

A portrait of a middle-aged man with grey hair and a beard, wearing a dark blue suit, white shirt, and light blue striped tie. He has his arms crossed and is looking directly at the camera. The background is blurred, showing some greenery and a white railing.

Gonzalo Polanco\*

# Desintegración del Sistema Tributario

Elementos para una discusión

El día 7 de julio, el actual Gobierno presentó un proyecto de ley que introduce una serie de modificaciones a nuestra actual legislación tributaria. El mencionado proyecto propone cambios en diferentes cuerpos normativos, como el Código Tributario, y la Ley del IVA, por mencionar algunos. Por la cantidad y diversidad de propuestas, en estas líneas haremos referencia a uno de los puntos más relevantes de la discusión, que dice relación con la desintegración de nuestro sistema tributario.

Comencemos explicando el concepto. Éste está vinculado a la relación entre empresas y los propietarios de las mismas. Una empresa constituida como sociedad, por ejemplo, genera utilidades, y por ellas paga impuesto corporativo (en Chile, se denomina Impuesto de Primera Categoría). Después de haber pagado ese impuesto, estas rentas quedan a disposición para ser retiradas por los propietarios. Éstos, además, deberán pagar impuesto a la renta por los señalados retiros. Ese es el llamado “impuesto final”, que puede ser global complementario o adicional, según el domicilio y residencia en Chile por parte del contribuyente.

La razón de este pago a diferentes niveles deriva del hecho que, si bien el incremento patrimonial es uno, las personas que lo reciben son entidades diferentes: una es la empresa y otro es el propietario de la misma.

El sistema en el que la tributación de las empresas va por un carril diferente al de los propietarios se llama “desintegrado” o “clásico”, ya que la normativa de impuesto a la renta a nivel mundial surgió bajo este esquema.



Desde el punto de vista normativo, pareciera haber una lógica tras el sistema descrito. Personas diferentes deben pagar en forma separada el impuesto. No obstante, el asunto tiene un elemento económico importante a considerar: se genera doble tributación. Como se habrá deducido, en el escenario descrito, el incremento patrimonial que se ha esbozado fue solo uno, pero cambió de manos. Como existe esa doble tributación, la carga tributaria en estos sistemas –sin introducir ajuste alguno– es mayor.

Para evitar este fenómeno, se creó el sistema integrado. En éste, lo pagado por la empresa sirve como crédito a descontar de lo que paga el propietario de la empresa. Para que los lectores comprendan con mayor facilidad, existe una suerte de “vale de descuento” al momento en que el propietario paga sus impuestos, lo que permite reconocer el esfuerzo que realizó la empresa de pagar impuestos por esta utilidad.

El sistema integrado presenta algunas ventajas, al disminuir la carga total que afecta a una renta, ya que reconoce que el aumento patrimonial que hubo efectivamente fue uno. Sin embargo, no es un sistema libre de problemas. Para operarlo, es necesario llevar un estricto control de los créditos asociados a cada renta, lo que obliga a destinar tiempo en llenado de registros, aumentando el costo de cumplimiento tributario.

En ese contexto, lo que se ha buscado mejorar a nivel comparado son los mecanismos intermedios.

Para solucionar las dificultades que conlleva el sistema desintegrado, que están asociadas a un exceso de carga tributaria, se han creado sistemas “modificados”, que morigeran el problema de doble tributación. Uno es el sistema de exención de los dividendos a nivel de impuestos personales, es decir, que los retiros no sean gravados con impuestos finales. Otro es el sistema de inclusión parcial, en el que solo algunos dividendos son reconocidos para efectos de tributación final. Finalmente, un tercero, es el de tasas preferenciales para los dividendos y retiros.

Este último es el que propone el Gobierno en su proyecto de ley.

La idea propuesta por el ejecutivo implica que las empresas PYME paguen su impuesto de primera categoría sobre su renta líquida imponible, con una tasa de 25%.

Para aquellas empresas “grandes”, contempladas en la letra A) del artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, la tasa del señalado impuesto será del 25%, pero se aplicará una sobretasa del 2%. Dicha sobretasa se podrá rebajar en la medida que existan gastos asociados a I+D, que son definidos en la misma ley.

