



INFORME DE PRODUCTIVIDAD

Proyecto de Ley que incorpora diversas medidas de índole tributaria

Mensaje N°: 126-365

Ministerio de Hacienda

23.08.2017

Índice de Contenidos

I. Descripción del problema

- Ámbito de aplicación de la regulación
- Implicancias de no realizar las modificaciones regulatorias

II. Objetivos del proyecto

- Descripción de la propuesta regulatoria
- Evaluación de los objetivos
- Experiencia comparada

III. Beneficios del Proyecto de Ley

IV. Posibles costos del Proyecto de Ley

V. Conclusiones

I. Descripción del problema

El presente proyecto de ley, tiene por objetivo implementar una serie de medidas de índole tributaria, las que a continuación se detallan:

1. Compromisos OCDE (BEPS e intercambio de información)

Con el objeto de continuar con el combate a la elusión y evasión fiscal, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado una serie de iniciativas. Dentro de dichas iniciativas están las que promueven el intercambio de información y las que buscan combatir los efectos de la erosión de la base imponible y traslado de beneficios de empresas multinacionales denominadas "BEPS" (*Base Erosion and Profit Shifting*).

En cuanto a los intercambios de información, el año 2016 se aprobó por parte del Congreso Nacional la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria ("MAAT" por sus siglas en inglés), acuerdo que ha sido suscrito por más de 100 países en el mundo, y que dentro de sus medidas contempla el intercambio de información entre las autoridades tributarias.

Para efectos de implementar los compromisos adoptados se requiere adecuar el Código Tributario en el sentido señalado en el párrafo anterior, de manera que no haya dudas sobre las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos en razón de los compromisos internacionales asumidos.

Por otro lado, Chile ha asumido en los años recientes el desafío de limitar toda normativa que permita a los contribuyentes acceder a regímenes preferenciales. Este es el caso del régimen preferencial conocido como "sociedades plataforma de negocios" contemplado en el artículo 41 D del de la ley sobre Impuesto a la Renta. Este régimen, que busca atraer capitales desde el exterior, no ha tenido la relevancia buscada y no generó los efectos económicos pensados.

En adición a lo anterior, OCDE, a través de procesos de monitoreo periódico, ha calificado este régimen como "potencialmente nocivo" para el combate de BEPS, teniendo en cuenta especialmente que este régimen establece únicamente una tributación por las rentas de fuente chilena y no así de las rentas provenientes del exterior.

En definitiva, las medidas planteadas en este proyecto hacen más difícil que algunos agentes económicos puedan eludir o evadir los impuestos que le corresponden, con lo cual se evitan posibles distorsiones.

2. Visita de Estado del Papa

Al igual que en la visita del año 1987, se requieren de fondos para financiar la visita del Papa, en su calidad de jefe de Estado, a realizarse a inicios del año 2018. Por tal razón, y tal como se llevó a cabo en dicha visita, se propone que las donaciones efectuadas por empresas a la Conferencia Episcopal en razón de la visita papal, sean consideradas como un gasto necesario para producir la renta, siempre que se encuentren dentro de los topes fijados en la propia normativa que se propone.

En términos generales una medida que introduzca una excepción a una regla tributaria general produce un cambio en la asignación de los recursos. Existen múltiples razones por las cuales se podría cambiar la asignación de los recursos que genera el mercado por sí sólo. A modo de ejemplo las externalidades negativas de la contaminación de los vehículos, la promoción de ciertas actividades como por ejemplo la cultura y la difusión de ideas entre otros.

Por otro lado, que se permitan donaciones privadas con beneficios tributarios reduce el gasto fiscal que genera una visita de Estado. Estas donaciones no implican mayor gasto al fisco puesto que las donaciones deberán considerarse al momento de calcular el límite global absoluto de la ley 19.885.

3. Régimen semi-integrado de tributación y convenios para evitar la doble tributación

Bajo el régimen semi-integrado establecido en el artículo 14 letra B) de la Ley sobre impuesto a la Renta, los contribuyentes residentes de un país con el cual Chile tiene vigente un Convenio para evitar la doble tributación, tienen derecho a imputar como crédito el 100% del impuesto pagado por la empresa, quedando con una tasa final de impuesto de 35%.

El cambio tributario impulsado por la reforma tributaria buscaba mantener la carga tributaria final para los inversionistas extranjeros en un 35% cualquiera fuera el régimen al que se acogieran. Al momento de la reforma se estimaba que Chile tendría Acuerdos para evitar la doble tributación con alrededor del 80% del PIB mundial. Los Acuerdos para llegar a esta meta se han cumplido en su totalidad, salvo por el caso de Uruguay y los Estados Unidos que el acuerdo se encuentra para su ratificación en el Senado de ese país.

