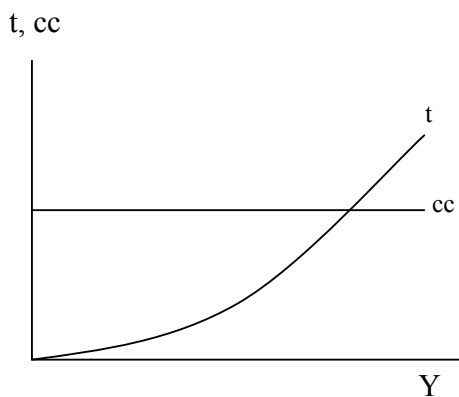
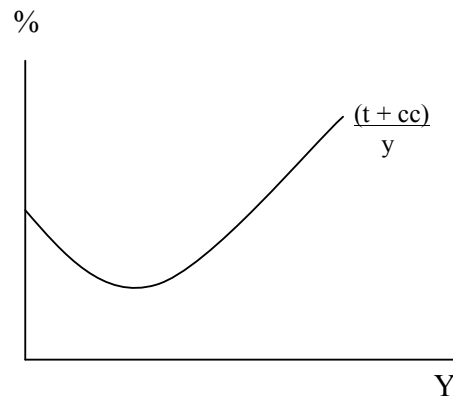


Gráfico 1B



2.2 Reducir los Costos de Fiscalización y Control

Hacíamos mención a que los costos de cumplimiento están en relación directa con la complejidad de los impuestos. A su vez, para la administración tributaria efectuar la fiscalización y control tributario y el combate de la evasión, resulta una tarea de mayor consumo de recursos si los impuestos son complejos (Shome [1995]). Adicionalmente, las PYMEs son muchas, pero pagan pocos impuestos, luego, el costo de fiscalizar un impuesto complejo, resultaría alto en comparación con su rendimiento.

Por esta razón, cuando se implantan sistemas simplificados se debiera esperar un alivio natural en las tareas de fiscalización y control. Este alivio puede traducirse en beneficios como por ejemplo, auditorías más exhaustivas a las grandes y medianas empresas o liberación de recursos hacia otras áreas de fiscalización.

2.3 Tributación de PYMEs del Sector Informal

En varios países de Latinoamérica, las PYMEs operando en el sector informal o semi-informal representan un segmento no despreciable de la actividad económica. Los regímenes especiales de tributación en estos casos adoptan la forma de un sustituto de todos los impuestos y obligaciones involucradas con el Estado, no sólo del impuesto a la renta y pueden de alguna manera ofrecer una fuente de recursos tributarios sobre agentes que se mantienen al margen, total o parcialmente, de las normativas generales (Véase OIT [1997] para un diagnóstico por países).

2.4 El Adecuado Balance con Otros Objetivos

En la práctica, la implantación de sistemas simplificados de tributación afectan otros objetivos y principios de diseño de la política tributaria. Los fundamentos para aplicar regímenes especiales pueden perder peso en circunstancias como las que se describen a continuación.

En primer lugar, los tratamientos simplificados a las empresas no buscan equidad en términos de la carga impositiva⁴. Su diseño, por lo general, trata de representar o aproximar la tributación que soportarían las empresas si estuviesen sometidas al régimen general. Sin embargo, para ofrecer un sistema simple de tributación, a veces la carga tributaria difiere de manera significativa respecto de la carga tributaria bajo el régimen normal. Esta divergencia tiene implicancias negativas en primero, en la recaudación, ya que usualmente se pierden ingresos; segundo, en la eficiencia, porque se inducen distorsiones en la rentabilidad de los sectores favorecidos con el tratamiento; y tercero, en la equidad, pues generan fuertes asimetrías en la tributación. La reducción de los costos de cumplimiento debe ser contrapesada con el aumento de esos otros costos del sistema.

El argumento de alivio de la fiscalización también debe ser analizado cautelosamente. Cuando los sistemas simplificados son mal diseñados y ofrecen fuertes ventajas tributarias, las empresas que no califican para esos sistemas se ven incentivadas a aprovechar tales ventajas vía evasión o elusión. Por ello, los sistemas simplificados pueden abrir nuevas áreas vulnerables y demandar, mayores esfuerzos de fiscalización por parte de la administración tributaria.

En el mismo sentido de lo anterior se debe mencionar el efecto de los grupos de presión. El diseño de la legislación tributaria, especialmente en la introducción de franquicias tributarias, se ve influenciado fuertemente por intereses de ciertos segmentos de la sociedad. A veces la introducción de regímenes simplificados “con ventajas tributarias” no es el resultado de un mal diseño sino que puede tratarse de franquicias encubiertas para determinados segmentos o sectores económicos, tal como se señala en CEPAL [1998].

⁴ Más allá de que sean eficaces o no, el sistema impositivo dispone de otras herramientas para esa búsqueda como las alícuotas progresivas, los tramos de exención, las franquicias tributarias, créditos, rebajas, etc.

Respecto de los informales, la aplicación de sistemas especiales si bien puede tener beneficios recaudatorios en el corto plazo, también puede acarrear efectos negativos en una perspectiva de más largo plazo. Tokman [1997] sostiene que aplicar impuestos especiales a los informales puede validar a estos agentes en la informalidad y perpetuar los severos costos de eficiencia que ésta representa para el conjunto de la economía. Estos costos pueden exceder con creces lo recaudado con los esquemas simplificados de tributación.

Por ello, el diseño de los sistemas simplificados debe contrapesar todos esos efectos y sólo cuando el balance sea positivo entonces sería justificado aplicar estos sistemas de sustitución de los regímenes normales o generales.

3 Descripción del Sistema Actual

3.1 Principios Generales del Impuesto a la Renta en Chile

Hay tres principios fundamentales sobre los cuales se construye el Impuesto a la Renta chileno y que es necesario tener presentes para poder entender la lógica del impuesto y el contexto en el cual operan los actuales sistemas simplificados de tributación. El primer principio es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas físicas; los impuestos que pagan las empresas son sólo a cuenta de los impuestos personales que corresponde pagar a sus dueños. El segundo principio, es que la base imponible debe estar compuesta por el conjunto de rentas percibidas por la persona durante el período tributario, lo que se denomina el principio de la renta global. El tercero, es que el impuesto debe ser utilizado como una herramienta de redistribución de ingresos, lo cual se concreta por medio de una escala progresiva de tasas.

Estos tres principios se materializan en el denominado Impuesto Global Complementario, que es un impuesto personal y progresivo cuyas tasas varían de 0% a 45% (ver tabla 1). Este impuesto debe ser declarado y pagado cada año por todas las personas naturales residentes, con excepción de aquellas que obtienen rentas únicamente del trabajo dependiente. Al Impuesto Global Complementario confluyen *todas* las rentas percibidas durante el período de declaración, tales como honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital, sueldos, etc. Lo anterior da cuenta del carácter “globalizador” que tiene el impuesto. Cabe señalar que en la legislación chilena se aplica también el principio de renta mundial, por el cual las personas residentes deben declarar tanto las rentas de fuente chilena como las de fuente extranjera.

Tabla 1
IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO: ESCALA DE TASAS

Renta Anual (en UTA) ⁵		Tasa (%)
Desde	Hasta	
0	10	0
10	30	5
30	50	10
50	70	15
70	90	25
90	120	35
120	o más	45

Cuando las rentas son obtenidas por personas extranjeras o no residentes, el Impuesto Global Complementario se reemplaza por el Impuesto Adicional. Este impuesto afecta a las rentas remesadas al exterior y aplica como tasa general un 35%, o bien, alguna de las tasas especiales dependiendo de la calidad de la renta (ver tabla 2).

⁵ Una UTA (Unidad Tributaria Anual), equivalente a 12 UTM (Unidad Tributaria Mensual), en 1999 tiene el valor de US\$ 625, aproximadamente.

Tabla 2
TRIBUTACION DE LAS RENTAS REMESADAS AL EXTRANJERO

Tipo de Renta o Servicio	Tasa
• Utilidades de empresas	35%
• Uso de marcas, patentes, fórmulas y asesorías prestadas en Chile	20%
• Trabajos de ingeniería y asesorías técnicas prestadas en Chile	20%
• Materiales para ser exhibidos a través de proyecciones de cine y televisión	15%
• Derechos de edición o de autor de libros	15%
• Intereses	4%
• Servicios prestados en el exterior en general	35%
• Trabajos de ingeniería y asesorías técnicas en general, prestadas en el exterior	20%
• Primas de seguros	22%
• Primas de reaseguros	2%
• Fletes marítimos	5%
• Arrendamiento de naves para el servicio de cabotaje	20%
• Arrendamiento de bienes de capital	35%

Ahora bien, conceptualmente la ley clasifica a las rentas en dos tipos: aquellas provenientes del capital y las provenientes del trabajo. Las primeras se denominan rentas de Primera Categoría y están afectas al Impuesto del mismo nombre, cuya tasa es de 15%. El Impuesto de Primera Categoría es acreditable contra el Impuesto Global Complementario (o el Impuesto Adicional) obedeciendo a su carácter de “pago a cuenta” al que hacíamos mención más arriba. Las rentas del trabajo se denominan rentas de Segunda Categoría y, cuando provienen del trabajo dependiente, quedan afectas al impuesto progresivo de Segunda Categoría, el cual es retenido mensualmente por el empleador y puede también ser acreditado contra el Impuesto Global Complementario⁶. En cambio, cuando provienen del trabajo independiente, sólo se gravan con el Impuesto Global Complementario, aplicándose eso sí una retención o pago provisional del 10% sobre la renta bruta al momento de percibirla.

Dentro de la tributación a las rentas del capital, la legislación chilena distingue las siguientes rentas: las rentas derivadas de actividades empresariales, las rentas de capitales mobiliarios, las rentas de la explotación de bienes raíces, las ganancias de capital obtenidas en la venta de bienes y derechos, y en general cualquier otra renta que se derive de la explotación de un capital. A continuación, centraremos la descripción en la tributación que recae sobre las rentas empresariales.

⁶ Se excluye de la posibilidad de acreditación, a los contribuyentes que obtienen rentas únicamente del trabajo dependiente, para quienes el Impuesto de Segunda Categoría es un impuesto terminal.

3.2 Regímenes de Tributación para las Empresas

En la ley del Impuesto a la Renta existe una definición para las rentas empresariales según la cual tienen esa calidad todas aquellas rentas originadas en la actividad de empresas comerciales, empresas industriales y empresas de servicios⁷. El concepto de “empresa” que está presente en la ley distingue además dos modalidades de empresas: las *sociedades anónimas* cuyos propietarios son denominados *accionistas* y las *sociedades de personas*, cuyos propietarios son denominados *socios*. En este último tipo de empresas también se incluye a las *empresas unipersonales*.

Según lo establece la legislación, las empresas se hallan sometidas a un régimen general de tributación para el Impuesto a la Renta. Asimismo, se contemplan cuatro regímenes especiales a los cuales pueden acogerse las empresas bajo condiciones determinadas.

