



Reforma Tributaria:

Un País más Solidario, con
Sustentabilidad Fiscal



Reforma Tributaria: un País más Solidario, con Sustentabilidad Fiscal

I. Objetivos y Metas de la Reforma Tributaria

Para alcanzar el desarrollo, Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas. La principal, es una profunda reforma educacional que permita desterrar el lucro, asegurar calidad, alcanzar la gratuidad universal y generar una mayor integración social.

Estas transformaciones significarán un importante incremento del gasto público. Evidentemente, esto implica la necesidad de realizar una reforma tributaria para contar con ingresos permanentes que permitan alcanzar una sustentabilidad fiscal.

La Reforma Tributaria que proponemos tiene cuatro objetivos:

1. Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.
2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.
3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.
4. Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

La meta de recaudación del conjunto de las medidas de la Reforma Tributaria será de 3% del PIB. Esta meta se descompone en 2,5% del PIB provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,5% del PIB de medidas que reducen la evasión y la elusión.

Esto es hacer propuestas responsables frente al país, que permitan avanzar sólidamente en las transformaciones que Chile necesita.

II. Debate Macroeconómico: Reforma Tributaria y Crecimiento Económico

Se ha intentado vincular la propuesta de reforma tributaria con una disminución en el ritmo de crecimiento. Esto no es efectivo. En primer lugar, la tributación es sólo uno de los elementos que inciden sobre la inversión. La literatura sobre el tema concluye que los atributos más relevantes que afectan la inversión son:

1. La cohesión social y la estabilidad política,
2. La calidad y credibilidad de las instituciones públicas,



3. La accesibilidad y competitividad de los mercados, entre otros los financieros,
4. La infraestructura y,
5. Una adecuada legislación económica.

En segundo lugar, existen estudios para Chile que establecen que aumentos en la tasa de impuesto a la renta no afectan significativamente las decisiones de inversión. A lo más, el impacto se limita a las empresas más pequeñas, que ciertamente tienen una mayor dificultad de acceso al financiamiento. Aun así, el impacto estimado sobre estas empresas es muy acotado.

Adicionalmente, Chile tiene una carga tributaria baja, aún si se la compara con países desarrollados al momento de contar con un PIB per cápita similar al que nuestro país tiene en la actualidad. Las modificaciones que aquí anunciamos, con una elevación de la carga tributaria de 3 puntos del PIB, comienzan a cerrar esta brecha, quedando aún por debajo del promedio de los países de la OECD, al momento en que contaban con nuestro actual PIB per cápita.

III. Reducción de la Evasión y Elusión

En los últimos años, el SII ha sufrido un estancamiento en su proceso modernizador e incluso un retroceso en áreas claves, como la fiscalización y la inversión tecnológica.

El resultado de esto ha sido un incremento de la tasa de evasión, a niveles superiores al 20% en el caso del IVA. Esto, luego que en la década pasada estuviera bajo el 10%, cifra comparable con la de los países desarrollados con mejor cumplimiento tributario.

Las medidas serán las siguientes:

En primer lugar, una mayor efectividad de la fiscalización, mediante el fortalecimiento de:

1. Las áreas de delitos tributarios y facturas falsas,
2. Las actividades de presencia fiscalizadora en terreno,
3. La fiscalización de contribuyentes de altos ingresos y,
4. Las actividades de análisis de riesgo e inteligencia fiscal, que permita, sobre la base del análisis de la información disponible de distintas fuentes de datos, identificar a los contribuyentes de mayor riesgo.

En segundo lugar, proveer de más recursos y fortalecer las atribuciones del Servicio de Impuestos Internos (SII):

1. Aumentando la dotación de fiscalizadores.



2. Revisando y fortaleciendo las facultades de fiscalización y de acceso a información con que cuenta el SII.
3. Revisando el nivel de las sanciones y uniformando y transparentando la política de condonaciones.
4. Incrementando la inversión en tecnología para, entre otras cosas, hacer viable la masificación de la factura electrónica.
5. Incorporando al Código Tributario una Norma General Anti-elusión, que permita sancionar a aquellos que incurran en esta práctica sólo a razones tributarias, y no por la naturaleza de su actividad económica.
6. Incorporando una norma, complementaria con la anterior, que permita sancionar a los asesores tributarios que colaboren en las actividades de elusión.

La estimación de recaudación producto de estas medidas se estima en 0,51% del PIB en régimen.

