

ECONOMÍA Y FINANZAS

JUSTICIA FISCAL PARA CHILE

El impuesto a la riqueza y otras reformas
tributarias progresivas

Michel Jorratt y Ricardo Martner
Octubre 2020



A pesar de reformas en los últimos gobiernos y a las acordadas tras el estallido social, las falencias del sistema tributario chileno se mantienen. Las crisis actuales exigen cambios adicionales para recaudar más y darle mayor progresividad al sistema.



Un proyecto de ley busca aplicar un impuesto patrimonial de 2,5% a las mayores fortunas, estimando una recaudación cercana a los seis mil millones de dólares.



Este estudio examina diversas medidas que permiten recaudar más y mejor, la implementación de una administración tributaria capaz de reducir la evasión, y el impuesto a la renta y a las grandes fortunas.

Índice

1	INTRODUCCIÓN	4
2	CAPÍTULO 1: EL SISTEMA TRIBUTARIO EN CHILE: HECHOS ESENCIALES	5
1.	Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público.....	5
2.	La carga tributaria.....	7
3.	Estructura tributaria.....	8
4.	Reformas recientes.....	11
3	CAPÍTULO 2: OPCIONES DE REFORMAS PROGRESIVAS PARA CHILE	13
1.	IVA diferenciado para artículos de primera necesidad, medicamentos y libros.....	13
2.	Reforma al impuesto a la renta.....	14
3.	El impuesto a las grandes fortunas: propuestas a partir de experiencias internacionales.....	16
4.	Reducción drástica de la evasión y elusión tributaria.....	17
5.	Racionalización de los gastos tributarios.....	20
	A modo de conclusiones: Hacia un nuevo régimen tributario.....	21
	REFERENCIAS.....	22

1

INTRODUCCIÓN

Como en otros países de la región, el desarrollo en Chile ha sido exclusivo (palabra que ilustra mejor la no inclusión). Una prueba más de ello es la nula progresión de nuestra tasa (presión tributaria), a pesar de grandes saltos en el ingreso disponible. Los datos son conocidos: nos hallamos estancados en 20% del PIB desde aproximadamente 1990, a pesar de reformas, intentos de reformas y debates varios. Continúa el imperio de los impuestos indirectos, desiguales por naturaleza, y no existe capacidad redistributiva en el sistema tributario, por la misma razón.

El sistema tributario ha sido un factor relevante para la desigualdad social en nuestro país, por lo cual debe corregirse la manera de recaudar impuestos. Es ineludible progresar hacia sistemas tributarios progresivos. En los países de la OCDE, el 40% de los impuestos son utilizados para redistribuir la riqueza vía transferencias, pero en Chile casi la totalidad de los impuestos se destina a gasto directo.

A pesar de las reformas parciales acordadas por el Congreso luego del estallido social, las falencias del sistema tributario chileno se mantienen, en la práctica. La actual contingencia exige cambios adicionales y radicales, orientados a recaudar más, por cierto, pero también a darle mayor progresividad al sistema. Debe entenderse que es necesario que los más ricos paguen más para afrontar la triple crisis sanitaria, social y económica.

El impuesto al patrimonio cuenta con una larga historia en el universo tributario. Valorado y aplicado en su momento por su obvio contenido progresivo, fue cayendo en desuso, especialmente por su lento derrame en términos de rendimiento. Quedan hoy en algunos países contribuciones cuya progresividad es discutible, e impuestos (bajos) al rendimiento (solo intereses y dividendos) del capital financiero. En América Latina, pocos países tienen como base la riqueza neta de las personas.

Ante el aumento exponencial de las desigualdades (que se explica muy especialmente por el aumento en número de personas y en millones de dólares de los superricos en este mundo globalizado), el asunto ha surgido con fuerza en varios países del mundo. Con todo, las estimaciones actuales en muchos de ellos apuntan a tasas bajas, concentradas en pocos individuos de alto patrimonio, pero con alto rendimiento, superando en algunos casos los dos puntos de PIB de recaudación adicional. En el caso de Chile, el proyecto aprobado recientemente en la Cámara de Diputados pide aplicar un impuesto patrimonial de 2,5% a quienes poseen las mayores fortunas del país, estimando una recaudación cercana a los seis mil millones de dólares.

Este estudio entonces busca examinar, en una perspectiva de mediano plazo, las diversas medidas que permitan recaudar más y mejor, con un sesgo resueltamente progresivo, con especial énfasis en la implementación de una administración tributaria capaz de reducir la evasión e implementar el impuesto a la renta y a las grandes fortunas.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN CHILE: HECHOS ESENCIALES

En este capítulo nos concentramos en demostrar la debilidad recaudatoria del sistema tributario chileno, que condena a la ausencia o el desfinanciamiento crónico el gasto en bienes públicos esenciales. El capítulo asimismo aborda las reformas recientes del impuesto a la renta, procurando con ejemplos demostrar la dificultad de converger hacia un sistema más simple y eficiente.

1. IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

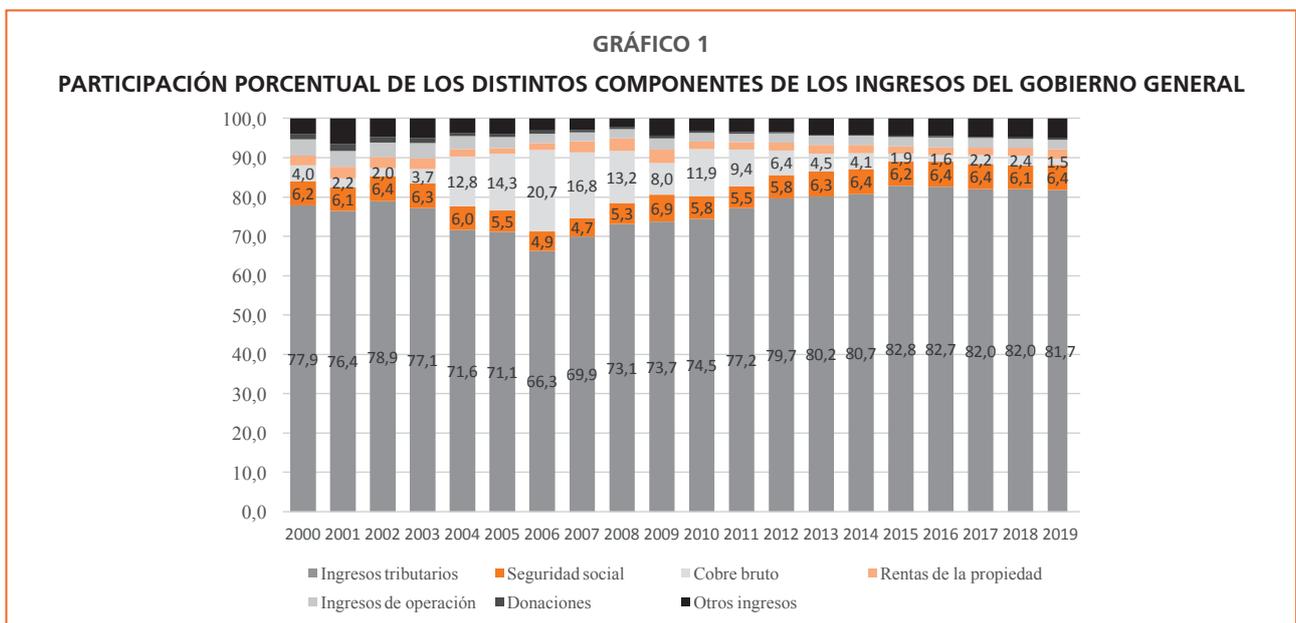
En Chile, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público. En la tabla 1 se muestra que en el período 2000-2019 la recaudación tributaria fluctuó entre un 15,1% (2009) y un 19,6% (2018) del PIB, promediando un 18% en el período. En términos de participación porcentual, los ingresos tributarios aportaron entre un 66,3% (2006) y un 82,8% (2015) de los ingresos totales del gobierno general, promediando un 77% en el período.

Por su parte, las cotizaciones de seguridad social, que normalmente se clasifican también dentro de los ingresos tri-

butarios, recaudaron en el período en torno al 1,4% del PIB, lo que equivale aproximadamente a un 6% de los ingresos totales del gobierno general. Estas imposiciones corresponden principalmente a los aportes efectuados por los trabajadores afiliados al Fondo Nacional de Salud y los aportes de seguridad social del personal de las fuerzas armadas.

En tercer lugar, aparecen los ingresos del cobre, que corresponden a los excedentes generados por la compañía estatal CODELCO, cuyo aporte promedió un 1,6% del PIB, lo que representa un 7,2% de los ingresos totales del período. A diferencia de las demás líneas de ingreso, los excedentes del cobre muestran una alta fluctuación, como una consecuencia lógica de las variaciones del precio del metal en los mercados. Es así como su participación en los ingresos totales osciló entre un 1,5%, en el año 2019, cuando el precio de la libra de cobre promedió los 276 centavos de dólar, y un 20,7% en el año 2006, cuando el metal alcanzó un precio promedio de 374 centavos de dólar la libra, en términos de precios reales, medidos en dólares de 2012 (COCHILCO, 2020).

El resto de los ingresos, de menor importancia relativa, corresponden a las rentas de la propiedad, los ingresos de operación, las donaciones y otros ingresos.



Fuente: Dirección de Presupuestos (2020).

TABLA 1
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
En porcentaje del PIB																					
INGRESOS	22,3	22,9	22,2	22,1	22,9	24,7	26,1	27,2	25,8	20,5	23,0	24,2	23,8	22,5	22,3	22,8	22,6	22,8	23,9	23,4	
Ingresos tributarios netos	17,4	17,5	17,6	17,0	16,4	17,6	17,3	19,0	18,9	15,1	17,1	18,7	18,9	18,1	18,0	18,9	18,7	18,7	19,6	19,1	
Imposiciones previsionales	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	
Cobre bruto	0,9	0,5	0,4	0,8	2,9	3,5	5,4	4,6	3,4	1,6	2,7	2,3	1,5	1,0	0,9	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	
Rentas de la propiedad	0,5	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	
Ingresos de operación	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	
Donaciones	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Otros ingresos	0,9	1,5	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,8	0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	
En porcentaje del total																					
INGRESOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Ingresos tributarios	77,9	76,4	78,9	77,1	71,6	71,1	66,3	69,9	73,1	73,7	74,5	77,2	79,7	80,2	80,7	82,8	82,7	82,0	82,0	81,7	
Seguridad social	6,2	6,1	6,4	6,3	6,0	5,5	4,9	4,7	5,3	6,9	5,8	5,5	5,8	6,3	6,4	6,2	6,4	6,4	6,1	6,4	
Cobre bruto	4,0	2,2	2,0	3,7	12,8	14,3	20,7	16,8	13,2	8,0	11,9	9,4	6,4	4,5	4,1	1,9	1,6	2,2	2,4	1,5	
Rentas de la propiedad	2,4	3,0	2,8	2,7	1,9	1,5	1,9	2,8	3,2	3,4	1,9	1,9	2,0	2,2	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0	2,4	
Ingresos de operación	4,1	3,9	3,8	3,9	3,2	2,9	2,4	2,2	2,3	2,9	2,3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,4	
Donaciones	1,4	1,8	1,4	1,3	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	
Otros ingresos	4,0	6,5	4,7	5,0	3,8	3,9	3,1	2,9	2,2	4,4	3,3	3,5	3,4	4,1	4,1	4,4	4,6	4,7	4,9	5,1	

Fuente: Dirección de Presupuestos (2020).