Para tales efectos se estableció una norma transitoria en la reforma tributaria que permita imputar como crédito el 100% del impuesto pagado por la empresa a los socios residentes

en países con los cuales Chile haya suscrito convenios para evitar la doble tributación internacional, pero que aún no se encontraren vigentes, hasta el año 2019.

Sin embargo, los últimos acontecimientos hacen prever que la confirmación del convenio con los Estados Unidos podría demorar más de lo presupuestado originalmente. En caso de no tomar medidas, se generaría incertidumbre respecto de los inversionistas domiciliados en Estados Unidos. Esta incertidumbre puede reducir la inversión en Chile, por lo que se plantea aumentar el plazo de esta norma transitoria hasta el año 2021, de manera tal que los inversionistas domiciliados en Estados Unidos no tengan la incertidumbre de un cambio en los créditos que puedan usar al repatriar sus utilidades si es que no se pone en tabla el acuerdo de no tributación en el senado de EE.UU. Junto con lo anterior, se propone aumentar el plazo para la negociación de estos convenios hasta el año 2019.

4. Donaciones al Fisco

El Decreto Ley N°1.979 de 1977 establece la regulación relativa a las donaciones que se efectúen al fisco. Dicha normativa establece en su artículo 37 que tales donaciones estarán exentas de todo impuesto (impuesto a las donaciones) y que no estarán sujetas al trámite de insinuación.

Sin embargo, nada se establece respecto de la disminución patrimonial que sufre la empresa donante en estos casos, por lo que la donación podría verse afectada por el impuesto establecido en el artículo 21 de la ley sobre Impuesto a la Renta, por considerarse un gasto rechazado, lo que implica un desincentivo para llevar a cabo donaciones de este tipo. Tampoco se refiere la norma a la aplicación o no del límite global absoluto de donaciones contenida en la ley N° 19.885, por lo que es necesario aclarar que dicho tope no se aplica a esta hipótesis en particular.

De esta forma la modificación referida facilita la donación al Estado, lo que se traduce directamente en un aumento de recursos para generar bienes públicos.

Ámbito de aplicación de la regulación

La regulación que se propone tendrá los siguientes impactos:

1. Compromisos OCDE (BEPS e intercambio de información)

Esta medida impactará en el Servicio de impuestos Internos respecto de sus obligaciones de intercambio de información y al sector privado, respecto de aquellas instituciones financieras que deberán entregar información al propio Servicio en cumplimiento de los acuerdos y compromisos que Chile ha adoptado internacionalmente.

Respecto de la medida de eliminar el régimen del artículo 41 D de la Ley sobre Impuesto a la Renta, ésta tendrá impacto sobre las pocas sociedades anónimas que se encuentren acogidas a dicho régimen.

2. Visita de Estado del Papa

La medida impactará en las empresas que determinen su renta efectiva según contabilidad completa o que se encuentren acogidas al régimen contemplado en el artículo 14 ter letra A) de la Ley sobre impuesto a la Renta, que efectúen donaciones a la Conferencia Episcopal para financiar la visita Papal a nuestro país.

3. Convenios para evitar la doble tributación

La medida impactará sobre todos aquellos inversionistas domiciliados o residentes en Estados Unidos o en aquellos países con los cuales Chile suscriba algún convenio para evitar la doble tributación hasta el año 2019, y que perciban utilidades o dividendos desde Chile, toda vez que podrán contar con un crédito total por el impuesto pagado por la empresa chilena en la cual invierten. Esta norma se aplicará hasta el año 2021, por lo tanto, los convenios suscritos deberán ser ratificados hasta el 31 de diciembre de dicho año.

4. Donaciones al Fisco

La medida impactará en todos aquellos contribuyentes que determinan sus rentas de acuerdo a las normas del impuesto de Primera Categoría que decidan efectuar donaciones al Fisco, como también al Ministerio de Bienes Nacionales como receptora de tales donaciones.

Implicancias de no realizar las modificaciones regulatorias

1. Compromisos OCDE (BEPS e intercambio de información)

De no realizar las medidas que se plantean, Chile podría tener dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones adquiridas internacionalmente en acuerdos ya suscritos y aprobados por el Congreso Nacional.

Respecto de la medida de eliminar el régimen del artículo 41 D de la ley sobre Impuesto a la Renta, de no llevar a cabo la medida la OCDE podría considerar que Chile mantiene regímenes dañinos en la lucha contra la evasión y la elusión tributaria.

2. Visita de Estado del Papa

En este caso, el no aprobar la medida implicará una presión al gasto fiscal, puesto que el Fisco tendría que incurrir en mayores gastos que conlleva la visita de Estado del Papa.

3. Convenios para evitar la doble tributación

De no llevarse a cabo la medida propuesta, se generará una situación de incertidumbre para los inversionistas, en particular para aquellos domiciliados o residentes en Estados Unidos, incertidumbre que pudiese implicar una disminución o barrera a la inversión en Chile.

