

Avance Reforma Tributaria

1. Introducción

Bajo la premisa de avanzar a un nuevo pacto fiscal es que el Gobierno de Chile presentó en julio del año recién pasado una Reforma Tributaria que busca alcanzar mejores condiciones para financiar la agenda de derechos sociales pactada en el programa de gobierno y avanzar en mayor justicia tributaria.

El fundamento del PDL de Reforma Tributaria es “Avanzar, en la distribución más justa de las cargas impositivas de las personas, en proporción a sus capacidades y recursos, mediante la transformación del sistema tributario a través de un nuevo régimen de impuesto a la renta, la introducción de un impuesto a la riqueza y nuevos impuestos verdes, la consolidación de un royalty a la gran minería del cobre, la reducción de exenciones, y medidas contra la evasión y la elusión, todo ello, en el marco de los aportes efectuados en el proceso para el diagnóstico, convocado por el Ministerio de Hacienda denominado Diálogos Sociales, discusión participativa a lo largo y ancho del país, y que entrega en esta reforma, sus lineamientos fundamentales para el desarrollo sostenible, y justicia en la generación y uso de los recursos públicos.” (Cámara de Diputados, 2023).

La Reforma Tributaria propuesta sienta sus bases en 8 principios ordenadores que le dan un horizonte al sistema tributario del país. Estos ejes son la progresividad y equidad tributaria, transparencia y eficiencia, compromiso con el cumplimiento tributario, simplicidad, educación y asistencia al contribuyente, corresponsabilidad, estabilidad y certeza tributaria y adaptabilidad para poder enfrentar de mejor manera los requerimientos y desafíos futuros en materia de recaudación.

En marco de ello es que el 07 de julio ingresa el Proyecto de Ley (PDL) a la Cámara de Diputados y Diputadas, siendo materia de debate por parte de la Comisión de Hacienda de dicho órgano. El 04 de octubre pasado, el ejecutivo ingresa indicaciones al PDL y, posteriormente, la Comisión de Hacienda emite un primer informe con observaciones de la reforma.

2. Reforma Tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y justicia social: avances y modificaciones en el debate parlamentario

El primer trámite parlamentario ha tenido como principal insumo las indicaciones emitidas por el ejecutivo, sumado al debate que han dado las y los diputados de la Comisión de Hacienda. Sin embargo, el núcleo del PDL mantiene su focalización en brindar mayor progresividad al sistema tributario y dotar de más y mejores herramientas al Estado para combatir la evasión y elusión fiscal.

En cuanto a la recaudación fiscal, el PDL en debate parlamentario permitirá aumentar la recaudación en 2,7% del PIB una vez que se apruebe y se ponga en régimen proyectado esto en un plazo de cinco años, aplicando modificaciones al impuesto a la renta, impuesto al patrimonio, reducción de exenciones,

medidas contra la evasión y elusión, y aplicación de gastos en incentivos tributarios. Es importante destacar entonces que el PDL en debate representa un 75% del total de recursos que busca capturar la Reforma Tributaria, pues el otro 25% corresponde al Royalty a la gran minería del cobre e impuestos correctivos que serán materia de otro PDL.

El proyecto de ley en debate, conjunto a las indicaciones presentadas por el ejecutivo, avanza en importantes modificaciones a diversos cuerpos legales pues consta de 15 artículos permanentes y crea tres nuevas leyes. Entre los aspectos más importantes en cuanto a evasión, elusión y recaudación, el proyecto está configurado como sigue:

2.1 Recaudación

- **Impuesto a la Renta:** en lo sustancial, el PDL introduce un nuevo sistema de impuestos hacia las grandes empresas. Particularmente, se establece:
 - Un sistema dual como régimen general para las empresas, lo que implica la separación de la tributación empresarial de la tributación personal como carga de los propietarios. En la práctica esto significa que la carga tributaria correspondiente al impuesto de primera categoría del 27% pagados por las empresas, no implicará reducciones en el pago de impuesto personal. La precisión realizada por el ejecutivo es que las pymes mantienen el sistema de integración actual, buscando brindarles mejores condiciones para su fortalecimiento en términos económicos.
 - Se aumentan las tasas impositivas de quienes más ganan, buscando avanzar en progresividad del sistema tributario. En esta línea, se aumenta la tasa marginal máxima de un 40% a un 43% para las rentas mensuales que superen los \$8.700.000. 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 tributarios, 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%.
 - En marco de tener mayor recaudación y progresividad del sistema, se busca limitar las deducciones contra impuestos para así evitar que quienes tienen mayores ingresos, logren capturar todos los beneficios tributarios para reducir la tasa impositiva.
- **Ley de IVA:** Chile recauda recursos principalmente por vía del Impuesto al Valor Agregado¹ (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. A pesar de lo anterior, es la informalidad del comercio y, con ello, la elusión en el cobro de impuestos producto de la no emisión de boletas, lo que motiva de forma importante este apartado estableciendo las siguientes medidas:
 - El SII establecerá la obligación de recargar el IVA a las compras de bienes realizados en el exterior para los vendedores que no se hallaran inscritos en el sistema simplificado de pago de IVA. Junto con ello, se establecen incentivos para que los contribuyentes se