2. LA CARGA TRIBUTARIA

En el gráfico 2 se muestra la carga tributaria del gobierno general, separada en tres componentes: impuestos del gobierno central, impuestos municipales y seguridad social. En los últimos veinte años, la carga tributaria ha promediado un 19,4% del PIB, correspondiendo 16,6 puntos a los impuestos del gobierno central, 1,4 puntos a los impuestos municipales y la misma cifra a seguridad social.

Hay cuatro factores principales que permiten explicar las oscilaciones de la carga tributaria a lo largo del período analizado: la tributación de la gran minería privada de cobre, la crisis subprime, el alza de la tasa de primera categoría de 17% a 20%, en 2010, y la reforma tributaria de 2014.

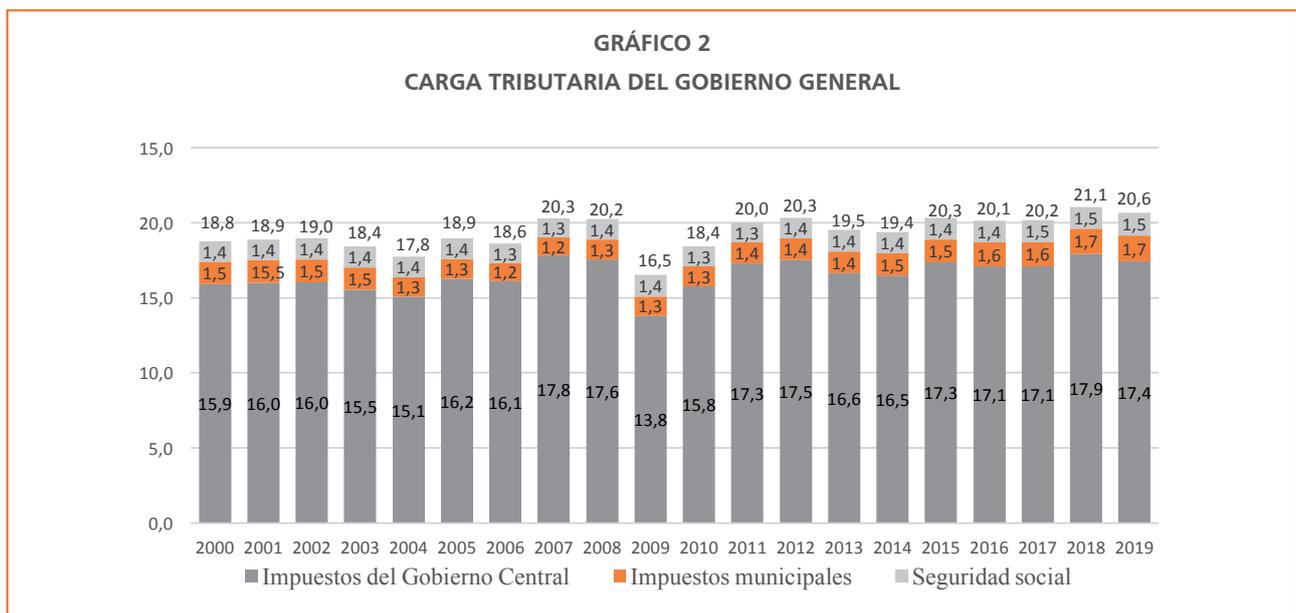
En primer lugar, la Gran Minería Privada de cobre (GMP10) comienza a tener una participación importante en la recaudación a partir de 2005. Antes de ese año, casi todas estas empresas se encontraban en situación de pérdidas tributarias, lo que comenzó a revertirse producto de los aumentos en el precio del metal. Ello explica que la carga tributaria, que en el subperíodo 2000-2005 promedió un 18,6% del PIB, haya experimentado un alza por encima del 20% en 2007 y 2008. En esos años, el aporte de las GMP10 se elevó desde menos del 1% del PIB a 3% y 3,6%, respectivamente.

En segundo lugar, la crisis subprime explica la notable caída de la carga tributaria en 2009, desde un 20,2% a un 16,5% del PIB. En esta caída inciden tanto los efectos de la crisis sobre la producción y el consumo, como el costo fiscal de las medidas tributarias de reactivación económica, estimado en 0,8% del PIB (Rodríguez, Escobar y Jorratt, 2009).

Por otro lado, en 2010 se aprobó la Ley 20.455, que introdujo una serie de cambios tributarios para financiar la reconstrucción postterremoto. Entre ellos, se elevó transitoriamente la tasa de primera categoría desde 17% a 20% y se aumentó el impuesto al tabaco. El informe financiero proyectaba un crecimiento de los ingresos en torno a medio punto del PIB para los años 2011 y 2012. Luego, en 2012, se aprobó la Ley 20.630, de ajustes tributarios, que dejó la tasa de primera categoría en 20% de forma permanente, pero introdujo otras medidas de reducciones tributarias, de tal forma que el efecto neto, de acuerdo con el informe financiero, fue un incremento de la recaudación de 0,4% del PIB en 2013 y 0,2% del PIB en 2014 y años siguientes.

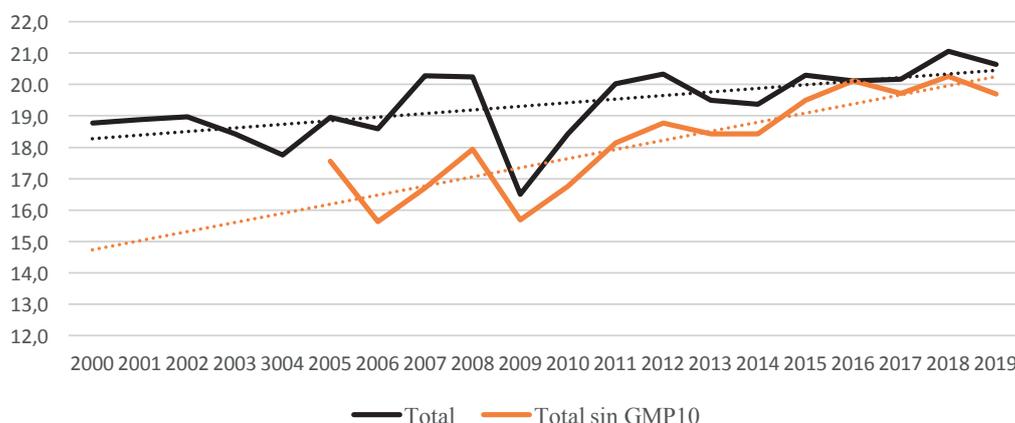
Finalmente, en 2014 se aprobó la reforma tributaria, Ley 20.780, que modificó radicalmente el sistema de impuesto a la renta, además de otras medidas en el IVA, Código Tributario y otras leyes. Esta reforma significaba un aumento progresivo de la carga tributaria de hasta 3 puntos del PIB en régimen. El análisis de las cifras disponibles, ajustadas por factores coyunturales, permite concluir que al año 2019 se había recaudado en torno a 2 puntos del PIB adicionales de los 3 comprometidos.

La volatilidad de los ingresos tributarios de la minería, exacerbada por el impuesto específico a la actividad minera, cuya tasa es mayor a medida que crecen las utilidades de las empresas, hace difícil observar en el gráfico 2 el efecto positivo sobre la carga tributaria que han tenido tanto la Ley 20.630 como la reforma tributaria de 2014. Por ello, en el gráfico 3 se muestra la evolución de la carga tributaria total con la carga tributaria, cuando se excluye la recaudación de las GMP10. En esta segunda serie se aprecia más claramente la tendencia al alza, sobre todo a partir de 2014.



Fuente: Dirección de Presupuestos (2020).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Dirección de Presupuestos (2020).

3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La estructura tributaria chilena se caracteriza por estar fuertemente concentrada en los impuestos sobre bienes y servicios, los que normalmente son regresivos (ver tabla 2). Si bien esta es una característica histórica, que se mantiene hasta hoy, ha habido una tendencia hacia una mayor participación del impuesto a la renta, explicada tanto por las reformas recientes como por la tributación de la minería privada. En efecto, en 2009 el impuesto a la renta explicaba el 28,6% de los ingresos tributarios, en tanto los impuestos sobre bienes y servicios representaban un 52,9%. Diez años después, el primero representa el 34,8% de los ingresos totales, en tanto los segundos representan un 47,4%, a pesar de que la contribución del sector minero en años recientes es menos de la mitad de la que alcanzó entre 2010 y 2012.

En la tabla 2 se han clasificado bajo el título de impuestos sobre la propiedad a aquellos impuestos que gravan patrimonios o activos específicos, como son el impuesto de herencias y donaciones, el impuesto de contribuciones de bienes raíces, las patentes municipales (que gravan el patrimonio tributario de las empresas) y los permisos de circulación. Estos impuestos, con la excepción de las patentes municipales, son progresivos y su recaudación ha promediado un 1,35% del PIB.

Es importante notar que la patente municipal, que es un impuesto sobre el patrimonio de las empresas, cuya tasa es fijada por cada municipalidad en un rango entre 2,5 y 5 por mil, tiene un diseño regresivo. En efecto, la ley fija un valor mínimo de una Unidad Tributaria Mensual (UTM) y un valor máximo de 8.000 UTM. Ello significa que, si se mide el impuesto como porcentaje de la renta, resultará en una tasa excesivamente alta para las microempresas que pagan el mínimo y en una tasa muy baja para las empresas de alto patrimonio, que pagan el límite máximo.

En la tabla 3 se muestra una comparación de la estructura tributaria chilena con la del promedio de los países de la OCDE, para el año 2018. En este caso se ha considerado la clasificación que usa la OCDE, levemente distinta a la de la tabla 2.

