

ANALISIS GENERAL DEL PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

por Hugo Aramada Dörr

1.— **Sentido y Alcance del Proyecto:** El actual proyecto de modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta no constituye una reforma propiamente tal, ya que no altera la estructura misma del tributo, sino que sólo reordena y sistematiza su actual régimen, con modificaciones de escasa trascendencia. Por esta causa, su sentido y alcance no es otro que el de una depuración técnica del régimen tributario de la renta. En este aspecto, su principal mérito radica en haber acogido la elaboración teórica, y en haber incorporado a su texto una sistematización técnicamente concebida.

2.— **El Concepto de Renta:** Para la teoría tributaria, la renta o ingreso está constituido por todo incremento de patrimonio entre dos límites de tiempo, aunque no constituya un flujo continuo o periódico, como es propio del ingreso en el lenguaje común. La mayor amplitud del concepto tributario radica en que, bajo el principio de legalidad de impuesto, no puede aplicarse un tributo sin ley que lo establezca, y, en consecuencia, la definición de la materia imponible debe adquirir la mayor extensión posible, sin perjuicio de que sea circunscrita mediante excepciones que la reduzcan a su exacto límite.

Sin embargo, esta amplitud del concepto crea un conjunto de ingresos discontinuos, como el mayor valor obtenido en la venta accidental de bienes muebles e inmuebles, las

ganancias del juego, los premios de loterías, y otros semejantes. Frente a estos ingresos, de carácter accidental, el régimen total del impuesto sobre la renta, que incluye los tributos a las categorías, el impuesto global complementario y, en reemplazo de éste, el adicional, constituiría una carga tributaria excesiva. Por esta causa, la teoría ha aconsejado someterlos a un gravamen único en la correspondiente categoría, dejándolos al margen del impuesto global complementario o del adicional, cuando proceda.

En general, el proyecto acoge estas concepciones doctrinarias, pero no define el concepto de renta en sentido preciso. No obstante, bajo el nombre de "aumentos de capital", incorpora al sistema tributario los ingresos discontinuos, y los grava con un impuesto único del 20%, sin perjuicio de consultar deducciones por la desvalorización monetaria, la que, si bien incide en mayores rentas nominales, no constituye propiamente un ingreso efectivo.

3.— **Estructura General del Impuesto.**— El proyecto mantiene la actual estructura que comprende tres tributos a la renta o ingreso, relacionados entre sí: un impuesto real por categorías, de carácter proporcional y discriminatorio; un impuesto global complementario, de carácter personal y con tasa progresiva; y un impuesto adicional, real y proporcional, substitutivo del global complementario,

para ingresos de fuente chilena percibidos por personas no domiciliadas ni residentes en el país.

Impuesto por Categorías:

En el sistema de las categorías el proyecto refunde las actuales: 1ª (bienes inmuebles), 2ª (capitales mobiliarios), 3ª (industria y comercio) y 4ª (minería y metalurgia), en una sola categoría bajo la numeración de la 1ª. A la vez, reagrupa la actual 5ª categoría (sueldos, salarios y pensiones), y 6ª (profesiones liberales y otras presiones lucrativas), en una sola bajo la numeración de 2ª, pero, de hecho, subdividida en dos, puesto que los sueldos, salarios y pensiones están gravados con una tasa de 3,5%, inferior a la de 7% aplicable a las profesiones liberales y lucrativas, y, además, respecto de ambos ingresos es distinto el régimen de administración, ya que los primeros están sujetos a retención en la fuente, mientras los segundos deben ser declarados sobre la base de presunciones o de contabilidad, a elección de los contribuyentes.

