

# SISTEMA TRIBUTARIO DESINTEGRADO PARA CHILE: ANÁLISIS DESDE LA EQUIDAD, CERTEZA JURÍDICA Y EFICIENCIA<sup>1</sup>

**Alejandra Ubilla Ubilla**

Magíster en Tributación de la Universidad de Chile.  
Contador Público y Auditor, Universidad de Santiago de Chile.  
Coordinadora del Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile.

**Francisco Ossandón Cerda**

Magíster en Tributación, Universidad de Chile.  
Abogado, Universidad Diego Portales.  
Abogado, Servicio de Impuestos Internos.

**Resumen:** En tiempos de reformas tributarias en nuestro país, el propósito de este trabajo es aportar al debate analizando en forma teórica las principales características de un sistema desintegrado desde el punto de vista de los principios de equidad, certeza jurídica y eficiencia, en contraposición a un sistema integrado. En particular, busca hacerse cargo de las principales críticas que se efectúan a la desintegración, y propone algunos mecanismos de incentivo a la inversión en caso que se decida avanzar en dicha dirección.

**Palabras claves:** Desintegración, integración, equidad, certeza jurídica, eficiencia.

---

1 Esta investigación corresponde a una versión resumida de la actividad formativa equivalente a tesis (AFE) efectuada por los autores en el contexto del Magister en Tributación de la Universidad de Chile. Actuó como profesor guía José Yáñez Henríquez, a quien agradecemos profundamente sus comentarios y sugerencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Reforma Tributaria de 2014 trajo consigo una serie de cambios de fondo al sistema tributario nacional, sobre todo en el impuesto a la renta. Hasta la fecha de dictación de la ley y desde el año 1984 en adelante, el régimen de impuesto a la renta mantenía dos características principales: el impuesto corporativo era un impuesto totalmente integrado con los impuestos finales, es decir, lo pagado por la empresa se utilizaba en un 100% como crédito frente a los impuestos personales de sus propietarios, y se permitía la postergación de los impuestos finales; en la medida en que los dueños no retirasen las utilidades desde las empresas, éstos no tributarían a nivel personal por ellas (en adelante, “sistema integrado”).<sup>2</sup>

Con la publicación de la Ley N° 20.780 de 2014 y la Ley N° 20.899 de 2016, a partir del 1 de enero de 2017, se encuentran en vigencia dos regímenes generales de tributación: (i) el sistema de renta atribuida, en el que si bien se mantiene la integración perfecta entre los impuestos corporativos y los impuestos finales, se elimina la posibilidad de postergar los impuestos a nivel personal, debiendo los propietarios de las compañías reconocer dichas rentas como tributables en el año en que éstas les fueran “atribuidas”, y; (ii) el sistema parcialmente integrado, en el que se mantiene la posibilidad de postergación de los impuestos finales pero que, al momento del retiro de las utilidades, los propietarios sólo podrían utilizar un 65% del crédito pagado contra sus impuestos finales.

Con fecha 23 de agosto de 2018, el actual Gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentó ante el Congreso un nuevo proyecto de ley denominado como “Modernización Tributaria”, en el que propone volver al sistema de integración total como lo conocíamos hasta antes de la reforma de 2014, entre otros importantes cambios. El interés de este artículo nace precisamente a propósito de estos últimos cambios normativos.

Un régimen de impuesto a la renta alternativo a los señalados, es decir, uno en el que las empresas pagaran impuestos a nivel corporativo en carácter de definitivo, y los dueños o propietarios de éstas, otro distinto al momento del retiro de utilidades o distribución de dividendos, sin la posibilidad para estos últimos de usar como crédito a nivel de impuestos personales lo pagado por la empresa (en adelante “sistema desintegrado”), es otra de las opciones frente a una reforma tributaria. Sin embargo, esta alternativa no ha sido debidamente discutida ni estudiada en profundidad.

---

2 Denominaremos a este sistema como “sistema integrado”, sin perjuicio que, el segundo atributo –la postergación de impuestos a nivel personal–, es una característica de la base imponible y no un atributo *per se* de la integración. Lo anterior con el objetivo de evitar confusiones con el sistema atribuido, el que técnicamente también es un sistema integrado.

Con todo, si consideramos que un sistema desintegrado parece ser la regla general –al menos para las estructuras jurídicas más complejas– en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) y en Latinoamérica, merece, a lo sumo, estudiarse desde la perspectiva de los principios tributarios de equidad, de certeza jurídica y eficiencia.

En razón de lo anterior, el presente artículo se referirá, en primer lugar, a los principios tributarios señalados. Luego, se abordarán las principales características de los sistemas integrados y desintegrados. Finalmente, se analizarán las principales críticas que tradicionalmente se efectúan a dichos regímenes, en particular al sistema desintegrado, para efectos de discutir si aquellas se encuentran justificadas o no.

## **2. LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, CERTEZA JURÍDICA Y EFICIENCIA EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS**

La literatura en finanzas públicas discute ampliamente las características o atributos de una buena estructura tributaria (Jorratt, 2000). Un “buen” sistema tributario correspondería, en principio, a un conjunto de impuestos que sea aceptable y razonable para los contribuyentes, que se cumpla y que perdure en el largo plazo, que provea los recursos que el Estado necesita para cumplir con sus funciones y que genere los incentivos económicos que se estime necesario alcanzar (Yáñez, 2012).

Por nuestra parte estimamos que de alguna u otra manera todos –o la mayoría– de los señalados atributos es posible agruparlos en tres grandes principios: equidad, certeza jurídica y eficiencia, razón por la cual, en lo sucesivo, nos enfocaremos en ellos para objeto de nuestro estudio.

### **2.1 Principio de equidad en materia tributaria**

En general, es posible identificar en la literatura al menos dos concepciones de equidad tributaria: equidad como principio del beneficio y equidad como expresión de capacidad contributiva.

#### **2.1.1 Equidad como principio del beneficio**

El origen del principio del beneficio en materia tributaria puede remontarse hasta los siglos XVII o XVIII, con la publicación del libro “Segundo Tratado de Gobierno Civil” de John Locke en 1662. En él, el autor afirma que el “estado de naturaleza” es un estado de perfecta libertad e igualdad, en el que todos los hombres

pueden apropiarse de lo suyo, teniendo así, un derecho natural a su propiedad (Yale University Press, New Haven, 2003). El problema es que los individuos no pueden proteger estos derechos ni mantenerlos, especialmente, en caso de que otro impugne la existencia o extensión de los mismos. Es por esta razón que se hace necesaria la creación del Estado (Atria y Salgado, 2014).

Así, los impuestos son el pago que cada individuo debe hacer por los distintos beneficios que brinda el Estado; son precios que hay que pagar por ciertas prestaciones.

### **2.1.2 Equidad como capacidad contributiva**

Aunque el principio del beneficio puede ser aplicado directamente a la financiación de ciertas funciones del Gobierno, el grueso de los ingresos tributarios no se deriva (ni es derivable) de una base específica del beneficio (Musgrave *et al.*<sup>3</sup>, 1992). Así, otro criterio universalmente aceptado como equidad tributaria es el de “capacidad contributiva”, denominado otras veces también como “principio de capacidad de pago” o de “capacidad económica”. La imposición conforme a este criterio requiere que, en palabras simples, las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo, y que las personas con mayor capacidad paguen proporcionalmente más (Musgrave *et al.*, 1992).

Un problema inmediato que surge de la definición propuesta es cómo se mide en la práctica la capacidad de pagar impuestos. La teoría económica plantea que varias variables económicas que pueden ser utilizadas como un indicador apropiado, no obstante, históricamente se ha utilizado el ingreso, por lo que a lo largo de este trabajo seguiremos dicha concepción (Yáñez, 2015). Surgen, así, dos conceptos derivados de esta noción de equidad: equidad horizontal y equidad vertical.<sup>4</sup>

#### **2.1.2.1 Equidad Horizontal**

En el caso de impuestos, se sostiene que, en general, la equidad horizontal se consigue si individuos con la misma renta se enfrentan a la misma carga impositiva (Pearce, 1999).

---

3 La expresión *et al.* en latín se puede traducir al español como “y otros”.

4 Incluso, un tercer concepto puede derivarse: equidad intergeneracional. Lo anterior supone la contribución por gastos del Gobierno que tienen una duración prolongada en el tiempo, alcanzando varias generaciones. No obstante, si bien pudiera tener aplicación en el principio de capacidad de pago, al tener efectos indirectos, no será tomado en consideración para efectos de esta investigación.

Con todo, se encuentra el problema que dos personas que tienen un mismo nivel de ingreso no se encuentran necesariamente en una posición de igualdad perfecta (Yáñez, 2015). Por ejemplo, debido al número de hijos en el hogar, otras personas a cargo (como padres ancianos, familiares enfermos, u otras personas.), problemas de salud, educación, ingreso total familiar, entre otras variables.

La evasión y la elusión también son otra fuente importante para el incumplimiento de la equidad horizontal en el sistema tributario nacional. Un estudio<sup>5</sup> del Servicio de Impuestos Internos (2012), para el periodo comprendido entre los años 2003 y 2009, estimó un promedio de 31% de evasión en el Impuesto de Primera Categoría en Chile.

### 2.1.2.2 Equidad Vertical

Señalábamos a propósito de la equidad horizontal que, conforme con el principio de capacidad de pago, quienes se encuentran en una condición similar deben soportar una carga tributaria similar. De lo anterior se sigue que, a *contrario sensu*<sup>6</sup>, quienes no se encuentran en una condición similar, deben soportar una carga tributaria diversa.

De esta manera, la equidad vertical para el caso del Impuesto a la Renta se traduce en un impuesto que tiene como característica especial la progresividad. Es decir, las personas que tienen un mayor nivel de ingreso deben pagar proporcionalmente una mayor cantidad de impuestos (Yáñez, 2015). Lo anterior, técnicamente hablando, se traduce en la siguiente lógica impositiva: a mayor base imponible, mayor tasa porcentual de impuesto a pagar.

Tradicionalmente, se ha atribuido a los impuestos la función de mejorar la distribución del ingreso. Para ello, los sistemas tributarios cuentan con impuestos a las rentas progresivos y tasas adicionales a la venta de bienes considerados de lujo, entre otras herramientas de progresividad (Jorratt, 2000). No obstante, tasas marginales a la renta excesivamente altas tienen efectos nocivos en la asignación de recursos, puesto que desincentivan el trabajo y el ahorro.

---

5 SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2012). “Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta de Primera Categoría: Serie años 2003 a 2009”, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Estudios, [en línea] (consultado el 27 de noviembre de 2018) <[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/EstEvaIRPCEmpresas03\\_09\\_v20130326.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/EstEvaIRPCEmpresas03_09_v20130326.pdf)>

6 La expresión *contrario sensu* en latín se traduce al español como “en sentido contrario”.

También, –como veremos más adelante– es fuente de inequidad vertical y horizontal en la legislación chilena el tratamiento distinto que la Ley de Impuesto a la Renta (“LIR”) le otorga a las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital.<sup>7</sup>

## 2.2 Principio de certeza jurídica en materia tributaria

La certeza jurídica, en materia constitucional tributaria, se relaciona estrechamente con el principio de reserva legal tributaria. Este último se ha sintetizado con el aforismo jurídico de “no hay tributo sin ley que lo establezca” (Meza e Ibaceta, 2007). En efecto, si bien el legislador tiene amplias facultades para establecer tributos –en virtud de la facultad de imperio del Estado–, encuentra como límite la legalidad de los tributos; sólo pueden crearse, modificarse y extinguirse por una ley que así lo establezca y, en cualquier caso, una ley que se ajuste a la Constitución.

En materia tributaria, se ha señalado que este principio se encuentra consagrado en los artículos 19 N° 20, 63 y 65 de la Constitución.<sup>8-9</sup>

### 2.2.1 Atributos relacionados con la certeza jurídica tributaria

La certeza jurídica no sólo tiene implicancias, valga la redundancia, estrictamente jurídicas. A continuación, señalaremos los principales atributos que se relacionan directamente con una “buena estructura tributaria”.