Cualquier empresa sea grande, mediana, pequeña o microempresa, puede someterse al régimen general sin restricciones de acceso. Por el contrario, si la empresa desea acogerse a alguno de los regímenes especiales de tributación, debe satisfacer ciertos requisitos, los cuales en la mayoría de los casos están asociados a un parámetro de tamaño. Si bien, los regímenes especiales han sido establecidos por el legislador principalmente para dar un tratamiento tributario especial a las empresas más pequeñas, no obstante y como veremos más adelante, el tamaño no ha sido la única variable en juego para definir los regímenes especiales ya que también éstos aparecen vinculados a ciertos sectores económicos o a cierto tipo de rentas.

La aplicación de tratamientos especiales a las PYMES en Chile tiene su origen principal en la idea de simplificar su tributación y no tanto en simplificar los procesos de fiscalización y control masivo por parte de la administración tributaria. Sin embargo, si una PYME toma la opción de tributar bajo el régimen general en un período dado, esto le impide acogerse a algún régimen especial en los períodos siguientes, aún cuando cumpla los requisitos de acceso, ya que si en un período ha podido asumir la carga administrativa de declarar bajo el régimen general se infiere que podrá hacerlo en los períodos siguientes.

A continuación, describimos brevemente el régimen general y los regímenes especiales de tributación del impuesto a la renta que recaen sobre las empresas⁸.

3.2.1 Régimen General (Artículo 14)

La característica más importante del régimen general de tributación es que las empresas están obligadas a llevar contabilidad completa. Eso significa que deben realizar inventarios anuales, aplicar corrección monetaria, calcular depreciación anual, realizar Balances Generales y mantener un detallado registro histórico de las utilidades retenidas y de la calidad de dichas rentas, denominado Fondo de Utilidades Tributarias (FUT). El FUT es uno de los elementos administrativos de mayor complejidad para las empresas en términos de costos de declaración que consiste en un registro cronológico de las utilidades retenidas o distribuidas por la empresa.

⁷ Contenidas en los números 3, 4 y 5 del artículo 20 de la Ley de la Renta

⁸ Esta descripción, puede resultar un poco árida para el lector, por lo que puede abordarse directamente la siguiente sección.

La exigencia de llevar contabilidad completa es básica para aplicar el sistema de tributación sobre las utilidades distribuidas o retiradas, contemplado en este régimen. Dicho sistema establece que los dueños de las empresas declaran en el Impuesto Global Complementario (o Adicional) sólo las utilidades distribuidas, en el caso de accionistas de sociedades anónimas; o las utilidades retiradas, en el caso de socios de sociedades de personas. De esta forma, las utilidades retenidas en las empresas sólo pagan el Impuesto de Primera Categoría, quedando su tributación personal postergada hasta al momento de su distribución o retiro futuros. Cuando una empresa pone término a su giro comercial debe considerar como retiradas o distribuidas todas las utilidades retenidas y tributar por ellas a una tasa de 35%, o bien, incluir estas rentas en la base imponible del Impuesto Global Complementario y tributar según tasa promedio de sus últimas tres declaraciones personales.

De lo anterior resulta evidente que el sistema de tributación en base a distribuciones o retiros requiere la aplicación de registros contables muy detallados, toda vez que el tratamiento tributario de las utilidades variará fuertemente según sea su destino: por un lado, sometido a una tasa de 15% y por otro, a una tasa marginal de la escala personal que puede alcanzar hasta un 45%. Esta aguda brecha de tasas abre incentivos para la elusión y evasión, de manera que la exigencia de contabilidad completa es clave para someter a los contribuyentes a fiscalizaciones exhaustivas.

Bajo el régimen general, la renta imponible de las empresas se determina restando de los ingresos brutos devengados el costo directo de los bienes o servicios, la depreciación, los intereses de la deuda y cualquier otro gasto necesario para producir la renta. Cuando la empresa ha tenido pérdidas, en el período actual o en períodos anteriores, éstas también se pueden deducir en el cálculo de la base imponible. Este es otro de los mecanismos que justifica la exigencia de información contable intertemporal.

La renta imponible determinada queda afecta a la tasa de 15% del Impuesto de Primera Categoría y debe ser declarada al año siguiente al de su obtención, en el mes de Abril. Análogamente, las personas naturales dueñas del capital (empresarios individuales, socios o accionistas) deben efectuar en dicho mes, su declaración anual de Impuesto Global Complementario considerando las rentas distribuidas o retiradas que quedarán afectas a la tasa que les corresponda según su tramo de renta.

Las empresas sometidas al régimen general también tienen la obligación de efectuar un pago provisional mensual, cuyo monto se determina como un porcentaje de sus ingresos brutos. Este pago obliga a las empresas a realizar declaraciones mensuales y cumple la función de un pago a cuenta del próximo Impuesto de Primera Categoría.

Se debe señalar que la utilidad o renta determinada bajo las normas tributarias del régimen general puede diferir de la utilidad financiera, determinada bajo los principios contables generalmente aceptados. En efecto, la legislación tributaria admite, entre otras ventajas, la depreciación del activo fijo en un tercio de su vida útil normal, la amortización instantánea de los gastos de organización y puesta en marcha y la imputación como gasto de las cuotas de leasing. Por otro lado, la legislación tributaria prohíbe imputar algunos gastos que financieramente pueden ser reconocidos como tales, como por ejemplo remuneraciones pagadas al cónyuge del dueño de la empresa, con la finalidad de impedir retiros o distribución de utilidades encubiertos.

Otro elemento al que acceden las empresas bajo el régimen general es la aplicación de créditos contra el Impuesto de Primera Categoría. Entre los principales ítems que se pueden acreditar figuran las contribuciones de bienes raíces⁹, un monto equivalente al 4% de la inversión realizada en activos fijos y un monto equivalente al 50% de ciertas donaciones.

3.2.2 Regímenes Especiales

i) Régimen de Renta Presunta

Bajo este régimen especial, las empresas determinan la base imponible del Impuesto de Primera Categoría mediante una “presunción” de su renta. El fundamento de este régimen es liberar completamente a las empresas de llevar algún tipo de registro contable y reducir al mínimo la carga administrativa de la empresa en lo relativo a su tributación. Es así que, la empresa bajo renta presunta se exime completamente de las exigencias de contabilidad completa, más aún, ni siquiera debe llevar registros contables de ingresos o gastos. El mecanismo mediante el cual se trata de aproximar la renta efectiva es un porcentaje a los activos explotados o a las ventas de la empresa.

A este régimen especial pueden acogerse empresas pertenecientes a tres sectores económicos: transporte, agricultura y minería, siempre y cuando cumplan además otros requisitos previstos en la legislación. En sus orígenes, este régimen especial estaba guiado para simplificar la tributación de las empresas de los tres sectores económicos mencionados, con total independencia del tamaño de las empresas. De hecho, hasta el año 1990, la única condición para acceder a este régimen de tributación era que el contribuyente no fuese una sociedad anónima. A partir de 1991, sin embargo, se ha buscado focalizar el tratamiento en las PYMES de esos tres sectores, ya que además del requisito de no ser una sociedad anónima, se han fijado límites de acceso en función del monto de ventas.

En el sector transporte pueden acogerse a renta presunta, las empresas de transporte de carga cuyas ventas anuales sean inferiores a 3.000 UTM¹⁰ y las empresas de transporte de pasajeros, cualquiera sea su volumen de ventas. En el sector agrícola, la opción está abierta a los agricultores cuyas ventas anuales no excedan de 8.000 UTM y que no tengan otros ingresos gravados bajo algún otro régimen basado en renta efectiva (tratándose de sociedades, éstas deben estar formadas sólo por personas naturales). Finalmente, en el sector minero pueden acogerse a renta presunta aquellas empresas cuyas ventas físicas anuales no excedan de 36.000 toneladas o cuyas ventas valoradas no superen las 6.000 UTA.

Para las empresas del transporte terrestre que acceden al régimen especial, se presume una renta equivalente a un 10% del valor corriente en plaza del vehículo explotado. En el sector agrícola, la renta presunta es igual al 10% del avalúo fiscal del bien raíz, tratándose del propietario del predio agrícola. Cuando se arrienda, el arrendador tiene una renta presunta definida igual al 4% del avalúo, mientras que el arrendatario tributa obligatoriamente en base a renta efectiva. En el caso de la minería, la renta presunta es igual a un 4% del valor neto de la venta. Esta presunción está condicionada por el precio promedio de la libra del metal en el

⁹ La Ley N°19.578, de 1998, suspendió parcialmente la aplicación de este crédito para los años tributarios 1999 al 2003. Durante este período sólo pueden usarlo las empresas de los sectores agrícola e inmobiliario.

¹⁰ La UTM (Unidad Tributaria Mensual) promedio para 1999 equivale a unos US\$52.

año respectivo. Si el precio excede de cierto valor, se aplican tasas mayores que fluctúan entre 6% y 20% de las ventas netas, de acuerdo a una escala definida explícitamente en la legislación.

El monto determinado según el mecanismo de “presunción” se constituye directamente en la base imponible del Impuesto de Primera Categoría a nivel de la empresa. Dicha renta presunta también constituye la base directa del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Adicional, a nivel de propietarios, socios. El Impuesto de Primera Categoría es acreditable contra el impuesto personal. En el caso de la renta presunta, por ende, no se admite el sistema de tributación personal en base a utilidades retiradas o distribuidas, como en el régimen general.

La renta imponible queda afecta a la tasa de 15% del Impuesto de Primera Categoría y simultáneamente afecta a la escala de tasas del Impuesto Global Complementario. Este hecho, en teoría, no tendría razón de ser, pues el impuesto que se paga en la empresa es inmediatamente acreditado por los propietarios, socios o accionistas. En todo caso pueden haber argumentos de control que justifiquen esta situación. En efecto, es más fácil controlar que las empresas paguen el impuesto corporativo que controlar que cada uno de los socios o accionistas lo hagan en el impuesto personal.

Por otra parte, las empresas acogidas a renta presunta están liberadas también del pago provisional mensual, salvo las empresas del transporte que tienen la obligación de efectuar un pago provisional mensual igual a un 0,3% del avalúo vigente del vehículo. En el caso de la minería, eso sí, existe la obligación de efectuar una retención para los compradores de minerales (de declaración mensual) equivalente al impuesto de renta presunta por la compras que efectúan a los contribuyentes acogidos al sistema.

Se debe señalar que el régimen de renta presunta no admite ninguna posibilidad de efectuar ajustes o descuentos por flujos efectivos. Tal es así que si la empresa genera pérdidas efectivas, de todos modos, estará en obligación de pagar el Impuesto de Primera Categoría sobre la renta presunta. El único elemento de descuento admisible en la legislación del régimen de renta presunta es el crédito por la contribuciones de bienes raíces.

Bajo este régimen, las empresas que ponen término a su giro comercial no tienen ninguna obligación tributaria, salvo el pago de los impuestos en la forma ya descrita.

ii) Régimen de Tributación Simplificada en Base a Retiros del Artículo 14 bis

Este régimen especial de tributación, contenido en el Artículo 14 bis de la Ley del Impuesto a la Renta, se introdujo en 1990 con el objetivo de ofrecer a todas las PYMEs un procedimiento simplificado de tributación. Si bien éste, no las exime de llevar registros contables, al menos prescinde de los procedimientos más complejos que exige la contabilidad completa por ejemplo respecto de utilidades retenidas. Este tratamiento, a diferencia de renta presunta no tiene una orientación sectorial ya que está abierto para empresas de cualquier sector que cumplan el requisito de tamaño.