En este régimen, el proyecto acoge la teoría tributaria con algunas modificaciones, aconsejadas por la realidad nacional. En efecto, la teoría propone la discriminación sobre la base de tres categorías: una para los ingresos del trabajo, con la más baja tasa tributaria, otra para los del capital, con la tasa más alta, y una tercera, con tasa intermedia, para los provenientes en conjunto del capital y el trabajo. Actualmente, respecto de los primeros, llamados también ingresos ganados o no fundados, porque tienen su origen en el trabajo, y no en la simple propiedad del capital, se aplica la más baja tasa tributaria de sólo 3,5%; para los segundos,

que también se denominan ingresos fundados o no ganados, porque se basan en la simple propiedad del capital, regía la más alta tasa, anteriormente 33%, pero con los recargos de las Leyes 14.171 y 14.603 pasó a ser tasa intermedia de 34,65%; y, en cambio, quedaron gravados con tasas más altas los ingresos mixtos del capital y el trabajo, a los que corresponde una gama tasas y categorías en la ley actual: 35,7% para la 3ª (industria y comercio), 43,05% para la 4ª (minería y metalurgia) y 22,05% para la 6ª (profesiones liberales y lucrativas), único ingreso mixto que continuó sometido a tasa intermedia. Por tanto, después de aplicados los recargos de las Leyes 14.171 y 14.603, se ha roto la base de discriminación en las categorías, que exige una tasa baja para los ingresos del trabajo, una media para los mixtos y una alta para los del capital. Esta ruptura en la filosofía del sistema se debió a la fuerte evasión tributaria de las categorías 3ª y 4ª, sujetas a declaración sobre la base de contabilidad, circunstancia que indujo a alzar excesivamente las tasas, en lugar de reducir la evasión, mediante un sistema de control basado en una presunción general de renta mínima para las empresas.

En proyecto, en cambio, simplifica esta diversidad de tasas, y discrimina, no sobre tres clases de ingresos: del trabajo, del capital y mixtos, sino sólo sobre dos: aquéllos del capital o en que predomina el capital y los del trabajo o en que predomina el trabajo. Para los primeros, que gravan en 1ª categoría, contempla una tasa de 20%, y para los segundos, incorporados a la 2ª categoría, consulta dos tasas: una de 3,5% para los sueldos, salarios y pensiones y otra de 7% para las profesiones liberales y lucrativas. Además, los ingresos dis-

continuos, bajo la denominación de "aumentos de capital", quedan sometidos a una tasa de 20%, que para ellos constituye impuesto único, ya que permanecen al margen del global complementario y del adicional, en la forma propuesta por la teoría tributaria.

Primitivamente, según se señala en la exposición de motivos del mensaje del proyecto, existió la intención de suprimir los impuestos de categoría, para aplicar sólo el global complementario. No obstante, el mensaje se limita a afirmar que se prefirió no innovar fundamentalmente en el actual régimen, sin indicar el motivo de fondo que indujo a mantener las categorías. Para la teoría, este motivo está constituido por la necesidad de realizar el concepto de la justicia tributaria, a base de la discriminación según la fuente del ingreso. En efecto, no merece igual tratamiento la renta que proviene del esfuerzo humano directo que aquella que se obtiene por la simple propiedad de determinados bienes, que ganan un ingreso para su dueño. Además, es necesario considerar también que quienes disponen de ingresos derivados del capital, cuentan, a la vez, con los que puedan proporcionarse mediante su propio trabajo, patrimonio común al todo género humano y obligación social en nuestra época. Luego, el ingreso del capital no sólo es una renta fundada en la simple propiedad, sino también un ingreso supletorio, que el contribuyente percibe además de la renta básica derivada de su trabajo personal. En estas condiciones, las categorías constituyen un sistema de discriminación, esencial para realizar la justicia tributaria, a menos que se supriman los ingresos del capital y los mixtos, es decir, que sólo se conserve el ingreso

proveniente del trabajo, en calidad de renta única.

En este aspecto, es importante destacar que el impuesto global complementario, que es progresivo, no puede suplir el régimen de discriminación de las categorías, porque sólo atiende a la suma total de la renta y su progresión se basa en la utilidad marginal decreciente. De esta manera, siendo igual el monto de la renta, este impuesto no refleja un tratamiento discriminatorio sobre su origen, es decir, no distingue si esa suma total se ha obtenido por el trabajo, por la simple propiedad del capital o, conjuntamente, por la combinación de ambos factores.