A nivel de totales, se observa que la carga tributaria promedio de la OCDE llegó en 2018 a un 34,3% del PIB, 13,2 puntos por encima de la carga tributaria chilena en ese mismo año. La diferencia en recaudación se concentra en el impuesto a la renta y en seguridad social. En el impuesto a la renta existe una diferencia de 3,9 puntos del PIB. Llama la atención que en los países de la OCDE la recaudación del impuesto a la renta personal es casi 6 veces superior a la de Chile, alcanzando 8,3 puntos del PIB, versus 1,4 puntos del PIB, en el caso chileno. Hay varias posibles explicaciones para esta diferencia. Primero, el impuesto a la renta personal en Chile tiene una amplia base exenta, quedando fuera de su alcance el 82% de los contribuyentes, por lo que su poder recaudatorio es limitado. Esto se debe de manera importante a que los salarios en Chile son más bajos que en el promedio de los países de la OCDE, pero también a que el tramo exento, medido en dólares a paridad de poder de compra, es más grande en Chile que en varios de esos países. Segundo, producto del sistema integrado, en Chile se deduce de la recaudación el crédito de primera categoría, lo que representa en torno a un punto del PIB. Tercero, en Chile, como se mostrará más adelante, existe una amplia evasión y elusión de las rentas del capital que, al estar concentradas en los grupos de altos ingresos, reduce de forma importante la progresividad. Cuarto, en Chile existen amplias exenciones a las ganancias de capital, altamente concentradas en la población de mayores ingresos. Quinto, en la mayoría de los países de la OCDE las sociedades de personas tributan con un régimen de transparencia (similar al régimen de renta atribuida vigente en Chile solo dos años), por lo que las utilidades de esas empresas pasan

TABLA 2
ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO GENERAL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En porcentaje del PIB											
Impuesto a la renta	4,72	6,35	7,38	7,33	6,59	6,20	7,33	6,77	6,88	7,56	7,21
Empresas	1,88	3,43	4,72	4,35	3,74	3,78	4,17	3,89	4,15	4,89	4,84
Personas	0,41	0,96	0,83	0,97	1,12	1,05	1,56	1,43	1,72	1,35	1,12
No residentes	1,93	1,64	1,52	1,37	1,14	1,21	1,19	0,94	0,96	1,34	1,24
Específico actividad minera	0,29	0,15	0,34	0,35	0,22	0,18	0,14	0,05	0,05	0,08	0,12
Otros	0,21	0,16	-0,03	0,30	0,37	-0,02	0,27	0,44	-0,01	-0,10	-0,11
Seguridad social	1,42	1,34	1,33	1,39	1,43	1,42	1,41	1,44	1,46	1,46	1,51
Impuestos sobre la propiedad	1,44	1,18	1,19	1,24	1,27	1,28	1,37	1,42	1,47	1,48	1,49
Herencias y donaciones	0,21	0,04	0,03	0,05	0,03	0,02	0,06	0,06	0,11	0,07	0,03
Contribuciones de bienes raíces	0,67	0,59	0,59	0,59	0,61	0,62	0,66	0,69	0,68	0,71	0,73
Patentes municipales	0,37	0,36	0,35	0,36	0,38	0,39	0,40	0,41	0,40	0,42	0,43
Permisos de circulación	0,19	0,20	0,22	0,23	0,24	0,25	0,25	0,26	0,27	0,28	0,29
Impuestos sobre bienes y servicios	8,75	9,18	9,41	9,74	9,77	9,88	9,97	9,96	10,01	10,07	9,81
IVA	7,09	7,34	7,54	7,84	7,91	7,96	8,04	8,06	8,15	8,25	8,02
Bebidas y suntuarios	0,21	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,24	0,24	0,23	0,22	0,22
Cigarrillos	0,58	0,58	0,61	0,60	0,59	0,58	0,62	0,60	0,54	0,51	0,49
Combustibles	0,71	0,82	0,82	0,85	0,85	0,92	0,87	0,89	0,91	0,90	0,91
Aranceles a las importaciones	0,17	0,24	0,24	0,24	0,22	0,23	0,20	0,18	0,18	0,18	0,17
Otros	0,19	0,39	0,69	0,64	0,47	0,61	0,25	0,60	0,41	0,56	0,71
TOTAL	16,53	18,44	20,00	20,34	19,52	19,38	20,32	20,19	20,23	21,12	20,72
En porcentaje del total											
Impuesto a la renta	28,6	34,5	36,9	36,1	33,8	32,0	36,1	33,5	34,0	35,8	34,8
Empresas	11,4	18,6	23,6	21,4	19,2	19,5	20,5	19,3	20,5	23,2	23,4
Personas	2,5	5,2	4,1	4,8	5,7	5,4	7,7	7,1	8,5	6,4	5,4
No residentes	11,7	8,9	7,6	6,7	5,8	6,2	5,9	4,7	4,8	6,3	6,0
Específico actividad minera	1,8	0,8	1,7	1,7	1,1	0,9	0,7	0,3	0,2	0,4	0,6
Otros	1,2	0,9	-0,1	1,5	1,9	-0,1	1,3	2,2	0,0	-0,5	-0,5
Seguridad social	8,6	7,3	6,7	6,8	7,3	7,3	6,9	7,1	7,2	6,9	7,3
Impuestos patrimoniales	8,7	6,4	5,9	6,1	6,5	6,6	6,7	7,0	7,3	7,0	7,2
Herencias y donaciones	1,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	0,6	0,3	0,2
Contribuciones de bienes raíces	4,0	3,2	3,0	2,9	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5
Patentes municipales	2,3	1,9	1,7	1,8	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Permisos de circulación	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
Impuestos sobre bienes y servicios	52,9	49,8	47,0	47,9	50,0	51,0	49,1	49,4	49,5	47,7	47,4
IVA	42,9	39,8	37,7	38,6	40,5	41,0	39,6	39,9	40,3	39,1	38,7
Bebidas y suntuarios	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Cigarrillos	3,5	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,7	2,4	2,4
Combustibles	4,3	4,4	4,1	4,2	4,4	4,7	4,3	4,4	4,5	4,3	4,4
Aranceles a las importaciones	1,0	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
Otros	1,2	2,1	3,4	3,1	2,4	3,2	1,2	3,0	2,0	2,6	3,4
TOTAL	100,0										

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Presupuestos (2020) y estadísticas de la OECD disponibles en <https://stats.oecd.org/>.

TABLA 3
ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS COMPARADAS AÑO 2018

	Promedio OCDE	Chile	Diferencia OCDE-Chile
1000 Impuesto a la renta	11,5	7,5	3,9
1100 Impuesto a la renta personal	8,3	1,4	6,9
1200 Impuesto a la renta de empresas	3,0	4,7	-1,6
1300 Otros	0,3	1,5	-1,2
2000 Contribuciones a la seguridad social	9,4	1,5	7,9
2100 Trabajadores	3,1	1,4	1,7
2200 Empleadores	5,4	0,0	5,3
2300 Cuenta propia	0,8	0,0	0,8
2400 Otros	0,2	0,0	0,2
3000 Impuestos sobre la nómina y la fuerza laboral	0,5	0,0	0,5
4000 Impuestos sobre la propiedad	1,9	1,1	0,8
4100 Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	1,1	0,7	0,3
4200 impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto	0,2	0,0	0,2
4300 Impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones	0,1	0,1	0,1
4400 Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	0,5	0,3	0,1
5000 Impuestos sobre bienes y servicios	11,1	11,2	-0,1
5110 Impuestos generales sobre bienes y servicios	7,1	8,5	-1,3
5120 Impuestos sobre bienes y servicios específicos	3,1	2,0	1,2
5200 Impuestos sobre uso de bienes y desarrollo de actividades	0,6	0,8	-0,2
6000 Otros impuestos	0,2	-0,2	0,4
Total	34,3	21,1	13,2

Fuente: Estadísticas de la OECD disponibles en <https://stats.oecd.org/>

directamente a la base imponible de sus socios, sin crédito de primera categoría, pues no se paga impuesto a nivel de la empresa. Por último, el mayor nivel de ingresos del promedio de los países de la OCDE y la mejor distribución de estos también repercute en una mayor recaudación del impuesto.

Contrariamente a lo que podría pensarse, la tasa marginal máxima comparada no produce una gran diferencia. De hecho, la tasa marginal máxima promedio en la OCDE es de un 37,5%, similar a la chilena.

Por otra parte, el impuesto a la renta corporativo recauda más en Chile que en la OCDE, medido como porcentaje del PIB. A partir de esta comparación, algunos concluyen erróneamente que esto sería una demostración de que en Chile las empresas pagan demasiados impuestos y, por lo tanto, resultaría conveniente reducir la tasa de primera categoría. Este análisis es errado por, a lo menos, dos razones. La primera consiste en que en la mayoría de los países de la OCDE el impuesto corporativo se aplica exclusivamente a las sociedades incorporadas, que es el equivalente a nuestras sociedades anónimas. El resto de las empresas, como se dijo anteriormente, no pagan impuesto a la renta, pues la utilidad se atribuye a sus socios, quienes deben pagar directamente el impuesto a la renta personal. La segunda es que, con la excepción de Australia, Canadá, Chile, Corea del Sur y Nueva Zelanda, los países de la OCDE usan el sistema no integrado, en donde el impuesto corporativo es definitivo, sumándose al impuesto que pagan los accionistas por los dividendos que reciben.

La diferencia más importante entre la recaudación tributaria promedio de la OCDE y Chile se produce en las cotizaciones de seguridad social, alcanzando 7,9 puntos del PIB. Ciertamente, esta diferencia se debe en parte a que en Chile la mayor parte de la seguridad social es privada, lo que representa aproximadamente 5 puntos del PIB. No obstante, una correcta comparación no es tan directa como agregar 5 puntos a la carga tributaria chilena, pues hay varios países de la OCDE que también cuentan con componentes privados dentro de sus sistemas de seguridad social como, por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda.

También existe una diferencia de 0,8 puntos del PIB en impuestos sobre la propiedad. Es interesante notar que, en el promedio de la OCDE, los impuestos al patrimonio neto representan apenas 0,2 puntos del PIB, lo que se explica porque, al año 2018, solo 7 de los 36 países aplicaban este impuesto. Entre los países que lo aplican el que más recauda es Luxemburgo, con 2,9% del PIB, seguido de lejos por Suiza, con 1,3% del PIB, y Noruega, con un 0,6% del PIB. Tomando como referencia a estos dos últimos países, se puede apreciar que, si bien un impuesto al patrimonio puede encontrar justificación en el principio de equidad, su aporte recaudatorio es limitado cuando el objetivo es elevar la carga tributaria a niveles similares a la de estos países.

En el caso de los impuestos sobre bienes y servicios, la recaudación en Chile está bastante alineada con el promedio de la OCDE. En lo que se refiere a los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA), la recaudación en Chile está por encima del promedio de la OCDE. Al respecto, cabe señalar que en dichos países las tasas oscilan entre 5% (Ca-

nadá) y 27% (Hungría), con un promedio simple de 19,3% (OECD, 2018).

