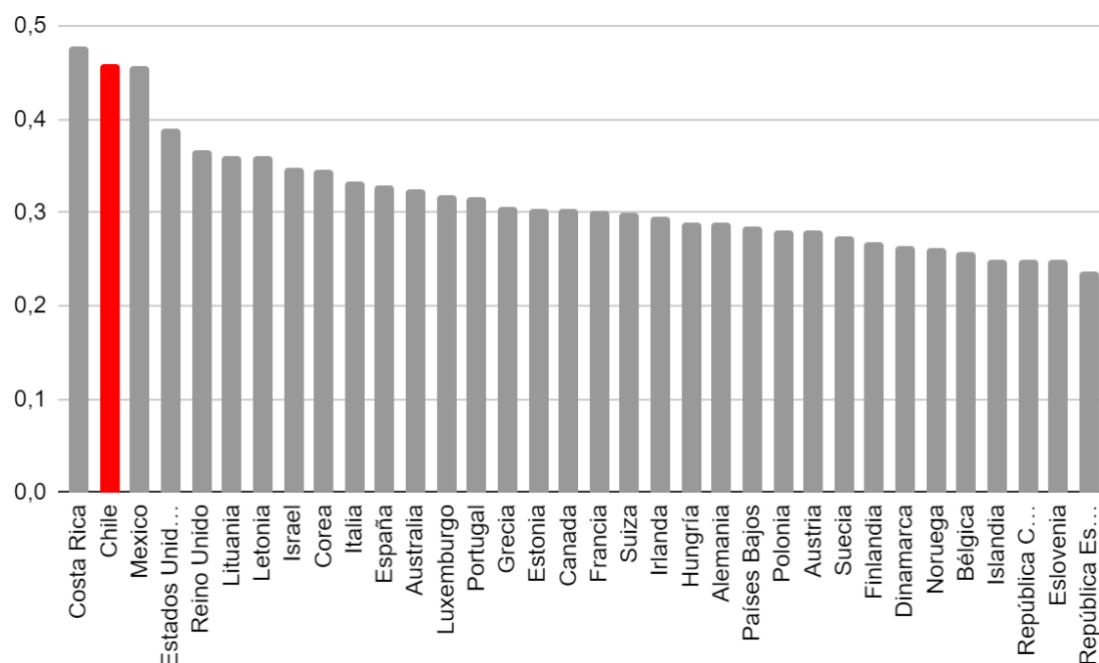


Reforma Tributaria

I. Introducción

Los recursos escasos y la necesidad de ampliar el gasto del Estado es siempre una de las motivaciones para avanzar en un nuevo pacto fiscal. En este sentido, tener mejores condiciones para financiar la agenda de derechos sociales pactada en el programa de gobierno y avanzar en justicia tributaria sostienen los principales fundamentos de la Reforma Tributaria. Los impuestos pueden tener un importante efecto sobre la distribución de la riqueza. En la medida que un sistema tributario es progresivo, se avanza en corregir la desigualdad y, junto con ello, se recaudan recursos que permiten financiar los sistemas de seguridad social y provisión de otros servicios provistos por el Estado, mejorando la situación socioeconómica de los sectores medios y bajos de la población. Bajo el actual sistema tributario, según los datos publicados por la OCDE para el año 2017, Chile es el país que menos reduce la desigualdad después de impuestos. El índice de Gini¹ para Chile, después de impuestos y transferencias, es 0,46, lo que nos sitúa como el penúltimo país más desigual de la organización.