¹ Para el año 2021 la recaudación tributaria vía IVA alcanzó un 50,2% (SII, 2021)

formalicen, lo que consiste en facilidades para el pago del IVA correspondiente, entregando porcentajes de pago que aumentan progresivamente al pasar los meses.

2.2 Medidas anti evasión y elusión

- **Código Tributario:** el código tributario es un instrumento que regula la relación entre los contribuyentes e instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República, entre otros. Uno de los pilares fundamentales de la reforma y particularmente de este PDL, es reforzar las medidas y herramientas para reducir la elusión y evasión fiscal. Según cifras recabadas por Michel Jorrot (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 evasión tributaria, lo que corresponde a unos US\$ 21.500 millones. En línea de lo anterior, las principales modificaciones en debate son:
 - Se modificará la Norma General Antielusiva (NGA) en miras de entregar mejores herramientas al SII para que determine, en términos administrativos, posible elusión por parte de los contribuyentes y, junto con ello, brindar garantías a estos últimos, con el fin de aumentar la seguridad jurídica.
 - Se introducen modificaciones para modificar las reglas de secreto bancario, posibilitando que el SII solicite información y esta sea revelada en plazos cortos, que faciliten la transparencia y efectividad de posibles investigaciones.
 - Se actualiza la norma de tasación, habilitando al SII para cuestionar compraventas a valores inferiores al precio de mercado.
 - Se crea la figura del denunciante anónimo para denunciar delitos tributarios, con incentivos para utilizar esta herramienta pues, de haber delito, la persona podría percibir un 10% del monto recaudado. De no haber delito pues la denuncia fue intencionalmente falsa, constituirá un delito.
 - Se reduce la tasa de interés aplicable a las deudas tributarias, particularmente a las pymes en 0,6%, pudiendo pactar convenios de pago por hasta 18 meses con condonación del 100% de los intereses y multas.
 - Se introducen mejoras en instrumentos de fiscalización ya existentes y en procedimientos de tribunales tributarios para brindar mayor certeza jurídica a los contribuyentes y mejorar la eficiencia de los instrumentos.

3. Comentarios y Conclusiones

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 derechos sociales. 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. Estos atributos deseables siguen siendo posibles ante las indicaciones presentadas por el ejecutivo y el informe que emite la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas.

La incorporación de mayores énfasis en cuanto a la política anti-elusión y evasión del PDL, implican gastos en cuanto a fiscalización y aplicación de nuevas tecnologías y herramientas a organismos como el SII, sin embargo, estas ya están consideradas en el PDL inicial con modificaciones marginales que no implican costos adicionales. En cuanto a la recaudación, a propósito de la incorporación de ajustes y ampliación de plazos de aplicación en los aumentos de tasas, según el cálculo presentado por el Ministerio de Hacienda, esto podría significar una reducción en la recaudación de 0,48% del PIB con la reforma tributaria en régimen. Esta reducción, aunque acotada en términos porcentuales, podría incluso compensarse una vez que se debate el PDL de royalty a la gran minería.

El ejecutivo incorporó una importante cantidad de indicaciones al PDL, sin embargo, mantiene el corazón de la reforma en miras de alcanzar mayor justicia tributaria, tener más y mejores herramientas para propiciar la eficiencia del sistema tributario y avanzar en más transparencia, fiscalización y medidas anti-elusión y evasión fiscal.

4. Referencias

Cámara de Diputados (2023). Comisión de Hacienda. Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el Proyecto de Ley que establece Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social. Boletín N° 15170-05.

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

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