

Hermann González @

Solicitud de propuesta

To: Jorge F. Desormeaux

1377 Box 10, Colón, November 12, 2010 (UTC-04:00)



Estimado Jorge:

El Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, solicita que el Consejo Fiscal proponga, en el marco de las funciones y atribuciones que le asigna la ley, medidas que califiquen como transitorias de reversión automática que podrían implementarse.

En relación con este tipo de medidas, el Informe del Comité Corbo del año 2011, plantea lo siguiente (pág. 85):

Medidas que se revierten en forma automática (anticipos o diferimientos de impuestos) y que tienen únicamente un efecto caja sobre la recaudación entre un año y otro. Un ejemplo de estas medidas corresponde a la reducción de Pagos Provisionales Mensuales del Impuesto a la Renta durante 2009, con un efecto inverso en la Operación Renta de 2010. El tratamiento apropiado sería, entonces, no tratarlo como menores ingresos en el 2009 ni como mayores ingresos en 2010.

Esperamos contar con su respuesta a la brevedad posible.

Atentamente,



Hermann González Bl
Coordinador Administrativo
Unidad de Asesoría

Ministerio de Hacienda
(56) 2 28282015
hgonzalez@hacienda.cl

M. HACIENDA OF PARTES
20.11.2019 12:16



Santiago, 20 de noviembre 2019

17

SR. IGNACIO BRIONES
MINISTRO DE HACIENDA
Presente.-

De mi mayor consideración:

En respuesta a su solicitud al Consejo Fiscal Autónomo, enviada por intermedio del Coordinador Macroeconómico del Ministerio de Hacienda con fecha 12 de noviembre, referida a identificar medidas tributarias transitorias de reversión automática que operen bajo la metodología vigente del Balance Estructural, adjuntamos la minuta técnica que contiene el análisis de este Consejo sobre la materia.

Se despide muy atentamente,

A handwritten signature in dark ink, which appears to read 'Jorge Desormeaux', is positioned above a horizontal line.

Jorge Desormeaux
Presidente Consejo Fiscal Autónomo

Identificación de Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática

El presente documento técnico tiene como objetivo identificar medidas tributarias transitorias de reversión automática que operen bajo la metodología vigente del Balance Estructural, para lo cual se revisan las medidas que se han implementado en Chile y la experiencia internacional, que cumplan con dichas características.

En el artículo 7 del Decreto Exento N° 145 de 2019, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba Metodología, Procedimiento y Publicación del Cálculo del Balance Estructural, se establece que las llamadas “medidas tributarias transitorias de reversión automática” se excluyen de la base para estimar los ingresos estructurales y, por lo tanto, no afectan el Balance Estructural. Dichas medidas están definidas en el artículo 7.4, el cual indica que son “aquellas modificaciones transitorias sobre la base o la tasa de algún impuesto, que signifiquen una pérdida o una ganancia en los ingresos fiscales del año, pero que a la vez dicha medida considere revertir automáticamente el impacto en los ingresos fiscales al ejercicio siguiente de su aplicación”. De esta forma, se pueden entender estas medidas como un traspaso de liquidez de un año a otro, sin que su exclusión (o inclusión) en el año que se implementa la medida y la reversión al año siguiente, afecte la trayectoria del Balance Estructural.

El Consejo deja constancia que en este documento solo identifica medidas que cumplen con la normativa vigente para ser calificadas como “medidas tributarias transitorias de reversión automática”, por lo que no se está manifestando sobre su mérito ni sobre su eventual implementación.

Experiencia en Chile

En 2009, para hacer frente a la crisis financiera global, el Gobierno implementó un paquete de estímulo fiscal que incluyó las siguientes medidas tributarias transitorias de reversión automática:

- i) Anticipo Devolución Renta para contribuyentes del global complementario (ver artículo 2 de la Ley N° 20.326);
- ii) Rebaja Transitoria Pagos Provisionales Mensuales (PPM) de 1a Categoría (ver artículo 5 de la Ley N° 20.326); y
- iii) Declaración Mensual Crédito SENCE (ver artículo 6 de la Ley N° 20.326).

En los Anexos 1, 2 y 3 de este documento, se transcriben los artículos legales referidos a las medidas i), ii) y iii), respectivamente, todos los cuales explicitan el mecanismo de reversión automática, condición requerida para tener certeza que cumplen con esta condición.

Complementariamente, frente a la coyuntura actual que enfrenta el país, el Servicio de Impuestos Internos ha anunciado un conjunto de medidas tributarias para apoyar a personas y empresas¹, dentro de las cuales se encuentra la “Postergación en la Declaración y Pago del IVA”. Al respecto, el Consejo considera que, si la postergación del pago del IVA ocurre desde un ejercicio hasta el año siguiente, ella puede ser considerada como una “medida tributaria transitoria de reversión automática” debido a que significa el traspaso de liquidez de un año a otro.

