



REFORMA TRIBUTARIA EN CHILE

La visión de la Federación de Trabajadores de Hacienda

2013

Generalidades

La razón que deja al descubierto la urgente necesidad de una reforma tributaria integral en Chile es, sin lugar a dudas, la mala distribución del ingreso. Y para lograr un modelo más equitativo en este ámbito hay diferentes caminos, ninguno recorrido con eficiencia y sentido de justicia social en nuestro país en los últimos 40 años.

El camino transitado por el actual modelo económico ha sido apostar por el crecimiento, la generación de empleo y el posterior "chorreo", método que a todas luces no se ha traducido en desarrollo humano, sino más bien, en la ampliación de brechas de desigualdad entre los extremos de la población¹.

Otra ruta posible es la mejor asignación del gasto público a través de programas sociales, como por ejemplo, mejor educación, mayor cobertura de salud, previsión solidaria, inversión en obras públicas, etc. Todo ello requiere mayores niveles de recaudación ya sea con la actual estructura o con una nueva.

Nuestra visión pretende recorrer el trayecto previo y complementario al aumento en el gasto público, que busca mejorar la estructura a través de la cual el Estado recauda su Tesoro Público.

Y para abordar dicho debate es necesario destacar algunos consensos respecto del actual modelo tributario:

¹ Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011.

1. La carga tributaria chilena es inferior al resto de los países miembros de la OCDE, incluso comparándonos cuando ellos tenían un ingreso per cápita similar al actual de nuestro país, ellos contaban con educación y salud gratuita; además, de un Estado de Bienestar².
2. Respecto de la distribución nacional de la carga tributaria, cabe destacar que desde 1990 a la fecha, el 70% promedio anual de la recaudación pública se focaliza en impuestos a las personas y al consumo y sólo el 30% a la renta de las empresas, lo que le otorga a nuestro sistema tributario el carácter de altamente regresivo³.
3. La complejidad del sistema tributario chileno genera múltiples incentivos a la elusión tributaria, reduciendo la recaudación efectiva respecto de lo que podría hacer suponer la tasa inicial de impuestos. Mecanismos como el FUT y los créditos entre categorías de impuestos simplemente generan la ilusión de una carga tributaria alta, pero en realidad las utilidades pagan impuestos marginales.
4. El gasto tributario, es decir, la recaudación que se deja de percibir por franquicias tributarias, beneficia directa y mayormente al quintil más alto de la población. Los sistemas de beneficios y franquicias tributarios se generaron en un contexto de país en que era necesario estimular el crecimiento económico y aumentar el empleo. Hoy grandes empresas y multinacionales, siguen teniendo beneficios y franquicias a pesar de contar con posiciones de privilegio consolidadas nacional e internacionalmente⁴.
5. El modelo tributario chileno es *insuficiente*, impulsando a Hacienda a financiar gastos permanentes con ingresos que no son permanentes. Además, desincentiva el cumplimiento tributario por ser *inequitativo*, tanto en sentido horizontal como vertical, generando una fuerte regresividad en la recaudación; y *complejo*, al estar compuesto de muchas excepciones que dificultan el control y permiten la elusión y la evasión⁵.
6. Existe un amplio margen de evasión tributaria que tiene diversos componentes relacionados entre sí. La evasión del IVA al comercio exterior y a los gravámenes aduaneros inciden directamente en la evasión general del IVA. La evasión en el IVA implica una mayor evasión en el Impuesto a la Renta y un efecto aún mayor en el Global Complementario. Por ello, una primera tarea debe ser reducir la evasión tributaria fortaleciendo decididamente a los organismos de control⁶.