---

7 Si bien tradicionalmente se utilizan los criterios de equidad horizontal y vertical como expresión del principio de capacidad de pago, existen autores que reprochan dicho uso. Por ejemplo, Murphy y Nagel (2002), realizan en su libro “The Myth of Ownership” una crítica general a los principios tributarios tradicionales, particularmente al principio de capacidad contributiva. Indican que existe un problema de “miopía” que afecta el proceso legislativo contemporáneo, el cual consiste en no considerar como parte de la justicia tributaria la forma en la cual el Estado distribuye los recursos. Así, utilizando un criterio económico de medición de justicia distributiva, lo relevante no es, exclusivamente, la determinación de un criterio de justicia que ayude a establecer cuánto debe contribuir cada uno, sino que necesariamente ha de analizarse cuál es el resultado final de una determinada distribución en que se encuentra cada persona: cuántos recursos contribuyó y cuántos recursos me transfiere el Gobierno (Saffie, 2011). A pesar lo señalado, Murphy y Nagel (2002) reconocen expresamente que el libre mercado es el mejor método para crear empleo, generar riqueza, asignar la producción de capital y distribuir bienes y servicios, por lo que, en estricto rigor, su crítica no contradice el principio de capacidad de pago, sino que más bien, lo complementa.

8 Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 2038 (2011).

9 La Constitución Política de la República señala, en lo pertinente, lo siguiente: (i) Art. 19, N° 20°.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley; (ii) Art. 63.- Sólo son materias de ley: 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; (iii) Art. 65. (...) Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 1°.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

### 2.2.1.1 Simplicidad

En opinión de Jorratt (2000), existen al menos tres razones que aconsejan buscar un sistema tributario más simple. La primera, es que los sistemas tributarios modernos son de autodeclaración, por lo que conviene que sean simples, para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes. La segunda razón, es que los sistemas complejos obligan a las personas y empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias, los cuales en otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas. La tercera razón, y tal vez la más importante, es que los sistemas tributarios complejos facilitan la evasión y elusión de los impuestos, con todos los efectos negativos que esto conlleva.

La complejidad o la poca certeza en materia jurídica, entonces, implicarían también un atentado al principio de equidad. Un contribuyente que tiene suficientes recursos para solicitar asesoría tributaria debido a la complejidad del sistema tributario tiene mayor probabilidad de no cometer errores y de solicitar franquicias o beneficios tributarios frente a otro que no tiene dichos recursos.

Yáñez (2012) afirma que un texto simple reduce la probabilidad de cometer errores, mejora el cumplimiento y aumenta la aceptación del sistema. Además, mientras menos complejo es un sistema tributario, los contribuyentes estarán en mejores condiciones de anticipar las consecuencias económicas de los impuestos.

Así, de acuerdo a Barra (2006), la simplicidad de un sistema impositivo puede ser observada en tres ámbitos o fases: la simplicidad en la política tributaria, la simplicidad en la legislación tributaria, y la simplicidad en la gestión tributaria. Los tres están íntimamente relacionados.

El primero de ellos supone que la elección de los instrumentos impositivos, la elección de los segmentos a gravar y los segmentos a dejar exentos, determinarán implícitamente la elección de una mayor o menor simplicidad teórica. Un primer antecedente es el número y tipo de impuestos con que se estructura el sistema. En este sentido, si se observa un número alto de impuestos cada uno con poco rendimiento recaudatorio, posible considerar que la complejidad de este sistema será consecuentemente más alta. Pero un número reducido de gravámenes no garantiza simplicidad por sí mismo.

Luego, el diseño debe ponerse por escrito en una ley. Este proceso da lugar a una segunda fase conflictiva para la simplicidad. La legislación tributaria debe ser lo suficientemente explícita y precisa para recoger los objetivos perseguidos al diseñar la política tributaria y muchas veces eso no se puede lograr en una redacción simple y breve.

Finalmente, el tercer ámbito que determina la simplicidad del sistema impositivo corresponde a la gestión tributaria. En esta fase, la simplicidad del sistema tributario de nuevo se pone en riesgo ya que para aplicar la legislación requiere necesariamente de un sistema administrativo y de control del cumplimiento.

### **2.2.1.2 Suficiencia**

Este atributo se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público (Jorratt, 2000). En términos económicos, se dice que el principal objetivo de los impuestos es precisamente la recaudación, para efectos que los Gobiernos puedan llevar adelante sus programas sociales.

## **2.3 Principio de eficiencia tributaria**

Al legislar en materia tributaria es fundamental tener en cuenta, además de los principios de equidad y certeza jurídica, ya analizados, el principio de eficiencia tributaria.

Al hablar de eficiencia tributaria desde el punto de vista económico, se debe partir respondiendo, en primer lugar, si los impuestos tienen algún efecto en el mercado. La respuesta a esto es indudablemente que sí; de hecho, podemos sostener que los impuestos reducen, por regla general, la actividad del mercado, esto ya que distorsionan las decisiones de los agentes económicos que participan en él, debido a que, si se establece un impuesto en un mercado perfectamente competitivo, hace que los compradores paguen más por los bienes y los vendedores perciban menos, reduciendo así la actividad.<sup>10</sup>

Lo descrito en el párrafo anterior, indica Mankiw (2002), se debe a que los impuestos elevan el precio que pagan los compradores y baja el que perciben los vendedores, dando a los compradores un incentivo para consumir menos y a los vendedores un incentivo para producir menos. Como los compradores y vendedores responden a estos incentivos, el tamaño del mercado se reduce y es inferior al óptimo. Por lo tanto, como los impuestos distorsionan los incentivos, hacen que los mercados asignen los recursos ineficientemente.

Como bien analiza Jorratt (2000), los sistemas tributarios debieran promover y fortalecer impuestos eficientes, vale decir, impuestos que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos; o bien, en aquellos casos donde existen externalidades negativas, impuestos que apunten a corregirlas.

---

<sup>10</sup> Esta afirmación se entiende partiendo de la premisa que estamos frente a mercados perfectos. Sin embargo, en la realidad existen fallas de mercado, ante las cuales los impuestos asumen un rol de corrección, para efectos de avanzar hacia un óptimo social.



Asimismo, el ahorro y la inversión están estrechamente ligados al crecimiento económico, pues para que aumente la producción y el empleo se requiere que exista ahorro que es la fuente de financiamiento de la inversión. En este sentido, se dice que los impuestos que desalientan menos dichos factores (como el IVA<sup>11</sup>) debiesen ser favorecidos por sobre aquellos que inciden en mayor medida (como la Renta<sup>12</sup>).

### **2.3.3 Atributos relacionados con la eficiencia**

Dentro del principio de eficiencia tributaria es posible identificar algunos atributos que admiten la configuración de una estructura tributaria “deseable”. Entre ellos resaltan los atributos de neutralidad de los impuestos y minimización de costos de fiscalización desde el punto de vista económico.

#### **2.3.3.1 Neutralidad**

Se dice que la organización impositiva debe ser neutral, esto quiere decir que los impuestos que se implementen no deben distorsionar las decisiones de los agentes económicos del mercado. Todos los impuestos, salvo el de suma fija, distorsionan algunas de las decisiones económicas, pero no todas. En este escenario, el requisito de la neutralidad se cambia por otro más modesto: la minimización de la carga excesiva o de la pérdida de bienestar social neta que producen los impuestos (Yáñez, 2015).

#### **2.3.3.2 Minimización de costos de fiscalización desde el punto de vista económico**

Para que un sistema tributario sea eficiente, éste debe ser de bajo costo en cuanto a su administración. Lo anterior quiere decir que los costos en que se incurran para el buen funcionamiento del sistema deben ser mínimos, pero sin olvidar el objetivo de lograr la recaudación deseada.

## **3. SISTEMAS TRIBUTARIOS INTEGRADOS Y DESINTEGRADOS**

Al momento de decidir qué tipo de estructura impositiva a la renta será utilizada, es posible preguntarse lo siguiente: ¿quién o quiénes deben ser considerados contribuyentes para efectos del impuesto a la renta?

---

11 Impuesto al Valor Agregado.

12 Impuesto a la Renta.

La respuesta a esta interrogante ha tenido en el mundo diversas respuestas. Lo anterior nos deriva en forma indirecta a dos modelos generales de tributación sobre la renta: los sistemas integrados y los sistemas desintegrados.

### 3.1 Sistemas tributarios desintegrados

#### 3.1.1 Descripción general del sistema tributario desintegrado

En 1970, la Comisión Europea le encargó al profesor neerlandés A.J. Van Den Temple, elaborar un estudio para indicar cuál sistema de impuesto a la renta era el adecuado para los países miembros de la organización, tanto desde un punto de vista nacional como internacional. El señalado estudio concluyó que el mejor sistema, para efectos de lograr un impuesto armónico, era uno desintegrado, o como se le denominó en ese entonces, un sistema clásico.

Conforme a este sistema, explica el autor, el impuesto a la renta que afecta a las compañías y el impuesto sobre la renta individual de las personas, son independientes entre sí. La tasa del impuesto corporativo es la misma tanto para las rentas distribuidas como para aquellas que se encuentran retenidas en la entidad. Como consecuencia, en el caso de las personas que reciben dividendos desde estas empresas, deben reconocer estos ingresos de la misma manera que cualquier otro tipo de renta (Van Den Temple, 1972).

Por regla general, a nivel personal sólo se reconocerán las rentas una vez efectuada la distribución de utilidades. Sin perjuicio de ello, nada obsta a que las personas físicas deban reconocer las rentas en un periodo anterior *i.e.*<sup>13</sup> al momento del devengo<sup>14</sup>, ya que esto último es, más bien, una característica de la base imponible que de la integración o desintegración.

El sistema clásico supone reconocer jurídicamente que las compañías son entidades separadas e independientes de sus propietarios. La justificación a esta postura generalmente se encuentra en el principio de capacidad contributiva en términos jurídicos. Al reconocérsele personalidad jurídica a una entidad, distinta de sus propietarios un impuesto diverso al de sus propietarios se encuentra justificado.

Por otro lado, como veremos más adelante, hay diversos autores que ven en esta estructura un problema de doble tributación. En efecto, contribuyentes personas

---

13 La expresión “i.e.” en latín se traduce al español como “es decir”.

14 El devengo, en términos jurídicos, implica un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad, o de si ha ingresado materialmente al patrimonio del individuo.

naturales o inversionistas pagan un impuesto sobre los dividendos que reciben desde ganancias distribuidas por las compañías, los que a su vez ya han pagados impuestos a nivel corporativo (Lazar, 2010).

Para aliviar este problema de doble tributación, se han sugerido algunas soluciones. Una de ellas, la más extrema, ha sido crear un régimen de impuesto a la renta totalmente integrado, denominado también como “sistema de imputación total”. Bajo este último, generalmente se otorga un crédito al propietario de las empresas respecto de lo pagado por la empresa, reconociendo que éste es quien soporta la carga económica finalmente. Otras soluciones son otorgar crédito parcial (como sucede actualmente en Chile con el sistema parcialmente integrado), o exenciones totales o parciales de impuestos finales.

No obstante, manteniéndonos desde la perspectiva de un sistema desintegrado, por motivos de eficiencia (o porque derechamente se niega que exista realmente este problema de doble tributación), también se han otorgado soluciones. Estos alivios provienen desde las tasas de los impuestos.

Se denomina un “sistema clásico modificado” a aquél en el cual se sigue defendiendo la lógica de un impuesto a las empresas distinto de sus propietarios, pero con la diferencia que las rentas provenientes de distribuciones de dividendos de estas compañías son gravadas con una tasa menor que aquella aplicada a otros ingresos de los individuos (Lazar, 2010). A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de lo anterior.