Se trata de un régimen optativo, al cual pueden acceder todas las empresas cuyos ingresos brutos no hayan excedido un promedio anual de 3.000 UTM en los últimos tres años. Este

régimen establece aplicar la tributación, tanto del Impuesto de Primera Categoría como del Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, sobre todos los retiros o distribuciones que efectúen las empresas, sin distinguir o considerar su origen o fuente o si se trata o no de rentas exentas o no gravadas. Es decir, al igual que en el régimen anterior, la base imponible de Primera Categoría es simultáneamente la base imponible del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Adicional y es acreditable contra él. Además este régimen de tributación profundiza aún más el sistema de tributación personal sobre retiros o distribuciones, ya que acá las utilidades retenidas quedan liberadas no sólo del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Adicional sino que se eximen de pagar incluso el Impuesto de Primera Categoría.

Para las empresas que inician actividades, el requisito de acceso es que el capital propio inicial sea igual o inferior a 200 UTM. Sin embargo, si los ingresos brutos de estas empresas superan las 3.000 UTM en alguno de los tres primeros períodos, quedan excluidas del régimen especial.

El principal efecto simplificador viene dado por el hecho de que las empresas acogidas quedan liberadas de llevar el registro FUT, de realizar corrección monetaria, de practicar inventarios, de depreciar activos y de confeccionar el balance general anual¹¹.

Estas empresas deben efectuar un pago provisional de acuerdo a los retiros o distribuciones que efectúen cada mes. Este pago equivale a la tasa de 15% del Impuesto de Primera Categoría.

Para las empresas que ponen término a su giro comercial, al no disponer de registro de utilidades retenidas, está establecido que deben aplicar la tasa de 35%, o bien, el Impuesto Global Complementario, sobre la diferencia entre el capital propio final y el capital propio inicial.

iii) Régimen de Tributación usando Contabilidad Simplificada

Este tratamiento está focalizado en un segmento específico de contribuyentes: personas que perciben rentas de arrendamiento de bienes raíces, propietarios de bosques acogidos a la ley de Bosques (Decreto Ley N° 701) y contribuyentes autorizados expresamente por el Servicio de Impuestos Internos. En relación con el mecanismo anterior, existen dos diferencias. Primero, los requisitos de acceso no consideran parámetros de tamaño de parte de los contribuyentes. Segundo, acá se exige la mantención de un registro contable de ingresos y gastos. En base a ese registro, se determina la renta imponible y se aplica el Impuesto de Primera Categoría y simultáneamente la escala de tasas del Impuesto Global Complementario sobre la utilidad devengada, determinada de acuerdo a la planilla de ingresos y gastos. El Impuesto de Primera Categoría es acreditable contra el impuesto personal. Estos contribuyentes, por consecuencia, no requieren llevar registro de utilidades retenidas.

¹¹ Sin embargo, debido a la ley de rentas municipales están obligados a llevar contabilidad para pagar la patente municipal, valor equivalente al 0,5% del capital propio de la empresa con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 4.000 UTM.

Bajo este sistema, no existe la obligación de efectuar pagos provisionales. Tampoco existen obligaciones tributarias para las empresas que ponen término a su giro, salvo el pago de los impuestos en la forma ya descrita.

iv) *Regímenes de Tributación para Pequeños Contribuyentes*

El artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta establece cinco regímenes especiales para los denominados “pequeños contribuyentes”. En todos los casos se establece la aplicación de un impuesto único que sustituye tanto el Impuesto de Primera Categoría como el Impuesto Global Complementario ó el Impuesto Adicional. La justificación de estos regímenes está en ofrecer un mecanismo de tributación a contribuyentes que carecerían absolutamente de la capacidad económica o intelectual para mantener un sistema de contabilidad. Concretamente, este régimen está orientado a pequeños mineros artesanales, suplementeros, comerciantes de la vía pública, artesanos y pescadores artesanales.

Pequeños mineros artesanales: pagan como impuesto el 1% del valor neto de ventas. Acceden a este régimen, los propietarios o arrendatarios de una mina con un máximo de cinco dependientes asalariados, las sociedades legales mineras que no tengan más de seis socios, y las cooperativas mineras formadas por mineros artesanales. El impuesto es retenido por quienes actúan como compradores del mineral, a través de declaración y pago en el mes respectivo. Para estos contribuyentes además cabe la opción de tributar bajo el régimen de renta presunta de la minería descrito más arriba.

Suplementeros: pagan un 0,5% de sus ventas de periódicos, revistas y similares. Este impuesto es retenido por las casas editoras, periodísticas, distribuidoras o importadoras respectivas, a través de declaración y pago en el mes respectivo.

Comerciantes estacionados en la vía pública y feriantes: pagan como impuesto único media UTM al año. Este impuesto es retenido por las Municipalidades a través de declaración y pago en el mes respectivo.

Propietarios de un taller artesanal u obrero: pagan un impuesto igual al máximo entre el 3% de las ventas anuales y 2 UTM anuales, tratándose de talleres dedicados a la fabricación de bienes; o al máximo entre 1,5% de las ventas anuales y 2 UTM, tratándose de talleres dedicados a la prestación de servicios. Entran en esta categoría las personas naturales que posean una pequeña empresa, la exploten personalmente, los activos de la empresa sean inferiores a 10 UTA y no empleen más de 5 operarios.

Pescadores artesanales: aquellos que posean una o dos embarcaciones. Estos pagan un impuesto de media, una o dos UTM, dependiendo de la capacidad de carga de las naves. Entran en esta categoría los pescadores cuyas embarcaciones no superen las 15 toneladas.

Cabe señalar que si los contribuyentes acogidos a alguno de estos sistemas, perciben otras rentas afectas al Impuesto Global Complementario, deben incluir en el cálculo de la base imponible un monto presunto respecto de la renta obtenida al amparo de este régimen especial. Esta renta presunta es igual a 2 UTA, excepto para pequeños mineros para quienes es igual a un 10% de las ventas anuales de minerales. Este monto se agrega como ingreso

afecto si las otras rentas provienen del comercio o la industria, o bien, se agrega como ingreso exento, en caso contrario.

3.2 Estadística Descriptiva de los Regímenes de Tributación para las Empresas

A continuación en la Tabla 3, se presenta la recaudación y el número de empresas que tributan en base al régimen general y que tributan en base a cada uno de los regímenes especiales.

De acuerdo a las cifras, el número total de contribuyentes empresas (según definición de “empresa” de la legislación de renta) asciende en Chile a unas 630 mil. Se apreciará que aproximadamente un 40% de las empresas contribuyentes opera acogida a alguno de los regímenes especiales. De ellos, el régimen de renta presunta es el que concentra el mayor número de empresas, bordeando el 21% del total.

Desde el punto de vista de la recaudación, el aporte en impuestos a la renta es de una cifra cercana a los US\$ 1.500 millones. Esta representa un 12% del total de los ingresos tributarios que se recaudan a nivel de Gobierno Central, y un 2,2% del PIB. Dicha recaudación es explicada en más de un 97% por la tributación de las empresas acogidas al régimen general.

Tabla 3
REGIMEN GENERAL Y REGIMENES ESPECIALES PARA LAS PYMES EN CHILE¹
AÑO 1998

Tipo de Empresa	Recaudación		Contribuyentes	
	[Mill. US\$]	%	[Nro.]	%
Régimen General	1.471	97,54	362.931	57,61
Renta Presunta	17,6	1,16	130.996	20,74
Empresas agrícolas	10,8	0,72	58.424	9,27
Empresas mineras	0,2	0,01	741	0,12
Empresas de transporte	6,5	0,43	71.831	11,40
Tributación en base a retiros art. 14 bis	7,1	0,47	33.277	5,28
Tributación Contabilidad Simplificada	6,2	0,41	46.000	7,30
Tributación Pequeños Contribuyentes	6,3	0,42	56.796	9,02
Pequeños Mineros Artesanales ²	0	0	0	0
Suplementeros	1,1	0,07	75 ⁽³⁾	0,01
Comerciantes Vía Pública	0,9	0,06	35.000	5,56
Artesanos	4,0	0,26	20.214	3,21
Pescadores Artesanales ⁴	0,3	0,02	1.507	0,24
TOTAL	1.508,5	100,0	630.000	100,00

Fuente: Vergara [2000] y estimaciones propias en base a información de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos.

Nota:

- 1 En el caso del Régimen General, se consideran todas las empresas acogidas a él y la recaudación del Impuesto de Primera Categoría que pagaron tales empresas. En el caso de los regímenes de Renta Presunta, artículo 14 bis y Contabilidad Simplificada, se considera a todos los propietarios de las empresas acogidas y la recaudación corresponde al Impuesto Global Complementario que pagaron esos propietarios. En el caso de Pequeños contribuyentes, se considera a todos los contribuyentes acogidos y la recaudación corresponde al impuesto sustitutivo aplicado en cada caso.
- 2 En 1998, ningún contribuyente se ha acogido a este régimen.
- 3 Corresponde al número de agentes retenedores. No se dispone de antecedentes sobre el número total de suplementeros.
- 4 Corresponde al número de pescadores que efectuaron declaración ante el SII. Se estima que el total de pescadores artesanales en el país es de unos 10.000.

4 Diagnóstico

A continuación, presentamos un diagnóstico de los principales problemas y debilidades que exhiben los actuales sistemas de tributación simplificada para las PYMEs, descritos en el capítulo anterior. Este diagnóstico revisa los puntos centrales que la teoría económica y la práctica tributaria han ido estableciendo como guías para el diseño de reformas tributarias y que se refieren a los efectos sobre la recaudación, la eficiencia, la equidad y los costos relativos que ofrece para los contribuyentes dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias y para la administración tributaria ejercer la fiscalización y control, y combatir la evasión.

4.1 Impacto Recaudatorio

El objetivo fundamental de los sistemas impositivos es generar niveles adecuados de recaudación para contribuir al financiamiento del gasto público¹². La aplicación de regímenes especiales de tributación en Chile usualmente ha traído aparejado un costo de recaudación y por ende, ha afectado dicho objetivo. El impacto en la recaudación se debe por una parte, a que las empresas acogidas al régimen especial pagan menos impuesto del que pagarían si estuviesen bajo el régimen general¹³ y, por otra parte, a que la existencia de tratamientos excepcionales, genera espacios para la evasión y la elusión. Sobre esto último, la experiencia indica que las situaciones especiales en la legislación tributaria siempre inducen un desvío de rentas que busca aprovechar dichos tratamientos especiales, lo que afecta negativamente la recaudación tributaria.

A continuación en la Tabla 4, presentamos una estimación del gasto tributario asociado a la existencia de regímenes especiales para las PYMEs, es decir, una estimación de la recaudación tributaria que el Fisco chileno ha dejado de recibir por el hecho de *no* aplicar a las PYMEs el régimen general de tributación en los términos establecidos para esos efectos¹⁴.