4. Donaciones al Fisco

De no efectuarse la aclaración que se plantea, existiría un desincentivo a la donación de bienes al Fisco, toda vez que los contribuyentes de Primera Categoría tendrían que soportar un impuesto equivalente al 40% del monto de los bienes donados.

II. Objetivos del proyecto de ley

Este proyecto de ley busca establecer una serie de medidas tributarias que tienen por objeto principal el cumplir con los compromisos OCDE suscritos por Chile, así como reducir posibles incertidumbres y evitar presiones en el gasto público.

Descripción de la propuesta regulatoria

Para lograr los objetivos antes descritos el Proyecto de ley se proponen los siguientes cambios normativos:

1. Se establece una modificación al artículo 62 del Código Tributario, para adecuar la legislación interna del Código Tributario con el MAAT, de manera que en él se reflejen las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos en razón de los compromisos internacionales asumidos en razón de cuentas financieras de no residentes en Chile;
2. Se establece la derogación del régimen de plataforma de inversiones contenido en el artículo 41 D de la ley sobre Impuesto a la Renta;
3. Se amplía el plazo de aplicación de la norma transitoria de la reforma tributaria que permite acreditar el 100% del impuesto pagado en Chile por empresas que distribuyan utilidades o dividendos a socios o accionistas domiciliados en países con los cuales se haya suscrito un convenio para evitar la doble tributación, pero que aún no se encuentre vigente.
4. Se establece una norma que permita deducir como gasto necesario para producir la renta las donaciones que se efectúen a la Conferencia Episcopal con el objeto de financiar la visita Papal.
5. Se aclara tratamiento tributario de las donaciones efectuadas al Fisco, en cuanto a liberarlas del tope global establecido en la ley N°19.885 y de establecer que no se

afectarán con el impuesto del 40% establecido en el artículo 21 de la ley sobre Impuesto a la Renta.

Evaluación de los objetivos

El Servicio de Impuestos Internos llevará adelante la obligación de intercambiar información tributaria en el cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente en el marco de la lucha de la OCDE contra la evasión y elusión fiscal.

Idéntico es el caso de las demás medidas, como la aplicación de la tasa del 35% en la remesa de utilidades o dividendos al exterior o en la eliminación del artículo 41 D de la ley sobre Impuesto a la Renta, en cuyo caso el Servicio de Impuestos Internos deberá fiscalizar el cumplimiento de la normativa que se propone.

Experiencia comparada

En particular respecto de las obligaciones de intercambiar información tributaria y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, la experiencia comparada avanza precisamente en ese camino.

Es por esto que Chile suscribió y aprobó en el Congreso Nacional la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria de manera de cumplir con los estándares más exigentes establecidos por la OCDE, respecto de los cuales Chile ha tenido una posición protagónica. Lo mismo respecto de la eliminación del artículo 41 D de la ley sobre Impuesto a la Renta, de manera de evitar tener un régimen que pudiese ser considerado como dañino o que permita algún grado de elusión a los contribuyentes que se acojan a este.

III. Beneficios del proyecto de ley

Los principales objetivos de este proyecto son:

1. Compromisos OCDE (BEPS e intercambio de información)

La implementación de estas medidas acerca a Chile a los más altos estándares de cumplimiento en materia de combate a la elusión y evasión fiscal, cumpliendo además con los compromisos suscritos por nuestro país, los cuales ya se encuentran aprobados por el Congreso Nacional.

Respecto de la medida de eliminar el régimen del artículo 41 D de la ley sobre Impuesto a la Renta, de no llevar a cabo la medida, la OCDE podría considerar que Chile mantiene regímenes dañinos en la lucha contra la evasión y la elusión tributaria.

En este sentido, como lo mencionamos anteriormente, los servicios que presta el Estado deben ser financiados con ingresos tributarios que en su mayoría distorsionan las decisiones de los agentes privados. Estas distorsiones se ven aumentadas cuando existen mecanismos de evasión y elusión de los impuestos.