**Tabla I.**  
**Ejemplo sistema desintegrado clásico frente a uno modificado**

Nº		<b>Sistema Desintegrado Clásico</b>	<b>Sistema Desintegrado Modificado</b>
1.	Ingresos	100	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35	35
3.	Ingreso Neto	65	65
4.	Base de impuesto al dividendo	65	65
5.	Impuesto personal al dividendo recibido (%)	26 (40%*65)	13 (20%*65)
6.	Dividendos netos	39	52
7.	Total impuesto soportado	61	48

Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo que muestra la tabla, es posible observar la carga tributaria global soportada en un sistema desintegrado clásico frente a uno modificado. En el primero, el impuesto corporativo tiene una tasa de 35% y el impuesto a nivel personal asciende a 40% como si fuera una renta ordinaria. En virtud de ello, la carga tributaria global es de \$61. Por otro lado, en el sistema desintegrado modificado, si bien el impuesto corporativo sigue siendo 35%, la tributación a nivel personal se grava sólo con un impuesto de tasa 20%, razón por la cual el impuesto global soportado es menor, siendo de \$48.

### 3.1.2 Experiencia en la legislación comparada

La mayoría de los países de la OCDE mantienen en la actualidad un sistema desintegrado para sus estructuras más complejas (*e.g.*<sup>15</sup> sociedades anónimas, sociedades por acciones, sociedades con un gran número de propietarios). De hecho, sólo cuatro países de un total de treinta y cinco cuentan con un sistema totalmente integrado: Australia, Canadá, México y Nueva Zelanda. Chile también formaba parte de esta lista hasta el año 2016, pero como hemos señalado, luego de la Reforma Tributaria de 2014 se cambió dicha situación.

Durante el siglo XX y, en particular durante los años 90 y 2000, se discutió ampliamente en Estados Unidos y en Europa qué tipo de sistema de impuesto a la renta era el adecuado, si uno desintegrado, integrado u otro. Si bien hubo tendencias para ambos lados, lo cierto es que a mediados de la década del 2000 los países europeos de la OCDE, en su mayoría, prefirieron alejarse de los sistemas integrados de imputación total o parcial, conforme indica Ainsworth (2016). Es el caso de Irlanda (en 1999), Alemania (en 2001), Italia (en 2004), Finlandia (en 2005), Francia (en 2005) y Noruega (en 2006).

En Estados Unidos, por su parte, desde hace varias décadas ha existido un impuesto corporativo separado del de sus propietarios. En Latinoamérica, destacan especialmente Perú y Uruguay, los que actualmente mantienen sistemas desintegrados.

---

15 La expresión *e.g.* en latín se traduce al español como “por ejemplo”.

**Tabla II. Países con un sistema tributario desintegrado**

País	Reseña
Estados Unidos	<p>En 1894 fue la primera vez que se introdujo un impuesto general a las corporaciones en Estados Unidos. La tasa era de un 1% (Bank, 2011). Luego, en 1936, bajo la Presidencia de Roosevelt, el país pasó de un sistema integrado a uno desintegrado (Aidan y Sanger, 2014).</p> <p>A partir del año 2018, a raíz de la reciente Reforma Tributaria de dicho país impulsada por el Presidente Donald Trump, el impuesto corporativo dejó de ser progresivo y pasó a ser proporcional. En efecto, previo a estos cambios, el país tenía un impuesto para las empresas que aumentaba conforme aumentaban los ingresos netos (es decir, previa deducción de gastos y otros ajustes). Las tasas iban desde un 15% hasta un 39% (Sherlock y Marples, 2014)<sup>16</sup>. No obstante, a partir del año 2018, la tasa para el impuesto corporativo será de 21% sin importar el nivel de ingresos de las entidades.</p> <p>Adicionalmente, EE.UU. contempla un impuesto específico a los dividendos calificados, los que tienen una tasa progresiva que va desde el 0% hasta un máximo de 20%<sup>17</sup> y que se gravan a nivel personal (KPMG, 2017). La desintegración se mantuvo a pesar de la Reforma.</p>
Irlanda	<p>En general, Irlanda siempre mantuvo un sistema integrado o parcialmente integrado a lo largo de su historia. No obstante, esta situación cambió en 1999 cuando una reforma transformó el régimen de impuesto a la renta en uno totalmente desintegrado, y que se mantiene hasta la actualidad (Aidan et al., 2014).</p> <p>El país tiene una tasa general de impuesto corporativo de 12,5%, y los dividendos que reciben los accionistas son retenidos por la compañía con una tasa de 20%, el cual no se integra con los impuestos corporativos. Lo pagado por la entidad no puede ser deducido a nivel personal (PwC, 2017).</p>

16 Curiosamente, para tramos de ingresos muy superiores (entre USD \$333,000 – USD \$18,333,333 y más) las tasas variaban desde un 38% a 35%, presentando verdaderas “burbujas” de tasas intermedias.

17 Los dividendos conforme a la legislación de dicho país pueden ser de dos tipos: ordinarios y calificados. Los primeros, se consideran como renta ordinaria a nivel personal y se gravan con una tasa progresiva que va de un 0% hasta un 39.6%. Los segundos, en cambio, tienen una tasa progresiva de 0% a 20%, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos, i.e. estar en poder del accionista más de 60 días. Esto no se vio mayormente modificado por la Reforma.

Alemania	<p>El Gobierno de Prusia introdujo un impuesto a la renta, que incluía un impuesto corporativo, por primera vez en 1891. No se contemplaba crédito para los accionistas, por lo que era un sistema clásico (Hallerberg, 2002).</p> <p>Desde 1974 y hasta el año 2000, Alemania mantuvo un sistema parcialmente integrado, en el cual se otorgaba una exención del 50% de los dividendos a los accionistas, pero esto se eliminó a partir de 2001 (Aidan et al., 2014). En la actualidad, el 100% del dividendo recibido es gravado a nivel personal con una tasa máxima de 25% (más sobre tasas específicas), y el impuesto corporativo tiene una tasa proporcional de 15% (más sobre tasas específicas), no integrándose los impuestos finales (PwC, 2017).</p>
Uruguay	<p>El país mantiene en la actualidad un sistema desintegrado. Como regla general, las empresas son gravadas con un impuesto de tasa proporcional de 25%. Por su parte, las personas físicas que obtengan rentas del capital, se gravan con un impuesto con tasa progresiva que va desde el 3% hasta un 12% (Gobierno de Uruguay, 2015).</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.3 Desintegración del impuesto a la renta en Chile

Previo al actual régimen de impuesto a la renta actualmente vigente en Chile, el que, a pesar de los grandes cambios efectuados en el último tiempo, proviene en gran medida de la base de reformas de 1974, nuestro país mantuvo un sistema desintegrado.

La dictación de la Ley N° 15.564 de 1964, que sustituyó la Ley N° 8.419 sobre Impuesto a la Renta, contemplaba en su artículo 14 dos regímenes de tributación dependiendo del tipo de sociedad que se tratase. Por un lado, las sociedades de personas tributaban en primera categoría (tasa 20%) y sus socios o propietarios debían reconocer dichos ingresos en base percibida o devengada para efectos del impuesto global complementario (tasa progresiva de 10% hasta un 60%), o impuesto adicional. Por su parte, las sociedades anónimas tributaban en primera categoría con una tasa de 35%, y los accionistas en global complementario o adicional, sólo en la medida en que recibían dividendos de parte de las empresas. Es decir, a nivel personal los propietarios de las sociedades anónimas tributaban en base percibida, sin la posibilidad de utilizar crédito por lo pagado a nivel corporativo.

Como bien indica Cheyre (1986), por la vía de posponer el pago del global complementario correspondiente a las utilidades reinvertidas, se incentivaba la capitalización de las empresas organizadas bajo el marco legal de una sociedad anónima.

No obstante, con las reformas de 1974 –en la que se incorporó el actual Decreto Ley N° 824, que incluye la LIR en su artículo 1°– y de 1984, a través de la Ley N°

18.293, sobre todo con esta última, nuestro país transitó hacia un sistema integrado, abandonando el sistema clásico.

### 3.2 Sistemas tributarios integrados

#### 3.2.1 Descripción general del sistema tributario integrado

Cuando una empresa paga un impuesto, el sistema tributario debe decidir si el accionista o propietario obtendrá algún crédito por ese impuesto pagado a nivel corporativo. Si la respuesta es afirmativa, entonces a nivel personal dicho individuo podrá descontar lo pagado por la entidad. Un sistema con estas características se denomina sistema integrado o sistema de imputación. Cuando el crédito es total, se denomina imputación total, de lo contrario, la imputación es parcial.

Como indicamos anteriormente, los sistemas integrados parten de la base que existe una doble tributación en términos económicos, primero a nivel corporativo y luego a nivel personal. Conforme esta concepción, el flujo de dinero es el mismo; finalmente es la persona quien actúa detrás de la entidad y en quien recae la carga económica del impuesto. Como indica Van Den Tempel (1970), generalmente la tasa del impuesto corporativo es la misma para tanto las utilidades retenidas como las distribuidas (base devengada), y el alivio al problema de doble tributación se produce a nivel del accionista.

En cuanto a la obligación tributaria y a la base imponible a nivel personal, normalmente los accionistas sólo tributarán una vez realizada la distribución de dividendos, es decir, cuando hayan recibido efectivamente las utilidades. Sin embargo, en estricto rigor, también es posible mantener la integración estableciendo la tributación final en base devengada, sin mediar la señalada distribución (como lo sería el sistema de renta atribuida, actualmente vigente en nuestro país).

A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de cómo funciona en general un sistema de imputación total.

**Tabla III. Ejemplo sistema integrado**

		<b>Sistema integrado</b>
1.	Ingresos	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35
3.	Ingreso Neto	65
4.	Base de impuesto al dividendo	100
5.	Impuesto personal al dividendo recibido (%)	40
6.	Crédito por Impuesto Corporativo	35
7.	Dividendos netos	60
8.	Total impuesto soportado	40

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, pocos países del mundo utilizan la imputación total como regla general. En ese sentido, es posible nombrar a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y México. El sistema australiano es quizás el más consolidado, por lo que a continuación señalaremos brevemente sus principales características.

**Tabla IV. País con un sistema tributario integrado**

País	Reseña
Australia	<p>El país transitó desde un sistema desintegrado a uno de integración total en 1987, el que se mantiene en la actualidad (Brailsford y David, 1995). Todas las empresas están sujetas a un impuesto corporativo con tasa de 30%, excepto para las “pequeñas compañías”, que tienen una tasa reducida de 27.5%, la que para el año 2026 será de 25% (PwC, 2017).</p> <p>En el caso de los dividendos, la regla general para los individuos que los reciben es el mecanismo llamado “gross-up and credit”. Por ejemplo, el individuo que recibe \$70 como dividendo, debe incluir \$100 en su declaración de renta, y puede así deducir los \$30 pagados a nivel corporativo. Si el impuesto pagado por el individuo (en sus tasas marginales) es más de \$30, deberá pagar la diferencia. Por el contrario, si su tasa marginal es menos de \$30, podrá solicitar devolución del monto neto (Kaias, 2015).</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.2 Integración del Impuesto a la Renta en Chile

Con la entrada en vigencia de la actual LIR, introducida al ordenamiento jurídico a través del artículo primero del Decreto Ley N° 824 de 1974, y su posterior perfeccionamiento a través de la Ley N° 18.293 de 1984, nuestro país adoptó un sistema de imputación total o, como también es llamado, un sistema integrado de tributación, el que estuvo vigente hasta el año 2016.