Figura 1: Índice GINI países OCDE



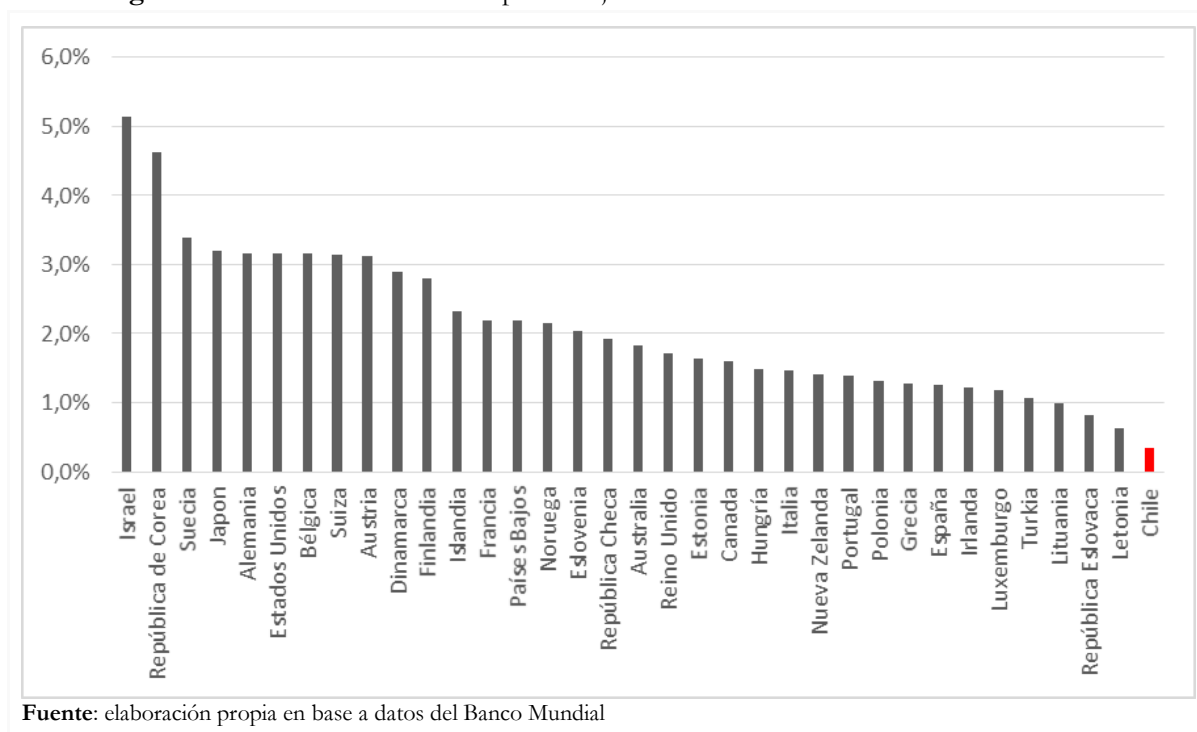
Fuente: elaboración propia en base a datos OCDE 2019 o el último dato reportado.

¹ El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, y que un mayor Gini implica una distribución de ingresos más desigual. En los casos extremos, 0 implica que todos los individuos tienen los mismos ingresos, y 1 que sólo una persona recibe todos los ingresos.

La relación impuestos/PIB² de Chile se encuentra entre las más bajas de la OCDE³ 2022 con un 26,9%, a pesar de que durante los últimos 30 años se ha tendido a converger al promedio de los países agrupados en esta organización, sigue estando lejos del promedio que alcanza un 34,7%. “Los ingresos tributarios en Chile se concentran en el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta de las empresas, mientras que los países de la OCDE con mayores ingresos dependen más de los ingresos del impuesto a la renta personal (en Chile el Impuesto Global Complementario) y las contribuciones a la seguridad social. La estructura tributaria actual de Chile también es diferente a la estructura tributaria en la OCDE en promedio cuando el PIB per cápita en la OCDE estaba más cerca del nivel actual en Chile (en el año 1978)” (OCDE, 2022).

Una Reforma Tributaria también podría ayudar a avanzar hacia un nuevo modelo productivo propiciando una diversificación de la matriz productiva, es decir, crear nuevos mercados que aseguren más y mejores empleos, en línea con la sostenibilidad ambiental y mayor equidad de género. Para lograr esto, el Estado debe invertir en la creación de las condiciones propicias para que la inversión privada llegue a estos nuevos sectores, por ejemplo, en inversión en I+D, infraestructura tecnológica y diversificación regional. Al año 2019, Chile era el segundo país que menos gastaba en I+D dentro de los países de la OCDE, equivalente al 0,34% del PIB.

Figura 2: Inversión en I+D como porcentaje del PIB



En la misma línea de lo anterior, la Reforma Tributaria podría representar una importante señal para comenzar a reconocer el trabajo de cuidados como una actividad económica productiva, esto porque quienes ejercen este trabajo podrán optar a deducir impuestos de su base imponible, es decir, pagar menos

² La OCDE define la carga tributaria como todos los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, lo que puede interpretarse como el grado en que el gobierno controla los recursos de la economía (OCDE, 2019)

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

impuestos. Los trabajos de cuidados no son reconocidos como una actividad económica, no se encuentran contabilizados en el PIB y, por ende, las personas que lo realizan no son consideradas trabajadoras frente al Estado. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT, 2015), las mujeres dedican al día más del doble del tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (5,89 vs. 2,74 horas). Con lo propuesto en la Reforma Tributaria, se avanza en reconocer el rol y trabajo invisibilizado de las personas cuidadoras de la sociedad, quienes mayoritariamente son mujeres.