Tal como se aprecia en la Tabla, los tratamientos especiales a la PYMEs implicaron en 1998 unos US\$115 millones de gasto tributario. Dentro de este monto, casi la totalidad se explica por los regímenes de renta presunta agrícola, que involucran unos US\$113 millones. Este efecto tan significativo se debe principalmente a que estos regímenes son los más importantes en cuanto a número de PYMEs acogidas y además a que en ellos se detectan las mayores diferencias entre la tributación actual y la tributación que tendrían según régimen general.

En el caso del régimen de contabilidad simplificada al que se acogen los contribuyentes que explotan bienes inmuebles y bienes raíces agrícolas acogidos a la Ley de Bosques y los regímenes de Pequeños contribuyentes, las estimaciones indican que si estas PYMEs tributaran

¹² Alguna literatura llama a éste, el objetivo de *suficiencia* del sistema tributario.

¹³ Más adelante, se menciona algunos casos dónde las PYMEs pueden tributar un monto mayor respecto de su eventual tributación en el régimen general. Estos corresponden principalmente a empresas que obtendrían rentas imponibles según el tratamiento general inferiores a 10 UTA, que es el tramo de exención personal para sus propietarios.

¹⁴ El “gasto tributario” es un concepto amplio que mide toda aquella recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable como “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el Fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

bajo el régimen general habría diferencias de recaudación, tanto positivas como negativas, aunque de un efecto agregado neto mínimo.

No se dispone de información para el gasto tributario del régimen de tributación en base a retiros del artículo 14 bis, si bien se considera que resulta en un alivio tributario respecto al régimen general, ya que las utilidades retenidas no pagan el Impuesto de Primera Categoría.

Tabla 4
GASTO TRIBUTARIO DE LOS REGIMENES ESPECIALES PARA LAS PYMES
AÑO 1998

Régimen Especial	Gasto Tributario [Mill.US\$]
Renta presunta empresas agrícolas	89
Renta presunta empresas mineras	8
Renta presunta empresas de transporte	16
Tributación en base a retiros del art. 14 bis	s.i.
Tributación Contabilidad Simplificada	0
Tributación Pequeños Contribuyentes	0
Rentas de arriendo bienes raíces	2
Total	115
<i>% sobre Gasto Tributario Total Imp. Empresas</i>	<i>17,0%</i>
<i>% sobre Recaudación Imp. Empresas</i>	<i>7,6%</i>
<i>% sobre PIB</i>	<i>0,2%</i>

Fuente: "Estimación del Gasto Tributario en Chile-1998", Subdirección de Estudios de Servicio de Impuestos Internos.

Por otra parte, conviene observar que el gasto tributario de los regímenes especiales para PYMES representa una componente significativa del gasto tributario del impuesto a la renta de las empresas, ya que equivale a un 17% de dicho gasto. Expresado como fracción de la recaudación, se aprecia que el gasto tributario de los regímenes especiales es de un 7,6% de la recaudación de las empresas, y del orden de un 0,2% del PIB.

Una primera impresión que puede ser derivada de las cifras anteriores es que si bien es importante, el gasto tributario de los tratamientos especiales a las PYMES no implica asumir una posición inmediata a favor de su eliminación para recaudar esos recursos perdidos.

Sin embargo, hay que considerar la segunda parte del costo fiscal de los regímenes especiales para PYMES, esto es la evasión y elusión inducida por el desvío de rentas. El problema en este caso es que no existen estimaciones precisas de este costo de recaudación. Las estimaciones globales para la evasión del Impuesto de Primera Categoría indican que ésta alcanza del orden de los US\$ 1.256 millones, equivalentes a una tasa de 40% de la recaudación teórica. Existen fundadas impresiones que una parte importante de la evasión de Primera Categoría se explica por el traspaso de rentas desde sectores bajo el régimen general de renta efectiva hacia los sectores presuntos. Más aún, estimaciones de evasión sectorial, señalan que en los sectores primarios se dan los niveles más altos de evasión (Barra y Jorratt [1998]) y la renta presunta precisamente está dirigida hacia dos importantes sectores primarios como la agricultura y la minería. Por esta razón,

se puede llegar a pensar que el costo por evasión inducida por los regímenes debe ser de una magnitud todavía mayor que el gasto tributario asociado a los tratamientos especiales para las PYMEs.

4.2 Eficiencia

En el caso de los sistemas simplificados de nuestra legislación, se detecta una fuerte distorsión en el caso de los regímenes de renta presunta.

i) Renta subestimada bajo los Regímenes Presuntos:

Desde el punto de vista de eficiencia económica, existe una pérdida de neutralidad al aplicar una tributación diferenciada a las rentas originadas en un sector particular de la economía, ya que se altera, la distribución de la inversión entre sectores. Los impuestos no debieran afectar la relación de retornos al capital intersectorialmente.

El caso de la agricultura es emblemático. Se ha detectado que la relación de rentabilidad entre los sectores presuntos y los sectores de renta efectiva se halla fuertemente distorsionada por la ventaja tributaria que reporta a los primeros. De hecho, se ha estimado que en promedio la renta presunta de una PYME acogida, equivale nada menos que a la tercera parte de la renta efectiva que tendría que declarar bajo el régimen general.

Sin duda, en el sector agrícola reviste muchas particularidades económicas¹⁵, pero ellas no ameritan la introducción de tratamientos diferenciados en la tributación de renta por cuanto éstos no tienen ningún efecto correctivo y por el contrario, pueden terminar agregando mayores ineficiencias.

El problema es similar en el caso de PYMEs acogidas a renta presunta en la minería y el transporte, aun cuando las diferenciales detectadas en esos casos no son tan drásticas como las que se detectan para la agricultura. En el caso de transporte de pasajeros, eso sí, dado que no tiene restricción alguna de acceso por tamaño, las ventajas se extienden también a las medianas y grandes empresas.

ii) Diferencias de renta en los otros tratamientos especiales

Los demás tratamientos especiales no exhiben grandes ventajas tributarias. El régimen del artículo 14 bis está abierto a todos los agentes que califiquen, así que no altera la neutralidad intersectorial de la tributación. El régimen de contabilidad simplificada, si bien está dirigido a un segmento específico de agentes, estimaciones preliminares indican que las diferenciales de tributación operan a favor y en contra del sistema. En los pequeños contribuyentes, probablemente las diferencias indican desventajas impositivas respecto del régimen general, principalmente explicadas por el hecho de que éstos contribuyentes no acceden al tramo de exención del Impuesto Global Complementario.

¹⁵ Tales como subsidios internos o externos, restricciones en el acceso al crédito para sus agentes, cobertura ineficiente de riesgo de la actividad, subinversión tecnológica, etc.

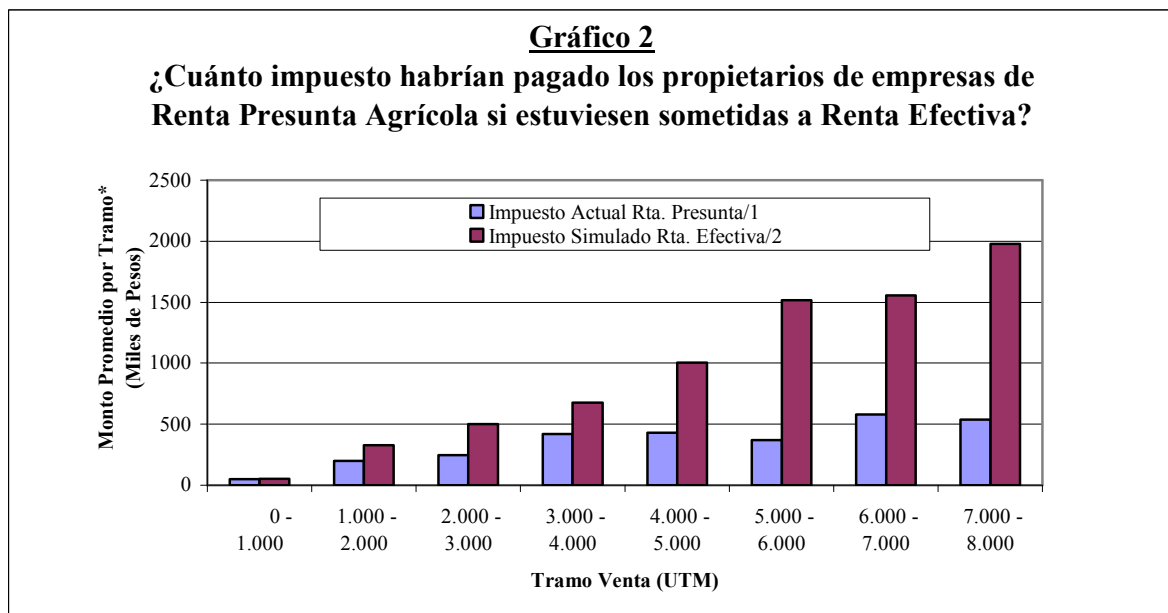
4.3 Equidad

La aplicación de los regímenes especiales de tributación afectan este objetivo de distinta forma.

i) *Inequidades generadas por la presunción de renta*

Como se señaló antes los regímenes de renta presunta ofrecen una fuerte ventaja tributaria respecto de los regímenes de renta efectiva. El sistema de renta presunta contraviene de manera importante el principio de equidad horizontal. Su objetivo de aminorar el costo de cumplimiento a las PYMEs agrícolas, de transporte y de minería introducen una discriminación en contra de otras PYMEs que pertenecen a un sector económico sin el tratamiento. El impuesto pagado bajo renta presunta resulta, por lo general, bastante más bajo que el impuesto que correspondería haber pagado bajo renta efectiva, con lo que contribuyentes similares enfrentan cargas impositivas diferentes.

Un ejercicio bastante ilustrativo de la fuerte ventaja impositiva con que se ven favorecidos los contribuyentes de renta presunta agrícola es el que muestra a continuación el gráfico 2. En este caso, se ha calculado la tributación consolidada a nivel de propietarios de empresas agrícolas.



Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a declaraciones del Formulario 22 correspondientes a la Operación Renta 1998 y Formulario 29 anualizado de 1997.

Notas:

- 1 Impuesto Global Complementario actualmente pagado en promedio por tramo. El primer tramo incluye a los contribuyentes con ventas cero.
- 2 Se estima mediante un ejercicio de simulación de renta efectiva. Sobre la fracción de renta distribuida se aplica el impuesto Global Complementario y sobre el resto --lo que no se distribuye-- se aplica el impuesto de Primera Categoría.

En el gráfico anterior se ha calculado el impuesto Global Complementario promedio que paga cada segmento de propietarios de empresas bajo renta presunta, según nivel de ventas. A continuación, se ha simulado cuál habría sido el impuesto promedio que habría pagado cada segmento si hubiera estado sometido al régimen de renta efectiva.

Del análisis se detectan dos problemas. Primero, efectivamente la carga impositiva que soportan en conjunto los contribuyentes de renta presunta es apreciablemente más baja que la que soportarían contribuyentes con igual nivel de actividad en el régimen de renta efectiva. Este aspecto evidencia el costo del sistema de presunción de renta en términos de la equidad horizontal.