2 Estudio Económico de Chile, 2010, OCDE.

3 Serie de Ingresos Tributarios Anuales, SII.

4 Informe de Gasto Tributario, 2005, SII.

5 Antecedentes para una reforma tributaria, 2011, ANEICH.

6 OECD Economic Surveys: Chile, 2012, OECD.

Nuestra visión

OBJETIVO GENERAL

La visión de los funcionarios agrupados en la Federación de Trabajadores del Ministerio de Hacienda, respecto del norte que debe seguir una Reforma Tributaria en Chile es que sea un herramienta más de redistribución del ingreso, complementando dos líneas de desarrollo:

- Reformar la estructura tributaria buscando establecer un sistema progresivo, con mayor equidad vertical y horizontal, sobre la base del aumento de la recaudación que proviene de los ingresos de las empresas y de la disminución de la recaudación que proviene del consumo de las personas, aumentando su poder adquisitivo.
- Aumentar en el mediano plazo la recaudación permanente del Estado en relación a su participación en el PIB, para aumentar el gasto público beneficiando a los sectores menos favorecidos de nuestra sociedad y avanzar en el desarrollo de las infraestructuras necesarias para transformar a Chile en un país menos desigual.

Desde esta perspectiva, creemos que cualquier propuesta seria en materia de rediseño de un sistema tributario en Chile debe abordar en su discusión al menos cinco ejes trascendentes, forzosamente vinculados entre sí, a saber:

1.- IMPUESTO A LA RENTA

En materia de impuesto a la renta a empresas, creemos que se debiera mantener el 20% sobre la base **de utilidades devengadas** a las rentas de las empresas. Este impuesto no constituye crédito de este ni de otro impuesto, tasas, créditos, derechos, cualquiera sea su naturaleza o denominación. Este mecanismo aumenta la simpleza tributaria, reduce incentivos a la evasión, presenta un menor costo administrativo y un mayor control fiscal, lo que permite en el mediano plazo la ampliación de la base tributaria posibilitando posteriormente un aumento en la recaudación o una baja en la tasa.

Siguiendo la misma línea, creemos necesario proceder a la **eliminación del Fondo de Utilidad Tributaria (FUT)**, por tratarse de un mecanismo que en teoría permite la postergación del pago de impuestos, en el que las empresas registran las utilidades que supuestamente van a invertir y no serán retiradas por sus accionistas, lo que es la mayor fuente de inequidad horizontal. Se propone gravar el inventario existente del FUT con un impuesto único hasta su completa extinción. Para lo que se crea una tasa diferenciada, que a menor tiempo tiene una menor tasa. Ejemplo 5% anual a cinco años, 10% anual a diez años y 15% anual a quince años.

Asimismo creemos necesario incorporar a la discusión el **establecimiento de un Impuesto a las Ganancias Extraordinarias (Windfall Profits Tax)**⁷, que se aplique sobre tramos incrementales, en aquellas ocasiones en que las utilidades de una empresa excedan de cierto nivel esperable, lo que

⁷ Impuestos sobre ganancias extraordinarias y medidas provisionales, 2009, Herrera-Bernal.

requiere definir claramente cuando se produce una “ganancia extraordinaria” por ejemplo, ante aumentos inesperados en las utilidades de la empresa, los precios de venta, los volúmenes de producción, el crecimiento patrimonial, el valor de la empresa, etc.

Respecto del Impuesto a la renta de las personas creemos oportuno **establecer una tasa única , con un tramo amplio de exención base.**

2.- IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Siendo coherentes con lo anteriormente expuesto y de manera de afectar positivamente a las personas, consideramos necesario el **aplicar una reducción significativa en la tasa general del IVA**, siempre que este cambio vaya asociado a los cambios sugeridos previamente, de manera de compensar la baja en recaudación por una vía, con el aumento en otra. Una disminución del IVA debiera aumentar el poder adquisitivo de los consumidores, con un efecto no despreciable en la redistribución del ingreso vía carga tributaria. Asimismo, se deben eliminar exenciones innecesarias existentes, dirigidas especialmente a los quintiles más altos de la sociedad y se pueden crear otras, como eximir a los libros y otros bienes o servicios de alto impacto social.