Como antecedente adicional para Chile, cabe mencionar:

- La Comisión Corbo (2011) señala que un ejemplo de medida tributaria transitoria de reversión automática corresponde a la reducción de Pagos Provisionales Mensuales (PPM) del Impuesto a la Renta durante 2009, con un efecto inverso en la Operación Renta de 2010. Al respecto, señala que “el tratamiento apropiado sería, entonces, no tratarlo como menores ingresos en el 2009 ni como mayores ingresos en 2010.”
- Marcel et al (2012) señalan que “el ejemplo más claro de este tipo de medidas es el mencionado anticipo de devoluciones de impuestos y la rebaja de la tasa de PPM. Estas medidas tienen el propósito de aumentar el ingreso disponible de los contribuyentes este año en vez del próximo año donde se realizaba el cálculo total de los impuestos y la devolución de las retenciones realizadas. En la práctica el gobierno devuelve una parte de las retenciones por sobre el impuesto calculado en el 2009 y un menor porcentaje el 2010, pero ello no afecta el nivel de recaudación efectiva del gobierno. Ello requiere aplicar el ajuste inverso durante el año fiscal siguiente en el cálculo del Balance Estructural y mantener el efecto de las rebajas o aumentos de impuestos de decisión política”.

¹ Con fecha 21 de octubre, el SII anunció que permitirá a personas, micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país hacer su declaración de IVA del mes de septiembre hasta el 31 de octubre, condonando los intereses y multas por el retardo en la declaración y pago. Posteriormente, el SII ha informado que la declaración de IVA correspondiente al mes de septiembre podrá realizarse hasta el 10 de noviembre sin ningún tipo de recargo; mientras que la declaración correspondiente al mes de octubre podrá realizarse hasta el 10 de diciembre, sin ningún tipo de recargo (ver Resolución Exenta 124 del Servicio de Impuestos Internos).

Experiencia Internacional

Existen pocos ejemplos en la experiencia internacional de medidas tributarias transitorias de reversión automática. Diversos autores que han realizado una recopilación de información sobre estas materias llegan a esta misma conclusión.²

En el reporte de la Comisión Europea (2015) se aborda el tema de las medidas transitorias desde una perspectiva conceptual y de aplicación en la práctica. En el documento se identifica a las llamadas medidas transitorias de reversión automática, como aquellas decisiones que implican un cambio excepcional en la oportunidad de los ingresos, que crea un “*peak*” (positivo o negativo) transitorio en los ingresos fiscales, que luego se revierte.

Dicho documento señala que un ejemplo típico sería una decisión de cambiar excepcionalmente el momento de pago anual recurrente de la “subvención a la inversión” (en inglés “*investment grant*”), por lo que no paga un año mientras lo paga dos veces al año siguiente. Con una operación de este tipo se crea una caída temporal en el gasto en el primer año, que está completa y simétricamente compensado por un aumento del gasto al año siguiente. Tanto el impacto reductor del déficit en el primer año y el impacto creciente de déficit el año siguiente, deben ser clasificados como efectos transitorios.

² Tanto los trabajos de Marcel et al (2012) como de la Comisión Corbo (2011) señalan que en la literatura de Balance Estructural prácticamente no existen referencias a medidas tributarias transitorias, las que incluyen las de reversión automática.

Anexo 1: Anticipo Devolución Renta para contribuyentes del global complementario

En el artículo 2 de la Ley N°20.326 se indica la “medida tributaria transitoria de reversión automática” sobre el “Anticipo Devolución Renta para contribuyentes del global complementario”, la cual se transcribe a continuación.

Artículo 2°.- Autorízase a los contribuyentes del Impuesto Global Complementario a percibir un anticipo de la devolución de impuesto a la renta que pudiere corresponderles por el año tributario 2010, el que será pagado en el mes de septiembre de 2009, con sujeción a los requisitos que a continuación se indican:

- a) Que en el año tributario 2009 les haya correspondido la devolución del saldo que resultó a su favor conforme a lo establecido en el artículo 97 de la Ley sobre Impuesto a la Renta y que hayan presentado ese año su declaración anual de impuestos.
- b) Que lo soliciten por medios electrónicos con anterioridad al 15 de septiembre de 2009, en la forma y plazo que establecerá el Servicio de Impuestos Internos mediante resolución, la que deberá dictarse en un plazo no superior a seis meses contados desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

El anticipo será por el equivalente al 50% de la tercera parte de la suma de las devoluciones del saldo a que se refiere el artículo 97 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, a que tenga o haya tenido derecho el contribuyente por los años tributarios 2007, 2008 y 2009. Para estos efectos, las devoluciones se convertirán a unidades tributarias mensuales, considerando el valor de la unidad del mes de marzo del año tributario respectivo, y reconvirtiéndolas a pesos considerando el valor de la unidad tributaria del mes de agosto de 2009. En ningún caso, el monto del anticipo será superior a \$250.000 por cada contribuyente, ni procederá si la suma resultante conforme a las disposiciones de este artículo fuese inferior a \$20.000.