4. REFORMAS RECIENTES

Es un hecho ya conocido que, en Chile, a diferencia de los países de la OCDE, el sistema tributario no contribuye a la redistribución del ingreso, lo que se encuentra vinculado directamente a la estructura tributaria, que recauda una proporción importante a través de impuestos regresivos, como el IVA, y recauda poco de impuestos progresivos, como el impuesto a la renta y contribuciones a la seguridad social.

La reforma tributaria de 2014 intentó revertir esta situación, por la vía de corregir el trato preferente que reciben las rentas del capital. Es necesario recordar que antes de esa reforma el impuesto a la renta se caracterizaba por ser un sistema integrado, en base a retiros, con una tasa relativamente baja a las utilidades de las empresas, que dejaba más de la mitad de su tributación pendiente hasta el momento de un eventual retiro que, producto de las prácticas elusivas, nunca ocurría. En términos nominales, se podría decir que era exactamente la mitad, dado que a nivel de empresa se pagaba un 20% de impuesto y quedaba pendiente otro 20% para completar la tasa marginal máxima de 40%. Sin embargo, ello no considera un conjunto de otros beneficios tributarios que hacían que la tasa efectiva de primera categoría fuese menor que la tasa nominal de 20%.

El enfoque de la reforma de 2014 fue pasar a un sistema de tributación transparente, denominado *de renta atribuida*, en el cual las rentas empresariales debían tributar completamente en el año en que se devengaban, atribuyéndose en su totalidad a los dueños de las empresas, para que estos las incorporasen en su impuesto personal, asegurando de esta forma un tratamiento equivalente al de las rentas del trabajo. Como se sabe, la ley aprobada introdujo un segundo sistema opcional, el parcialmente integrado que, por cierto, fue el escogido por todas las grandes empresas pues, a pesar del costo de la desintegración, resultaba más conveniente para los grandes empresarios. Posteriormente, la denominada *reforma* a la reforma, impulsada por el ministro Rodrigo Valdés, transformó el régimen parcialmente integrado en el régimen general, restringiendo el de renta atribuida a sociedades de personas cuyos socios fueran personas naturales. Finalmente, el actual gobierno, mediante la aprobación de la llamada Ley de Modernización Tributaria, redujo el régimen de renta atribuida a una opción para algunas pymes, cambiando su nombre por el de régimen de transparencia. Además, restauró el régimen integrado en base a retiros para todas las empresas con ingresos anuales inferiores a cien mil unidades de fomento.

Conviene apreciar con un ejemplo qué significan para la recaudación y la progresividad esta serie de cambios sucesivos, desde la propuesta original de impuesto sobre renta atribuida contenida en el proyecto de ley de reforma tributaria de 2014, hasta la publicación de la Ley 21.210 de 2020. Para ello suponemos una empresa cuya utilidad es de 1.000 dólares, de la cual distribuye el 30% a su único

accionista (la media de las distribuciones en Chile), quien tributa con la tasa marginal máxima del impuesto global complementario.

Bajo el impuesto a la renta anterior a la reforma de 2014, la utilidad de la empresa se gravaba con un 20%, mientras que los retiros quedaban gravados con una tasa marginal máxima de 40%, menos el crédito de primera categoría. Esto determinaba, para el ejemplo, una tasa efectiva de tributación, definida con los impuestos totales pagados sobre la utilidad, de 1.000 dólares, del 26%.

El régimen de renta atribuida, que se intentó incorporar como régimen único de tributación a la renta en la reforma de 2014, dispuso que la utilidad de la empresa debía asignarse íntegramente a los accionistas, con independencia de los montos retirados. Como simultáneamente se redujo la tasa marginal máxima a 35%, el empresario del ejemplo terminaba pagando bajo este esquema una tasa efectiva de 35%, es decir, 9 puntos porcentuales más que en la situación anterior.

En la discusión de la reforma de 2014 se introdujo el régimen semi integrado, que reponía la tributación en base a retiros, pero con una tasa de 27%, más un castigo a los retiros, toda vez que solo permite acreditar contra los impuestos personales el 65% del impuesto pagado en la empresa. Bajo este esquema, el empresario del ejemplo termina pagando una tasa efectiva de 32,2%, esto es, 6,2 puntos porcentuales más que en la situación anterior a la reforma. Es interesante notar que para empresarios considerados superricos esa tasa efectiva estaría más cerca del 27%, puesto que para ellos la tasa de distribución de utilidades es mucho menor que el 30% del ejemplo.

En la Ley de Modernización Tributaria, producto de las negociaciones con la oposición, se logró mantener el régimen semi integrado, a pesar de que la intención original del gobierno era llevarlo a la integración total. Por otra parte, se elevó la tasa marginal máxima a 40%. Sin embargo, para que esto no significara una mayor tributación de los empresarios de altos ingresos, se creó un crédito especial para quienes se encuentran en el rango de ingresos de la tasa marginal máxima, de modo que la tasa efectiva para nuestro ejemplo sigue siendo la misma para este régimen.

Por otra parte, la Ley de Modernización Tributaria introdujo el denominado régimen propyme (nuevo artículo 14, letra D), que establece un sistema cien por ciento integrado, pero en base a retiros, en reemplazo del anterior régimen de renta atribuida. Bajo este régimen, la tasa efectiva de tributación para el ejemplo disminuye a 29,5%, apenas 3,5 puntos porcentuales por encima de la tasa efectiva anterior a la reforma de 2014.

Finalmente, se debe considerar que, producto de las negociaciones de la reforma de 2014, se introdujo un incentivo al ahorro de las empresas, que permitía descontar de la base imponible de primera categoría el 50% de las utilidades no distribuidas de cada año, con un límite para la deducción de 4.000 UF, cantidad que debía reponerse a

la base imponible en el año en que esas utilidades fueran retiradas. En la Ley de Modernización Tributaria se elevó el límite de la deducción a 5.000 UF, se eliminó la obligación de restituirla al momento de retirar las utilidades y se amplió el límite de acceso al beneficio a empresas con ingresos de hasta 100.000 UF anuales. En las dos últimas columnas de la tabla 4 se muestra el caso de una empresa en régimen propyme que usa este incentivo. En este caso, la tasa efec-

tiva es de 20,8%, es decir, 5,2 puntos porcentuales menos que la tasa efectiva en la situación anterior a la reforma de 2014. Cabe precisar que cuando las empresas reinvierten efectivamente las utilidades retenidas tienen, además, derecho a depreciar instantáneamente o de forma muy acelerada los activos fijos, lo que da cuenta de una duplicidad de incentivos a la inversión.

TABLA 4 EJEMPLO DE TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS EMPRESARIALES BAJO DISTINTOS RÉGIMENES.												
Concepto	IR antes de reforma de 2014		Renta atribuida		Semi integrado		Nuevo semi integrado		Nuevo Art 14 Letra D		Nuevo Art 14 Letra D con Incentivo al Ahorro	
Utilidad empresa	1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000	
Deducción utilidad retenida											-350	
Renta líquida imponible	1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		650	
Primera categoría (1)	20%	200	25%	250	27%	270	27%	270	25%	250	25%	163
Retiros o atribuciones	300		1.000		300		300		300		300	
Global complementario	40%	120	35%	350	35%	105	40%	120	40%	120	40%	120
Crédito primera categoría	-60		-250		-81		-81		25%		-75	
G. complementario neto (2)	60		100		24		39		45		45	
Restitución crédito (3)					28		28					
Crédito extra (4)							-15					
IR Total (1+2+3+4)	260		350		322		322		295		208	
Incremento c/r a 2013			34,6%		24,0%		24,0%		13,5%		-20,2%	
Tasa máxima del empresario	40,0%		35,0%		44,5%		44,5%		40,0%		40,0%	
Tasa efectiva en el ejemplo	26,0%		35,0%		32,2%		32,2%		29,5%		20,8%	

Fuente: Elaboración propia, en base a la legislación tributaria y supuestos de los autores.

CAPÍTULO 2

OPCIONES DE REFORMAS PROGRESIVAS PARA CHILE

Como ha podido observarse, en Chile el diseño del impuesto a la renta personal ha buscado una mayor progresividad en años recientes, con tasas nominales o legisladas similares al promedio de la OCDE. Pero su impacto redistributivo es muy limitado, como consecuencia de los bajos niveles de recaudación. Es decir, como veremos más adelante, la tasa efectiva pagada por los contribuyentes de mayores ingresos es diminuta y, en consecuencia, el índice de Gini se reduce en promedio un 2% por la acción de este impuesto (o, en términos absolutos, 1 punto porcentual del Gini), volviéndolo irrelevante para corregir desigualdades.

Puede que el documento reciente *Propuestas de trabajadores SII para un nuevo pacto social con justicia fiscal y tributaria* (ANEIICH y AFIICH, 2019) contenga el mayor detalle de reformas progresivas. En su diagnóstico, el documento expresa que

la percepción existente respecto a nuestro sistema tributario vigente es que se trata de un sistema especialmente complejo, regresivo, inequitativo e injusto, que carga en mayor proporción a los sectores medios y de menores recursos de la población, y que otorga un trato preferente a los grandes empresarios, políticos y personas de mayores ingresos (párr. 4).

Dicho documento comprende una multitud de propuestas para, verdaderamente, construir un Nuevo Régimen Tributario (NRT) (véase recuadro 1), con cambios profundos, que apuntan a crear un sistema simple, progresivo, con amplia equidad vertical y horizontal, amigable con la inversión e innovación de pequeños y medianos empresarios, y que asegure suficiencia recaudatoria para la realización de los derechos que la sociedad reclama. La lista es larga y no exhaustiva, por lo que discutiremos solo cuatro propuestas que son, sin ambigüedades, progresivas.

1. IVA DIFERENCIADO PARA ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD, MEDICAMENTOS Y LIBROS

No hay duda de que el IVA es un impuesto regresivo. Así lo demuestran todos los estudios serios sobre equidad fiscal realizados en Chile y el resto del mundo. Ideas como elevar la tasa de IVA para financiar aumentos de pensiones son un contrasentido si se quiere avanzar en progresividad del sistema tributario. Aun cuando el gasto fiscal progresivo compense con creces la regresividad de la fuente de financiamiento, siempre será mejor que tanto el ingreso como el gasto sean progresivos.

Chile y El Salvador son los únicos dos países de la región que tienen IVA con tasa uniforme (en el caso de Chile, otra herencia de la dictadura). Es decir, el pan o la leche podría ser 19% más barata. Hace años se demostraba la enorme regresividad de este impuesto, comparando el consumo con el ingreso por deciles. Y pocos se refieren al tema, como si el IVA uniforme fuera sacrosanta palabra, y que tocar este dogma acarrearía poco menos que la destrucción del sistema.