3.- IMPUESTOS ESPECÍFICOS

En materia de impuestos específicos pensamos que es imprescindible el desarrollar mecanismos tributarios progresivos:

- Reestructurando el Impuesto a los Combustibles (**Fuel Tax**), diferenciando entre su uso para transporte, producción, calefacción y otros posibles. En el caso del transporte, por ejemplo, se podría separar su recaudación entre una base por litro, orientada directamente al financiamiento de un mejor sistema de transporte público y una base por cilindrada recaudable en el permiso de circulación, destinada a mantención municipal de vías y caminos.
- Estableciendo un Impuesto Ambiental (**Green Tax**)⁸ dirigido a las actividades generadoras de contaminación del medio ambiente como el CO₂, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, con una tasa que permita recaudar un monto análogo o superior a la reparación total del daño causado, costo que debe asumir habitualmente el Estado.
- Estableciendo un Impuesto a las Transacciones Financieras internacionales (**Tobin Tax**)⁹ sobre el monto bruto de las transacciones financieras internacionales (compra de acciones y bonos, pagos, transferencias de fondos o envíos de dinero, desde o hacia el exterior), reduciendo las distorsiones el sector financiero y desalentando prácticas especulativas
- Estableciendo un nuevo Impuesto Territorial (**Property Tax**) con una visión progresiva, eliminando exenciones distorsionadoras, incorporando rentas percibidas por el uso o las transferencias de

⁸ The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos, 1991, Gaines.

⁹ Un impuesto sobre las transacciones cambiarias como instrumento de lucha contra la pobreza, 2006, Williamson.

propiedades y armonizando las realidades regionales en materia de uso de suelos, pudiendo adicionalmente dirigir su recaudación a labores municipales como salud primaria y educación.

- Modificando el impuesto a los alcoholes y el tabaco, para obtener una reducción en las externalidades negativas asociadas a su consumo y generando recursos que puedan dirigirse al financiamiento de políticas de salud pública complementarias¹⁰.
- Incorporando un impuesto a la explotación de recursos naturales que no introduzca grandes distorsiones a la actividad productiva, al mismo tiempo que asegure que el fruto de la extracción de dichos recursos tendrá un impacto directo en las políticas públicas que se aplican a sus dueños, los ciudadanos.
- Redefiniendo los demás impuestos específicos para hacerlos coherentes con la nueva estructura que se defina.
- Aumentar en un 5% el Impuesto Ad Valorem para la importación de productos manufacturados, a excepción de los indicados a continuación.-

Respecto al Impuesto al Comercio Exterior consideramos un aporte eficiente **eliminar el Impuesto Ad Valorem a los productos importables de la canasta básica del IPC**, así como a los destinados al uso de discapacitados y adultos mayores, al fomento y la producción de eficiencia energética, a labores de investigación y desarrollo en instituciones acreditadas oficialmente y a los destinados al desarrollo productivo.

Adicionalmente creemos ineludible el racionalizar con una visión progresiva la estructura de los derechos e impuestos para-arancelarios, así como los derechos compensatorios, bandas de precio, contingente y otros mecanismos asociados.

4.- GASTO TRIBUTARIO

El monto de los ingresos que el Estado ha dejado de percibir al otorgar un tratamiento tributario especial beneficiando a determinadas actividades, zonas o contribuyentes, es otra fuente de grandes inequidades, por lo que se debe **reestructurar el sistema de franquicias y exenciones tributarias**, simplificando su aplicación, reduciendo los espacios para la elusión y orientándolas hacia el consumo y las personas, no hacia las rentas de actividades empresariales ni a los ingresos de éstas en el extranjero.

En términos generales, dicho gasto se ha concentrado en los quintiles superiores de la ciudadanía y en grandes empresas que no requieren de estímulos para desarrollar sus operaciones productivas y comerciales¹¹, por lo que se pretende eliminar toda exención innecesaria o incongruente con la nueva estructura, fijar un tope máximo efectivo que oriente todas y cada una de ellas hacia el desarrollo de

¹⁰ Increased Cigarette Tax is Associated with Reductions in Alcohol Consumption, Alcoholism: Clinical and Experimental Research

¹¹ Antecedentes para una reforma tributaria, 2011, AFIICH.

las personas y la micro, pequeña y mediana empresa, establecer nuevos mecanismos que incentiven la investigación y el desarrollo, así como estimular la producción/consumo de eficiencia energética.