IV. Cambios a la Estructura Tributaria

Impuesto a la Renta

El mecanismo del FUT con que hoy cuenta Chile, no existe en ninguna parte del mundo. Se trata de una fórmula surgida en los años 80, posterior a la crisis vivida en esa década, que obedece a las condiciones económicas específicas de ese momento en nuestro país, en especial, debido a las restricciones financieras que enfrentaron las empresas en dicha década en Chile.

El sistema de impuesto a la renta se caracteriza por tener una tributación de las rentas del capital baja, con algunas franquicias tributarias mal diseñadas, que se superponen entre sí. Una parte de la estructura de incentivos, como es el caso del FUT, algunos regímenes especiales o el tratamiento del ahorro, se han desviado sustancialmente de sus objetivos iniciales y se han convertido en fuentes de elusión e incluso de evasión de impuestos.

Elevaremos, en forma gradual, la tasa del impuesto a las empresas de 20% a 25% en un plazo de 4 años. Ésta seguirá operando como un anticipo de los impuestos personales, manteniéndose así la integración de impuestos entre empresas y personas.

Los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran (el sistema operará en base devengada). Esta medida será implementada a partir del cuarto año de la reforma. De esta forma se termina con el actual mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT).



Reduciremos, en forma gradual, la tasa máxima de los impuestos personales, del 40% actual a un 35%, en el plazo de cuatro años.

Respecto del FUT acumulado o histórico, se propone mantener la regla impositiva vigente hoy. Esto quiere decir que, a partir del año en que comienza el nuevo régimen de tributación, al cuarto año de la reforma, estas utilidades tributarán en la medida en que sean retiradas.

La estimación de recaudación producto de estas medidas de impuesto a la renta es de 1,92% del PIB en régimen.

Incentivos al ahorro y la Inversión

Incentivo a la Inversión de las Empresas

Frente a los cambios anunciados en el impuesto a la renta, debemos tener un particular cuidado con la inversión, introduciendo mecanismos modernos, que superen la situación actual de elusión.

A partir del cuarto año de implementación de la reforma, coincidiendo con el cierre del FUT, entrará en vigencia un mecanismo de Depreciación Instantánea, con el objeto de incentivar la inversión en las empresas. Este consiste en que las empresas podrán descontar íntegramente de las utilidades la inversión total del año en curso.

Esta es una medida que corresponde al Chile de hoy: i) es un incentivo mayor a la inversión que el sistema de tributación que actualmente nos rige y; ii) elimina muchas de las actuales prácticas de evasión y elusión.

Incentivo al Ahorro de las Personas

Eximiremos de impuestos a las personas por las ganancias percibidas con el ahorro que realicen en instrumentos financieros, hasta un tope correspondiente a rentabilidad de instrumentos sin riesgo. De esta forma, se premia el ahorro al que acceden normalmente las personas de ingresos medios.

Se estima que estas medidas para incentivar ahorro e inversión significarán una pérdida de recaudación de 0,21% del PIB en régimen.



Medidas Orientadas a las PyMEs

Incentivo a la Inversión de las Pymes

Proponemos ampliar y potenciar el sistema simplificado bajo el cual tributan las PYMES, establecido en el artículo 14 ter de la Ley de la Renta. Actualmente, pueden acceder a este sistema las empresas individuales, que pagan IVA y que tengan ventas anuales inferiores a 5.000 UTM. Ampliaremos este beneficio a todas las empresas con ventas anuales inferiores a 14.500 UTM, sean empresas individuales o personas jurídicas, e independiente de sus obligaciones respecto del IVA.

Este sistema ofrece como beneficios para las PYMES:

1. La inversión se rebaja de las utilidades de una sola vez (depreciación instantánea), cuestión importante dado que este beneficio estará disponible para las PYMES en el primer año de la Reforma.
2. Se ahorran los costos de llevar contabilidad completa, que para muchas empresas pequeñas pueden ser mayores que los impuestos pagados.
3. El SII puede preparar y proponer la declaración anual para cada empresa, facilitando más aún el pago de impuestos.

Todas las modificaciones a este régimen comenzarán a regir desde el primer año de aprobada la ley.

Paralelamente, se propone derogar otros regímenes simplificados, que han sido utilizados con objetivos de evasión y elusión del impuesto a la renta de empresas de mayor tamaño y que no se han traducido en beneficios significativos para las PyMEs (renta presunta, 14 bis y 14 quater).

Por esta medida y por la aplicación de los cambios en el impuesto a la renta, los pagos finales de impuestos para los empresarios se aplican de acuerdo a la tasa de las personas, por lo cual las Pyme no van a desmejorar su situación impositiva.