La segunda conclusión guarda relación con la equidad vertical. El análisis de la carga impositiva de renta bajo el sistema de renta presunta, revela que al interior de éste, los contribuyentes más favorecidos son aquellos de mayor tamaño relativo. Del gráfico 2, también se puede apreciar que los contribuyentes que más aprovechan la ventaja tributaria son los que se encuentran en los tramos de ventas superiores. Esta conclusión revela un contrasentido también en la lógica de la renta presunta, si se piensa que el sistema finalmente lo que pretende es favorecer a los agricultores más pequeños.

A la inequidad tributaria se agrega otro efecto negativo relacionado con las condiciones laborales de los trabajadores del sector de renta presunta agrícola. La renta efectiva constituye un incentivo a la formalización de las relaciones laborales, puesto que el gasto en mano de obra se descuenta como gasto tributario. En la actualidad, se estima un importante número de trabajadores informales en el sector agrícola, lo cual podría verse favorecido por un sistema tributario que demanda menos exigencias de registro como el de renta presunta. En el mismo sentido, se debe señalar que aún bajo condiciones de formalidad, los trabajadores contratados por contribuyentes de renta presunta no disponen de las mismas garantías que un trabajador contratado por un contribuyente de renta efectiva. Un ejemplo concreto de ello es el beneficio de las gratificaciones el cual no está disponible para los empleados del sector presunto. Asimismo, para las agrupaciones o sindicatos de trabajadores resulta más accesible conocer el verdadero estado del negocio cuando los contribuyentes mantienen contabilidad, lo cual se torna mucho más difícil si no es el caso.

ii) *Inequidad en contra de los Pequeños Contribuyentes a quienes se fija un impuesto*

La tributación del régimen de pequeños contribuyentes ejerce fuertes inequidades en contra de las PYMEs en relación con aquellas acogidas a otros regímenes. En efecto, la tributación a los pequeños contribuyentes establece un impuesto indexado a ventas y avalúos, o bien, un monto fijo. Este impuesto se paga con independencia de la renta que obtenga realmente el contribuyente, es decir, que no tienen la oportunidad de declarar ingresos nulos o pérdidas en un mal año comercial. Esta posibilidad sí está presente en el resto de regímenes especiales, salvo el régimen de renta presunta pero en ésta última la ley fija no un impuesto sino una base imponible, de tal manera que estos contribuyentes pueden aplicar de todos modos el tramo exento del Impuesto Global Complementario.

El impuesto indexado a ventas y avalúos o de monto fijo, también genera inequidades al interior del régimen de pequeños contribuyentes, ya que empresas con diferentes volúmenes de venta pueden obtener rentas iguales, pero pagar el mismo monto de impuesto.

iii) *Inequidad en la tributación personal de propietarios de talleres artesanales*

El régimen especial para los propietarios de talleres artesanales genera una fuerte inequidad en el tratamiento de la renta personal bajo la lógica del Impuesto Global Complementario. De hecho, si se considera que este contribuyente tributa a un monto de 2 UTM, tal como señala el sistema especial, la legislación les supone implícitamente una renta imponible de 160 UTM al año. Esto porque las primeras 120 UTM corresponden al tramo exento del Impuesto Global Complementario y las siguientes 40 UTM al estar gravadas con la tasa marginal de 5%, dan como resultado un impuesto anual equivalente a las 2 UTM que aplica el sistema.

La legislación supone, de acuerdo al análisis anterior, que estos talleres obtienen una utilidad mensual de 13,33 UTM. Esta cifra parece exagerada al considerar que para poder

estar en este sistema el valor de los activos no pueden superar las 120 UTM. De hecho, se deduce de acá que las PYMEs en teoría obtendrían a lo menos una rentabilidad sobre activos de un 133% sistemáticamente todos los años, lo que parece un supuesto muy poco realista.

iv) *Inequidad en contra de PYMEs mineras acogidas al Régimen de Pequeños Contribuyentes*

En el caso de las PYMEs mineras, la inequidad que se comentó más arriba entre el régimen de pequeños contribuyentes y el de renta presunta, adquiere especial relevancia, dado que existe un segmento de empresas que pueden optar por uno u otro régimen. Los propietarios de PYMEs mineras que optan por renta presunta están obligados a tributar el Impuesto de Primera Categoría y el Impuesto Global Complementario, siendo crédito el primero contra el segundo. Por esta razón, los contribuyentes pueden hacer uso del tramo exento que contempla el Impuesto Global Complementario. Esta característica ha inducido a que en los últimos años, ninguna PYME del sector minero se acoga al régimen de pequeño contribuyente, que aplica el impuesto del 1% de las ventas y en cambio, les resulte mucho más conveniente declarar el 4% de sus ventas como base imponible presunta y tributar según la escala de tasas del Impuesto Global Complementario. Por esta vía pueden recuperar, bajo el tramo exento, las retenciones de impuesto que le hayan sido efectuadas en sus compras. Este tipo de contribuyente termina tributando sólo por la patente minera sustitutiva del impuesto de contribuciones.

4.4 Costos de Cumplimiento y Costos de Fiscalización y Control

4.4.1 Costos de Cumplimiento para los contribuyentes

Los regímenes especiales de tributación en Chile son relativamente eficaces en términos de reducir el costo de cumplimiento de los contribuyentes. La liberación de llevar contabilidad completa representa lejos, el mayor ahorro de costos de cumplimiento de las PYMEs que se acogen a un sistema simplificado. Es decir, se eximen de inventarios anuales, corrección monetaria, depreciación anual, Balances Generales y Fondo de Utilidades Tributarias (FUT).

i) *Costos de la Contabilidad Completa: Hacer un Balance General*

Si bien es difícil estimar a cuánto asciende el costo de cumplimiento para una PYME de llevar contabilidad completa, se puede al menos obtener un indicador con uno de los costos de la contabilidad completa: la realización de un balance. De acuerdo con los aranceles de cobro fijados por el Colegio de Contadores de Chile, los honorarios por la realización de un balance son del orden de US\$ 200. Si se considera que el total de PYMEs acogidas a regímenes especiales ahorra este monto, se obtiene un ahorro agregado del orden de los US\$50 millones.

ii) Costos de la Contabilidad Completa: Mantener el FUT

Ahora bien, la realización de un balance no es el elemento más costoso. En realidad, el alivio contable más importante de las PYMEs es no llevar FUT. Sometida a régimen general, la PYME debería consignar vía FUT, entre otras cosas, la utilidad o pérdida de cada ejercicio, la rentas exentas del Impuesto de Primera Categoría, cada retiro y dividendo percibidos, el remanente de utilidad tributable o saldo negativo de ejercicios anteriores, cada retiro y distribución del período por cada socio o accionista, los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas de Global Complementario. Debería además consignar para las cuentas anteriores, las fechas y las alícuotas vigentes a cada fecha, a fin de aplicar adecuadamente las obligaciones y créditos que correspondan. Debería ajustar el FUT por utilidades retiradas, bajo reglas estrictas de prelación: primero retirando o distribuyendo con cargo a las rentas gravadas, luego a las rentas exentas y luego a los ingresos no constitutivos de renta. A su vez, debería consignar cada retiro o distribución bajo el esquema FIFO¹⁶, es decir, con cargo a la utilidad ingresada más antigua.

No se dispone de información sobre el costo de una asesoría de FUT. Sin embargo, éste debiera ser varias veces mayor al de un balance. Del contacto con autoridades tributarias de otros países se ha podido constatar que el FUT es un mecanismo de extraordinaria complejidad, y que no se observa en ninguna otra legislación, salvo la chilena. Por esta razón, en el diagnóstico de los actuales sistemas simplificados debe reconocerse como un punto positivo el alivio de este registro contable para las PYMEs¹⁷.

iii) Exigencias que ya se cumplen en otros ámbitos (IVA, Patentes municipales, leyes laborales, etc.)

A pesar de que estén liberados de obligaciones administrativas del impuesto a la renta, la gran mayoría de las PYMEs debe cumplir con otras obligaciones de contabilidad, exigidas por ejemplo para cumplir con el pago del IVA, de patentes comerciales y de contribuciones. Así también las PYMEs deben mantener obligatoriamente registros sobre remuneraciones para la aplicación de subsidios estatales como el de capacitación SENCE¹⁸, el pago de gratificaciones, y por supuesto, las cotizaciones sociales retenidas a sus trabajadores. Cabe destacar, en este caso, que en Chile las cotizaciones sociales están administradas por entidades privadas.

¹⁶ FIFO es el acrónimo de “First In, First Out”. Las primeras utilidades que entran al fondo, son las primeras en salir al momento de hacer retiros.

¹⁷ En estricto rigor, la simplificación del registro FUT es una tarea pendiente de la reforma tributaria en Chile para todas las empresas y no sólo para las que se acojan a regímenes especiales. Esto ha sido reconocido por diversos sectores de opinión, sin embargo, como tema no será abordado acá por exceder a los objetivos específicos del presente trabajo.

¹⁸ El SENCE es un subsidio para la capacitación de los trabajadores de las empresas, que se calcula en base a un porcentaje de la planilla total de remuneraciones pagadas por éstas.

En el caso del IVA, en Chile no existen regímenes especiales de tributación simplificada¹⁹ y las PYMEs están obligadas, como cualquier empresa afecta al impuesto, a cumplir con su inscripción ante el SII, a mantener copia de los documentos de transacción como boletas de venta, facturas, notas de crédito, notas de débito, etc.; a registrar esa información en un Libro de Compras y Ventas; y a mantener un Libro de Inventario de sus mercaderías. Por otra parte, las PYMEs acogidas al régimen simplificado del 14 bis deben realizar un Balance General, ya que la patente que le corresponde pagar al municipio se ha fijado como el 0,5% del capital propio de la empresa, con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 4.000 UTM. Los registros sobre gasto en remuneraciones también son obligatorios para la mayoría de las PYMEs.

De lo anterior, se desprende que en materia de registros contables las PYMEs aún cuando se acojan a los sistemas simplificados del impuesto a la renta, de todas maneras deben satisfacer exigencias de registro contable --mucho más sencillas, por cierto-- en otros impuestos y obligaciones legales.

4.4.2 Costos para la Administración Tributaria

i) Administrar

Los regímenes simplificados de tributación contribuyen a reducir algunas de las tareas del SII. Primero, el tratamiento a las PYMEs bajo el sistema de pequeños contribuyentes reduce casi totalmente la interacción administrativa entre el SII y esos contribuyentes. En los otros sistemas simplificados podemos listar ventajas menos radicales como la liberación de efectuar pagos provisionales mensuales para las PYMEs de renta presunta, las acogidas al 14 bis que no efectúen retiros o distribuciones y a contabilidad simplificada, lo cual reduce el flujo de información con el SII. La liberación de la tributación al término de giro en varios de los regímenes también implica la reducción de un trámite.