Impuesto Global Complementario.

— El proyecto mantiene las características generales de este tributo, que es personal y progresivo, y, por ser personal, sólo afecta a las personas domiciliadas o residentes en el territorio nacional.

Su innovación de más transcendencia consiste en la substitución del sistema de deducción a la base, por la rebaja en el monto del impuesto. O sea, las deducciones que en la ley actual se efectúan por cargas de familia, gastos de educación, atención médica y otros rubros, reducen la base impositiva, porque se descuentan de la renta global. En cambio, estas deducciones, limitadas en el proyecto a los gastos del contribuyente y de los miembros de su familia, se aplican como rebajas del tributo ya calculado, o sea, no se deducen a la base, sino al tributo mismo.

De este sistema deriva una mayor justicia tributaria, porque las deducciones a la base resultan desiguales en un impuesto progresivo, mientras que la rebaja al tributo tiene un carácter igualitario. En efecto, la deduc-

ción afecta siempre al tramo más alto de la base impositiva, y, como la tasa es progresiva, representa una suma mayor para los sectores de más altos ingresos. En cambio, la rebaja del impuesto permite que la progresión produzca pleno efecto, y la franquicia resulte uniforme cualquiera que sea el nivel de ingresos.

Además, el proyecto ha suprimido la exención que favorece actualmente a los ingresos que no excedan de 3 sueldos vitales anuales de la industria y comercio para el departamento de Santiago. Pero, en cambio, permite una deducción de 25% del sueldo vital anual, para el contribuyente casado, y de 10% para el soltero, suma que rebajada del impuesto, y no deducida a la base, equivale a 2,5 sueldos vitales anuales para el primero y 1 sueldo vital anual para el segundo, considerando que el primer tramo de la progresión es de un 10%. Es decir, rebajar un 25% de sueldo vital anual sobre un impuesto de 10%, es igual a la deducción a la base de 2,5 sueldos vitales anuales, ya que el 25% es la cuarta parte de un sueldo, y, multiplicada esta fracción por 10, da dos sueldos y medio. Igual operación permite convertir la rebaja del impuesto de un 10% del sueldo vital anual, en una deducción a la base de 1 sueldo vital anual, en el caso de los contribuyentes solteros.

No obstante, tales deducciones resultan inferiores a las vigentes, puesto que éstas alcanzan a 3 sueldos vitales anuales para todos los contribuyentes, sean casados o solteros, mientras que en el proyecto se limitan a 2,5 sueldos vitales anuales para los primeros y a 1 para los Segundos.

Otro aspecto importante en el proyecto, es la progresión de la tasa

que empieza con 10% en el primer tramo, superior a la actual de 9,45%, y alcanza hasta un 75% sobre 80 sueldos vitales anuales, mientras en la actualidad sólo asciende a 35,7% sobre 20 sueldos, sin consultar tramos superiores de renta para los efectos de la progresión.

Impuesto Adicional.— En este tributo se depura la actual legislación y se acoge la concepción doctrinaria en que se basa. El impuesto adicional es un tributo real, de tasa proporcional, que se aplica a los ingresos provenientes de fuente chilena percibidos por personas no domiciliadas ni residentes en el país, en substitución del impuesto global complementario, personal y progresivo, porque éste último, en cuanto significa considerar la situación económica total del contribuyente, sólo puede aplicarse respecto de las personas que residen o están domiciliadas en el territorio nacional.

La actual legislación, no obstante seguir esta línea general, aplica el tributo adicional sin una orientación clara, puesto que no grava todos los ingresos de fuente chilena percibidos por personas no domiciliadas ni residentes, sino sólo los que éstas retiren de sociedades constituidas en Chile cuyo capital les pertenezca en más de un 75%, y los obtenidos por sociedades constituidas fuera de Chile, que tengan agencias, sucursales o representantes en el país. Además, la legislación actual grava con el impuesto adicional el mero ausentismo de los chilenos y los extranjeros domiciliados en Chile, cuando permanecen en el exterior por más de un año sin estar remuneradamente al servicio del país, caso en que se aplica conjuntamente con el impuesto global complementario que los afecta.