A modo de ejemplo, supongamos que tenemos dos empresarios A y B. El empresario A cumple con todas sus obligaciones tributarias y el empresario B gasta recursos (planificaciones tributarias agresivas) para evitar el pago correcto de todas sus obligaciones tributarias. El empresario B al no cumplir con todas sus obligaciones tributarias tiene menores costos y por ende tiene una mayor participación en la economía. Lo anterior no porque sea más eficiente y pueda producir más a menores costos, sino que únicamente porque no cumple con sus obligaciones tributarias y por ende con su deber de contribuir en el financiamiento de los servicios del Estado. Esto genera efectos negativos en la economía:

- El empresario B dedica recursos para realizar una planificación tributaria agresiva. Estos recursos no generan una mayor producción para la economía;
- El empresario B al tener menores costos por no pagar los impuestos que le corresponden, tiene una mayor participación en el mercado. Esta mayor participación no se debe al hecho de ser más eficiente sino sólo al hecho que no paga los impuestos que corresponden. De hecho, puede ser que el Empresario B sea menos eficiente al producir que el Empresario A puesto que este último destina todos sus esfuerzos a producir mejor y no a pagar menos impuestos; y
- El empresario B al no pagar todos los impuestos que le corresponde obliga al Estado a aumentar las tasas de impuestos al resto de los contribuyentes para financiar los mismos bienes públicos. Mayores tasas, como ya mencionamos en la medida anterior, tienen mayores efectos distorsionadores en las decisiones de los agentes económicos.

Por tanto, se requiere tomar medidas para evitar que se generen este tipo de distorsiones.

2. Visita de Estado del Papa

En este caso, el no aprobar la medida implicará una presión al gasto fiscal, puesto que el Fisco tendría que incurrir en mayores gastos que conlleva la visita Papal.

3. Régimen semi-integrado de tributación y convenios para evitar la doble tributación

De no llevarse a cabo la medida propuesta, se generará una situación de incertidumbre para los inversionistas, en particular para aquellos domiciliados o residentes en Estados Unidos, incertidumbre que pudiese implicar una disminución o barrera a la inversión en Chile.

4. Donaciones al Fisco

La modificación propuesta sobre este punto va a otorgar claridad en cuanto a la regulación aplicable a las donaciones de bienes que se efectúen al fisco, lo que va a impactar no solo en las personas que lleven a cabo las donaciones sino también en el fisco como receptor de los bienes donados.

IV. Posibles costos del Proyecto de Ley

Los principales costos directos de la propuestas regulatoria contenida en este proyecto de ley son:

Compromisos BEPS no generan costos directos adicionales.

El reconocimiento como gasto necesario para producir la renta asociado a las donaciones que efectúen las empresas en razón de la visita Papal, podría generar un gasto tributario mayor si éste genera donaciones que no disminuyen otras donaciones. Asumiendo un 50% de desviación de donaciones, el costo sería como máximo 510 millones de pesos.

Ampliar la transición de la normativa para los extranjeros no tiene mayores costos que los ya previstos en las modificaciones anteriores. Esto puesto que se asumía que para el 2009 los países con aplicación de plazo ya tendrían aprobado los acuerdos de no doble tributación.

La aclaración del tratamiento tributario de las donaciones que se efectúan al Fisco no debería generar costos adicionales puesto que es el Estado quien recibe la donación.

V. Conclusiones

En materia de combate a la elusión y evasión internacional, la Reforma Tributaria y su simplificación se adelantaron al cierre del proceso de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE a través de las medidas "BEPS".

En este sentido, Chile comparte el consenso político internacional entendiendo que el desarrollo del movimiento internacional de personas, capitales, mercancías y servicios, a pesar de ser altamente beneficioso por sí mismo, ha incrementado las posibilidades de evasión y elusión fiscal internacional, produciendo efectos nocivos en los Estados puesto que disminuye la recaudación para la ejecución de políticas sociales dejando sin aplicación las leyes tributarias.

De esta forma, se hace necesario el cabal cumplimiento de los compromisos de Chile adquiridos con la OCDE, en particular en relación con la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, lo que hace necesario avanzar en una serie de modificaciones legales que permitan dar un adecuado cumplimiento a los acuerdos adoptados. En este sentido, se requiere modificar el Código Tributario para reconocer las facultades que tiene el Servicio de Impuestos Internos en razón de los compromisos internacionales asumidos.

Junto con lo anterior, se requiere tomar medidas que eviten las presiones de gasto fiscal con ocasión de la visita de estado del Papa, como también ajustar la legislación de manera de evitar desincentivos a la inversión proveniente de aquellos países con los cuales se ha suscrito con convenio para evitar la doble tributación internacional, pero que por razones exógenas éstos no se encuentren vigentes.

Por último, se perfecciona y clarifica la normativa relativa a la donación de bienes al Fisco, de manera de eliminar las barreras que actualmente impiden generar un mecanismo eficiente de donaciones.

En suma, se trata de un proyecto misceláneo que establece cambios regulatorios que superan ampliamente los posibles costos asociados a esta propuesta, toda vez que Chile se juega un prestigio internacional en el cumplimiento de acuerdos adoptados a nivel internacional y que ponen a nuestro país a la vanguardia de la lucha contra la evasión y la elusión. En este sentido, se justifica plenamente avanzar en esta nueva legislación que perfeccione y complete los vacíos de la actual normativa.



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
RODRIGO VALDES PULIDO
Ministro de Hacienda