Con las Reformas de los años 70s y 80s, se buscaba, según se detalla en el mensaje presidencial del proyecto inicial “*resolver el problema del bajo ahorro, readecuando la estructura financiera de las empresas, permitiéndoles una mayor capacidad de ahorro e inversión*”<sup>18</sup>. En efecto, el problema que tenían las empresas

18 El 15 de noviembre de 1982 se presentó por parte del Gobierno de la época, un proyecto de ley que posteriormente se vio modificado, resultando en una nueva versión que fue la que finalmente se presentó ante la comisión legislativa el 14 de junio de 1983.



en la época era la poca capacidad de ahorro interno y la alta necesidad de acudir a terceros –principalmente bancos– para obtener financiamiento. Lo anterior se vio agravado con la Crisis internacional de los años 80s de la banca, que impactó fuertemente a nuestro país, causando una drástica caída del PIB y gran desempleo, entre los años 1982 y 1983.<sup>19</sup>

Este sistema tributario a nivel de la LIR, mantiene una clasificación de las rentas en base al capital y trabajo, denominadas rentas de primera y segunda categoría, respectivamente. Como bien ha señalado el Servicio de Impuestos Internos (“SII”) a través de su jurisprudencia, la ley –que no lo señala expresamente– clasifica las rentas en función del “factor predominante de generación” de las mismas. Así, las rentas en cuya generación predomina el factor capital se encuentran gravadas con el Impuesto de Primera Categoría; por su parte, las rentas en cuya generación predomina el factor trabajo se encuentran gravadas con el Impuesto de Segunda Categoría<sup>20</sup>.

En relación a las rentas gravadas con el Impuesto de Primera Categoría, la Ley estableció un sistema de gravamen en dos niveles. Primero, al momento de su generación, ya sean que las rentas estén devengadas<sup>21</sup> o percibidas<sup>22</sup>, se gravan con el ya mencionado tributo de tasa proporcional. Segundo, al momento de su percepción<sup>23</sup> por parte de los propietarios finales, entiéndase como tales aquellos

---

19 Como bien señala el sitio MEMORIA CHILENA: “En 1982 comenzó la mayor crisis económica nacional desde 1930. Chile, al depender excesivamente del mercado externo, se vio fuertemente afectado por la recesión mundial de 1980. El Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó en un 14,3%, el desempleo alcanzó al 23,7%, mientras que el Gobierno decidió devaluar el peso en un 18%, intervenir más de cinco bancos y licitar empresas estatales como Chilectra y la Compañía de Teléfonos.” [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98012.html>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

20 SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, Oficio N° 3434, del 18.12.2012.

21 Según el inciso 1° número 2 del Artículo 2° de la Ley de Impuesto a la Renta, se entiende por renta devengada, aquella sobre la cual se tiene un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad y que constituye un crédito para su titular.

22 Según el N° 3 del Artículo 2° de la Ley de Impuesto a la Renta, se entiende por renta percibida, aquella que ha ingresado materialmente al patrimonio de una persona. Debe, asimismo, entenderse que una renta devengada se percibe desde que la obligación se cumple por algún modo de extinguir distinto al pago.

23 Esto se amplía a contar del 01 de enero de 2017, agregando también, en aquellos casos que el régimen tributario lo corresponda, las rentas atribuidas, entendiéndose como tal “aquella que, para efectos tributarios, corresponda total o parcialmente a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional, al término del año comercial respectivo, atendido su carácter de propietario, comunero, socio o accionista de una empresa sujeta al impuesto de primera categoría conforme a las disposiciones de las letras A) y C) del artículo 14, y de la letra A) del artículo 14 ter, ambos artículos de la LIR, y demás normas legales, en cuanto se trate de rentas percibidas o devengadas

contribuyentes gravados por el Impuesto Global Complementario<sup>24</sup> (tasa progresiva), o Impuesto Adicional<sup>25</sup> (tasa proporcional), según corresponda<sup>26</sup>. La estructura descrita de dos niveles, antes mencionada, se sustentaba sobre la base de la imputación del Impuesto de Primera Categoría respecto de los Impuestos Global Complementario o Adicional. En definitiva, el impuesto constituía un 100% de crédito respecto de los impuestos finales de los propietarios.

Conforme señala el Oficio N° 3434 de 2012 del SII, la acreditación del Impuesto de Primera Categoría a los impuestos finales es lo que permite denominar a nuestro sistema impositivo como un sistema integrado en el que la carga tributaria total de las rentas se determina a nivel de propietario final, constituyendo dicho impuesto un adelanto o anticipo de los impuestos finales.

Al establecer que el primer nivel de tributación de Impuesto a la Renta debía tributar sobre base percibida o devengada, y que a nivel de propietarios se debía tributar en base a lo percibido, se producía que los resultados tributarios generados por las empresas, y que no eran distribuidos a los propietarios, quedaban acumulados en la compañía. Esto generó la necesidad de crear un registro que controlara todas aquellas utilidades que se encontraban pendientes de tributación de impuestos finales. Es así como a través de la promulgación de la Ley N° 18.985 del año 1990, se estableció un libro registro auxiliar tributario denominado Fondo de Utilidades Tributables, o más conocido por su abreviación “FUT”<sup>27</sup>.

Este mecanismo de postergar el pago de los impuestos finales, era un fuerte incentivo para la retención de las utilidades en la empresa, lo que ayuda a generar ahorro y que las utilidades que quedan contenidas en la empresa sean utilizadas para invertir en nuevo capital de trabajo.

---

por dicha empresa, o aquellas que le hubiesen sido atribuidas de empresas en que ésta participe y así sucesivamente, hasta que el total de las rentas percibidas, devengadas o atribuidas a dichas empresas, se atribuyan a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional en el mismo año comercial, para afectarse con el impuesto que corresponda”, según detalla el inciso 2° número 2 del artículo 2° de la Ley de Impuesto a la Renta.

24 Contenido en el Título III de la LIR, el Impuesto Global Complementario se define como aquel que grava a toda persona natural, residente o que tenga domicilio o residencia en el país, según detalla el artículo 52 del mencionado cuerpo legal.

25 Contenido en el Título IV de la LIR, el Impuesto Adicional grava a las personas naturales o jurídicas sin domicilio ni residencia en Chile, por las rentas que generen en nuestro país.

26 También llamados impuestos finales.

27 Reglamentado a través de la Resolución Ex. N° 2154, publicada en el Diario Oficial de 24 de julio de 1991, del SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS.

Con todo, vale la pena dar una segunda mirada al fenómeno que se produce cuando el Impuesto de Primera Categoría que paga la empresa y que sirve de crédito para los impuestos finales, es mayor que la tasa efectiva que grava al propietario, socio o accionista de la empresa. En ese caso, la persona natural afecta al impuesto final puede solicitar la devolución de los impuestos pagados en el primer nivel. Esto también nos permite concluir que son las personales naturales, afectas a impuestos finales, las que finalmente terminan pagando el Impuesto a la Renta en Chile, o quienes se entienden como verdaderos contribuyentes.

Inclusive, también podemos concluir que, si el propietario es contribuyente del Impuesto Global Complementario, podría llegar a no generar un ingreso para las arcas fiscales por cuanto si la base imponible del impuesto se encuentra en el tramo exento, todo lo que tiene de crédito por concepto de Impuesto de Primera Categoría le será devuelto.

Como sabemos, este escenario cambio de forma radical con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.780 y Ley N° 20.899 en 2017, en las que se introdujeron los sistemas de renta atribuida y sistema parcialmente integrado.

## **4. LA EQUIDAD Y CERTEZA JURÍDICA FRENTE A LOS SISTEMAS INTEGRADOS Y DESINTEGRADOS**

### **4.1 Análisis de la equidad en un sistema integrado**

El proyecto de ley sobre “modernización tributaria” ingresado en agosto del presente año 2018 al Congreso, en términos simples, propone volver a un sistema totalmente integrado en base retirada (es decir, sólo se pagará impuestos a nivel personal una vez efectuado el retiro de utilidades desde las empresas), tal como el régimen existente hasta el año 2016, conocido como “FUT”, previo a la Reforma de 2014<sup>28</sup>. De confirmarse la intención del ejecutivo de volver al sistema antiguo, las críticas que tradicionalmente se efectuaban a dicho régimen desde el punto de vista de la equidad resultan todavía plausibles. En efecto, la literatura identifica al menos dos grandes problemas en el sistema integrado, los que señalamos a continuación.

---

28 Si bien la Reforma Tributaria se efectuó en el año 2014, transitoriamente se dispuso que los nuevos regímenes generales (parcialmente integrado y renta atribuida) entrarían a regir a contar del año 2017 en adelante. Por tanto, el sistema “FUT” se mantuvo vigente hasta el año 2016.

### 4.1.1 Diferencia en trato a rentas del capital frente a las del trabajo

Bajo el esquema de integración total y base retirada existente hasta el año 2016, se producía una asimetría en el trato de las rentas del capital frente a las rentas del trabajo. El Impuesto de Primera Categoría (“IDPC”) que pagaban las empresas (cuya tasa proporcional en el año 2016 era de 22,5%<sup>29</sup>), era muy menor a la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario (“IGC”) que llegaba hasta el 40%<sup>30</sup>. Adicionalmente, en el caso de las rentas empresariales la tributación se postergaba hasta el retiro efectivo de las utilidades; mientras ello no ocurriera, a nivel personal no debían reconocerse las rentas. Y una vez que ocurriera, el propietario de la entidad tenía 100% de crédito por lo pagado a nivel corporativo.

Lo anterior, en opinión de Agostini (2011b) generaba una inequidad horizontal importante, toda vez que dos personas con idéntico nivel de ingresos pueden enfrentar tasas de impuestos muy diferentes (22,5% frente a un 40%, en caso que ambas se encuentren en el tramo máximo de IGC). Este esquema establece un beneficio a favor de los contribuyentes que tienen rentas del capital o de sus sociedades, en comparación con quienes obtienen ingresos por su trabajo (vía sueldos y honorarios), los cuales no pueden ahorrar de esa manera, postergando el pago de sus impuestos (Arellano y Corbo, 2013).

### 4.1.2 Evasión y elusión

Por las mismas características indicadas anteriormente –integración total y base retirada– el sistema genera incentivos para formar sociedades con el único propósito de beneficiarse con la tributación al momento del retiro, lo que perjudica los objetivos de equidad horizontal y vertical. Asimismo, este sistema es más fácil de eludir ya que las utilidades podrían tributar muchos años después de haber sido generadas (Arellano et al, 2013).

También, el mecanismo de cálculo de la base imponible de las rentas empresariales cuenta con una serie de erosiones. No sólo existen diversas exenciones y franquicias tributarias especiales, sino que el diseño mismo, esto es, la posibilidad de rebajar costos y gastos de forma amplia, redundante en un trato preferencial frente a las rentas del trabajo, las que tienen un límite mucho más acotado de rebajas. Lo anterior genera incentivos para que los propietarios de empresas utilicen estas entidades con el propósito de traspasar gastos personales como si fueran empresariales.

---

29 Hoy las tasas proporcionales de IDPC son 25% o 27%, dependiendo del régimen aplicable.

30 Tener en consideración que las tasas de impuestos del IGC son progresivas, las que van desde un tramo exento (0%), hasta un máximo 35% en la actualidad.

### **4.1.3 El problema es la base retirada**

La literatura económica indica que uno de los principales problemas desde el punto de vista de la equidad en un sistema integrado es la característica especial de la base sobre renta retirada. Por consiguiente, la solución lógica para estos autores es una: eliminar la tributación en base a retiros, cambiando la base del impuesto a utilidades devengadas (Agostini, 2011a; Jorratt, 2013; Arrellano et al 2013). Esto implica, en términos prácticos, transitar hacia lo que conocimos en la Reforma de 2014 como sistema de renta atribuida, o sistema integrado sobre base devengada.

Con un sistema de estas características se eliminaría el problema de asimetría en el tratamiento de las rentas; los contribuyentes tributarían por el total de las rentas que le corresponden en el año con independencia de la fuente de las mismas (capital o trabajo). Asimismo, se reduce de manera considerable la evasión y elusión al no existir mayores incentivos para superponer sociedades con el fin de postergar el pago de impuestos.