Afirmaciones categóricas como esas chocan con la realidad. En España existen tres tipos (así les dicen a las tasas), según los bienes y servicios; tasa 21%, de régimen general; tasa reducida al 10%, y tasa superreducida al 4%. Se adivina que este último régimen se aplica a productos básicos, como pan, harina, huevos, leche, pero también a los libros, medicamentos, servicios de asistencia a domicilio... En suma, se trata de un legislativo que entiende la importancia de ofrecer bienes y servicios esenciales para sus habitantes a precios razonables.

En Uruguay, la tasa general es de 18% para operaciones de débito. Además de exenciones y tasas menores para una canasta básica, en los últimos años se han hecho esfuerzos de inclusión financiera, de manera a incentivar el uso del dinero electrónico. Es además el pionero de una idea repartida por toda la región, que consiste justamente en diseminar una tarjeta de compra con el IVA ya reducido para una buena parte de la población. Desde que existe el actual sistema, la evasión ha disminuido al 15%. Está claro que estos regímenes diferenciados no implican menor recaudación. Todo depende de buenos diseños y administraciones tributarias eficientes.

RECUADRO 1

MEDIDAS ADICIONALES; EL PROGRAMA DE SINDICATOS DEL SII

- Eliminación de la facultad de director SII para condonar multas e intereses, traspasándola a la Tesorería General de la República, que es la institución responsable de la recaudación final de impuestos.
- Introducir estándares BEPS acordados por la OCDE para combatir la erosión de la base imponible y del traslado de beneficios por parte de las multinacionales, por ejemplo, norma de exceso de endeudamiento basada en la ratio gasto financiero/EBITDA (entre 10% y 30%, y no deuda capital 3 a 1, entre otras medidas).
- Mejoramiento de la norma antielusiva de retiros encubiertos como préstamos, establecida en el artículo 21 de la LIR. Actualmente solo opera cuando el beneficiario es socio; se sugiere que se amplíe a cualquier relacionado.
- Fiscalización más estricta a inversiones nacionales en guardas fiscales.
- Nuevo sistema de fiscalización de impuestos territoriales, trasladando las funciones asignadas a los municipios al SII.
- Limitar el plazo de uso de pérdidas de arrastre (que no sean indefinidas).
- Eliminación del multirrut.
- Royalty minero, que no consista en un impuesto específico a la actividad minera, que es de baja recaudación y más difícil de fiscalizar que un royalty.
- Posibilidad de que el Ministerio Público se querrelle en casos de delitos tributarios.

Se propone revisar y/o eliminar exenciones tributarias, focalizándolas en micro y pequeños contribuyentes, quienes son los que generan mayor impacto en el empleo y crecimiento económico, e incrementando el aporte efectivo de grandes empresas, empresas transnacionales y personas de alto patrimonio.

Complementariamente, se plantea la creación de nuevos beneficios para segmentos de ingresos medios e implementación de proyectos de energías renovables, beneficio de contribuciones para adultos y exenciones para actividades sin fines de lucro y de carácter solidario.

Fuente: ANEIIH y AFIICH (2019).

2. REFORMA AL IMPUESTO A LA RENTA

No cabe duda de que, dentro de todos los gravámenes que conforman la estructura tributaria de un país, el impuesto a la renta es el más indicado para lograr un resultado final progresivo. Ello se debe a la posibilidad de gravar a cada persona en función de su capacidad de pago, lo que asegura una estructura progresiva. Pero también por la magnitud de los recursos que se pueden recaudar con este gravamen, lo que permite una buena capacidad redistributiva.

Recordemos que en Chile existe un régimen integrado desde 1984, siendo el pago del impuesto corporativo un crédito del impuesto a las personas. Al respecto, mucho se ha debatido respecto al tema de la integración del impuesto a la renta. Esto es, si las empresas deben pagar un impuesto propio, independiente del que paguen sus dueños, o si ese impuesto debe ser solo un pago a cuenta o un anticipo del impuesto que pagarán sus dueños.

Quienes defienden los sistemas integrados argumentan que en la medida en que las personas jurídicas son personas ficticias, que están formadas por personas naturales, no hay motivos para imponerles impuestos por encima de los que deben pagar las personas naturales que las conforman. Lo contrario iría en dirección opuesta al principio de equidad y eficiencia, pues la carga tributaria dependería del tipo de rentas obtenidas o de la forma de organizarse para obtenerlas. Esa ha sido la lógica del impuesto a la renta en Chile, desde el año 1984 en adelante, y también la de unos pocos países de la OCDE, como Australia, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda. La integración también forma parte de las recomendaciones de algunas propuestas de reforma tributaria ampliamente conocidas a nivel mundial, como es el caso del Informe Carter, elaborado por una comisión nombrada por el gobierno canadiense en el año 1967, y el informe Mirrlees, estudio encargado por el Instituto de Estudios Fiscales británico a un conjunto de destacados profesionales, liderados por el premio Nobel de Economía James Mirrlees.

Por otra parte, el argumento principal de quienes defienden los sistemas no integrados es que algunos tipos de personas jurídicas reciben beneficios del Estado que las personas naturales y otras entidades no reciben como, por ejemplo, la responsabilidad limitada al monto de los aportes de capital. Además, en economías globalizadas y rentistas como las economías en desarrollo, las corporaciones logran beneficios extraordinarios provenientes de sus posiciones monopólicas o dominantes (lo que, de hecho, justifica no solo impuestos diferenciados entre corporaciones e individuos, sino tasas progresivas). Esto amerita que las corporaciones paguen un impuesto propio y no acreditable, contra los impuestos personales de sus accionistas o socios. Este es el criterio que ha prevalecido en la práctica en la mayoría de los países de la OCDE, con las excepciones ya mencionadas. Sin embargo, es importante tener presente que la no integración se aplica mayoritariamente respecto de las sociedades anónimas o de capitales, mientras que las sociedades de personas y empresas individuales normalmente tributan con un sistema transparente, que califica como un régimen

de integración total. En un régimen transparente, la utilidad de la empresa se atribuye a cada socio en proporción a su participación en el capital, para que cada uno pague el impuesto a la renta personal que corresponda. Es similar al régimen de renta atribuida creado en la reforma de 2014 y al régimen de transparencia de la reforma de 2018.

Bajo cualquiera de estas dos alternativas, esto es, un impuesto a la renta totalmente integrado o uno no integrado, lo importante es procurar que el diseño que se escoja otorgue un mayor grado de progresividad al sistema tributario y permita incrementar de forma significativa la recaudación tributaria. A su vez, deben cuidarse los efectos sobre la eficiencia económica, de forma tal de no afectar el crecimiento y la inversión.

Es importante considerar que lograr una mayor capacidad redistributiva y recaudadora del impuesto a la renta no pasa necesariamente por elevar las tasas, sino más bien por asegurar que las ganancias paguen las tasas que corresponda. Para ello es fundamental reducir al mínimo posible la evasión y elusión tributaria, junto con eliminar la mayor parte de las exenciones, deducciones y otras concesiones tributarias que no cumplen los objetivos que se perseguían cuando se establecieron.

A continuación, se describen dos propuestas de modificación al impuesto a la renta, que van en la dirección antes expuesta.

a) Régimen totalmente integrado en base a renta atribuida

La propuesta original de la reforma tributaria de 2014 tenía como propósito eliminar el tratamiento preferencial a las rentas empresariales, que consistía en un sistema integrado, en base a retiros, con una baja tasa de impuesto a las empresas. En ese momento, se descartó proponer el sistema estándar de tributación aplicado en los países de la OCDE que, como ya se señaló, consiste en un régimen transparente para las sociedades de personas y las empresas individuales, más un régimen no integrado para las empresas grandes conformadas como sociedades anónimas. En vez de ello, se quiso mantener la integración total, por lo que se propuso como sistema único de tributación un régimen transparente para todas las empresas, denominado régimen de renta atribuida.

Creemos que una futura reforma tributaria debe avanzar en esta dirección, con algunas características adicionales que acerquen el impuesto a uno sobre las rentas económicas, de tal forma de no afectar las decisiones de inversión. Concretamente, el sistema de tributación de las rentas empresariales debiera tener las siguientes características:

- Un régimen único de tributación, en donde la renta imponible se determina mediante contabilidad completa, con depreciación instantánea de activos fijos y sin deducción de intereses.
- A nivel de la empresa, esta renta imponible pagaría el impuesto de primera categoría, con una tasa igual a la tasa

marginal máxima del impuesto global complementario, que se fijaría en 35%.

- Los dueños, socios o accionistas incorporarían a la base imponible del impuesto global complementario, en el mismo ejercicio, la participación que les corresponda en la renta imponible de la empresa, rebajando como crédito en contra de su impuesto el 100% del impuesto de primera categoría. Nótese que, como en la empresa ya se pagó la tasa máxima, la declaración en el impuesto personal solo podría dar origen a devoluciones, en función del nivel de rentas de cada persona.
- Dado que la recaudación fiscal se asegura con el pago del impuesto de primera categoría, la atribución de rentas a los socios o accionistas tendría un carácter voluntario, que busca simplemente que estos se beneficien de la progresividad del impuesto personal. Este carácter voluntario evitaría las dificultades para atribuir rentas en largas cadenas de sociedades, problema planteado en la discusión de la reforma de 2014 por quienes se oponían a este sistema.
- Las distribuciones de utilidades nunca tributarían, siendo innecesario llevar los registros de rentas empresariales exigidos actualmente.
- Correspondería eliminar los incentivos a la inversión redundantes con la depreciación instantánea, en particular, el incentivo a las utilidades retenidas y el crédito por compras de activo fijo. Así también, se eliminarían las exenciones y tasas reducidas a las ganancias de capital; el impuesto único a los gastos rechazados; y los regímenes de rentas presuntas.
- Respecto de las pequeñas empresas, se debiera dar la opción de llevar una contabilidad simplificada, equivalente al antiguo 14 ter. Se debe considerar que el objetivo de los regímenes para pequeños contribuyentes es reducir los costos de cumplimiento, más que otorgar rebajas de impuestos, lo que sería innecesario en un sistema de renta atribuida, en donde las diferencias en capacidad económica se reconocen en la escala de tasas progresivas del impuesto a la renta personal.

El efecto recaudatorio y progresivo de esta alternativa se produce al hacer tributar las utilidades de la empresa en el impuesto personal de sus dueños, en el mismo año en que se devengan, sin posibilidad de diferirlo hasta el momento de un eventual retiro, y sin exenciones ni diferimientos de difícil control.

b) Sistema de impuesto a la renta tipo OCDE

Una alternativa a la propuesta anterior es emigrar hacia el esquema de tributación a la renta que existe en la mayor parte de los países de la OCDE y que consiste, como se explicó antes, en dos regímenes: uno transparente para las empresas individuales y sociedades de personas, y un Corporate Income Tax, no integrado, para las sociedades anónimas. Esta desintegración (la palabra es un poco fuerte, pero necesaria) simplificaría por mucho el sistema y por cierto eliminaría exenciones injustificadas.

