



**PROPUESTAS PARA UNA  
REFORMA TRIBUTARIA  
INFORME PRELIMINAR**

ENERO, 2012

PARA : Directiva de Renovación Nacional  
DE : Comisión Económica RN e Instituto Libertad  
FECHA : Enero 12, 2012.

La Comisión Económica de Renovación Nacional hace entrega del avance de un trabajo que ha elaborado en conjunto con el Instituto Libertad, que le fue solicitado por la Directiva del Partido, y que se nutre de las distintas visiones y propuestas recogidas al interior de Renovación Nacional.

La Comisión Económica agradece la participación de las Bancadas de Senadores y Diputados, y los aportes de los Senadores de RN:

- Sr. Francisco Chahuán Ch.
- Sr. Alberto Espina O.
- Sr. José García R.
- Sr. Carlos Ignacio Kuschel S.
- Sr. Carlos Larraín P.
- Sra. Lily Pérez S.M.
- Sr. Baldo Prokuriça P.

y de los Diputados de RN:

- Sr. Mario Bertolino R.
- Sr. José Manuel Edwards S.
- Sr. Joaquín Godoy I.
- Sr. Cristián Monckeberg B.
- Sr. Nicolás Monckeberg D.
- Sr. Alejandro Santana T.

También se agradece la colaboración prestada por un gran grupo de profesionales independientes como también del equipo del Instituto Libertad y de Renovación Nacional.

En concreto, y ante el desafío que nos ha sido propuesto, venimos a presentar un conjunto de reformas que va más allá de una mera alza tributaria. Deseamos hacer presente el compromiso de apostar por un cambio que mejore la eficiencia, eficacia y equidad del actual sistema, pero que además, trascienda la arena tributaria, pues gran parte de las propuestas que enunciamos requieren de cambios que escapan el terreno de los gravámenes y atienden a una urgencia mayor que el simple aumento de los recursos fiscales.

Se considera que tan efectivo para efectos de la recaudación y equidad son las disminuciones de los tributos. Reiterar esta salvedad denota la flexibilidad y sustentabilidad que se propone nuestra consigna, pues el fin último es el eliminar las trabas impositivas y apoyar a todos los chilenos de manera equitativa.

La capacidad de impulso y emprendimiento competitivo serán el eje conductor de un cambio sustentable en el tiempo, de una herencia que le será legada a nuestras futuras generaciones y, de una reforma que marcará un antes y un después en la historia de este país. En particular, nuevos desafíos requerirán de nuevos enfoques, pero por sobre todo, el Estado será el garante del impulso competitivo respondiendo con firmeza y celeridad con los compromisos adquiridos con la ciudadanía y con aquellas trabas que dificultan nuestro presente y comprometen nuestro futuro.

Comisión Económica RN:

Rafael Aldunate V.

Paola Cabello V.

Oswaldo Carvajal R.

Najel Klein M.

Pedro Pizarro C.

Daniel Platovsky T.

Ricardo Raineri B.

Alvaro Ulloa W.

## EL RESGUARDO DE LOS PRINCIPIOS ECONÓMICOS BÁSICOS

Los sistemas tributarios se organizan en función de un conjunto de objetivos o principios que deben ser conjugados adecuadamente: suficiencia para financiar los gastos del Estado; eficiencia en cuanto reducir los efectos negativos y distorsiones en la economía; equidad entendida como la justa repartición de las cargas públicas; y simplicidad en cuanto su grado de comprensión, acceso, orden y racionalidad.

Una reforma tributaria (RT) no sólo debe ser capaz de auto sustentarse en el tiempo e incorporarse con la menor distorsión económica posible dentro de la economía, sino que además, debe ser capaz de respaldar el por qué y para qué se efectúa un cambio de esta envergadura.

Los sistemas tributarios y su estructura son determinantes del grado de competitividad de los países, del interés de los inversionistas y otros agentes económicos y, por ende, del grado de crecimiento y la generación de empleo. Corresponde a los gobiernos promover la actividad económica e intentar reducir las cargas que soportan los ciudadanos y sus familias; los impuestos son parte de esos costos.

Un extenso período de discusión sobre una reforma tributaria, sobre todo si se presume un alza en los tributos, resulta ser un potente desincentivo a las inversiones y un freno al emprendimiento, toda vez que le agrega una nueva variable al proceso de evaluación de proyectos.