No tendrán derecho al anticipo los contribuyentes que:

- a) Al 31 de julio de 2009 no hayan concurrido a uno o más requerimientos del Servicio de Impuestos Internos, o
- b) Se encuentren denunciados, querellados o cumpliendo la pena correspondiente por delitos tributarios.

Los contribuyentes que perciban el anticipo deberán incluirlo en su declaración de impuestos anuales a la renta del año tributario 2010, reajustado de acuerdo con el porcentaje de variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior a la fecha de pago del anticipo y el mes anterior al de dicha declaración. Para todos los efectos, este anticipo tendrá el carácter de Impuesto Global Complementario de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

La obligación de pago del anticipo a que se refiere este artículo, no será compensada por el Tesorero General de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 6° del decreto con fuerza de ley N°1, de 1994, de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado del Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, pero será objeto de las retenciones judiciales que procedan.

Anexo 2: Rebaja Transitoria PPM 1a Categoría

En el artículo 5 de la Ley N°20.326 se indica la “medida tributaria transitoria de reversión automática” sobre la “Rebaja Transitoria PPM 1a Categoría”, la cual se transcribe a continuación.

Artículo 5°.- Rebájense transitoriamente los pagos provisionales mensuales del Impuesto de Primera Categoría cuyas tasas se ajusten anualmente, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974, que deban declararse y pagarse por los ingresos brutos percibidos o devengados a partir del mes de enero de 2009 y hasta el mes de diciembre de 2009, ambos incluidos, de la siguiente forma:

- a) En 15%, respecto de la cantidad que corresponda pagar a los contribuyentes que en el año calendario 2008 hubiesen obtenido ingresos brutos totales iguales o inferiores al equivalente a 100.000 unidades de fomento, y
- b) En 7%, respecto de la cantidad que corresponda pagar a los contribuyentes que en el año calendario 2008 hubiesen obtenido ingresos brutos totales superiores al equivalente a 100.000 unidades de fomento o que hayan iniciado actividades a partir del 1 de enero de 2008.

Para los efectos de lo establecido en este artículo, los ingresos brutos de cada mes se expresarán en unidades de fomento según el valor que haya tenido dicha unidad el último día del mes a que correspondan.

La rebaja transitoria del monto de los pagos provisionales mensuales dispuesta en este artículo, no se considerará para los efectos de fijar las tasas de pagos provisionales mensuales que deban aplicarse a partir del mes de mayo de 2010, las que se determinarán conforme a las reglas generales del artículo 84 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

La rebaja transitoria de pagos provisionales dispuesta en este artículo, será incompatible con la aplicación de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que permita rebajar las tasas determinadas conforme al referido artículo 84, ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 90, ambos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Anexo 3: Declaración Mensual Crédito SENCE

En el artículo 6 de la Ley N°20.326 se indica la “medida tributaria transitoria de reversión automática” sobre la “Declaración Mensual Crédito SENCE”, la cual se transcribe a continuación.

Artículo 6°.- Autorízase por el año 2009 a los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que conforme a lo dispuesto por la ley N° 19.518, tengan derecho a deducir, como crédito contra el referido impuesto, los gastos incurridos en el financiamiento de programas de capacitación desarrollados en el territorio nacional a favor de sus trabajadores, para efectuar tal deducción contra los pagos provisionales mensuales, de acuerdo a las siguientes reglas:

a) El monto a deducir como crédito en la declaración de cada mes, será el menor entre:

i) El de los gastos de capacitación que el contribuyente haya efectuado en el mes que corresponda a la declaración en que se lleve a cabo la deducción, que cumplan con los requisitos dispuestos por la ley N°19.518, y sus normas reglamentarias;

ii) El equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles a que se refiere la ley N°19.518, y sus normas reglamentarias, del mes que corresponda a la declaración en que se efectúa la deducción. Dichas remuneraciones deberán acreditarse, a solicitud del Servicio de Impuestos Internos, mediante los libros de remuneraciones del contribuyente, planillas de pagos de cotizaciones u otros antecedentes, en la forma y plazo que éste determine, y

iii) El que resulte de dividir, el crédito por gastos de capacitación de la ley N°19.518 imputado por el contribuyente al Impuesto de Primera Categoría en el año tributario anterior, por doce, o por el número menor de meses en que el contribuyente hubiese efectuado actividades en el año comercial respectivo. Para estos efectos, el crédito imputado en el año anterior se reajustará en el porcentaje de variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre el mes de noviembre del año anterior a la declaración anual que corresponda y el mes anterior a la declaración mensual en que se efectúe la deducción. En el caso que en el año tributario anterior, el contribuyente no hubiese imputado crédito por gastos de capacitación, este monto será el equivalente a 5% de los pagos provisionales que deban pagarse en la declaración respectiva.