El régimen transparente para las empresas individuales y sociedades de personas tendría exactamente las mismas características que el régimen único descrito en sección a). Además, se podría otorgar la opción de acogerse a él a las sociedades anónimas cerradas, con características de pyme.

Por otro lado, las grandes sociedades anónimas pagarían un impuesto corporativo con una tasa de 27%. A su vez, los accionistas tributarían por los dividendos distribuidos, sin crédito por el impuesto corporativo.

En este caso se admite un diferimiento del impuesto personal hasta el momento en que se paguen dividendos, pero se compensa con una mayor tributación global, al eliminar la integración.

3. EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS: PROPUESTAS A PARTIR DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En tiempos recientes y en muchos países, varias organizaciones no gubernamentales, como ICRICT (2020), han empujado para que las autoridades nacionales publiquen anualmente tablas de riqueza neta de sus ciudadanos millonarios, en orden a lograr progresos en la transparencia financiera global. La riqueza neta se define como la suma de todos los activos (tanto inmobiliarios como financieros) de los individuos de alto patrimonio, neto de eventuales deudas. Por supuesto, incluyendo activos financieros en el exterior. Se trata de delimitar el ámbito a tratar, logrando paulatinamente la transparencia patrimonial. Es una primera etapa, más bien administrativa.

Una segunda etapa, más política, implica demostrar la utilidad del impuesto en los países en que se ha aplicado, tanto en recaudación como en impacto distributivo. Es menester insistir en la naturaleza excepcional del impuesto a las grandes fortunas (concepto distinto al patrimonio, como es claro en el caso de Chile). En efecto, se trata de un impuesto que generalmente se instaura a consecuencia de graves situaciones económicas o sociales, que desembocan en consensos nacionales para financiar reconstrucciones o transiciones democráticas. Por ello, simplemente plantear que en algunos países fue “eliminado porque no funcionó” es borrar de un plumazo la historia. Veamos.

Quizá el caso más interesante y parecido al actual contexto chileno es el de España en proceso de transición democrática. En efecto, la introducción de tasas progresivas a la renta y al patrimonio hicieron de dichos impuestos el eje central del sistema tributario, luego de los Pactos de la Moncloa, en 1977. El consenso era adaptar el modelo europeo a España, al tiempo de responder a los desafíos de la transición, subiendo la recaudación un punto de PIB por año hasta converger con los países vecinos. Como afirman los responsables políticos de aquella época, la idea era “subir la recaudación un punto de PIB por año” (Autor, año, página).

Si bien estas premisas no se cumplieron plenamente, pues el impuesto sobre la renta recayó principalmente en los

asalariados y el impuesto al patrimonio no recaudó lo esperado, el sistema español mantiene características interesantes, en particular en lo referido a la distribución territorial del impuesto sobre la renta y a la eficacia de su administración fiscal. Quedó, sin embargo, pendiente la tarea de redistribución, según algunos autores (Torregrosa, 2016). Recordemos que la progresividad se define como el aumento de la tasa a medida que el ingreso aumenta, y la redistribución es la diferencia en la desigualdad causada por la tributación. Como bien se ha señalado, el impacto redistributivo dependerá del nivel y la composición de los impuestos.

En Francia tuvo vigencia entre 1988 y 2018 el “impuesto de solidaridad sobre la fortuna”, creado en el gobierno de Michel Rocard para financiar el llamado ingreso mínimo de inserción. Se trató de un impuesto progresivo al capital de las personas físicas. El ISF se pagaba cada año, en función del valor del patrimonio; aportó en promedio un 1,5% del total de los ingresos fiscales. En 2019 fue sustituido por un impuesto inmobiliario, excluyendo entonces la riqueza financiera. Se trata de otro ejemplo del carácter altamente político de este impuesto, al aparecer y desaparecer según convicciones y posiciones alternas.

En Colombia, el impuesto a las grandes fortunas tiene una larga tradición. Resucitado en 2002 para financiar a las fuerzas armadas (el llamado impuesto de seguridad democrática o de guerra), el impuesto se ha mantenido desde entonces, habiendo sido pagado por unos 62 mil ciudadanos, el 0,2 % de los adultos, el año pasado. Más allá del monto recaudado, esta tradición representa por tanto un “laboratorio” para las restantes administraciones tributarias de la región.

En efecto, con datos anonimizados anuales de declarantes sujetos y no sujetos al impuesto a la riqueza que informan anualmente su patrimonio neto a la agencia tributaria, al menos desde 2002, se ha podido evaluar los efectos de reformas y amnistías. Por ejemplo, se implementó una amnistía tributaria para incentivar a los evasores a declarar sus activos omitidos y sus pasivos inexistentes. En un interesante trabajo (Londoño, 2019), se demuestra que la mejora de la transparencia patrimonial (incorporando por efectos de la amnistía cerca de dos puntos de PIB de la riqueza de unas doce mil personas) ha llevado a un aumento significativo de la recaudación a partir de 2014.

En Chile, como se mencionó, el proyecto de impuestos a los superricos de la Cámara de Diputados refleja una preocupación importante para hacer que estos colaboren en financiar los costos de una gran crisis como la que vivimos, así como para lograr una reducción significativa de la desigualdad. Se trata, a fin de cuentas, de un “impuesto solidario”.

En declaraciones recientes (véase, por ejemplo, lanacion.cl, edición del 5 de junio del 2020), el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Juan Sutil, calificó como un “error” el proyecto impulsado por parlamentarios de la oposición que busca establecer un impuesto a los

superricos. “Esa plata está toda trabajando y aportando al fisco”, fue su argumento.

Como se ha debatido en la prensa, con ese argumento también sería un error cobrar impuestos a la renta, o cualquier otra forma de financiar al Estado. La idea es justamente transformar recursos ociosos (una buena argumentación es que “esa plata que está trabajando” tendría mucho mejor rentabilidad social en el fisco). No hay, pues, que descartar este impuesto a la fortuna como una posibilidad cierta de financiamiento de las crisis económicas y sociales, como se ha hecho en el pasado en múltiples ocasiones en el propio país y en muchos otros.

Un impuesto de este tipo, a las grandes fortunas, aplicado por una sola vez, según un estudio reciente (López y Sturla, 2020), recaudaría 5.000 millones de dólares, es decir, un 1.5 del PIB. En dicho trabajo se propone un esquema para que esta contribución se oriente a un pequeño número de ricos y superricos. Estiman los autores que el patrimonio total actualizado del grupo de los ricos (5 a 100 millones de dólares) corresponde a 113.700 millones de dólares, con un total de 8.900 individuos, con una fortuna promedio per cápita de 12.800.000 dólares; para el grupo de los superricos (más de 100 millones de dólares), el patrimonio total actualizado es de 150.444 millones de dólares, con un total de 263 individuos que tienen un patrimonio promedio per cápita de 570 millones de dólares. Estos dos grupos constituyen menos del 0,1% de la población adulta del país, ¡con un PIB completo en sus manos!

Cabe advertir, sin embargo, que la recaudación efectiva podría ser menor si es que se permite descontar del impuesto al patrimonio los otros impuestos que gravan parcialmente el patrimonio, como el impuesto territorial, que recaudan el 1,4 del PIB, como se mencionó. En cualquier caso, las estimaciones de la base tributaria para el impuesto a los superricos debiese ser una tarea urgente para el SII. Debe disponerse públicamente de al menos una aproximación de fuentes domésticas (y no externas) del patrimonio de los (potenciales) grandes contribuyentes.

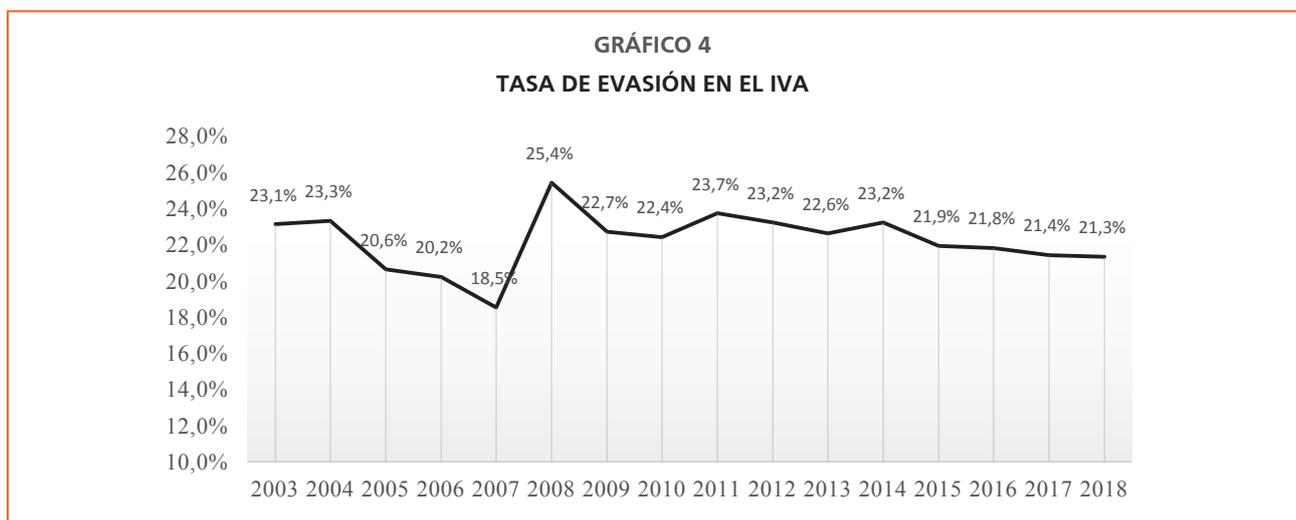
4. REDUCCIÓN DRÁSTICA DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA

Más allá de imponer este impuesto excepcional, debe existir una amplia fiscalización de posibles evasiones tributarias en los sectores más ricos ya que, como se estima más adelante, si se observa los retiros de utilidades, estos son tres o cuatro veces superiores a los que se declara en Servicio de Impuestos Internos. Hay por tanto un gran volumen de recursos que no están pagando impuestos, por parte de ricos y superricos. Es lo que se estima a continuación.

La evasión y elusión tributaria sigue siendo un tema preocupante en Chile. Las estimaciones oficiales del SII para el caso del IVA, el único impuesto para el cual existe una estimación sistemática del incumplimiento, muestra que la tasa de evasión en 2018 fue incluso mayor a la registrada entre 2005 y 2007 (ver gráfico 4).