En cambio, el proyecto da al tributo adicional su verdadero carácter, aplicándolo en general a todo ingreso de fuente chilena percibido por personas no domiciliadas ni residentes en Chile. Además, elimina su aplicación conjunta con el global complementario en el caso de los ausentes, respecto de quienes, si están afectos a ambos tributos, sólo rige el global complementario, con exclusión del adicional.

4.—Innovaciones Fundamentales en el Régimen de las Categorías: Las dos principales innovaciones en este régimen, están representadas por la transformación de la actual 1ª categoría, de tributo ficticio en parcialmente efectivo, y por la modificación de la tributación compleja de las sociedades por acciones.

Transformación de la Actual 1ª Categoría.— En la actualidad, la 1ª categoría es ficticia, no tributa como tal, sino que sólo contiene un conjunto de presunciones para los efectos del impuesto global complementario o adicional, según corresponda. En su reemplazo, y como impuesto sustituto, rige el tributo territorial, que grava a los bienes raíces por su sola propiedad, sujeta a inscripción, y se recauda por roles o registros.

Este sistema, muy eficaz y de fácil administración, no presenta otra inconveniente que la inmensa desigualdad existente en los avalúos actuales, situación que crea una gran injusticia tributaria y reduce el rendimiento del impuesto. La solución consiste en reactualizar los avalúos, pero en lugar de adoptar esta medida, se ha recurrido a alzas y recargos en las tasas, procedimientos que no suprimen la causa, cual es la gran diferencia entre los avalúos originales de los predios.

El proyecto mantiene este régimen, pero da a la 1ª categoría (bienes inmuebles) el carácter de parcialmente efectiva, en reemplazo de su actual condición de simple categoría ficticia. En general, exige contabilidad para toda explotación de predios agrícolas o urbanos, la que puede ser simple o completa, según el avalúo. Y si, en virtud de la contabilidad, el ingreso declarado, sujeto a un gravamen de 20%, supone un tributo superior al pagado por concepto de impuesto territorial, en 1ª categoría se tributa por la diferencia, es decir, por la suma en que el impuesto de la categoría exceda del territorial.

Este régimen es complicado y supone, por su misma complejidad, un sistema de control y recaudación excesivamente burocrático. Mucho más eficaz resulta mantener sólo el impuesto territorial, como substitutivo del de 1ª categoría, pero aplicado sobre avalúos reales.

Además, la presunción de renta mínima para la explotación de predios agrícolas y urbanos es de tres veces el valor del impuesto territorial, de tal manera que sólo van a quedar gravados por la diferencia los contribuyentes de buena fe, que confiesen en su contabilidad rentas mayores que la presunta. En cambio, los que ajusten sus libros y balances a la renta mínima presunta, nunca tributarán en la 1ª categoría, según las normas del proyecto, por la sencilla razón de que aplicando el 20%, que es la quinta parte, sobre tres veces el impuesto territorial, siempre resultará un tributo inferior a una vez este último gravamen, ya que se multiplica por 3 y se divide por 5. Y, como el impuesto de 1ª categoría se paga con deducción de lo ya integrado por impuesto territorial, jamás será cancelado en relación con la presunción de renta mínima.

Y para este resultado tan limitado e incierto se impone la contabilidad como obligación general, y se crea un sistema de administración y recaudación, cuyo costo, a simple vista, parece superior al rendimiento probable del tributo.

Tributación Compleja de las Sociedades por Acciones: En la actualidad, las Sociedades por Acciones están sujetas a una tributación compleja, no a una múltiple imposición como pudiera parecer. En efecto, tributa la sociedad, como persona jurídica, por las ganancias que perciba, en 3ª categoría (industria y comercio) o en 4ª categoría (minería y metalúrgica) y, a la vez, sus socios quedan gravados en la 2ª categoría (capitales movillarios) por los dividendos que obtengan, salvo que las ganancias se distribuyan como acciones liberadas representativas de capitalización equivalente, situación en que quedan exentas por expresa disposición de la ley.