En una primera instancia, Chile se encuentra en un tiempo inmejorable para descomprimir la discusión y centrarla sólo en el tema de una mejora sustancial al sistema tributario. En parte, el Ejecutivo y los partidos de la Alianza lograron que la discusión del presupuesto del erario fiscal 2012 se destrabara de una eventual reforma. Ahora es el momento de definir los cambios tributarios que nuestra sociedad requiere.

Los desafíos en las políticas públicas emergen diariamente. En el último tiempo las políticas se han indexado al acontecer cotidiano, y si a lo anterior se adiciona que nos encontramos ad portas de una elección municipal y de cambios en la estructura educativa, la reforma tributaria está en momento ideal para ser discutida, dejando de lado la indexación coyuntural. Por lo demás, este cambio estructural sembrará los beneficios presentes para ser cosechados en el futuro. El Gobierno cree en un Chile de más y mejores oportunidades como un objetivo nacional e integrador que trasciende las administraciones y las diferencias políticas.

La oportunidad existe, pero más importante aún, se reconoce la voluntad política para hacer los cambios que nuestro país requiere. Se apuesta por un futuro capaz de conjugar un país con una economía desarrollada y una sociedad más equitativa y justa. En este sentido, concentramos parte importante de nuestras propuestas en lo que consideramos la urgente necesidad de reducir la elusión tributaria derivada principalmente de diseños equivocados de su estructura operativa.

Una de nuestras premisas fundamentales es que los gravámenes provocan una modificación en la asignación de los recursos de equilibrio y, de manera consecuente, una pérdida social. Entre los efectos indeseables también se cuentan las pérdidas de empleo que se derivan de la salida de oferentes que no son capaces de enfrentar las nuevas condiciones derivadas de un aumento de la carga tributaria.

En efecto, si el sistema produce una distorsión, avanzaremos en lo posible para reducirla. En base a lo anterior y, en relación al contexto nacional actual, se desprende la oportunidad latente para introducir mejoras importantes en el sistema tributario, que no sólo mejorarán la distribución de los recursos fiscales, sino que potenciarán al sistema como un todo y nos llevarán a una reforma orientada a las necesidades del Chile de hoy.

La propuesta considera reformas que escapan al sistema tributario propiamente tal, pero que se encuentran integradas al conjunto.

Por último, resulta en extremo importante destacar que nuestra reforma va más allá de una mera posibilidad de aumento en la carga tributaria, pues el fin último no es exclusivamente el incremento de los recursos fiscales y de un aumento del aparato de gasto fiscal. Se considera que tan efectivo para efectos de la recaudación y equidad son también las disminuciones de algunos tributos. Reiterar esta salvedad denota la flexibilidad y sustentabilidad de lo que proponemos, pues el fin último es el eliminar ciertas trabas impositivas y apoyar a todos los chilenos de manera equitativa. La capacidad de impulso y emprendimiento competitivo serán el eje conductor de un cambio sustentable en el tiempo, de una herencia que le será entregada a nuestras futuras generaciones y de una reforma que marcará el futuro.

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

### 1) **El sistema tributario chileno: Un sistema eficiente, progresivo, suficiente y simple**

El sistema tributario Chileno destaca a nivel internacional por ser un sistema que es eficiente en términos de minimizar las distorsiones que produce en la asignación de recursos por parte del mercado y también por los reducidos niveles de evasión. En Chile la principal fuente de ingresos tributarios es el IVA, seguido del impuesto de 1ª categoría donde destaca el aporte a la recaudación que hace el impuesto a las empresas. La distribución de la carga tributaria chilena centrada en el IVA y en 2º lugar en el impuesto de 1ª categoría da cuenta del actual nivel de desarrollo del país donde un 85% de la población está exenta del impuesto a la renta.

El sistema tributario chileno es progresivo, donde las tasas impositivas son crecientes en función del nivel de ingreso de las personas. Quienes más ganan son quienes más aportan a las arcas fiscales, lo que es muy positivo en términos sociales.

El sistema tributario chileno es suficiente y ha permitido en los últimos treinta años generar una cantidad de recursos adecuada para financiar el gasto público y los diferentes programas sociales que han sido definidos por los gobiernos. Este aspecto, junto con la adecuada política fiscal que se ha seguido, permite que Chile lidere los rankings internacionales para América Latina como un país con elevados niveles de desarrollo, estabilidad social y política, y un buen entorno para realizar inversiones y crear fuentes de trabajo.