Estimar de manera independiente (es decir, sin las fuentes del SII), el monto de la evasión y elusión no es una tarea fácil. Las metodologías deben recoger todas las particularidades de la legislación tributaria, tales como exenciones, diferimientos y créditos, entre otros, y procesar información de las declaraciones de impuestos que no está a libre disposición de la ciudadanía. Está claro que, en su misión de fiscalización, el SII debería entregar información amplia y sistemática respecto de la evasión. ¡Quizá este deba ser el primer articulado de un nuevo régimen tributario!

Sin embargo, es posible tener una idea de su magnitud, a partir de las variables macroeconómicas de Cuentas Nacionales, que se relacionan con las bases imponibles de cada impuesto.



Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2019a).

En la tabla 5 se muestra una aproximación a la magnitud del incumplimiento en el impuesto de primera categoría. Se ha estimado su base imponible potencial anual a partir del excedente de explotación bruto, que es la variable de Cuentas Nacionales que más se aproxima a la utilidad de las empresas. Luego, se han sumado los intereses netos de las sociedades, obtenidos del cuadro económico integrado de cada año, y se ha restado el excedente de explotación de la propiedad de vivienda y del sector público. Se restaron también los honorarios efectivos declarados ante la autoridad tributaria, los cuales forman parte del concepto de excedente de explotación, pero no de la base imponible de primera categoría. Finalmente, se ha deducido una estimación del consumo de capital fijo o depreciación, cifra no disponible en las estadísticas actuales de Cuentas Nacionales. Por este concepto se rebajó un 17,6% del excedente de explotación, que es la proporción promedio que representó el consumo de capital fijo en el período 2003-2009, cuando sí se publicaba como parte de las cuentas nacionales.

Según estas estimaciones, la tasa de incumplimiento en el impuesto de primera categoría ha oscilado en torno al 50% en el período 2013-2018. Respecto de la cuantía de recursos fiscales perdidos, estos han ido aumentando desde un 3,4 a un 4,5% del PIB. El incremento se explica principalmente porque la tasa nominal del impuesto ha subido desde 20% a 27%, por lo que la misma base imponible evadida representa una mayor pérdida de recaudación en 2018 que en 2013.

Pero las rentas empresariales no solo se vinculan a la evasión del impuesto de primera categoría, sino también a evasión en el impuesto global complementario. En efecto, las utilidades que se ocultan para efectos de no pagar primera categoría tampoco serán declaradas en el impuesto a la renta personal cuando se retiren. Además, quienes rea-

lizan actividades empresariales evaden el impuesto personal cuando subdeclaran los retiros de utilidades desde las empresas.

En la tabla 6 se muestra la brecha existente entre los retiros y dividendos que efectivamente reciben los hogares, de acuerdo con la información de las Cuentas Nacionales, y aquellos que se declaran en el impuesto global complementario, según información publicada por el SII. Los primeros son aproximadamente cuatro veces más grandes que los segundos. Esta diferencia impresionante puede explicarse principalmente por tres causas: (1) ganancias que evadieron el impuesto de primera categoría y luego fueron retiradas; (2) ganancias que pagaron el impuesto de primera categoría, cuyo retiro fue ocultado; y (3) ganancias que, mediante prácticas elusivas, lograron retirarse sin quedar afectas al impuesto global complementario. Además, dependiendo de cuan precisas son las metodologías de estimación del Banco Central, es posible que esa brecha contenga también algunas ganancias retiradas desde las empresas productivas que quedaron acumuladas en sociedades de inversión, con el único objetivo de evitar el pago de los impuestos personales.

En la misma tabla 6 se estiman los recursos fiscales perdidos por estas formas de evasión y elusión. Para ello, se ha considerado que los retiros y dividendos no declarados deberían ser gravados con una tasa de 32%, correspondiente a la tasa marginal promedio ponderada de los contribuyentes que declaran rentas empresariales. Además, se ha supuesto que estos retiros y dividendos tendrían derecho a un crédito de primera categoría igual a la tasa de primera categoría vigente en cada año. Se obtiene como resultado una pérdida de recaudación de 1,9% del PIB en el año 2013, cifra que desciende hasta 0,8% del PIB en 2018. Este descenso se produce por el incremento progresivo de la tasa del im-

TABLA 5						
APROXIMACIÓN A LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA,						
EN BASE A CUENTAS NACIONALES.						
(CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
+ Excedente de explotación bruto	70.218	75.684	80.616	85.215	90.272	94.844
+ Intereses netos	2.189	3.147	2.366	1.807	1.742	2.590
- Excedente de explotación propiedad de vivienda y sector público	7.918	8.567	9.573	10.553	11.586	12.173
- Honorarios	4.285	4.555	4.642	4.959	5.204	5.265
- Consumo capital fijo	10.211	11.011	11.687	12.268	12.933	13.624
= Base imponible potencial	49.993	54.698	57.081	59.242	62.291	66.373
X Tasa de primera categoría (%)	20,0	21,0	22,5	24,0	25,4	26,6
= Recaudación potencial	9.999	11.487	12.843	14.218	15.817	17.630
- Recaudación efectiva	5.328	6.101	6.417	6.721	7.854	8.976
= Evasión	4.671	5.386	6.427	7.497	7.963	8.654
Evasión (% del PIB)	3,4	3,6	4,0	4,4	4,4	4,5
Tasa de evasión (%)	46,7	46,9	50,0	52,7	50,3	49,1
Tasa de impuesto efectiva (recaudación / base potencial)	10,7	11,2	11,2	11,3	12,6	13,5

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile (2020).

puesto de la tasa de primera categoría, que determina también un crédito de primera categoría más grande cada año.

En la tabla 7 se muestra un resumen de la pérdida de ingresos fiscales atribuible a la evasión en los dos principales impuestos de nuestra estructura tributaria. Se puede concluir que, en el período analizado, de 2013 a 2018, el fisco ha dejado de percibir anualmente entre 7,5 y 7,9 puntos del PIB debido a incumplimiento tributario. Para tener una idea más clara de lo que significa este monto, cabe señalar que equivale a 1,5 veces el presupuesto anual en educación y 1,6 veces el presupuesto anual en salud.

Estos resultados sugieren que una de las principales herramientas de que disponen las autoridades para elevar la carga tributaria es la reducción de la evasión. Ahora bien, dado el escaso poder redistributivo de nuestro sistema tributario, una pregunta relevante es cuál sería el efecto de esa estrategia sobre la progresividad de los impuestos. Al respecto, no hay dudas de que la evasión asociada a las rentas empresariales se concentra en los percentiles de altos ingresos, pues debido a su diseño progresivo, el 82% de los contribuyentes se encuentra exento del impuesto a la renta. Es así como estimaciones anteriores de la evasión en el impuesto global complementario muestran que el 98,9% de esta se produce en el decil de mayores ingresos (Jorratt, 2009).

Tal vez no exista un mejor instrumento para aumentar la progresividad del sistema tributario que reducir la evasión, sobre todo en el impuesto a la renta. Las cifras mostradas dan cuenta de una gran discrepancia entre los retiros de utilidades que los empresarios declaran ante el SII y su equivalente en Cuentas Nacionales, que los especialistas del

Banco Central estiman a partir de otras fuentes, como el consumo de los hogares y los saldos de cuentas corrientes.

No cabe duda de que el Servicio de Impuestos Internos es una institución ejemplar, tal vez la más moderna del sector público y un modelo a seguir por otras administraciones tributarias de Latinoamérica, sin embargo, esta institución no dispone de todas las facultades necesarias para cumplir su misión de maximizar el cumplimiento tributario, muchas de las cuales han sido solicitadas y negadas en varias oportunidades.

Una muestra de lo anterior es la norma general antielusión, que recién se logró aprobar en 2014, mientras que los países desarrollados cuentan con ellas desde hace décadas. Con todo, la norma aprobada no es la misma que ingresó al Congreso, pues requiere para su uso de la aprobación previa de los jueces tributarios.

Sin embargo, para lograr reducir de manera drástica la evasión en el impuesto a la renta (y en un futuro impuesto a los superricos), es necesario otorgar al SII una herramienta que está a disposición de todas las administraciones tributarias del mundo desarrollado, cual es el acceso expedito a la información bancaria de los contribuyentes.

El Código Tributario, en su artículo 62, dispone que para que el SII pueda acceder a información de las operaciones bancarias de un contribuyente se requiere de la autorización de la justicia ordinaria o de un Tribunal Tributario y Aduanero, pero siempre en el contexto de una investigación por delito tributario. Además, el mismo artículo establece un complejo procedimiento mediante el cual el SII puede teóricamente solicitar a una entidad financiera información de

TABLA 6
APROXIMACIÓN A LA EVASIÓN DE IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO POR SUBDECLARACIÓN DE RETIROS, EN BASE A CUENTAS NACIONALES (CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dividendos y retiros de los hogares						
Según Cuentas Nacionales	22.292	25.724	26.262	27.349	28.152	29.446
Declarados ante el SII	5.036	6.300	7.402	7.940	8.686	8.928
Brecha	17.256	19.424	18.861	19.409	19.467	20.518
Evasión de global complementario (Supuesto: 32% - crédito primera categoría)						
Monto	2.588	2.705	2.312	2.043	1.724	1.519
En porcentaje del PIB	1,9	1,8	1,4	1,2	1,0	0,8

Fuente: Elaboración propia, en base a Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile (2020).

TABLA 7
EVASIÓN DE IVA E IMPUESTO A LA RENTA EN PORCENTAJE DEL PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impuesto al valor agregado	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2
Impuesto de primera categoría	3,4	3,6	4,0	4,4	4,4	4,5
Impuesto global complementario	1,9	1,8	1,4	1,2	1,0	0,8
Total	7,6	7,9	7,7	7,9	7,6	7,5

un contribuyente, la que finalmente puede ser entregada en la medida en que el propio contribuyente lo autorice.

Curiosamente, en Chile es más fácil que una administración tributaria extranjera acceda a los datos bancarios de una persona a que lo haga el propio SII. En efecto, el artículo 62 ter del Código Tributario dispone que, con el objeto de dar cumplimiento a los convenios internacionales que versen sobre intercambio de información, las instituciones financieras están obligadas a proporcionar información de los titulares de cuentas financieras o controladores de dichos titulares que sean personas naturales, jurídicas o entidades que tengan residencia tributaria en otra jurisdicción, patrimonios herequedados al fallecimiento de una persona residente de otra jurisdicción, o personas jurídicas o entidades sin residencia tributaria en Chile y cuya administración efectiva se lleve a cabo en otra jurisdicción. Esta información debe ser entregada por las entidades financieras anualmente al SII, para que este proceda al intercambio. Pero, como si esta asimetría no fuera suficiente, el legislador se encargó de precisar que esta información solo se puede destinar al intercambio, y no puede ser usada por el SII con otros fines, como sería el caso de verificar que estas personas no residentes hayan cumplido con sus obligaciones tributarias en Chile.