Más aún, mejoran su situación impositiva final si invierten, dada la aplicación del mecanismo de depreciación instantánea.



Trato Preferente para las Pymes

Por otra parte, uno de los principales problemas que afecta a las PYMES es el trato abusivo que reciben de las grandes empresas, las que les pagan sus productos o servicios a 90 o más días de plazo, en circunstancias que las PYMES deben pagar el IVA al mes siguiente de emitidas sus facturas.

Con el fin de dar un trato equitativo y aliviar los problemas de liquidez que esta situación genera a las PYMES, realizaremos un cambio de sujeto en el pago del IVA. Esto significa que las grandes empresas, que realicen compras a plazo a sus proveedores, serán las responsables de pagar una proporción del IVA de dichas operaciones.

Se estima que estas dos medidas de incentivo a las PYMES significarán una pérdida de recaudación de 0,18% del PIB en régimen.

Otras Medidas Impositivas

Medio Ambiente

Como una forma de desincentivar la compra de vehículos particulares que utilizan petróleo diésel y también aquéllos de alta cilindrada, se propone establecer un impuesto proporcional a la misma, que se pagaría anualmente junto con el permiso de circulación, diferenciado según el combustible utilizado.

El uso de petróleo diesel en la industria también genera efectos negativos por la contaminación que producen. Por ello, se eliminará la devolución del impuesto al diesel para la industria. Esta medida también operará como una forma de estimular el cambio hacia tecnologías limpias.

Las PYMES no serán incluidas en esta modificación.

Impuestos Correctivos

Proponemos reemplazar el actual impuesto a las bebidas alcohólicas por un impuesto específico, igual a 20 UTM por cada 100 litros de alcohol puro incluido en cada tipo de bebida. Esta tasa se encuentra en torno al promedio de las establecidas en los países de la OECD.

Además, proponemos reemplazar el actual impuesto a los cigarrillos por un impuesto específico por cantidad, que mantenga la recaudación en su nivel actual. La medida resulta ser un claro desincentivo al consumo y es una forma de aportar a la salud pública desde los impuestos.



Impuestos Indirectos

Terminaremos con la elusión del pago del IVA en la venta de bienes inmuebles nuevos. Para esto se gravarán todas las transacciones de inmuebles, entre constructoras, inmobiliarias y otros agentes intermedios, anteriores a la venta que se realice al consumidor final.

Asimismo, proponemos restringir el crédito especial de IVA para empresas constructoras, limitándolo sólo a viviendas con precios inferiores a las 2000 UF.

Aumentaremos en el plazo de dos años el impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%. Se mantiene la situación actual para las PYMES, las que pueden recuperar el impuesto descontándolo de su pago de IVA mensual.

Otras Propuestas

Derogar, para los nuevos proyectos de inversión, el DL 600, Estatuto de la Inversión Extranjera. Dicho estatuto en la actualidad no se usa. Eliminarlo significa ratificar la estabilidad institucional de Chile para las inversiones extranjeras.

El mercado de capitales en Chile se ha desarrollado y profundizado. Una de las medidas de política pública que ha contribuido a alcanzar este estado, fue la creación de los Fondos de Inversión Privados (FIP), que tienen como objetivo desarrollar el mercado de inversión de riesgo. Sin embargo este mecanismo lamentablemente ha sido mal empleado por algunos agentes en el mercado. Un ejemplo de esta situación, es que algunas empresas venden su propiedad con una ganancia de capital, traspasan las acciones de ésta a uno de estos fondos y la ganancia queda en el FIP, de esta manera eluden el impuesto a las empresas debido a las franquicias que tienen los FIP. Por tanto, modificaremos la tributación de los Fondos de Inversión Privados, asimilándola a la tributación de las empresas para cerrar potenciales fuentes de elusión.

Se estima que el conjunto de estas Otras Medidas Impositivas generan en régimen una recaudación de 0,97% del PIB.



Cuadro Resumen Recaudación en Régimen
(% del PIB)

Medida	Recaudación (% del PIB)
1.Reducción de la Evasión y Elusión Tributaria	0,51
1.Cambios a la Estructura Tributaria	2,50
2.1 Impuesto a la Renta	1,92
2.2 Incentivos al Ahorro y la Inversión	-0,21
2.3 Medidas Orientadas a las PYMES	-0,18
2.4 Otras Medidas Impositivas	0,97
Total Recaudación en Régimen	3,01