Ítem	US\$MM	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	TOTAL
Exenciones	307,00	1,00%	4,20%	6,80%	13,80%	74,20%	100%
Créditos	278,00	2,80%	6,20%	7,60%	13,20%	70,20%	100%
Diferimientos	3,00	9,90%	22,80%	30,00%	26,10%	11,10%	100%
Total \$	588,00	11,15	30,81	42,90	79,85	423,28	
Total %		1,90%	5,24%	7,30%	13,58%	71,99%	100%

Distribución del monto total de Gasto Tributario de IVA por quintiles de ingreso beneficiado, Año 2004, SII

5.- CONTROL DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA

La visión compartida en esta materia es fortalecer la institucionalidad tributaria, de manera que se pueda avanzar clara y decididamente en una mayor eficiencia en los niveles de recaudación efectiva.

Modernización y estandarización de los órganos fiscalizadores

Un cambio tributario de gran envergadura como el que se requiere, necesariamente tendrá un impacto en la forma en que el Fisco deberá administrar sus recursos, desde la recaudación hasta el uso de los mismos. Ello implica avanzar y profundizar la modernización del Estado con los consiguientes cambios que permitan perfeccionar la gestión tributaria, fortaleciendo sus organismos para el mejor desempeño.

Ello se traduce en mirar a los distintos entes involucrados como partes de un todo. No tiene sentido mejorar en un Servicio si abandonamos otro. Por lo tanto, para resolver las falencias estructurales de que adolece el sistema tributario se requerirá de un gran Plan Estratégico para los servicios de Hacienda y de la **formulación de nuevas Leyes Orgánicas**¹² en los casos en que se requiera, que las proyecten hacia la institucionalidad que Chile requerirá en los próximos 20 años, a lo menos.

Lucha contra la evasión

En el corto plazo, Hacienda debería **establecer los mecanismos para la apropiada y oportuna estimación interinstitucional de las cifras de evasión tributaria**, pues se requiere de una visión consolidada respecto de ella, a través de estudios amplios que unifiquen los criterios para su medición, que reconozcan los efectos que tiene la evasión tributaria en el comercio exterior sobre la evasión interna, la evasión en IVA respecto de la evasión en renta, la evasión en IVA y Renta respecto de exenciones posteriores, etc.

¹² Antecedentes para una reforma tributaria, 2011, ANFACH

Asimismo, dentro del espectro general del funcionamiento de los órganos del Estado, la lucha contra la evasión se encuentra relacionada asimismo con el apego a los valores éticos funcionarios y el control de la corrupción. En esta materia es necesario señalar que gran parte de los funcionarios dependientes de Hacienda carecen de la estabilidad laboral que requieren tener quienes luchan a diario contra la evasión, el fraude, el delito y las ofertas para corromperse, en cualquier parte del mundo.

Por otra parte, debe estimularse el cumplimiento voluntario no sólo a través de la simplificación del modelo tributario, sino mediante la incorporación de nuevas tecnologías de manejo de la información que permitan su inmediato traspaso entre los servicios fiscalizadores relacionados. Pero dado que el cumplimiento voluntario se construye sobre base de la aplicación del Principio de la Buena Fe y la aplicación de un modelo de gestión de riesgos para la selección de los usuarios y las operaciones a controlar, se requiere con urgencia **endurecer el sistema infraccional y sancionatorio** asociado, de manera que sea un desincentivo a la vulneración de las confianzas entregadas.

Conclusión

Como especialistas en la gestión tributaria del país, nuestra visión pretende señalar el camino que una discusión seria a nivel político debiera seguir, dando cuenta de los distintos ejes fundamentales en un sistema tributario moderno, a saber, impuestos a la renta, al consumo, específicos, gasto tributario y fiscalización.

Si se logra avanzar en dichos ejes, el modelo contribuirá a la mejor distribución del ingreso y a la justicia social, al margen de los aumentos en la recaudación que permitan financiar un mayor gasto público posteriormente.