Es importante no perder de vista en el debate del nuevo marco tributario propuesto el contexto macroeconómico que enfrenta Chile y las economías latinoamericanas, agravado por la persistencia de la pandemia de COVID-19. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) recomienda que “ante la evidente fragilidad del proceso de recuperación económica, para impulsar una reactivación transformadora de la economía y a la vez continuar mitigando los efectos negativos de la pandemia, es esencial mantener una política fiscal expansiva”(…) “Por el lado de los ingresos, se requerirá fortalecer la capacidad fiscal del Estado a través de una política tributaria progresiva que no sólo incremente la recaudación tributaria para ampliar el espacio fiscal, sino que también tenga un impacto positivo en la mejora de la distribución del ingreso.”.

II. Pilares de la Reforma Tributaria y su aplicación

La Reforma Tributaria propuesta sienta sus bases en 8 principios ordenadores que le dan un horizonte al sistema tributario del país. A continuación se detallan y proceden a comentar:

1. **Progresividad y equidad:** un sistema tributario que aplique impuestos progresivos es aquel que afecta el ingreso personal con tasas marginales crecientes, es decir, a medida que aumentan los ingresos de una persona, esta persona pagará mayores impuestos. Como ya se hizo mención, Chile recauda recursos principalmente por vía del Impuesto al Valor Agregado⁴ (IVA), impuesto que si bien se define como neutral a propósito que grava con la misma tasa efectiva a todos los bienes y servicios consumidos, son las personas de menores ingresos quienes tienen menor capacidad de ahorro y, por tanto, disponen de todos sus ingresos al consumo sujeto a IVA. En este sentido, avanzar en robustecer herramientas tributarias como (i) reestructurar el impuesto a la renta con un sistema moderno semi-dual, (ii) nuevo régimen de tributación de ingresos del capital, (iii) aumento de las tasas de impuesto global complementario e (iv) impuesto a la riqueza, van en la dirección correcta de dotar al sistema tributario de mayor progresividad, aunque seguiremos estando lejos del promedio OCDE.

La progresividad del sistema contribuye también en justicia tributaria, esto porque estarían pagando más impuestos quienes tienen más ingresos. Según lo propuesto por el gobierno, el 97% de los contribuyentes no sufrirían alza en sus impuestos, siendo el 3% más rico quienes elevarán sus aportes tributarios⁵, a partir del aumento de las tasas marginales del impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría a las personas que obtienen ingresos mensuales de más de 4 millones de pesos en intervalos que van desde una tasa marginal de 26% hasta un máximo de 43% para quienes ganan más de \$8.057.000.

⁴ Para el año 2021 la recaudación tributaria vía IVA alcanzó un 50,2% (SII, 2021)

⁵ Revisar resumen de Reforma Tributaria del Ministerio de Hacienda [aquí](#)

Por otra parte, la equidad de un sistema tributario se entiende en dos sentidos: horizontal y vertical. La equidad horizontal hace referencia a que contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos. La equidad vertical, por su parte, apunta a que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague, como proporción de esta capacidad (SII, 2020).

La importancia fundamental de dotar de equidad al sistema tributario, radica en que en la medida que los contribuyentes perciban que este es justo, existirá una mayor aceptación al mismo y una mayor disposición a darle cumplimiento de forma voluntaria. La Reforma Tributaria propuesta apunta también a la equidad desde una perspectiva territorial, es decir, a que exista recaudación tributaria y retribución de este ejercicio a las regiones, apoyando con ello el proceso de descentralización. En esto juegan un rol importante el royalty minero y los impuestos correctivos. Además, si bien un sistema tributario progresivo no implica enfoque de género, en términos generales, se esperaría que un sistema tributario progresivo fuera más sensible a los impactos diferenciados en los diversos grupos de la población, entre ellos las mujeres (CEPAL, 2021).

2. **Transparencia y eficiencia:** la contribución al sistema tributario por parte los actores que pagan impuestos se incentiva en la medida que se conoce el origen, destino y uso de los recursos recaudados, en ese sentido, es necesario avanzar en medidas concretas que contribuyan a la transparencia del sistema como (i) reducción de quienes pueden acceder a declarar renta presunta⁶, (ii) rendición de cuentas y disciplina fiscal por parte del Estado, (iii) reducción de la evasión y la elusión tributaria.