En síntesis, estimamos que para lograr una reducción drástica de la evasión y elusión tributaria se requiere, en primer lugar, otorgar al SII un acceso expedito a la información de las operaciones financieras de los contribuyentes, sin mediar la autorización de la justicia ordinaria ni de los tribunales tributarios y, en segundo lugar, modificar la norma general anti-elusión, para que el SII pueda aplicarla sin necesidad de requerir la autorización previa de los jueces tributarios.

5. RACIONALIZACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

Los gastos tributarios consisten en una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias, con respecto a una norma o impuesto de referencia. Desde el punto de vista de la técnica tributaria, los gastos tributarios pueden tomar diversas formas, entre ellas:

- Exenciones: ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, tales como exenciones, exoneraciones, hechos no gravados, etc.
- Deducciones: cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.

- Créditos: cantidades que se permite rebajar de los impuestos.
- Tasas reducidas preferenciales: alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- Diferimientos: postergaciones o rezagos en el pago de un impuesto.
- Regímenes especiales: determinación de la base imponible o del pago del impuesto mediante fórmulas distintas a la de aplicación general.

En Chile, de acuerdo con el último informe publicado por el SII, los gastos tributarios para 2020 se proyectan en 9.033 millones de dólares, lo que equivale a 2,96% del PIB. De ellos, los gastos tributarios del impuesto a la renta equivalen a 2,16% del PIB, los del IVA alcanzan a 0,76% del PIB y los del impuesto a los combustibles a 0,03% del PIB.

Sin duda, una reforma tributaria progresiva debiera contemplar la derogación de algunos de estos gastos tributarios, especialmente aquellos cuyo beneficio se concentra excesivamente en los grupos de altos ingresos. El primero de ellos es la exención de impuesto a la renta a las ganancias de capital en la venta de acciones con presencia bursátil. Se estima que aproximadamente un 75% de la menor recaudación proviene del 1% de la población de mayores ingresos (Fairfield y Jorratt, 2015, tablas de trabajo en base a la información del SII del año 2010). Esta exención fue creada en 2002, bajo el argumento de que ayudaría a convertir a Santiago en un centro financiero internacional, lo que evidentemente no ocurrió. Dado que no existe un objetivo de política económica que justifique un gasto tributario tan regresivo como este, lo que corresponde es eliminarlo. Lamentablemente, no se cuenta con estimaciones de la recaudación potencial de esta medida.

Una segunda medida implica eliminar el tratamiento preferencial a las ganancias de capital de bienes raíces, rentas que también se concentran marcadamente en la población de altos ingresos. En el proyecto de reforma tributaria de 2014 se incorporó esta medida, dejando una exención para la casa habitación de los contribuyentes y un mecanismo para distribuir la ganancia durante los años en que los bienes inmuebles enajenados estuvieron en el patrimonio del contribuyente. Sin embargo, durante su tramitación en el Congreso esta propuesta se modificó completamente, creándose una exención por contribuyente de hasta 8.000 UF en ganancias de capital y una tasa máxima de tributación de 10%.

También es momento de terminar con el régimen de renta presunta que favorece a empresas de los sectores agrícola, minero y de transporte. En la reforma de 2014 se res-

¹ El informe de gasto tributario del SII atribuye a los regímenes especiales del impuesto a la renta, que incluye otros, aparte de la renta presunta, un costo fiscal equivalente a 0,07% del PIB.

tringió bastante el acceso a este régimen, por lo que su potencial recaudatorio es limitado.¹ Sin embargo, aún hay personas que crean empresas acogidas a este régimen solo para transferir rentas y rebajar la tributación de otras que tributan en el régimen general. Respecto de los pequeños contribuyentes pertenecientes a este régimen, la legislación actual contempla alternativas simplificadas, con un costo de cumplimiento similar.

Por último, se debiera revisar las exenciones al IVA de carácter regresivo, como aquellas relacionadas con los servicios de educación, salud, seguros y transporte aéreo de pasajeros, entre otras.

A MODO DE CONCLUSIONES: HACIA UN NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO

Está claro, el régimen tributario chileno requiere de cambios profundos e inmediatos. Es menester elevar la recaudación, así como generar un régimen decididamente progresivo. Para lo primero, y adicionando externalidades positivas, se deberá implementar una serie de impuestos verdes, en la línea de reducción de los gases contaminantes, un sistema territorial eficiente para recaudar los impuestos existentes en materia de propiedad y patrimonio, y la eliminación de un montón de exenciones.

Pero, independientemente de la capacidad recaudatoria de las medidas evocadas, desde la perspectiva de la justicia fiscal, las reformas progresivas son ineludibles. Hemos destacado cuatro áreas críticas: la reforma al IVA, diferenciando la tasa según productos de primera necesidad, la reforma al impuesto a la renta, simplificando el sistema para evitar exenciones redundantes, la instauración de un impuesto a los superricos, cuyo alcance quedará por definir por parte del legislativo y su base por parte del Servicio de Impuestos Internos y, condición previa y permanente, una reforma administrativa que apunte a reducir la evasión del impuesto a la renta mediante el levantamiento de las restricciones vigentes.

REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Funcionarios del SII, ANEIICh y Asociación de Fiscalizadores de Impuestos Internos, AFIICh** (2019). *Propuestas para un nuevo pacto social con justicia fiscal y tributaria*. Recuperado de <http://aneiiich.cl/wp-content/uploads/2019/11/Propuestas-de-trabajadores-Sii-para-un-nuevo-pacto-social-con-justicia-fiscal-y-tributaria-05.11.19-OK.pdf>
- Banco Central** (2020). Cuentas Nacionales de Chile 2013-2019. Anexos en Excel recuperados de https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal/enlaces/Informes/AnuariosCCNN/anuario_CCNN_2019.html
- Carter, K., Beauvais, E., Milne, S. M., Harvey, J., Grant, D. y Walls, E. S.** (1967). *Report of the Royal Commission on Taxation*. Ottawa, Canada: Roger Duhamel, FRSC, Queen's Printer.
- Comisión Chilena del Cobre, COCHILCO** (2020). Precios del cobre refinado. Recuperado de <https://www.cochilco.cl/Paginas/Estadisticas/Bases%20de%20Datos/Precio-de-los-Metales.aspx>
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda** (2020). Informe de las Finanzas Públicas.
- Fairfield, T. & Jorratt, M.** (2015). Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*. <https://doi.org/10.1111/roiw.12196>
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, ICRICT** (2020). La pandemia mundial, la recuperación económica sostenible y la fiscalidad internacional. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5ee799729657c7064841f025/1592236411840/ICRICT+Pandemia+y+fiscalidad+internacional.pdf>
- Jorratt, M.** (2009). La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 92. Cepal.
- Londoño, J.** (2019). Por un impuesto progresivo a la riqueza. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2018/08/14/por-un-impuesto-progresivo-a-la-riqueza/>
- López R. y G. Sturla** (mayo, 2020). Hiper fortunas y superricos: ¿Por qué un impuesto al patrimonio hace sentido? Series Documentos de Trabajo No. 495. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Recuperado de <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/b1383e-88f261dddea36b7f9119ee526f2f3f4b53.pdf>
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. y Poterba, J.** (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Organization for Economic Co-operation and Development, OECD** (2018), Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>
- Organization for Economic Co-operation and Development, OECD** (2020). Recuperado de <https://stats.oecd.org/>.
- OxfamInternational** (2020). Nota de prensa. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medi-da-que-la-region-mas-desigual>
- Rodríguez, J., Escobar, L. y Jorratt, M.** (2009). Los ingresos tributarios en el contexto del balance estructural. DIPRES, Serie Estudios de Finanzas Públicas 13. Recuperado de http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1816/2009_Ingresos%20Tributarios_Balance%20Estructural.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Servicio de Impuestos Internos** (2019a). Serie Evasión de IVA empalmada 2003-2018. Recuperada de http://www.sii.cl/estadisticas/evasion_IVA_empalmada_2003_2018.pdf
- Servicio de Impuestos Internos** (2019b). Gasto tributario 2018 a 2020. Recuperado de http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2018_2020.pdf
- Sutil, Juan** (2020) recuperado de <http://www.lanacion.cl/presidente-de-la-cp-califica-como-un-error-que-se-imponga-un-tributo-a-los-mas-ricos/>
- Torregrosa, S.** (julio, 2016). Sistema fiscal y redistribución: la transición fiscal española (1960-1990). Perfiles Económicos 1. Recuperado de https://www.academia.edu/27025514/Sistema_fiscal_y_redistribuci%C3%B3n_la_transici%C3%B3n_fiscal_espa%C3%B1ola_1960_1990

AUTORES

Michel Jorratt Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, ex Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos de Chile y consultor en política y administración tributaria.

Ricardo Martner Doctor © en Ciencias Económicas, Universidad de Paris, ex Jefe del Área de Asuntos Fiscales de CEPAL y Comisionado de ICRICT.

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile

www.fes-chile.org

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

EL IMPUESTO A LA RIQUEZA Y OTRAS REFORMAS TRIBUTARIAS PROGRESIVAS



Chile ha tenido un desarrollo exclusivo, con nula progresión de nuestra tasa a pesar de muchos debates e intentos de reformas. Continúa el imperio de los impuestos indirectos y no existe capacidad redistributiva, por lo que el sistema tributario ha sido un factor relevante en los niveles de desigualdad social.

A pesar de las reformas parciales acordadas por el Congreso luego del estallido social, las falencias del sistema tributario se mantienen. La actual contingencia exige cambios adicionales y radicales, orientados a recaudar más, pero también a darle mayor progresividad al sistema. Es necesario que los más ricos paguen más para afrontar la triple crisis sanitaria, social y económica.



El impuesto al patrimonio cuenta con una larga historia en el universo tributario. Valorado y aplicado en su momento por su obvio contenido progresivo, fue cayendo en desuso, especialmente por su lento derrame en términos de rendimiento. Ante el aumento exponencial de las desigualdades, el asunto ha surgido con fuerza en varios países. En el caso de Chile, el proyecto aprobado recientemente en la Cámara de Diputados pide aplicar un impuesto patrimonial de 2,5% a quienes poseen las mayores fortunas del país, estimando una recaudación cercana a los seis mil millones de dólares.



Este estudio entonces busca examinar, en una perspectiva de mediano plazo, las diversas medidas que permitan recaudar más y mejor, con un sesgo resueltamente progresivo, con especial énfasis en la implementación de una administración tributaria capaz de reducir la evasión e implementar el impuesto a la renta y a las grandes fortunas.