Para concretar la desintegración, se propone establecer en el artículo 63 bis de la Ley de la Renta, un impuesto a las rentas del capital. Esto corresponde a un tributo que afecta a todas las cantidades que se retiren desde las empresas que tienen contabilidad completa. Estas cantidades tributarían con una tasa del 22%, y se considerarán exentas del impuesto global complementario. El objetivo, por tanto, es que estas cantidades no queden sujetas al impuesto final, como cualquier otra, para evitar la doble imposición.

### UN TEMA DE DEBATE RECIENTE

El sistema totalmente integrado fue establecido en Chile en el año 1984, por medio de la Ley 18.293. Con anterioridad, se había

hecho un intento acotado para empresas de algunas categorías en el año 1954, sistema que duró muy poco tiempo, debido a las dificultades que tuvo para ser adecuadamente fiscalizado.

La integración se sostuvo con variados cambios hasta el año 2014, cuando se dicta la Ley 20.780. A través de esa reforma, se establecieron dos sistemas opcionales para grandes empresas: uno totalmente integrado, en que el propietario debía reconocer en el mismo año las utilidades en su impuesto final, haya habido retiro o no. El otro es el sistema parcialmente integrado, bajo el cual se puede seguir difiriendo los tributos finales, pero, como contrapartida, no se reconoce la totalidad del crédito pagado por la empresa, sino que solo el 65%.

La idea original del proyecto de ley presentado el año 2018 por la administración del ex presidente Piñera, fue volver a la integración completa del sistema tributario y eliminar el sistema de renta atribuida. Tras una discusión que duró más de 500 días, el año 2020, a través de Ley 21.210, se llegó a un acuerdo en el Senado para terminar con la renta atribuida, y dejar solo el régimen de integración parcial, manteniendo la posibilidad de recuperar solo el 65% de los créditos.

Hoy, la cuestión sobre desintegrar nuestra ley de la renta vuelve a la palestra pública. De un sistema totalmente integrado, que pasó a uno parcialmente integrado, llegaríamos a uno totalmente desintegrado.

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Debido a la falta de consensos en torno a este importante aspecto, conviene hacer referencia a la experiencia internacional sobre la materia.

Lo cierto es que no hay una regla general al respecto. La mayor parte de los países pertenecientes a la OCDE se encuentran

hoy en un sistema desintegrado clásico o modificado. No obstante, es posible encontrar Estados a los que normalmente vemos como referentes en políticas públicas, que funcionan con sistemas totalmente integrados, como Canadá o Australia. Por otra parte, algunos países transitaron desde un sistema totalmente integrado hacia uno desintegrado, como Alemania.

Por tanto, una conclusión al mirar la experiencia comparada es que no hay recetas únicas a las cuales se puede recurrir. Si fuese tan simple como adscribir a una regla de adaptarse “a la mayoría”, la decisión sería clara, pero el asunto es que cada sistema tributario debería adaptarse a las características del país en el que se inserta. Por lo mismo, la decisión no es obvia.

#### PROS Y CONTRAS

Como hemos indicado, la desintegración resulta ser un sistema más simple debido a que evita tener que llevar registros empresariales que controlen las utilidades pendientes de tributación y los créditos asociados a éstas. Por tanto, si una reforma tributaria buscara priorizar la simplicidad de nuestro sistema, éste es un camino a estudiar.

En nuestro país, la simplicidad de implementar la desintegración se morigera debido a dos fenómenos.

El primero de ellos es que Chile ha suscrito 37 tratados internacionales para evitar la doble tributación (algunos no están vigentes). Todos estos tratados tienen una cláusula, denominada “cláusula Chile”, que no hace aplicable las tasas preferenciales a los dividendos, en la medida que nuestro país siga reconociendo

como crédito los impuestos corporativos. En otras palabras, la cláusula Chile hace que no se apliquen tasas reducidas de impuestos, contempladas en los tratados a las remesas de dividendos al exterior.