Por otro lado, apuntar a la eficiencia del sistema tributario guarda relación con que se debe promover y fortalecer impuestos eficientes, es decir, que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos y, en caso de existir externalidades negativas, estos impuestos deben apuntar a corregirlos. Así es como la Reforma Tributaria avanza decididamente en esta dirección, incorporando un componente de impuestos correctivos que, si bien se tramitarán en un proyecto de ley separado a fines de este año, buscan corregir el comportamiento de las personas y empresas en pos de reducir el impacto de emisiones, preservar el medio ambiente, desarrollo territorial, entre otros comportamientos deseables. A la fecha no se tienen antecedentes sobre los mecanismos de aplicación de estos impuestos pues se encuentran en etapa de diseño, sin embargo, la propuesta entregada por el ejecutivo indica que serán aplicados de forma gradual para facilitar la adaptación de las personas y empresas afectas a estos.

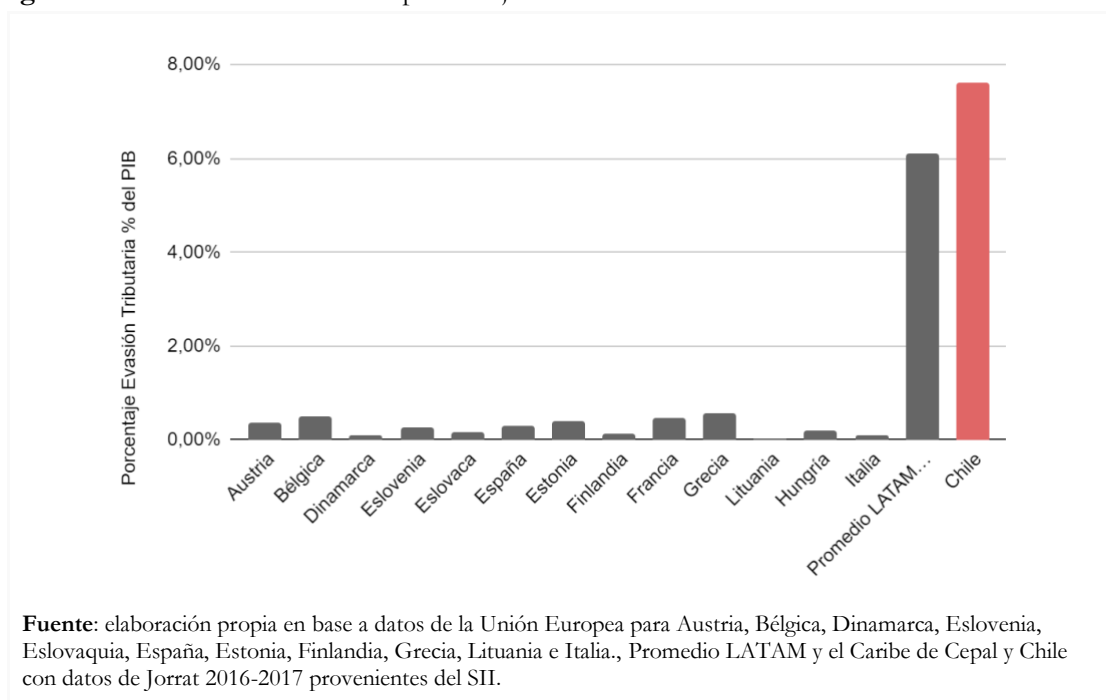
3. **Compromiso con el cumplimiento tributario:** un sistema tributario que garantice o avance en garantizar justicia tributaria y transparencia debe disponer de mecanismos que faciliten el cumplimiento tributario, mejorando la información con la que disponen las y los contribuyentes y teniendo plataformas amigables para la declaración de ingresos y rentas correspondientes. Para mejorar significativamente el cumplimiento tributario, la reforma propone dos ejes rectores centrales: (i) simplicidad del sistema y (ii) educación y asistencia al contribuyente. Con estos mecanismos también se debe avanzar en reducir decididamente las cifras de evasión y elusión fiscal.