Un elemento negativo de los actuales sistemas es la diversidad de regímenes simplificados y el hecho que en algunos casos éstos se superponen, contribuyendo a la complejidad general de la legislación. Eso implica extender la normativa, los formularios y los instructivos de declaración. Un indicativo de esto, es que el Flujograma para describir los requisitos y condiciones aplicadas a los sistemas simplificados actuales toma unas 5 páginas completas.

ii) Fiscalizar

La simplificación de los requisitos contables como por ejemplo el no llevar FUT, contribuye a las tareas de fiscalización. En particular, en el uso de parámetros observables como el avalúo de los activos de la empresa o las ventas también se reconoce algún efecto simplificador. Como contrapartida los regímenes especiales muestran algunas áreas

¹⁹ Con la excepción del IVA simplificado dirigido a un segmento muy reducido de contribuyentes, que en los últimos años prácticamente ha perdido vigencia por el escaso número de contribuyentes acogidos (menos del 0,5% del total de contribuyentes de IVA).

vulnerables a la evasión y elusión como las que se describen a continuación, y que abren nuevas tareas para la fiscalización y el control.

Filtración en los Regímenes de Renta Presunta

Es un hecho que la carga impositiva de la renta presunta genera una tributación sustantivamente más baja que la del régimen general. Este diferencial genera fuertes incentivos para su arbitraje a través de figuras de evasión.

Dentro de las figuras de evasión, la más directa es la subdeclaración de ventas. En este caso, empresas medianas y grandes pueden facturar menos ventas de las reales, facturar a nombre de otro contribuyente, no consolidar ventas de sociedades relacionadas, etc. a fin de acceder al límite establecido para acogerse al régimen de renta presunta. La segunda figura de evasión, probablemente más difícil de fiscalizar, es el traspaso ilícito de rentas. En este caso, la evasión se materializa traspasando ingresos desde una actividad de renta efectiva a otra de renta presunta, o bien, imputando gastos de la actividad presunta a la efectiva. El mecanismo supone el traspaso entre dos contribuyentes cada uno en una actividad, por ejemplo entre miembros de un mismo grupo familiar.

Subdeclaración de Retiros por Contribuyentes del Artículo 14 bis

En el caso de contribuyentes acogidos al régimen de retiros del artículo 14 bis, son ellos mismos los informantes de cuánto han retirado de la empresa. Ese esquema abre fuertes incentivos a subinformar los retiros efectuados, a fin de calificar con la exención de 10 UTA de Global Complementario. Una cifra elocuente de este fenómeno es la siguiente: de los 33.300 contribuyentes que se acogen al régimen de 14 bis, sólo 3.000 declaran voluntariamente haber efectuado retiros. Asimismo, de estos 3.000 contribuyentes unos 2.350 declaran haber retirado menos de 10 UTA y por tanto no afectan al Impuesto Global Complementario. Por lo que, finalmente, sólo unos 600 contribuyentes declaran retiros afectos a impuestos, esto es, menos del 2% de todos los acogidos al artículo 14 bis.

Evasión y Elusión de parámetros objetivos

El uso de parámetros objetivos como en el caso de los pescadores artesanales, el número y la capacidad de carga de las naves; o en el caso de propietarios de talleres artesanales, el número de operarios; involucran en muchos casos incentivos iguales a evadirlos o eludirlos que los asociados a parámetros de ingresos o ventas. Los programas de presencia fiscalizadora, aparecen igualmente necesarios para constatar que se estén dando las boletas de venta, que para chequear que el número de operarios trabajando sea el adecuado según el régimen especial.

5 Propuesta

5.1 Un Nuevo Modelo de Tributación para las PYMEs

5.1.1 Cualidades que Debe Tener el Nuevo Modelo

En la sección anterior revisamos los principales problemas y virtudes de los sistemas simplificados de tributación del impuesto a la renta chileno, a la luz de los atributos deseables para todo buen sistema tributario. Pues bien, a partir de esos mismos atributos y de los objetivos que persiguen los regímenes para pequeños contribuyentes, es posible definir las características que debiera tener el régimen propuesto.

i) Un régimen único para todas las PYMEs:

Como vimos anteriormente, la existencia de diversos regímenes conlleva problemas de equidad al interior del estrato de pequeños contribuyentes, por cuanto unos regímenes imponen mayor carga tributaria que otros. Más problemático aún es que un segmento de pequeños contribuyentes quede al margen de la tributación simplificada. Por ello, un nuevo esquema de tributación para las PYMEs debe contemplar un régimen único y amplio, es decir, un régimen al cual puedan optar todos aquellos contribuyentes que califiquen como PYME.

Respecto de esto último, normalmente el criterio utilizado para definir una PYME es el nivel de ventas. Ciertamente este no es un criterio óptimo, por cuanto el nivel de ventas no está directamente relacionadas con el tamaño del contribuyente. En efecto, distintas actividades económicas tienen distintos márgenes de utilidad, por lo que contribuyentes con igual renta pueden mostrar niveles de venta dispares²⁰. En este sentido, un mejor parámetro para definir la calidad de PYME es la utilidad financiera o el valor de los activos. Sin embargo, para conocer el valor de cualquiera de estos dos parámetros se requiere de contabilidad completa, que es justamente lo que se desea evitar al imponer regímenes simplificados. Por esta razón, el nivel de ventas es la mejor aproximación disponible para el tamaño de las empresas.

ii) Que el impuesto guarde relación con la capacidad de pago de cada contribuyente:

El régimen simplificado de tributación debe preservar, en lo posible, los criterios de equidad contemplados en el régimen general. Esto significa que si un determinado contribuyente está exento de impuestos en el régimen general, también lo debiera estar en el régimen simplificado. El mismo razonamiento es aplicable al tratamiento entre contribuyentes al interior del régimen simplificado: aquellos contribuyentes con mayor renta deben soportar mayores impuestos. En definitiva, y bajo un impuesto a la renta progresivo o proporcional, el impuesto simplificado debe guardar relación con la capacidad de pago de las PYMEs.

²⁰ Un razonamiento similar puede ser usado para el número de empleados, otra variable frecuentemente utilizada para definir a las PYMEs.

La alternativa de un impuesto de cuota fija, aunque extremadamente simple, no es aconsejable. Si el régimen simplificado abarca sólo a contribuyentes de escasa importancia en términos de las rentas que generan, entonces lo que corresponde es una exención tributaria, por cuanto esos contribuyentes estarían exentos bajo el régimen general. Ahora bien, cuando el régimen especial abarca a un mayor número de contribuyentes, con actividad suficiente para eventualmente pagar impuestos bajo el régimen general, la tributación debiera ser proporcional o progresiva en relación con el nivel de actividad.

iii) Que minimice los costos de cumplimiento:

Ya vimos anteriormente que una de las justificaciones para establecer regímenes especiales para las PYMEs es que los costos de cumplimiento del régimen general son proporcionalmente altos para este tipo de contribuyentes, lo que tiene consecuencias negativas sobre la eficiencia económica y la progresividad. Por lo tanto, el régimen propuesto debe ser simple y de bajo costo para las PYMEs.

iv) Que minimice los costos de fiscalización:

El 90% de las empresas califica como PYME, por lo que resulta altamente conveniente que el régimen especial sea fácil de fiscalizar. En la medida en que esto sea así, la administración tributaria podrá liberar recursos y destinarlos a actividades de fiscalización más productivas.

v) Que minimice los espacios de evasión y elusión:

Finalmente, el régimen simplificado debe poner resguardos frente a posibles figuras de evasión o elusión tributaria. Así por ejemplo, deben existir normas para evitar que empresas medianas se fraccionen con el objeto de calificar como PYMEs o que existan transferencias de rentas desde empresas sujetas al régimen normal hacia empresas bajo el régimen especial.

5.1.2 El Modelo Propuesto

A continuación se propone un modelo de tributación para las PYMEs que pondera razonablemente bien las cualidades antes enunciadas. Este régimen simplificado sustituiría a los cuatro regímenes actuales: renta presunta, pequeños contribuyentes, artículo 14 bis y contabilidad simplificada. El modelo de tributación será definido en términos de la base imponible, las tasas aplicables, los requisitos o restricciones para acogerse a él y los requerimientos para su implantación.

i) Base Imponible:

La base imponible del impuesto se determinaría como las ventas o ingresos del período (V) menos las compras o pago de servicios del período (C) y menos las remuneraciones del período (R):

$$BI = V - C - R$$

La base imponible así definida corresponde al flujo de caja operacional de la empresa, el que se usaría como un estimador de la utilidad tributaria. En general, el flujo de caja operacional difiere de la utilidad financiera principalmente por razones. Primero, porque el valor de los activos fijos se descuentan en forma inmediata, a diferencia de la utilidad tributaria, que sólo acepta la deducción de las cuotas de depreciación. Segundo, porque las compras de insumos y la mano de obra directa se rebajan en el momento del pago, aún cuando los productos permanezcan en el inventario. En todo caso, estas diferencias son temporales, por lo que en el largo plazo ambos conceptos tienden a igualarse.

Nótese que en el caso de empresas afectas al IVA, esta base imponible se puede expresar como la base del IVA (VA) menos las remuneraciones pagadas en el período:

$$BI = VA - R$$

Cabe señalar que en Chile más del 90% de las PYMEs son contribuyentes de IVA, lo cual hace de éste un sistema extremadamente simple que no requiere de registros especiales. En efecto, la información de ventas y compras del período está disponible en los libros de ventas y compras exigidos para el IVA. A su vez, la información de remuneraciones se extraería del libro de remuneraciones, el cual es obligatorio para toda empresa que contrata personal remunerado, según lo estipulado en el Código del Trabajo.

Al igual que en el régimen general, el simplificado admitiría deducir de la base las pérdidas de ejercicios anteriores, sin límite de tiempo.

ii) *Alícuotas aplicables y pagos provisionales:*

Sobre la base imponible determinada de esta forma se aplicarían los mismos impuestos del régimen general, vale decir, el impuesto de Primera Categoría a nivel de la empresa y el impuesto Global Complementario a nivel del propietario o de los socios, siendo el primero un crédito contra el segundo. A diferencia del régimen general, en donde el impuesto personal se aplica sobre los retiros, en este esquema operaría sobre base devengada, evitando así los registros de utilidades retenidas.

En general, los actuales sistemas simplificados contemplan pagos provisionales mensuales, en la forma de un porcentaje sobre las ventas. Con el objeto de simplificar aún más las obligaciones tributarias de estos contribuyentes, y en vista de la poca importancia relativa que estos pagos provisionales tienen en la recaudación fiscal, se propone que el nuevo régimen simplificado contemple pagos provisionales trimestrales e iguales al 1% de las ventas del trimestre. Ahora bien, se espera que sobre el 90% de estos contribuyentes termine exento de impuestos, al tener rentas inferiores al límite exento de los impuestos personales, por lo que se propone que estos pagos provisionales sean obligatorios sólo para quienes hayan pagado impuestos en el período anterior. De esta forma se eliminaría un gran número de devoluciones de impuestos en el proceso de declaración anual y se evitaría el costo financiero de los pagos provisionales a las PYMEs.