b) El crédito determinado conforme a lo dispuesto en la letra anterior se imputará a los pagos provisionales mensuales que deban declararse y pagarse en el mes respectivo. Si de esta imputación resultare un remanente, éste podrá deducirse de la misma forma en el período mensual inmediatamente siguiente, conjuntamente con el crédito de ese mes, de haberlo, y así sucesivamente, hasta los pagos provisionales mensuales que correspondan al mes de diciembre de ese mismo año comercial. El remanente se reajustará en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor entre el mes respecto del cual se generó dicho remanente y el mes a que correspondan los pagos provisionales a los que se imputa. Si al efectuar la imputación señalada respecto de los pagos provisionales mensuales que correspondan al mes de diciembre del año comercial respectivo resulta un remanente, éste podrá imputarse en la declaración anual en los términos del artículo 88 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Con todo, la suma de los créditos imputados en el año conforme a este artículo y reajustados de acuerdo a lo establecido en el literal b) del inciso anterior, no podrá exceder del monto del beneficio que se determine conforme a lo dispuesto por la ley N°19.518, por lo que, de producirse un exceso, el contribuyente deberá restituirlo en su declaración anual de impuestos respectiva. La suma que se deba reintegrar conforme a lo dispuesto precedentemente, debidamente reajustada en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al de su declaración y pago y el de la referida declaración anual, se considerará para tales efectos, y para la aplicación de sanciones, como un impuesto sujeto a retención o recargo. Si de la comparación entre la suma de los créditos imputados mensualmente en el año y el crédito determinado conforme a la ley N°19.518, resulta una diferencia a favor del contribuyente, ésta se imputará en la declaración anual respectiva de acuerdo a lo dispuesto por la referida ley.

Lo dispuesto en este artículo regirá respecto de los pagos provisionales que deban declararse y pagarse a partir del mes subsiguiente al de la publicación de esta ley en el Diario Oficial, por los contribuyentes que tengan la calidad de facturadores electrónicos, utilicen el portal para micro, pequeñas y medianas empresas habilitado por el Servicio de Impuestos Internos en Internet y, en todo caso, deban presentar sus declaraciones mensuales de impuestos por Internet, quienes podrán efectuar la deducción a que se refiere este artículo respecto de los pagos provisionales obligatorios que deban declararse y pagarse a contar de dicho mes. Respecto de los demás contribuyentes, lo dispuesto en este artículo regirá a contar de la declaración que corresponda al mes siguiente al de publicación en el Diario Oficial de la resolución del Servicio de Impuestos Internos que comunique la disponibilidad del mecanismo de deducción para las declaraciones efectuadas mediante formularios impresos, la que deberá dictarse en un plazo no superior a tres meses contados desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial. Los gastos de capacitación en que el contribuyente haya incurrido entre el 1 de enero de 2009 y la fecha en que pueda acceder a la deducción autorizada en este artículo, conforme a la vigencia establecida en este inciso, podrán deducirse, reajustados de la forma prevista en el literal b) del inciso primero para los remanentes, a contar de la primera declaración mensual en que se autoricen tales deducciones.

No obstante la vigencia transitoria dispuesta en el inciso primero, los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta podrán efectuar la deducción autorizada en este artículo, en los años 2010 y siguientes, siempre que, en el respectivo año tributario anterior, hubiesen obtenido ingresos brutos totales iguales o inferiores al equivalente a 100.000 unidades de fomento. Para estos efectos, los ingresos brutos de cada mes se expresarán en unidades de fomento según el valor que haya tenido dicha unidad el último día del mes a que correspondan.

Bibliografía

Marcel M., Cabezas M. y Piedrabuena B. (2012), "Recalibrando la Medición del Balance Estructural en Chile", Banco Interamericano del Desarrollo, IDB-PB-168.

Corbo V., Caballero R, Marcel M., Rosende F, Schmidt-Hebbel K., Vergara R. y Vial J. (Comisión Corbo) (2011), "Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal", Informe Final del Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile.

Comisión Europea (2015), "Report on Public Finance in EMU", Institutional Paper 014, December 2015.