⁶ La Renta Presunta es aquella que para fines tributarios de la Ley sobre Impuesto a la Renta se presume a partir de ciertos hechos conocidos, como lo son: (i) Avalúo fiscal de los inmuebles agrícolas y no agrícolas; (ii) Valor de tasación de los vehículos; y (iii) Valor anual de las ventas de productos mineros.

En América Latina y el Caribe, las pérdidas tributarias debidas a la evasión fiscal son gigantescas. La CEPAL estima que en 2018 la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado dio como resultado una pérdida de 325.000 millones de dólares, lo que equivale al 6,1% del PIB (CEPAL, 2020). Chile, según cifras de recabadas por Michel Jorrat (2020) (Ex Director del Servicios de Impuestos Internos) desde el año 2013 al 2018, el Fisco ha dejado de percibir al año entre 7,7 y 8,2 puntos del PIB debido a la evasión tributaria, lo que corresponde a unos US\$ 21.500 millones.

Según el Servicio de Impuestos Internos, la elusión se entiende como “la acción que permite reducir la base imponible mediante operaciones que no se encuentran expresamente prohibidas por disposiciones legales o administrativas”, mientras que la evasión es la “acción que se produce cuando un contribuyente deja de cumplir con su declaración y pago de un impuesto según lo que señala la ley. Esta acción puede ser involuntaria o culposa”. Para disminuir la evasión tributaria existen diversos mecanismos recomendados, entre los que destacan: (i) la asistencia al cumplimiento tributario (facilitar el cumplimiento de la declaración y pago de impuestos, brindar educación fiscal y aumentar la transparencia del sistema), (ii) la fiscalización activa del sistema (aplicación de inteligencia fiscal, segmentación de contribuyentes e identificación) y (iii) la aplicación de sanciones administrativas, civiles o penales según corresponda. Si bien la reforma tributaria propuesta avanza decididamente en esta dirección, no se puede perder de vista la relevancia de dotar de mejores y mayores herramientas al Servicio de Impuestos Internos para garantizar la aplicación en el tiempo de todos los mecanismos que buscan reducir la evasión y elusión fiscal.

Figura 4: Evasión Tributaria como porcentaje del PIB



4. **Simplicidad:** 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” (Jorrat, 2020). La complejidad del sistema tributario tiene una alta correlación con los niveles de evasión, además que genera mayores costos, tanto para el contribuyente como para la administración tributaria y su fiscalización, por lo tanto, es deseable avanzar en simplicidad y procesos claros (Jorrat, 2000). En lo propuesto, el impuesto a la riqueza da cuenta de este principio en la declaración anual de patrimonio para las 6.300 personas que se encontrarán afectas a dicho impuesto.
5. **Educación y asistencia al contribuyente:** según el estudio OCDE “Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo”, la educación cívico-tributaria puede ser una herramienta clave para impulsar la disposición de los individuos y las empresas a pagar impuestos voluntariamente. El estudio muestra que el aumento de los conocimientos fiscales puede desempeñar un papel activo en la formación de la cultura tributaria de un país, en la que los ciudadanos entienden los efectos de pagar (o no pagar) impuestos en su vida cotidiana. Siguiendo las recomendaciones del organismo internacional, es clave avanzar en (i) enseñanza de conceptos y asuntos tributarios para toda la población, (ii) desarrollo de campañas comunicacionales que sensibilicen y contribuyan al cumplimiento tributario de los contribuyentes, lo que también va en dirección de la transparencia, (iii) apoyo y asistencia al contribuyente, esto para facilitar el uso de las plataformas digitales de declaración, con foco en los más vulnerables y las pequeñas empresas. La Reforma Tributaria debe ser clara en los mecanismos que adoptará para la aplicación de este principio, siendo significativamente aportativo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
6. **Corresponsabilidad:** como indica la presentación de la reforma en este principio, “el sistema tributario contiene obligaciones para todos los actores, lo que se constituye en beneficios y deberes”, de esta manera, conjunto a la transparencia y las campañas informativas, los actores contribuyentes deben tener claridad de sus obligaciones y retribuciones del sistema. En esta misma línea, es importante avanzar en reconocer otros niveles de involucramiento en la implementación exitosa de la Reforma Tributaria, particularmente con lo que respecta a las regiones y su desarrollo. La reforma considera y debe avanzar en profundizar el componente descentralizador de las rentas regionales, siendo también protagonistas del financiamiento del Estado. Países federales entienden la corresponsabilidad fiscal como un principio clásico que se asienta sobre la necesidad política de descentralizar los ingresos públicos en un contexto de descentralización del gasto público. “Se trata, en definitiva, de que los ciudadanos residentes en el territorio de los diferentes entes autonómicos y locales que integran el Estado puedan evaluar correctamente tanto la utilidad como los costes que se derivan de los distintos programas de gasto.”(Serrano, 2013).
7. **Estabilidad y certeza:** La certeza jurídica, en materia constitucional tributaria, se relaciona estrechamente con el principio de reserva legal tributaria: “no hay tributo sin ley que lo establezca” (Meza e Ibaceta, 2004), por tanto, la reforma debe garantizar claridad en los cambios propuestos,