No se trata de una múltiple imposición, porque es distinto el sujeto pasivo, en un caso la sociedad y en otro el socio, y es también diferente la materia imponible, constituida para la sociedad por la ganancia y para el socio el dividendo que obtiene, no como empresario, sino como simple dueño de la acción representativa de una parte del capital.

Este sistema complejo, no obstante, obliga a rebajar tanto la tasa de 2ª categoría como la 3ª o 4ª. En 2ª el porcentaje general de 34,65% se rebaja a 18,9 para los dividendos, mientras que en 3ª, la tasa de 35,7% se reduce a 30,45%, y en 4ª, la de 43,05% a 35,7%.

En cambio, en el proyecto se reemplaza la tributación compleja para las sociedades por acciones, por un

recargo en la 1ª categoría, que refunde las actuales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª, bajo la tasa general de 20%. Este recargo es de un 10% adicional que eleva la referida tasa a 30% y, para mantener el incentivo a la auto-capitalización, se declara que no es renta la acción liberada, lo que significa excluirla, no del 10% adicional, como sería lo lógico, sino del impuesto global complementario, cuya tasa progresiva, a grandes niveles de ingresos, significa una ventaja superior al referido recargo.

5.— **Apreciación de Conjunto.**— El proyecto corresponde a una concepción teórica adecuada, y significa una depuración técnica del actual régimen de impuesto a la renta. Sin embargo, presenta dos grandes deficiencias: Crea un sistema complicado y de escaso rendimiento en la tributación de la propiedad raíz, en que hace parcialmente efectiva la actual 1ª categoría simplemente ficticia, y, a la vez, no contempla una presunción general de renta mínima para los ingresos de la empresa, cuyas rentas sujetas a declaración basada en contabilidad, constituyen la principal área de la evasión tributaria.

Para la propiedad raíz, el sistema concebido con el proyecto se basa en la buena fe, y su rendimiento, sólo por la diferencia entre lo ya pagado por impuesto territorial, apenas alcanzará a cubrir los costos de administración, si no resulta inferior a este monto. Bastaría haber mantenido el impuesto territorial como tributo substitutivo de la 1ª categoría, pero sobre avalúos reales.

La ausencia de una presunción general de renta mínima para la empresa, basada en un factor objetivo y cierto como el capital o el volumen de ventas, por ejemplo, constituye

el principal vacío de que adolece el proyecto. La evasión en los ingresos sujetos a declaración por contabilidad es, sin duda, el más grave problema en el régimen del impuesto a la renta. Por esta causa, las tasas de 3ª y 4ª categoría han alcanzado porcentajes irreales, los que, a su vez, han inducido a mayor evasión. Existe una presunción excepcional, fundada en el capital o el monto de las ventas, tanto en la actual legislación como en el proyecto, pero sólo opera en ausencia de contabilidad o frente a una manifiestamente falsa. Luego, sirve de base para la determinación de oficio del tributo, pero no como medio general de control sobre los ingresos de las empresas.

En este aspecto, y frente a la gran evasión existente, se ha creído, con ciertas dudas, que bastaba reducir las tasas que gravan a las empresas. Para este efecto, el proyecto limitó al 20% las anteriores tasas de

35,7% en 3ª categoría (industria y comercio) y de 43,05% en 4ª (minería y metalurgia). Con esta medida se espera, aunque no con grandes ilusiones, que logrará disminuirse la evasión, puesto que el contribuyente, frente a una tasa más baja, no va a tener igual interés en reducir ilícitamente la base impositiva.

Pero esta simple esperanza, como lo reconoce el mensaje, es muy incierta, y no podrá, en ningún caso, suplir la falta de una presunción general de renta mínima. Además, la tasa más baja en la categoría aparece contrarrestada por la más fuerte progresión del impuesto global complementario, de manera que los contribuyentes tendrán igual interés en reducir ilícitamente la base, mediante una contabilidad irregular, no tanto por eludir ya el gravamen de categoría, sino para no sufrir el impacto progresivo del impuesto global complementario.