## **4.2 Análisis de la equidad en un sistema desintegrado**

Las críticas al sistema integrado indicadas anteriormente serían correctas sólo suponiendo que previamente se tomó la decisión que los contribuyentes serían las personas y no las empresas. Desde esta lógica, tanto las críticas como la solución –transitar hacia el régimen de renta atribuida– tienen, en principio, sentido. No obstante, si observamos con un poco más de cuidado, la decisión de quién es contribuyente –sólo las personas naturales y no las empresas– requiere justificarse previamente, algo que muchos autores simplemente deciden pasar por alto.

A continuación, señalaremos las principales críticas desde la equidad que es posible identificar en la literatura para negarle la condición de contribuyentes a las empresas, o para negarse a establecer un sistema desintegrado, y analizaremos si aquellas se encuentran debidamente justificadas o no.

### **4.2.1 Doble tributación**

Quienes se oponen a un régimen desintegrado indican como principal argumento que las rentas de una sociedad son, en definitiva, rentas de los socios. El impuesto corporativo supone que tales rentas se graven dos veces: primero, como rentas de la sociedad y segundo a nivel personal (Ferreiro, 1997), no obstante que, para todos los efectos, es el mismo flujo de dinero. En consecuencia, se produciría un efecto de doble tributación.

Frente a este argumento, de naturaleza económica, es posible indicar en primer lugar, que no siempre es cierto que las rentas de la empresa corresponden a los

socios de manera directa. En opinión de Van Den Tempel (1970), el estado actual de desarrollo de las compañías, especialmente las sociedades anónimas y aquellas que transan en bolsa con grandes capitales y un sinnúmero de accionistas, permite observarlas como independientes de sus propietarios.

En efecto, en muchos casos los accionistas se encuentran completamente separados de la conducción y control de las entidades, y no tienen ninguna influencia en la generación de utilidades limitándose sólo a recibir dividendos. Estas entidades impersonales, especialmente aquellas empresas grandes, podrían tener objetivos propios y particulares para su existencia y crecimiento que no necesariamente coincidirían con los de todos sus propietarios. Lo anterior se debe a que la administración de las entidades recae muchas veces en terceros independientes (por ejemplo, en Directorios), que se preocupan, más que nada, de velar por un crecimiento orgánico de la compañía más que por el bienestar individual de cada uno de sus propietarios.

Es por esta razón que no siempre es claro que se produciría una doble tributación económica de forma inmediata o directa, o que se pueda considerar a las personas jurídicas como un mero intermediario en el flujo de dinero, ya que podrían pasar varios años antes que los propietarios vean el retorno de su “inversión”.

En segundo lugar, no debemos olvidar la aplicación del principio del beneficio, mencionado en capítulos anteriores. El Estado invierte una serie de recursos que son aprovechados por las empresas, por ejemplo, en infraestructura, carreteras, redes, organizaciones, servicios públicos, etc. Es más, el Estado muchas veces invierte recursos con el único objetivo de fomentar ciertas industrias y negocios para que sean desarrollados precisamente por empresas, ¿no deberían entonces las empresas contribuir en atención a ello?

En tercer lugar, en términos jurídicos, las empresas sí corresponden a entidades distintas de sus dueños. En efecto, las empresas tienen un régimen de responsabilidad propio diferente de las personas naturales (sus propietarios limitan su responsabilidad personal), o lo que es más importante, un patrimonio distinto. Este patrimonio –en tanto atributo de la personalidad– les permite a las personas jurídicas actuar en el mundo, contraer derechos y obligaciones, de forma independiente a los de sus socios/accionistas. De entender que las entidades son meros receptores de flujos de dinero, que su existencia es exactamente idéntica a la de sus propietarios y se confunde en ellos, no existiría una justificación –desde este punto de vista jurídico– para que las actividades no fueran desarrolladas por estas personas directamente.

En opinión de Saffie (2014) los impuestos requieren que todos los que poseen riqueza estén gravados según su capacidad contributiva. Recordemos que la

inequidad vertical y horizontal es sólo una expresión más derivada del principio de capacidad contributiva.

De esta manera, si bien existen buenos argumentos económicos para entender como sujeto del impuesto sólo a las personas naturales y, por tanto, otorgar un crédito por lo pagado a nivel corporativo, no es menos cierto que la relación del flujo de dinero entre la empresa y el propietario no siempre es tan clara, según lo indicado anteriormente. Asimismo, por aplicación del principio del beneficio –beneficios recibidos del gasto público–, las empresas debieran contribuir también al erario nacional. Por último, en términos estrictamente jurídicos, el sujeto del impuesto (empresa) es una persona distinta, sujeta al principio de capacidad pago, por lo que un impuesto distinto se encuentra justificado bajo este entendimiento.

#### **4.2.2 Contribuyentes son siempre las personas naturales**

Un segundo argumento que normalmente se señala para negar la condición de contribuyente a las empresas también proviene desde la literatura económica. En palabras de Agostini (2011a), la carga tributaria recae finalmente siempre sobre individuos. No tiene sentido asignar la carga tributaria de un impuesto a una empresa o a una entidad legal. El impuesto podrá recaer finalmente sobre los dueños de la empresa, los trabajadores de la empresa, los proveedores de la empresa o los consumidores que compran los productos o servicios de la empresa, pero no recae sobre la empresa.

En relación a lo señalado, puede decirse como bien se indica, en primer lugar, que no siempre es claro sobre quién cae la incidencia económica del impuesto, ya que dependerá de una serie de factores (*e.g.* elasticidad precio de la oferta y demanda, posición competitiva de la compañía, entre otros factores). De esta manera, si le otorgamos crédito al dueño de la empresa –como lo hace un sistema integrado–, ¿realmente estaríamos beneficiando a aquél que soportó económicamente el impuesto? ¿no sería inequitativo que el inversionista reciba un crédito cuando no siempre soportó efectivamente el impuesto?

En segundo lugar, en opinión de Arellano *et al.* (2013) es imprescindible la existencia de un impuesto corporativo con crédito a las personas, porque es conveniente para la administración del sistema y para reducir la evasión. En otras palabras, el argumento esgrimido para la existencia de un impuesto a nivel corporativo es por la eficiencia o administración del sistema, lo que sin duda tiene lógica desde tal perspectiva.

El autor plantea que bajo un sistema integrado y sobre base devengada, podría pensarse que no sería necesario imponer una tasa de impuesto a las empresas

por cuanto las ganancias derivadas de ellas se pueden incorporar en la categoría correspondiente. Sin embargo, es imprescindible introducir un impuesto corporativo, con un crédito en el impuesto a las personas, porque es conveniente para la administración del sistema y para reducir la evasión. De lo contrario, el sistema debería determinar el porcentaje de propiedad de cada uno de los propietarios de empresas, lo que sería extremadamente costoso, aun con la tecnología moderna.

¿Quiere decir lo anterior que, de encontrar una forma, eficiente y no costosa para determinar el porcentaje propiedad de cada dueño de empresa –dejando de lado la evasión–, no se justificaría bajo ningún punto de vista un impuesto corporativo?

En último término podemos preguntarnos, ¿cumplen las empresas un rol en la sociedad que justifica un impuesto separado al de sus dueños, o simplemente son vehículos que reciben flujos de dinero provenientes de sus propietarios, sin ningún fin propio? Según una concepción en la cual las empresas pueden ser consideradas como entidades con capacidad contributiva, la respuesta es que indudablemente las empresas cumplen un rol que justificaría un impuesto en forma separada.

#### 4.2.3 Las Pymes

Un tercer argumento invocado por quienes se oponen a desintegrar totalmente el impuesto a la renta son las pequeñas y medianas empresas. Bajo un sistema integrado, si el dueño de una pyme paga en su IGC menos de la tasa efectiva que pagó su empresa en primera categoría como “adelanto” de impuestos, recibirá devolución por la diferencia pagada. Incluso, puede darse el caso que dicha persona no contribuya con impuestos al fisco por encontrarse en el tramo exento, caso en el cual se le devolverá la totalidad de lo pagado. Bajo un sistema desintegrado, no habría tal devolución por cuanto la situación tributaria de la empresa y de sus dueños sería completamente independiente, afectándose, por tanto, la equidad, ya que éstas terminarían pagando un impuesto mayor que “no les corresponde”.

Frente a este argumento, hay que sincerar primero que, en un sistema desintegrado, lo que se busca es precisamente que las empresas paguen impuestos con independencia de la situación que afecte a su propietario, en tanto entidades separadas. No obstante, para efectos de resguardar posibles efectos perjudiciales para emprendedores y pequeñas empresas, dado que la relación entre el flujo de dinero del propietario con la empresa pudiera confundirse y ser más directa en estos casos, existen una serie de soluciones distintas que pueden otorgarse, a saber:

- i. Establecer un tramo exento de impuesto corporativo para aquellas pequeñas empresas que tengan ingresos muy bajos;



- ii. Imponer tasas diferenciadas y progresivas de impuesto corporativo según nivel de ingreso (como funcionaba en EE.UU. hasta el año 2017, aunque esto haría más complejo el sistema, salvo que sean pocos tramos);
- iii. Establecer una opción de “transparencia tributaria” para ciertos tipos de contribuyentes, es decir, que sólo tributen a nivel personal y no con el impuesto corporativo;
- iv. Establecer la desintegración sólo para un tipo determinado de empresas, por ejemplo, sólo para aquellas estructuras jurídicas más complejas y/o con gran capital, como las sociedades anónimas (quizás la opción políticamente más viable). De esta manera, las pequeñas empresas podrían mantener la integración.

Finalmente, para respetar la progresividad del sistema y, si se quiere, cumplir con la equidad vertical, resultaría deseable la existencia de tramos y tasas de impuestos progresivas distintas en relación al monto del dividendo o de la utilidad distribuida a nivel personal. Estas rentas debiesen ser una categoría especial de rentas y no afectarse con las tasas generales en este nivel.<sup>31</sup>

Es así como pudiera pensarse, por ejemplo, desde un tramo exento hasta una tasa marginal máxima de un 15 o 20% (como sucede en EE.UU.) por dividendo recibido. No obstante, estos tramos debiesen ser pocos, para no afectar la simplicidad del sistema.

#### **4.3 Análisis de la certeza jurídica en los sistemas integrados y desintegrados**

Se dice que una vez Albert Einstein le dijo a su contador que “lo más difícil del mundo era entender el impuesto a la renta”. Esta afirmación –además de revelar el buen humor del mayor genio del siglo XX– es bastante cierta para el caso de Chile.

Respecto al diseño de los impuestos a la renta en Chile hay que mencionar que existen varios elementos que contribuyen fuertemente a hacer complejo el sistema. Previo a la Reforma de 2014, un interesante estudio de Barra (2006), indica que uno de estos elementos –quizá el más importante– era el esquema integrado de tributación.

---

31 Es recomendable que los tramos y las tasas de impuestos a nivel personal sean distintas de las generales (por ejemplo, distintas a las del IGC) debido que éstas suelen ser más altas, y por razones de eficiencia, según hemos indicado en capítulos anteriores, se recomienda que éstas sean menores.

Este mecanismo exige mantener un detallado registro en el tiempo de las utilidades de las empresas que indique el período de obtención, el tipo de renta, el socio o accionista al cual corresponde, el crédito por IDPC, entre otros controles, conocido como registro FUT. Este elemento suele ser mencionado por los contribuyentes como uno de los procedimientos más complejos del gravamen. Asimismo, este registro no sólo resulta complejo para los contribuyentes, sino que también para la administración tributaria, que debe invertir muchas horas en la revisión de los mismos a través de procedimientos de auditoría.

Por otro lado, según hemos explicado anteriormente, el sistema integrado de tributación implica una devolución de impuestos a aquellos contribuyentes que no alcanzan a cubrir en sus tasas marginales de IGC lo pagado por la empresa, por obtener ingresos menores. Todos los años, tanto contribuyentes como el Servicio de Impuestos Internos invierten una gran cantidad de horas en estos procedimientos de revisión, que podrían ser utilizadas, por ejemplo, en actividades productivas o en fiscalizaciones a evasores/elusores.