Los créditos al impuesto, contemplados en el régimen general, no serían aplicables al régimen simplificado. En particular, el crédito por inversiones en activos fijos no se

justifica, por cuanto el régimen propuesto admite la deducción inmediata de estos activos fijos.

iii) Requisitos para acogerse al régimen simplificado:

Podrían acogerse a este sistema todas las empresas, personas naturales o jurídicas, cuyas ventas anuales no excedan de 3.000 UTM (150 mil dólares), o bien, tratándose de empresas que recién inician actividades, cuando el aporte de capital no supere las 1000 UTM (50 mil dólares).

Si un contribuyente tiene participación, directa o indirecta, en dos o más empresas, entonces se deberán considerar las ventas o el capital consolidado, con el objeto de evitar que algunas empresas se dividan para poder acceder al régimen simplificado. De igual forma, si una sociedad o algún socio de la sociedad, tiene participación en otra empresa que tribute en el régimen general, entonces quedaría inhabilitada para acceder a este régimen.

Por otra parte, el contribuyente acogido a este régimen debiera volver al régimen general cuando el promedio de las ventas de los últimos tres años supere el límite de 3.000 UTM, o bien, en el caso de empresas con una antigüedad inferior a dos años, cuando sus ventas promedios superen las 3.000 UTM o los aportes de capital superen el límite de 1.000 UTM.

iv) Requerimientos para la implantación:

En relación con los cambios normativos, la implantación del modelo propuesto requiere, en primer lugar, la derogación de los actuales sistemas de tributación simplificada, vale decir, derogación del artículo 14 bis, del numeral 1 del artículo 20 (renta presunta de la agricultura) y de los artículos 22 (pequeños contribuyentes), 34 (renta presunta de la minería) y 34 bis (renta presunta del transporte). En segundo lugar, se agregaría un nuevo artículo 14 bis con el sistema propuesto.

Para su declaración, se utilizaría el mismo formulario de declaración anual de rentas (formulario 22)²¹ y el actual formulario de declaración y pago mensual (formulario 29)²² para quienes deban hacer pagos provisionales trimestrales. En el formulario 22 se eliminarían cinco líneas, relacionadas con los regímenes simplificados actuales, y se agregaría una para el nuevo régimen, en la que se declararía la base imponible y el impuesto. Adicionalmente, los contribuyentes debieran informar la cuantía de las tres componentes de la base imponible, esto es, ventas, compras y remuneraciones. No obstante, el formulario actual dispone de los códigos adecuados para declarar estos valores. Por su parte, en el formulario 29 se eliminarían también cinco líneas, relacionadas con pagos provisionales y retenciones a pequeños contribuyentes, las que se reemplazarían por una sola, para declarar los pagos provisionales trimestrales.

²¹ El formulario 22 es un formulario único de declaración anual del impuesto a la renta. En él declaran las personas naturales y jurídicas, ya sea que estén afectas a regímenes excepcionales o al régimen general.

²² El formulario 29 es un formulario único de declaración y pago mensual. En él se declara el IVA, los impuestos adicionales a determinados consumos y las retenciones y pagos provisionales del impuesto a la renta.

También sería interesante adaptar los sistemas de fiscalización masiva del impuesto a la renta, para incluir un apropiado control de la declaración anual de los contribuyentes acogidos a este régimen. Esta adecuación apuntaría a cotejar la base imponible declarada con información de otras fuentes, tales como las declaraciones mensuales del IVA, para obtener ventas y compras, y las declaraciones de remuneraciones entregadas a las instituciones previsionales.

Finalmente, sería importante publicitar el nuevo régimen simplificado, informando de las ventajas de acogerse a él. Esta difusión debiera apuntar tanto a las PYMEs como a los contadores, quienes tienen una influencia importante en las decisiones que las empresas toman en el ámbito tributario. A este respecto, cabe señalar que la escasa acogida que tuvo el régimen de tributación simplificada en base a retiros se explica en parte por la oposición de los contadores, quienes ponen énfasis en sus desventajas, tal vez motivados por un desconocimiento de los beneficios que el sistema puede traer al contribuyente o bien por razones económicas.²³

5.2 Evaluación de la Propuesta

5.2.1 Evaluación desde el punto de vista de la simplicidad y los costos de administración y de cumplimiento

Desde el punto de vista del contribuyente, este régimen es extremadamente simple, puesto que no requiere otros registros más que los libros de ventas y compras, exigidos para el IVA, y el libro de remuneraciones, exigido por el Código del Trabajo. Más aún, en el caso de contribuyentes no afectos a IVA, el conocimiento de los volúmenes de ventas y compras es básico para un mínimo control de la gestión del negocio, por lo que toda empresa debiera disponer de estos registros, con independencia de las exigencias para fines tributarios.

Por otra parte, el régimen propuesto libera al contribuyente de una serie de operaciones y registros contables exigidas en el régimen general, tales como depreciación de activo fijo, métodos de inventario, corrección monetaria, etc. Su declaración también es sencilla, requiriendo sólo cinco datos: ventas, compras, remuneraciones, base imponible e impuesto.

Para un contribuyente que ya está efecto a IVA, el costo de cumplimiento adicional de este régimen de impuesto a la renta es prácticamente cero. En caso contrario, considerando que el contribuyente delega la contabilidad en un profesional y tomando como referencia las tarifas promedio que los contadores aplican a empresas PYME, se estima un costo anual entre 100 y 200 dólares para cumplir con las obligaciones que demanda este régimen tributario.

Para la administración tributaria el modelo propuesto significa también una simplificación importante. En primer lugar, se trata de un único régimen simplificado, en vez de los once regímenes actuales. El flujograma explicativo de los regímenes simplificados se reduce de

²³ Un sistema simplificado obliga al contador a reducir sus tarifas, lo que es un desincentivo para que éste lo recomiende.

5 páginas a sólo una. En segundo lugar, el régimen propuesto tendría una cobertura mayor que los actuales. En efecto, hay un número significativo de contribuyentes, 500 mil sobre un universo de 630 mil, que hoy día tributan en el régimen general y que cumplen los requisitos para optar por este régimen simplificado. Evidentemente, la fiscalización del régimen propuesto es más sencilla que la del régimen general. En tercer lugar, el régimen propuesto no es más complejo de fiscalizar que la mayor parte de los actualmente vigentes. Ciertamente, un impuesto variable como el propuesto será más complejo que un impuesto de suma alzada, como es el que hoy se aplica a los comerciantes estacionados en la vía pública. No obstante, el esquema propuesto es más sencillo de fiscalizar que el régimen de tributación en base a retiros, del artículo 14 bis, el cual requiere una revisión exhaustiva de las operaciones efectuada por la empresa para verificar la correcta declaración de los retiros. Es también igual de complejo de fiscalizar que la renta presunta del sector minero y los impuestos a pequeños talleres artesanales, suplementeros y pequeños mineros, todos ellos proporcionales a las ventas. Por último, es de una complejidad similar, y tal vez menor, a los actuales regímenes de renta presunta sobre la agricultura y el transporte y el impuesto para pescadores artesanales, todos los cuales dependen del valor de ciertas variables, en estos caso avalúo fiscal de los predios, avalúo fiscal de los vehículos y tamaño de las embarcaciones, respectivamente, todas las cuales deben ser verificadas por la administración tributaria.

La fiscalización del nuevo régimen debiera centrarse en tres aspectos: El primero, la correcta determinación de la base imponible y el impuesto. En este punto, una correcta fiscalización del IVA asegura en un gran porcentaje el cumplimiento del impuesto a la renta. El segundo aspecto a fiscalizar se refiere al cumplimiento de los requisitos, al momento de ingresar al régimen y durante la vida del contribuyente. Finalmente, se debe fiscalizar la utilización de algunas prácticas evasivas mencionadas anteriormente, tales como la división de empresas para acceder al régimen especial o el traspaso de rentas entre ambos regímenes. En relación con esto último, los requisitos de consolidar las ventas, en el caso de empresas relacionada, y de no participar en otras empresas sujetas al régimen general, son normas de control que buscan evitar estos abusos.

5.2.2 Evaluación desde el punto de vista de la recaudación

El régimen propuesto generaría un leve aumento de recaudación de aproximadamente US\$ 7 millones. Este incremento se explica por un mayor pago de impuestos de los contribuyentes sujetos a renta presunta compensado con una menor recaudación de los contribuyentes sujetos al régimen general que eventualmente podrían trasladarse al régimen simplificado. Este rendimiento supone que optan por el nuevo régimen todos los contribuyentes que cumplen con el requisito de ventas inferiores al límite establecido. No es claro el efecto sobre los contribuyentes de los restantes regímenes, en donde algunos pagarán más y otros menos impuesto, con un efecto prácticamente neutro. El impacto de la propuesta en la recaudación tributaria se resume en la Tabla 5:

Tabla 5

Concepto	Variación Recaudación Millones de dólares
Recaudación régimen simplificado propuesto	142,9
Derogación renta presunta	(17,6)
Derogación régimen en base a retiros	(7,1)
Derogación contabilidad simplificada	(9,2)
Derogación regímenes pequeños contribuyentes	(6,3)
Recaudación PYMEs actualmente acogidas al régimen general	(95,3)
Total	7,4

Fuente: Estimación propia en base a antecedentes de las declaraciones de impuesto a la renta e IVA.

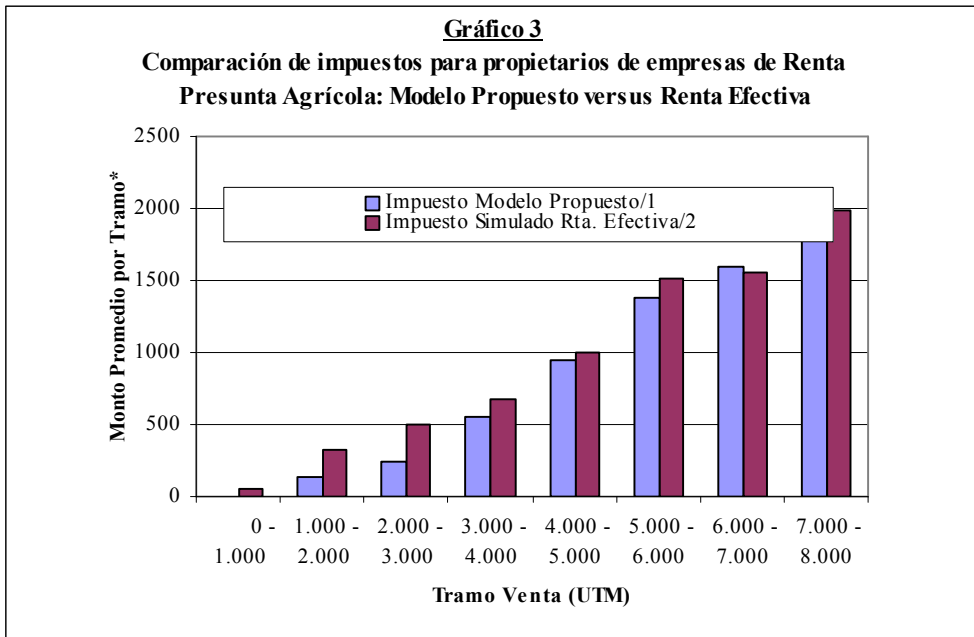
5.2.3 Evaluación desde el punto de vista de la Eficiencia y Equidad

Una virtud del esquema propuesto es su aplicación general a todos los contribuyentes, evitando así las distorsiones de asignación de recursos, propias de los esquemas de renta presunta actuales.