asegurando certeza y, con ello, cumplimiento tributario. Considerando que la evidencia concuerda en que la implementación de reformas tributarias en breves periodos de tiempo contribuye a la complejización del sistema tributario y a la incertidumbre o inestabilidad en la tributación exigida a las personas y empresas, es importante que la propuesta realizada por el gobierno transmita, en base a información cercana, las oportunidades que brinda una mayor recaudación fiscal para avanzar en mayor cobertura de derechos sociales, descentralización, desarrollo productivo PYMES e I+D, entre otros.

8. **Adaptabilidad:** la capacidad que tenga el sistema tributario para adaptarse y disponer de nuevos impuestos para enfrentar los requerimientos y desafíos futuros será clave si lo que se busca es caminar decididamente hacia el desarrollo. Ejemplo de ello serán los impuestos correctivos, que deben poder contribuir al cambio del comportamiento de las personas y empresas en miras de objetivos sociales deseables mayores como el cuidado del medio ambiente, el desarrollo territorial equilibrado, entre otros.

III. Conclusiones

La Reforma Tributaria es una importante herramienta para avanzar, no sólo en mayor recaudación fiscal, sino también en atributos deseables en la sociedad como mayor justicia, equidad y menor desigualdad. En general, el sistema tributario actual tiende a generar recursos fiscales insuficientes para cubrir las necesidades de gasto público que la sociedad demanda, considerando que muchos de ellos tienen un alcance focalizado en los grupos de la población de menos recursos. Además, existe una fuerte dependencia en la recaudación en impuestos indirectos (IVA, por ejemplo), lo que reduce la capacidad redistributiva del sistema de tributación.

En este sentido, el nuevo pacto fiscal propuesto aporta en avanzar hacia la progresividad, generando espacios para la promoción de un nuevo modelo productivo. Además, da señales importantes en cuanto a la equidad de género, el cuidado del medioambiente y la descentralización. El componente de tributación de las personas será utilizado para financiar la ampliación de derechos sociales comprometidos en el programa de gobierno, por otro lado, los recursos capturados de la reducción de la elusión y la evasión fiscal junto con la limitación de exenciones tributarias van destinados a contribuir a la inversión en diversificación productiva e innovación. Finalmente, componentes como el Royalty minero y la recaudación de impuestos correctivos -que serán materia del último trimestre del año- tendrán como destino apoyar el proceso de descentralización. La agenda de derechos sociales propuesta por el gobierno requiere de la aplicación de gastos permanentes y, por tanto, haciendo caso al principio de responsabilidad fiscal, se requiere recaudar ingresos permanentes en base a principios de equidad, justicia social y progresividad.

IV. Bibliografía

CEPAL (2020). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Disponible [aquí](#).

CEPAL (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Disponible [aquí](#).

ENUT (2015). Documento de Principales Resultados. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. Disponible [aquí](#).

Jorrat. M. (2000). Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno, Estudio del Servicio de Impuestos Internos.

Jorrat. M. (2020). La Brecha Tributaria: Estimación y Evaluación Del Gasto Tributario y el Incumplimiento Tributario en Chile. Disponible [aquí](#).

Meza. B & Ibaceta. D. (2004). El principio Constitucional de legalidad en materia tributaria. Disponible [aquí](#).

Ministerio de Hacienda (2022). Reforma Tributaria: Hacia un nuevo pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social.

OCDE (2019). Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accedido el 30 julio 2022)

OCDE (2021). Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía. Disponible [aquí](#)

OCDE (2022). Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accedido el 22 julio 2022)

Serrano. F. (2013). El principio de corresponsabilidad fiscal: fundamento y límites de los ingresos en la Constitución española. Disponible [aquí](#).

Unión Europea (2019). Tax Observatory: Estimating International Tax Evasion by Individuals. Disponible [aquí](#).