Las leyes N° 20.780 y N° 20.899 sobre Reforma Tributaria incorporaron dos regímenes generales de tributación: el sistema parcialmente integrado y el sistema de renta atribuida. Cada uno de estos sistemas cuenta a su vez con sus propios registros, agravando aún más la complejidad del sistema no sólo por el nivel de detalle que exigen (todavía muchos desconocidos para los contribuyentes e incluso para la propia administración tributaria), sino por la convivencia misma de ambos y su interacción. Tanto es el nivel de complejidad creado que incluso el Colegio de Contadores solicitó formalmente al Gobierno retrasar la Operación Renta para el año 2018. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos publicó una resolución<sup>32</sup> en la cual otorga una condonación automática del 100% de multas aplicadas a la presentación fuera de plazo una serie de declaraciones juradas, en razón de los vaivenes en los criterios sobre el llenado de éstas.

Frente a los cambios indicados, el llamado de los expertos tributarios, del Gobierno y de los empresarios en general es a simplificar el sistema. La pregunta, entonces, es, ¿cómo simplificamos el sistema? En este sentido, lo que plantean la mayoría de ellos es volver hacia el sistema integrado como el vigente hasta el año 2016. Pero como hemos indicado anteriormente, no podría afirmarse que dicho régimen era simple en términos estrictos, aunque, por cierto, era bastante menos complejo que los actuales sistemas parcialmente integrados y de renta atribuida.

---

32 Resolución Exenta N° 32, de 21 de marzo de 2018.

De esta manera, un sistema totalmente desintegrado sin duda podría presentar una serie de virtudes en cuanto a simplificación, en comparación con uno integrado. Como bien afirma De Gregorio (2014), la desintegración tiene una gran ventaja: su simplicidad. De hecho, nunca se han hecho los análisis que muestren que esta opción no es deseable.

En primer lugar, no existiría de manera generalizada la necesidad de llevar un control detallado de la generación de rentas como sucede con el FUT, RAI<sup>33</sup> o RAP<sup>34</sup>; prueba de ello es que antes de 1984 –cuando había desintegración total– no existían dichos registros como tal, sino que fueron creados a propósito de la integración y más bien como una necesidad.

En segundo lugar, la simplicidad, según hemos explicado anteriormente, también puede evaluarse desde el punto de vista de la técnica legislativa. Un serio defecto que tiene la actual legislación tributaria nacional es la excesiva extensión y particularismo de las normas (Endress, 2005). Haciendo un ejercicio de comparación simple –quizás hasta burdo, pero servirá para graficar el punto–, el antiguo artículo 14 de la LIR –norma que regula, en términos generales, las rentas empresariales– tenía una extensión de no más de 1 carilla cuando el sistema era desintegrado. El actual artículo 14 vigente tiene una extensión de 18 carillas<sup>35</sup>. Pero la integración no sólo se traduce en una sobrerregulación legal innecesaria, sino que también en diversas instrucciones administrativas, como Circulares, Oficios y Resoluciones del Servicio de Impuestos Internos, prueba de ello son los innumerables documentos dictados posteriores a la Reforma Tributaria de 2014.

En tercer lugar, bajo un sistema desintegrado se reduciría considerablemente la carga administrativa para empresas, personas y para la propia administración tributaria, ya que los contribuyentes (o al menos una parte de ellos) no tendrían que estar todos los años solicitando al Fisco la devolución de los impuestos en exceso que pagó la empresa en su nombre (Sanhueza, 2014), y todo lo que ello conlleva según hemos explicado anteriormente (auditorías, costos en asesores, pérdida de eficiencia, desgaste, entre otras actividades).

---

33 En adelante RAI corresponde a la abreviación de Rentas Atribuidas Propias, registro obligatorio para contribuyentes acogidos al artículo 14 letra A de la LIR, con aplicabilidad desde el 1 de enero de 2017.

34 En adelante RAP corresponde a la abreviación de Rentas Afectas a Impuestos finales, registro obligatorio para contribuyentes acogidos al artículo 14 letra B de la LIR, con aplicabilidad desde el 1 de enero de 2017.

35 Si son comparadas con idéntico tipo de letra, tamaño, interlineado, márgenes, entre otros factores.

## **5. EFICIENCIA ECONOMICA EN UN SISTEMA TRIBUTARIO INTEGRADO VERSUS UN SISTEMA TRIBUTARIO DESINTEGRADO**

Como bien hemos señalado anteriormente, partiremos desde la premisa que, en estricto rigor, todos los impuestos son ineficientes en presencia de un mercado perfectamente competitivo (más allá de la integración o desintegración). Pero no hay que olvidar que los tributos constituyen una fuente de financiamiento de vital importancia de las funciones que debe cumplir el Estado, ya que estos son una herramienta de la política económica que permite extraer recursos desde los ciudadanos para financiar las funciones que le corresponde llevar a cabo al Gobierno.

Ahora bien, en la presente sección se analizará la eficiencia económica de los impuestos a la renta bajo un sistema tributario integrado, para conjuntamente analizar este mismo principio, pero frente a un sistema tributario desintegrado. Una vez realizada esta comparación, propondremos alternativas de ciertos incentivos tributarios que favorezcan la inversión en un sistema de tributación desintegrado.

### **5.1 Integración y desintegración frente a la carga de impuestos**

Para comenzar, proponemos un simple ejercicio comparando la tributación que afectaría a un contribuyente que sólo recibe rentas derivadas de su participación societaria en una empresa. Para efectos del ejemplo, se gravará con impuesto de tasa plana a nivel corporativo de 35%, y con un impuesto progresivo a nivel personal que, en este caso, será del 40% sobre las rentas o dividendos que la sociedad entregue a sus propietarios.<sup>36</sup>

---

36 Supondremos que los impuestos a nivel personal se gravan como renta ordinaria en una escala progresiva. En tal sentido, asumiremos que el contribuyente se encuentra en tramo más alto de impuesto a nivel personal, siendo la tasa de un 40%.

**Tabla V.**  
**Ejemplo carga tributaria del sistema desintegrado clásico**

N°		Sistema Desintegrado Clásico	Sistema Integrado
1.	Ingresos	100	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35	35
3.	Ingreso Neto	65	65
4.	Base de impuesto al dividendo	65	100
5.	Impuesto personal al dividendo recibido (%)	26 (40%*65)	40 (40%*100)
7	Crédito	-	35
8.	Dividendos netos	39	60
9.	Total impuesto soportado	61 (35+26)	40

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, en el sistema integrado el propietario pagó \$5 directamente de su bolsillo, gracias que previamente la compañía había pagado –a nombre del dueño– \$35 a nivel corporativo como adelanto de impuestos, por lo que el individuo tenía un crédito asociado a dicho pago. De esta manera, el monto global de lo pagado asciende a \$40.

A partir de esto podemos concluir que en un sistema integrado el impuesto corporativo es un mero adelanto a los impuestos finales, por ser el sistema diseñado de esta manera. Además, tal como hemos afirmado anteriormente, si el socio o accionista tuviera una tasa más baja o exenta de tributación en comparación con lo pagado por la sociedad, podría incluso generar una devolución de impuestos, disminuyendo sustancialmente la tributación de este.

Ahora bien, analizando el mismo ejemplo, pero desde la perspectiva de un sistema desintegrado, lo primero que podemos observar es que, dadas las tasas de impuestos aplicadas, los costos reales por impuesto en este caso serían de \$35 a nivel corporativo y de \$26 a nivel de tributación personal, con lo que la tributación por la renta global sería de \$61.

De esta manera, a simple vista, la carga tributaria más conveniente para el contribuyente es la del sistema integrado, debido a que terminaría pagando menos impuestos por la renta generada en toda la cadena (si sumamos lo pagado tanto a nivel de empresa como a nivel personal<sup>37</sup>), lo que transformaría el sistema en uno mucho más eficiente en términos económicos. Por su parte, para el Estado sería en principio más conveniente un sistema desintegrado, debido a que –*ceteris paribus*<sup>38</sup>– lograría una mayor recaudación.

No obstante, dado que la carga tributaria en el sistema clásico es bastante más alta que frente a uno de imputación total, lo que conlleva a una excesiva pérdida de eficiencia, tal como queda demostrado en el ejemplo, los países han otorgado soluciones a este respecto. Una de estas soluciones ha sido el “jugar” con las tasas de impuestos en el sistema desintegrado, disminuyéndolas o ajustándolas para que la carga tributaria global (empresas y personas) sea similar a la de un sistema integrado, y así no resulte tan gravosa, ni tampoco vulnere el principio de no confiscatoriedad de los impuestos.

Por lo anterior y, para continuar con nuestro análisis, es necesario observar la posibilidad de aplicar algunas modificaciones al ejemplo inicial, más específicamente a las tasas aplicadas al sistema desintegrado que para estos efectos denominaremos “sistema clásico modificado”. Si bien los ajustes en las tasas de impuestos bajo este sistema pueden efectuarse tanto a nivel corporativo como a nivel personal, hemos optado por hacerlo a nivel personal. De esta manera, el impuesto corporativo se mantendrá en 35%, pero el impuesto al dividendo recibido por el contribuyente persona natural no se afectará con un 40% a nivel personal, sino que con un 15%<sup>39</sup>.

---

37 Esta afirmación sólo tiene sentido si seguimos la teoría económica que indica que la empresa y sus propietarios son una misma persona. No obstante, esta afirmación, según hemos indicado previamente, puede ser cuestionada.

38 La expresión *ceteribus paribus* se puede traducir al español como “permaneciendo el resto constante”.

39 Resulta conveniente aquí recordar que, bajo un sistema clásico modificado, las tasas de impuestos a nivel personal no son las tasas generales. Por ejemplo, en el caso chileno, las tasas de impuestos al dividendo no podrían ser –o más bien no resultaría deseable que fueran– las del IGC (cuya tasa marginal máxima actualmente es de 35%). Por el contrario, las tasas suelen ser diferenciadas y menores según el monto del dividendo.

**Tabla VI.**  
**Ejemplo carga tributaria del sistema desintegrado modificado**

Nº		Sistema Desintegrado Modificado	Sistema Integrado
1.	Ingresos	100	100
2.	Impuesto Corporativo (%)	35	35
3.	Ingreso Neto	65	65
4.	Base de impuesto al dividendo	65	100
5.	Impuesto personal al dividendo recibido (%)	9.75 (15%*65)	40
7	Crédito	0	35
8.	Dividendos netos	55.25	60
9.	Total impuesto soportado	44.75	40

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, bajo un sistema desintegrado modificado la tasa de impuesto al dividendo es menor, lo que genera una doble consecuencia:

En primer lugar, comparativamente un sistema integrado sigue siendo levemente más eficiente en términos económicos que frente a uno desintegrado clásico; el contribuyente soporta todavía una carga global menor bajo dicho régimen. Sin embargo, esta pérdida de eficiencia o la diferencia entre ambos no es de una gran entidad en este caso, si se compara, por ejemplo, con el sistema clásico tradicional, según el primer ejemplo mencionado en este capítulo.

En segundo lugar, aun con una tasa tan baja como 15% de impuesto personal al dividendo a nivel personal bajo un sistema desintegrado, se puede obtener una recaudación de impuesto similar o mayor que un sistema integrado, sin necesariamente tener una gran pérdida de eficiencia. Así, se puede lograr un aumento de impuestos efectivo similar al régimen parcialmente integrado propuesto por la Reforma de 2014 y actualmente vigente en nuestro país (que puede llegar hasta el 44,45% de carga tributaria efectiva), pero con las virtudes ya indicadas (mayor simplicidad). Incluso para el caso de Chile, José De Gregorio (2014) demostró en base a un detallado estudio que es posible obtener la misma recaudación que buscaba obtener

la Reforma (3 puntos porcentuales del PIB) a través de la desintegración total, y con tasas incluso tan bajas como de 25% a nivel corporativo.