Si se desintegra el sistema, la cláusula Chile deja de aplicarse y esto obligaría, en general, a renegociar los tratados. Para evitar este efecto, se ha señalado en las últimas reformas que la situación de los tratados permanece inalterable, lo que obliga a mantener tratamientos diferentes para contribuyentes domiciliados y no domiciliados en el país y, en el caso de estos últimos, diferenciar entre aquellos que están en países con tratado y los que están en lugares sin tratado. Como se desprenderá, efectuar estas distinciones no es tarea fácil.

El segundo tema a enfrentar viene con la historia. Desde el año 1984, algunos propietarios de empresas tienen utilidades retenidas en las compañías, las que están pendientes de tributación. Las estimaciones que se han hecho de los montos registrados en estos documentos dan cuenta de cifras que podrían superar el PIB de un año de nuestro país.

Estos números resultan tentadores para cualquier gobierno que necesite recaudar recursos. La dificultad de hacer tributar estas sumas radica en el hecho que no conocemos exactamente cuál es la composición efectiva de esos registros. Puede que haya algo de caja, pero también puede existir un monto no menor de inversiones. El que no exista caja no contraría el espíritu de la ley. Precisamente, el sistema se diseñó como un incentivo para que los propietarios no retiraran recursos de las empresas, dejando aquellos ahí y, con ese dinero, hicieran inversiones. Por tanto, no resultaría

---

***La cuestión sobre desintegrar nuestra ley de la renta vuelve a la palestra pública. De un sistema totalmente integrado, que pasó a uno parcialmente integrado, llegaríamos a uno totalmente desintegrado.***

---



razonable que el Estado los obligara ahora, años después, a desprenderse de esas inversiones para pagar un impuesto.

Reiteramos: no existe mucha claridad sobre qué es lo que hay detrás de esos registros. Como muchas veces sucede en temas de políticas públicas, es posible que resulte necesario tomar decisiones sin la suficiente información disponible.

En este aspecto, es importante tomar una decisión, porque, de no hacerlo, se seguirán acumulando utilidades en los registros empresariales, a la espera de que esas utilidades sean retiradas, hecho que no siempre sucede.

A pesar que el suscrito ha señalado estar de acuerdo con la desintegración, se debe reconocer que terminar con el sistema integrado o semi integrado no es un imperativo técnico. Hay países que, conscientemente, han decidido asumir los costos que éste tiene para adoptarlo en forma permanente. Pero la decisión ha sido fruto de una política pública consensuada, que ha permitido encarar los efectos colaterales que acarrea el sistema.

En nuestro país, lamentablemente, la mantención de un sistema semi integrado resulta más bien la consecuencia de la falta de acuerdo respecto de la ruta que debe transitar.

El sistema integrado establecido en el año 1984 no resultaba el adecuado para algún segmento de los tomadores decisiones, quienes propusieron el año 2014 pasar a un sistema diferente, parecido al que tenía Chile antes de la década del ochenta. Este acuerdo no se logró, por lo que se dejaron dos regímenes generales y opcionales, que rigieron entre la vigencia de la Ley 20.780 de 2014 y la Ley 21.210 de 2020 (sin incluir los

periodos de transición). Finalmente, el 2020 se dejó solo un sistema, que no era integrado ni desintegrado, sino que parcialmente integrado, como muestra evidente del permanente zigzaguar de nuestra normativa.

A la hora de planificar nuestro sistema para un mediano plazo, conviene recordar que hay países que han pasado por las mismas preguntas y han conformado comisiones transversales que hacen recomendaciones.

El método no es nuevo. En la década del setenta, la entonces comunidad europea le solicitó a AJ Van Den Tempel formular proposiciones acerca de cuál era el mejor sistema para este tipo de países. El trabajo concluyó con el libro "Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities", del año 1970, que aún es referente en la materia. El año 2011, el Reino Unido concluyó su trabajo con la comisión Mirrlees, que, al alero del Instituto de Estudios Fiscales de dicho país, efectuó una revisión completa del sistema tributario.

Tal vez sería hora de emular esas buenas experiencias en la materia.



**Gonzalo Polanco**

Director Centro de Estudios Tributarios  
Académico Departamento de Control de  
Gestión y Sistemas de Información  
Facultad de Economía y Negocios  
Universidad de Chile