Una ventaja adicional del régimen simplificado, en relación con el tema de la eficiencia, es que su base imponible es similar a la de un impuesto al consumo. En efecto, ésta admite la deducción inmediata de las inversiones en activo fijo, lo cual evita las distorsiones sobre las decisiones de inversión, típicas del impuesto a la renta.²⁴ En este sentido, el régimen propuesto puede ser un buen incentivo para el desarrollo de empresas nuevas con poco acceso a capital, por cuanto la rentabilidad de las inversiones será mayor que bajo el régimen normal. Ciertamente, muchos contribuyentes no pagarán impuestos cualquiera sea el régimen por el que opten, puesto que por su nivel de rentas se ubicarán en el tramo exento. Para ellos el incentivo anterior es irrelevante.

Bajo el régimen propuesto, el impuesto es en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, lo que asegura equidad tanto al interior del segmento de las PYMEs como respecto de los contribuyentes del régimen general. En efecto, un contribuyente con rentas inferiores al mínimo exento de los impuestos personales estaría exento cualquiera fuera el régimen por el que opte, a diferencia de la situación actual, en donde los pequeños contribuyentes siempre pagan algún impuesto. En el otro extremo, aquellos contribuyentes sujetos a la renta presunta, que actualmente no pagan impuestos, bajo el régimen propuesto soportarán una carga tributaria bastante más cercana a la que tendría si tributaran bajo el régimen general. A continuación se ilustra en el Gráfico 3 este resultado al comparar la tributación propuesta con la efectiva, para el sector agricultura.

²⁴ Esta distorsión se puede ilustrar mediante un ejemplo sencillo: Supóngase una empresa con una utilidad de 100, sujeta a un impuesto de 30%, la cual puede ser distribuida como dividendo o reinvertida en una máquina que renta un 10% al cabo de un año. Si decide distribuir la utilidad, el dividendo neto de impuestos será de 70, tanto con un impuesto al ingreso como con un impuesto al consumo. Si decide invertir en la máquina, la situación es distinta dependiendo del tipo de impuesto. Bajo un impuesto al ingreso, podrá invertir 70 ($100 \cdot (1 - 30\%)$) y al cabo de un año recibirá 74,9 ($77 - 7 \cdot 30\%$), es decir, obtendrá una rentabilidad de 7%. Bajo un impuesto al consumo, podrá invertir 100, puesto que deprecia instantáneamente y no paga impuesto en el año de la inversión, y al cabo de un año recibirá 77 ($110 \cdot (1 - 30\%)$), con lo cual obtiene una rentabilidad de 10%, similar al caso en que no hay impuesto.



Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a declaraciones del Formulario 22 correspondientes a la Operación Renta 1998 y Formulario 29 anualizado de 1997.

Notas:

- 1 Impuesto Global Complementario pagado en promedio por tramo, según el modelo Ventas-Compras-Remuneraciones. El primer tramo incluye a los contribuyentes con ventas cero.
- 2 Se estima mediante un ejercicio de simulación de renta efectiva. Sobre la fracción de renta distribuida se aplica el impuesto Global Complementario y sobre el resto --lo que no se distribuye-- se aplica el impuesto de Primera Categoría.

6 Conclusiones y Comentarios Finales

Un régimen simplificado para pequeños contribuyentes se justifica al menos por tres razones: En primer lugar, porque el costo de cumplimiento del impuesto a la renta bajo un régimen general de contabilidad completa resulta demasiado alto con relación a las rentas que generan las PYMEs, lo que deriva en un impuesto regresivo para este segmento de contribuyentes, si se incluye dicho costo como parte de la carga tributaria. En segundo lugar, la PYMEs representan más del 80% de los contribuyentes, no obstante la recaudación que producen no supera el 10% del total, quedando la mayor parte de ellas no afectas al no sobrepasar el límite exento de los impuestos personales. En consecuencia, aparece sin sentido exigir todos los registros y formalidades de la contabilidad completa a tantos contribuyentes que finalmente no pagan impuestos, más aún cuando la administración tributaria no dispone de los recursos necesarios para una adecuada fiscalización de esa contabilidad. Finalmente, un sistema simplificado puede actuar como incentivo a la formalización de las empresas que operan al margen de la legalidad, especialmente cuando dicho estado obedece al escaso nivel educacional de los contribuyentes, lo cual les impide llevar registros complejos.

Ahora bien, un régimen simplificado para PYMEs debe, en lo posible, respetar ciertos principios considerados básicos para un buen funcionamiento del sistema tributario global, esto es, eficiencia, equidad y simplicidad. Para resguardar estos principios, el régimen propuesto debiera (1) ser único y de aplicación general, (2) gravar en función de la capacidad de pago del contribuyente, (3) minimizar los costos de cumplimiento y fiscalización y (4) minimizar los espacios de evasión y elusión.

El diagnóstico de los regímenes para pequeños contribuyentes actualmente vigentes en la legislación chilena concluye que estos presentan algunas deficiencias. En primer lugar, los regímenes de renta presunta no sólo simplifican la tributación de los contribuyentes acogidos a ellos, sino que además constituyen un subsidio a las actividades agrícola, minera y del transporte. El gasto tributario asociado a estos regímenes es del orden de los US\$115 millones. Esto mismo produce un sobreestímulo a la inversión en dichos sectores. En segundo lugar, presentan algunos problemas de equidad. Los contribuyentes acogidos a los regímenes para pequeños contribuyentes del artículo 22 de la ley de la renta, deben pagar impuestos aún cuando bajo el régimen general probablemente estarían exentos. Los impuestos no guardan necesariamente relación con la capacidad de pago de las empresas, siendo en algunos casos cargos fijos. En tercer lugar, existen algunos espacios de evasión asociados principalmente a la renta presunta, vía transferencia de rentas desde empresas sujetas al régimen general, y al régimen de tributación en base a retiros, debido a la dificultad de verificar la correcta declaración de los retiros. Por otro lado, los regímenes simplificados son, en general, efectivos en reducir los costos de cumplimiento.

El modelo propuesto, el cual reemplazaría a los regímenes actualmente vigentes, consiste en una base imponible simplificada, determinada como las ventas del período menos las compras y las remuneraciones. Esta base imponible sería sometida a las tasas generales del impuesto a la renta. Además, los contribuyentes que hubiesen pagado impuestos en el período inmediatamente anterior, estarían obligados a efectuar pagos provisionales trimestrales iguales al 1% de las ventas. Se podrían acoger a este régimen todas las empresas, individuales o personas jurídicas, cuyas ventas promedios de los últimos tres años no excedan del las 3.000 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente 150 mil dólares).

El modelo cumple razonablemente bien con los principios y criterios antes enunciados. Su principal virtud es la simplicidad de cálculo de la base imponible, puesto que no requiere de mayores registros contables. En efecto, el libro de compras y ventas es un requisito del IVA, mientras que el registro de las remuneraciones es exigido por el código del trabajo y es fundamental para cumplir con el pago de las obligaciones previsionales.

Algunos países han optado por monotributos, que sustituyen tanto al impuesto a la renta como al IVA. En el caso de Chile, donde el IVA es de aplicación general y funciona razonablemente bien, tal esquema sería un despropósito, por lo que se ha descartado.

Evidentemente, la elección de un régimen simplificado depende de la realidad de cada país. Sin embargo, creemos que el IVA debe, en lo posible, quedar al margen de los regímenes simplificados, por cuanto ellos hacen perder neutralidad al impuesto. Una empresa sujeta a un pago fijo por concepto de IVA, en reemplazo del método de impuesto contra impuesto, debe traspasar a costos el IVA pagado por sus insumos. Si una segunda empresa, sujeta al régimen normal, desea comprar la producción de la primera, no podrá acreditar el IVA, produciéndose así una piramidación de impuestos, que probablemente la haga desistir de esa relación comercial. Por lo anterior, si se ha de optar por un régimen simplificado de IVA, éste debiera restringirse al comercio detallista.

También algunos países optan por esquemas de tributación simplificada basados en una mezcla de parámetros objetivos, tales como nivel de ventas, consumo de energía eléctrica, número de trabajadores o metros cuadrados que ocupa el negocio. En función de una determinada combinación de esos parámetros se definen categorías o tamaños de contribuyentes, a cada uno de los cuales corresponde un determinado impuesto. En nuestra opinión, este tipo de modelos presenta dos problemas: En primer lugar, la existencia de más de un parámetro dificulta la fiscalización, por cuanto obliga a la administración tributaria a evaluar el cumplimiento de estos parámetros, algunos de los cuales tienen poco o nada que ver con las materias que dominan los auditores tributarios. En segundo lugar, es difícil asegurar que exista una correlación entre el valor de estos parámetros parciales de rentabilidad y la renta efectiva del contribuyente. En efecto, dos empresas con igual volumen de ventas pueden tener distintos márgenes de utilidad. Así también, el consumo de energía eléctrica de un taller de manufactura es radicalmente distinto al de un establecimiento comercial, aún cuando ambos generen igual renta. Igual razonamiento se puede aplicar a los metros cuadrados, el número de trabajadores o cualquier otra variable. En este sentido, el flujo de caja, tal como ha sido definido en la propuesta, es un mejor indicador de la capacidad de pago de las empresas, y al mismo tiempo, un buen estimador de las rentas ganadas en cada período. Inclusive, puede ser más sencillo de calcular por el contribuyente y de fiscalizar por la administración tributaria.

Referencias

Barra, P. y M. Jorratt [1998] “Estimación de la Evasión Tributaria en Chile”. Documento de Trabajo Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos de Chile. Septiembre 1998. (<http://www.sii.cl/tecno/documentos/estudios/barra.doc>).

Bulutoglu, K. [1995] “Presumptive Taxation”, extraído de Shome, P. “Tax Policy Handbook”: 258-262. Tax Policy Division. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Washington, DC.

CEPAL [1998] “El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos.” Documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

OIT [1997] “La Legislación Tributaria y su Impacto en la Microempresa: Análisis Comparativo entre países”. Documento presentado en el Seminario Internacional Tripartito “Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización”, Oficina Internacional del Trabajo y Municipalidad de Santiago. Santiago de Chile.

Serra, P. [1998] “El Sistema Impositivo y su Efecto en el Funcionamiento de la Economía: Una Revisión de la Literatura”. Documento de Trabajo 39. Banco Central de Chile. (<http://www.bcentral.cl/Estudios/DTBC/39/39.htm>).

Shome, P. “Tax Policy Handbook”: 258-262. Tax Policy Division. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Washington, DC.

Slemrod y Blumenthal [1996] “The Income Tax Compliance”. Public Finance 24(4): 411-438.

Tokman, V. [1997] “Integración de los Informales a la Modernización”. Documento presentado en el Seminario Internacional Tripartito “Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización”, Oficina Internacional del Trabajo y Municipalidad de Santiago. Santiago de Chile.

Vergara, N. [2000] “Evaluación de las Exenciones y Franquicias en la Ley del Impuesto a la Renta”. Tesis de Grado. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.