## **5.2 Integración y desintegración frente al ahorro**

Frente al ahorro podemos decir que tanto el sistema tributario integrado como el desintegrado son ineficientes, debido a que en ambos casos los contribuyentes ven afectadas sus decisiones por la carga impositiva que los afecta.

Pero quienes defienden el sistema integrado de tributación en nuestro país, señalan que entre ambos sistemas el menos ineficiente –en términos económicos– es el integrado, esto debido a que grava las rentas sobre base percibida, lo quiere decir que el contribuyente sólo tributa a nivel personal por las rentas que realmente recibe de la empresa en la cual participa socialmente, generando así un incentivo a dejar las utilidades dentro de la compañía, permitiendo el ahorro-inversión por parte de ésta, y con ello finalmente favorecer el empleo y el crecimiento económico.

Con todo, si analizamos con cuidado el argumento anterior, se puede deducir que en estricto rigor lo que favorece el ahorro-inversión es que la base de tributación del impuesto a la renta sea percibida, característica que podría cumplirse –y dependiendo de las tasas– tanto en un sistema desintegrado como en uno integrado (como el vigente hasta el año 2016). Siguiendo en esto a Cheyre (1984), a propósito del sistema desintegrado vigente en nuestro país previo a las reformas de los años 80's, los accionistas tributaban en su impuesto global complementario sólo sobre utilidades distribuidas, induciéndose así una mayor capitalización de las empresas por la vía de postergar el pago de impuestos a nivel personal. Lo anterior nos lleva a concluir que un sistema desintegrado sobre base percibida, también podría cumplir con el argumento señalado en el párrafo anterior (aunque fuera en menor medida), permitiendo similares condiciones de eficiencia que un sistema integrado, siempre y cuando las tasas aplicadas no sean excesivamente altas, según hemos explicado anteriormente. Asimismo, el hecho que el sistema desintegrado sea más simple de administrar y, por tanto, otorgue una mayor certeza jurídica, implica también una mejora en los niveles de eficiencia a la hora de medir sus atributos.

## **5.3 Propuestas de incentivo a la inversión bajo un sistema desintegrado**

A pesar de que las decisiones de inversión no sólo dependen de los impuestos, estos son uno de los factores que los inversionistas tienen en consideración al momento de decidir si invertir o no.

Partiendo de la premisa que cualquier sistema tributario es ineficiente en mayor o menor medida, y que los impuestos afectan las decisiones de ahorro y consumo de



los individuos, en el caso que se decida avanzar en la desintegración del impuesto a la renta, en principio existiría una mayor pérdida de eficiencia. En atención a ello, el siguiente apartado busca analizar algunos incentivos tributarios y proponer posibles mejoras a los mismos bajo un eventual sistema desintegrado.

### **5.3.1 Ley de Incentivo Tributario I+D**

De acuerdo a lo informado por la OCDE en el año 2011, la inversión en innovación, emprendimiento e investigación (I+D) en Chile alcanza sólo un 0,4% del PIB, mientras que en promedio en los países de la OCDE representan un 2,05% (Sanhueza y Lobos, 2014).

Por lo anterior es que, en nuestro país, se dictó la Ley N° 20.241 sobre Investigación y Desarrollo, que tiene por objetivo contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las empresas chilenas, al establecer un incentivo tributario para la inversión en I+D que permite a estas entidades rebajar vía impuestos de primera categoría (Corfo, 2017).

Esta franquicia permite rebajar el 35% de crédito tributario contra el IDPC sobre el monto invertido en actividades de I+D, y el 65% restante podrá ser considerado como gasto necesario para producir la renta, independiente del giro de la empresa. Para acceder a este beneficio deben contar con la certificación de Corfo, además que la inversión en actividades de I+D debe ser como mínimo a 100 UTM y el tope máximo anual del crédito tributario (35%) al que las empresas podrán acceder corresponde a 15.000 UTM.

En ese sentido, podría ser interesante discutir en ampliar aún más este beneficio -en atención a las bajas cifras de investigación I+D de nuestro país, según lo indicado anteriormente-, por ejemplo: (i) eliminando el tope mínimo de 100 UTM de inversión; (ii) ampliar el tope máximo anual de crédito tributario en dos sentidos: aumentando el porcentaje y el tope de UTM; (iii) reduciendo trámites administrativos.

### **5.3.2 Depreciación acelerada o ultra acelerada**

Por definición, se entiende que la depreciación es el reconocimiento del menor valor o desgaste de un bien, por el uso o transcurso del tiempo. En nuestra legislación tributaria se encuentra regulado a través del artículo 31 N° 5 y 5 bis<sup>40</sup> de la LIR.

---

40 Numeral incorporado con la Ley de Reforma Tributaria N° 20.780 de 2014, que introdujo la depreciación instantánea y ultra acelerada.

Dichas normas reconocen la depreciación como un gasto aceptado, siempre que se relacione con el giro del negocio, lo que constituye un beneficio impositivo para las empresas.

En los numerales mencionados anteriormente, se incluye la posibilidad de depreciar anticipadamente un activo, lo que permite llevar a resultado-gasto el valor de dicho activo antes del tiempo normal de depreciación tributaria establecido por el SII mediante la Resolución N° 43/2002<sup>41</sup>, y con esto disminuir la base imponible del IDPC.

El sistema tributario actual contempla tres tipos de depreciación acelerada, las cuales se indican en la tabla VII del documento. En este escenario, podría ampliarse el beneficio de la depreciación instantánea, por ejemplo, a las empresas medianas, que para estos efectos se consideran a aquellas que tienen ingresos del giro anuales superiores a UF<sup>42</sup> 25.000 e igual o inferiores a UF 100.000<sup>43</sup>, y con ello permitirle a la empresa elegir según sus necesidades cual es la que dada su situación particular le es conveniente aplicar.

**Tabla VII.**  
**Cuadro resumen sobre tipos de Depreciación en Chile**

<b>Tipos de depreciación</b>	<b>Acelerada</b>	<b>Ultra Acelerada</b>	<b>Instantánea</b>
Referencia Legal	Inciso 2° del N° 5 del Artículo 31 de la LIR	Inciso 2° del N° 5 bis del Artículo 31 de la LIR.	Inciso 1° del N° 5 bis del Artículo 31 de la LIR.
Descripción del beneficio	Este sistema permite acelerar la depreciación del activo fijo a través de la reducción de la vida útil del bien a un tercio de aquella fijada por el SII.	Los contribuyentes podrán depreciar los bienes del activo inmovilizado considerando una vida útil equivalente a un décimo (1/10) de la fijada por el SII, expresada en años (La vida útil resultante no podrá ser inferior a un año).	Este beneficio consiste en que los contribuyentes podrán depreciar los bienes del activo inmovilizado considerando una vida útil de 1 año (12 meses).

Fuente: Elaboración propia.

41 Resolución que fija la vida útil normal a los bienes físicos del activo inmovilizado para los efectos de su depreciación.

42 La abreviación UF corresponde a Unidad de Fomento, en adelante considerar indistintamente, según lo estipulado en el Decreto 40 del 20 de enero de 1967 por el Ministerio de Hacienda.

43 Según indica el Servicio de Impuestos Internos [en línea] (consultado el 27 de noviembre de 2018) <[http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas\\_por\\_tamano/pymes.pdf](http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas_por_tamano/pymes.pdf)>

Este beneficio si bien, disminuye en un principio la recaudación del Estado, posteriormente se compensa, debido a que, en los ejercicios posteriores, cuando ya no existe vida útil del bien, y por ende no haya depreciación, genera una mayor base imponible afecta a impuesto. Pero más allá de la recaudación, este beneficio permite a la empresa generar más empleo a través de la inversión, y con esto favorecer el crecimiento económico.<sup>44</sup>

## **6. DESAFIOS EN UNA EVENTUAL TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA DESINTEGRADO EN CHILE**

En el evento que se decida avanzar desde los regímenes de impuesto a la renta actualmente vigentes hacia un sistema de desintegración total, nuestro país podría enfrentar importantes desafíos en esta materia, ya que que prácticamente todas las reformas de las últimas décadas se han orientado de alguna u otra manera a mantener la integración (ya sea total o parcial).

Un primer desafío se deberá abordar en caso que se decida desintegrar el régimen de impuesto a la renta es la denominada “Cláusula Chile” inserta en los Convenios internacionales suscritos por nuestro país. Conforme esta cláusula, nuestro país tendrá derecho a gravar el Impuesto Adicional aplicable a la distribución de dividendos con tasa de 35%, y no con las tasas que oscilan entre el 0% y el 15% que generalmente establecen los Convenios en el artículo 10, en la medida en que el IDPC sea totalmente deducible o acreditable contra el Impuesto Adicional (es decir, en la medida que el sistema siga siendo integrado). Si desintegramos el sistema tributario, nuestro país tendría que aplicar la tasa máxima indicada en el Convenio, o tendrá la obligación de renegociar con el país respectivo.<sup>45</sup>

El principal problema de lo anterior es que podría generarse una posible merma en la recaudación si no se estima de forma debida el efecto que esto tendría. Aquí

---

44 El ejemplo anterior busca demostrar la implicancia que podría tener este beneficio en una empresa tipo. Sin perjuicio de lo anterior, hacemos la prevención que estos cálculos conceptuales son meramente ilustrativos y de apreciación estimada, que pudieran no alcanzar a comprender el efecto que tendría para la recaudación en nuestro país. Futuros estudios empíricos serían requeridos.

45 Este fue un problema abordado por la Reforma Tributaria de 2014. Originalmente, la desintegración parcial también producía el mismo efecto de la rebaja de la tasa de Impuesto Adicional. Sin embargo, la solución en ese entonces y que se mantiene hasta el día de hoy, fue indicar que la integración sería total y no parcial en el régimen del artículo 14 letra B de la LIR, en el evento que la distribución de dividendos sea efectuada a un contribuyente residente o domiciliado en un país que haya suscrito un Convenio Cláusula Chile.

cabría simplemente asumir dicha consecuencia. No obstante, a nuestro juicio, el mayor problema se generaba antes, cuando las tasas de IDPC eran menores a 20%, no obstante, hoy en día la tasa de IDPC para el régimen parcialmente integrado es de 27%. Por tanto, una posible solución a lo anterior podría ser el mantener una tasa de impuesto corporativo similar a la indicada, tal como sucede en la mayoría de los países con un sistema desintegrado que han suscrito Convenios, y así compensar el menor impuesto al momento de la distribución.<sup>46</sup>

Una segunda pregunta que se deberá abordar si se decide avanzar hacia la desintegración es, ¿qué hacer con los miles de millones de utilidades pendientes de tributación final que actualmente se encuentran en los registros RAI o STUT?<sup>47</sup> En principio, no sería posible forzar a los contribuyentes a tributar por estas utilidades ya que ello podría ser inconstitucional al ser un “derecho adquirido” de los mismos.

Al respecto podrían plantearse, al menos, dos soluciones: (i) otorgar una tasa preferente para la tributación de tales cantidades. Algo similar contempló la Reforma de 2014 con el Impuesto Único Sustitutivo del FUT con tasa general de 32%, o con la opción de una tasa variable conforme al IGC del contribuyente. La tasa general, en cualquier caso, debiese ser menor a la indicada para que sea una opción atractiva; (ii) si todavía se mantienen registradas utilidades antiguas (pre desintegración), podrían establecerse órdenes de imputación en las utilidades, haciendo que en primer lugar tributen aquellas utilidades nuevas (sin crédito por existir desintegración) y en último lugar las antiguas (con crédito). Esto podría obligar a las empresas antiguas a mantener registros de estas utilidades de forma similar a como ocurre hoy en día (haciendo un tanto complejo el sistema); no obstante, esta situación sería transitoria y no permanente.

## 7. CONCLUSIONES

El actual Gobierno de Sebastián Piñera presentó con fecha 23 de agosto de 2018 un nuevo proyecto de reforma tributaria que pretende, en parte, deshacer la Reforma del año 2014, siendo el cambio más importante el volver al sistema integrado de

---

46 Otro problema podría ser más bien práctico, aunque no menor. Nuestro país se vería en la mayoría de los casos obligado a negociar nuevos términos de los Convenios, con lo cual tendría “ceder” ciertos aspectos en dicha negociación en pos de la desintegración. Asimismo, el esfuerzo de renegociar una gran cantidad de Convenios podría ser complejo.

47 Los expertos han calculado que actualmente existen alrededor de 1,25 veces el PIB del país en un año en utilidades pendientes de tribuación. [en línea] (consultado el 27 de noviembre de 2018) <<http://www2.latercera.com/noticia/3-anos-la-reforma-tributaria-fut-se-congela-us-335-millones/>>

tributación a la renta sobre base percibida, como el que rigió durante poco más de tres décadas en nuestro país. La inquietud de esta investigación nació precisamente a raíz de estas últimas reformas.

Durante la breve tramitación de la Reforma de 2014, algunos parlamentarios se preguntaron por qué no podría desintegrarse completamente el régimen de impuesto a la renta como una alternativa a la propuesta del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. No obstante, estas consultas fueron mayormente desestimadas sin una debida discusión, así como tampoco se presentaron estudios que dieran cuenta de por qué no sería una opción deseable. A consecuencia de ello, el presente artículo se centró en el análisis conceptual de un eventual sistema desintegrado. Con esto, se pretende simplemente dar un punto de partida introductorio a la discusión sobre la desintegración.

En virtud de lo anterior, observamos a lo largo de este documento que los atributos de equidad, certeza jurídica y eficiencia suelen ser sugeridos en la literatura como los principios rectores que debe cumplir un buen sistema tributario. Pero la dificultad en este caso radica precisamente en que, al ser principios, éstos deben dotarse de contenido, de ahí a que existan diferentes opiniones y posiciones de qué implica tener un sistema tributario con dichas características. En cualquier caso, parece haber cierta unanimidad que, al menos entre la equidad y la eficiencia, existe una suerte de contradicción: mientras obtenemos más de uno, obtenemos menos del otro, con lo que, al analizar los principios, debe ello tenerse en cuenta.

Ahora bien, en relación a la equidad y, bajo una concepción puramente económica, existen argumentos para plantear que el impuesto a la renta debe ser completamente integrado y que los contribuyentes, en definitiva, sean sólo las personas naturales. Sin embargo, estos argumentos podrían no ser ciertos en todos los casos (por ejemplo, en el caso de empresas grandes), y tampoco parecen tomar en cuenta el principio del beneficio (aquél que indica que todos quienes reciben beneficios directos del gasto público, como las empresas, deben concurrir a él). Por otro lado, desde una postura estrictamente jurídica, las empresas y sus propietarios son personas completamente independientes, y si entendemos la equidad con una mirada en sentido amplio, un impuesto corporativo quedaría justificado al tener éstas entidades una capacidad contributiva propia, cumpliendo así de manera independiente con el señalado principio. Con todo, sería deseable que se tomaran medidas para que las micro y pequeñas empresas no vieran aumentada de forma tan gravosa su carga tributaria.

En cuanto a la simplicidad, en segundo lugar, notamos que un sistema integrado implica necesariamente un grado de complejidad mayor en un doble sentido: (i) obliga a tener una serie de registros tributarios, *e.g.* FUT, RAP, RAI, *e;* (ii) implica

una sobrecarga administrativa para contribuyentes y la administración tributaria por la devolución de impuestos a aquellos contribuyentes que no alcanzan las tasas de IDPC a nivel personal en sus tasas marginales de IGC. En este sentido, un sistema desintegrado presentaría una serie de ventajas toda vez que no habría necesidad de llevar todos los registros propios de un sistema de imputación, así como tampoco de efectuar todos los años una devolución de impuestos.

En tercer lugar, pudimos concluir que, en principio, un sistema desintegrado conlleva una mayor pérdida de eficiencia en materia económica que frente a un sistema integrado, ya que implicaría soportar una carga tributaria superior. No obstante, la pérdida de eficiencia puede ser disminuida o incluso revertida a través de varias herramientas. Una de estas herramientas es establecer tasas de impuestos, ya sea a nivel corporativo y/o personal, que sean menores a las que operan en un sistema integrado, resultando la carga tributaria global soportada similar a la de dicho régimen. Esto haría que el sistema desintegrado fuera competitivo, tal como lo han demostrado los países que lo han adoptado. Otras herramientas son concebir fuertes mecanismos de incentivos a la inversión, por ejemplo, fomentar la investigación en I+D y potenciar la depreciación acelerada e instantánea.

Finalmente, la desintegración podría implicar una serie de desafíos importantes, sobre todo en un periodo de transición desde los regímenes actuales, siendo algunos de ellos la “Cláusula Chile” de los Convenios, y las utilidades actualmente retenidas en las empresas pendientes de tributación.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

AGOSTINI, C. (2011a). *“Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile, borrador para discusión”*, Santiago, Chile.

AGOSTINI, C., MARTINEZ C. Y FLORES, B. (2011b). *“Equidad tributaria horizontal en el impuesto al ingreso en Chile”*, Santiago, Chile.

AIDAN, W. Y SANGER, C. (2014). *“The historical development and international context of the Irish corporate tax system”*, A report commissioned by the Irish Department of Finance, EY, pdf [en línea] <<http://goo.gl/DCTSW7>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

AINSWORTH, A. (2016). *“Dividend Imputation: The International Experience”*, The Finsia Journal of Applied Finance, pdf, [en línea] <<http://goo.gl/Z1nJv>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

ARRELLANO, JP Y CORBO, V, C. (2013). “*Criterios a considerar para una reforma al sistema tributario chileno*” en *Tributación para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN, Santiago, Chile.

ATRIA, F. Y SALGADO, C. (2014). “*Impuestos, gasto público y derechos sociales*” en *Tributación en Sociedad*, Uqbar Editores, Santiago, Chile.

BANK, S. (2011). “*Anglo-American Corporate Taxation: Tracing the Common Roots of Divergent Approaches*”, Cambridge Tax Law Series, Cambridge University Press, pdf, [en línea] <<http://goo.gl/ZR5Um7>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

BARRA, P. (2006). “*Simplicidad de los Sistemas de Imposición: El caso de Chile*”, Documento preparado para el seminario “Estrategias Fiscales y Cohesión Social” de EUROSOCIAL, Buenos Aires, Argentina.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2014). “*Historia de la Ley 20.780*”.

BRILSFORD, T. Y DAVIS, K. (1995), “*Understanding Imputation*” (1995), University of Melbourne, Melbourne, Australia, pdf, [en línea] <<http://goo.gl/P3ZXYa>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

CHEYRE, H. (1986), “*Análisis de las Reformas Tributarias en la Década 1974-1983*”, presentado en Seminario “Temas Económicos de Hoy”, Centro de Estudios Públicos, N° 21, Santiago, Chile.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (1980)

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (2018), “*Ley de Incentivo Tributario I+D*”, [en línea] <<http://www2.corfo.cl/innova/leyid/Paginas/IncentivoTributario.aspx>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

DE GREGORIO, J. (2014). “*Notas sobre Reforma Tributaria*”, pdf, [en línea] <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138988>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

ENDRESS, S. (2005). “*La Renta y los Ingresos No Renta*”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.

FERREIRO, J. (1997). “*Curso de Derecho Financiero Español*”, 19va Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España.

GOBIERNO DE URUGUAY (2015), “*Sistema Tributario: Guía del Inversor*”, pdf, Promoción de Inversiones y Exportaciones [en línea] <<http://goo.gl/sHzbjo>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

HALLERBERG, M. (2002), “*The Political Economy of Taxation in Prussia, 1871-1914*”, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Alemania

JORRATT, M. (2000). “*Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno*”, SII, [en línea] <[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/tributarios16.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios16.htm)> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

JORRATT, M. (2013). “*Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*” en *Tributación para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN, Santiago, Chile.

KAIAS PHILLIPS (2015), “*Tax Facts - Imputation*” (2015), Australia, pdf, [en línea] <<http://www.kaiasphillips.com.au/static/uploads/files/imputation-wfpnswljzlr.pdf>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

KPMG (2017), “*New Tax Law – Initial Observations*” pdf, [en línea] <<https://home.kpmg.com/us/en/home/insights/2017/12/tnf-new-tax-law-initial-observations.html>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

LAZAR, S. (2010). “*Double Dividend Taxation Relief: A New View from the Corporate Income Tax Perspective*”, pdf, [en línea] <<http://anale.feaa.uaic.ro/anale/resurse/fin10lazar.pdf>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

MANKIW, N. (2002). “*Principios de economía*”, 2° edición, pdf, [en línea] <<http://listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu330-934A.pdf>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

MEZA, B. E IBACETA, D. (2007). “*El Principio Constitucional de Legalidad en Materia Tributaria*”, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, Chile.

MUSGRAVE, R. Y MUSGRAVE, P. (1992). “*Hacienda Pública: Teórica y Práctica*”, Quinta Edición, McGraw-Hill, Madrid, España.

MURPHY, L. Y NAGEL, T. (2002). “*The Myth of Ownership: Taxes and Justice*”, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos.

PEARCE, D. (1999). “*Diccionario Akal de Economía Moderna*”, Ediciones AKAL, Madrid, España.

PwC (2017), “*Worldwide Tax Summaries: Corporate Taxes 2017/2018*”, pdf, [en línea] <<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/worldwide-tax-summaries.html>>, (consultado el 27 de noviembre de 2018)



SAFFIE, F. (2011). *“Justicia Distributiva e Impuestos: La importancia del Derecho Tributario”*, Ponencia Universitat de Girona, Gerona, Cataluña.

SAFFIE, F. (2014). *“¡No cualquier Impuesto a la Renta!”* en *Tributación en Sociedad*, Uqbar Editores, Santiago, Chile.

SANHUEZA, C. (2014). *“Sistema Tributario Chileno: Características y Desafíos”* en *Tributación en Sociedad*, Uqbar Editores, Santiago, Chile.

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2016). *“Serie de Evasión de IVA 2003 - 2015”*, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, [en línea] <[http://www.sii.cl/estadisticas/evasion\\_iva\\_rt.pdf](http://www.sii.cl/estadisticas/evasion_iva_rt.pdf)> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2012). *“Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta de Primera Categoría: Serie años 2003 a 2009”*, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Estudios, [en línea] <[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/EstEvaIRPCEmpresas03\\_09\\_v20130326.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/EstEvaIRPCEmpresas03_09_v20130326.pdf)> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2012), Oficio N° 3434, del 18.12.2012.

SHERLOCK, M. Y MARPLES, D. (2014). *“Overview of the Federal Tax System”*, Congressional Research Service, pdf, [en línea] <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32808.pdf>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE (2001). Sentencia Rol N° 2.038.

VAN DEN TEMPEL, A.J. (1970). *“Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities”*, pdf, [en línea] <<http://aei.pitt.edu/40293/1/A4688.pdf>> (consultado el 27 de noviembre de 2018)

YALE UNIVERSITY PRESS, NEW HAVEN (2003). *“Second Treatise of Government”*, Estados Unidos.

YÁÑEZ, J. (2012). *“Elementos a considerar en una Reforma Tributaria”* en *Revista de Estudios Tributarios*, N° 6, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

YÁÑEZ, J. (2015). *“Tributación: Equidad y/o Eficiencia”* en *Revista de Estudios Tributarios*, N° 12, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

YÁÑEZ, J. (2015). *“Impuesto al valor agregado: Eficiencia y crecimiento”* en *Revista de Estudios Tributarios*, N° 13, Universidad de Chile, Santiago, Chile.