El sistema tributario chileno es simple en el entendido de que contamos con un número muy reducido de exenciones e impuestos específicos, con un SII con una de las plataformas tecnológicas más avanzadas del mundo lo que facilita el pago de tributos a los contribuyentes.

Como Comisión pensamos que estos cuatro elementos que caracterizan, según estándares internacionales, el sistema tributario chileno, son elementos que se deben preservar, reconociendo que siempre existen espacios para perfeccionamientos del sistema. Las propuestas preliminares que se presentan en este informe dan cuenta de esta realidad.

## **2) Situación Externa: Crisis financiera internacional y su impacto sobre la economía chilena**

Tras la rápida y robusta recuperación que se apreció durante gran parte del 2010, la actividad económica mundial ingresó vertiginosamente hacia principios de 2012 a un proceso de marcada desaceleración. Ello fue principalmente consecuencia de los siguientes factores:

- Agotamiento de las políticas económicas (fiscal y monetaria), que fueron fuertemente expansivas en el 2008 y 2009.
- Fuerte aumento en los precios de los commodities, principalmente petróleo y alimentos. Dicho fenómeno fue particularmente violento en la primera parte del 2011.
- Sobreendeudamiento de los hogares, principalmente en EE.UU.
- Sobreendeudamiento de los gobiernos de las principales naciones del mundo desarrollado. Ello desembocó en la crisis de deuda soberana en Europa.

Fragilidad extrema del sistema bancario internacional, especialmente en Europa.

Como consecuencia de los factores anteriores, en conjunto con la reciente intensificación de la crisis financiera en Europa, la economía mundial registrará un crecimiento de 2,3% en el 2012, cifra que, de concretarse, se situará por debajo del 2,8% estimado para el 2011, el 4,0% registrado en el 2010 y el 2,6% de crecimiento histórico. Adicionalmente, se debe advertir la presencia de importantes factores

de riesgo que tienen el potencial de arrastrar a la economía mundial a una nueva fase recesiva. Específicamente, se identifican los siguientes:

- Profundización de la crisis de deuda soberana en Europa. Ello incluso podría desembocar en un colapso de la Zona Euro.
- Fragilidad del sistema bancario europeo.
- Desaceleración abrupta de la economía china.
- Tensiones políticas en EE.UU.

En resumen, en el escenario base se prevé un menor crecimiento de la economía mundial en el 2012 y una persistente turbulencia en los mercados financieros internacionales. Lo anterior, a su vez, impactará a la economía chilena a través de los siguientes canales de transmisión:

- Menores precios de las exportaciones y menor demanda externa.
- Menor disponibilidad de financiamiento externo y aumento en el costo de financiamiento (incremento en el riesgo soberano).
- Impacto sobre los indicadores de confianza de los consumidores e inversionistas.

Considerando los factores anteriores, todo parece indicar que la economía chilena cerrará el 2012 con una expansión cercana al 3,7%, por debajo del 6,3% estimado para el 2011. Cabe notar que dicha estimación se basa en un escenario "relativamente favorable" en el ámbito internacional, en el cual las autoridades europeas logran gradualmente atenuar la crisis y contener el contagio, recuperando la confianza de los agentes. En un escenario internacional más negativo, la economía chilena indefectiblemente se verá impactada, estimando una contracción similar a la observada en la recesión del 2008 - 2009.

Por último, este escenario presiona las condiciones de inversión, instancia que se vería afectada además con una reforma tributaria. Para ejemplificar aún más lo anterior, el Banco Central estima que la inversión de este año crecerá sólo 6,5% respecto del año anterior, es decir, la mitad de lo registrado durante el año 2011.

### **3) El impulso verde (Desarrollo Sustentable)**

El cuidado del medioambiente es una preocupación transversal en Chile, donde hoy en día tenemos una mayor conciencia de velar por un desarrollo sustentable de nuestra economía y el cuidado que debemos tener del medio ambiente y en la explotación de nuestros recursos naturales no renovables.

Para abordar las externalidades negativas que surgen con el desarrollo de diferentes actividades del ser humano, ya sea en el ámbito económico como en la vida cotidiana de las personas, se han diseñado diferentes instrumentos que permiten hacerse cargo de ellos. En ellos podemos identificar:

- Exigencias en términos de las emisiones máximas permitidas para aquellas actividades contaminantes, como pueden ser emisiones de gases de efecto invernadero por la quema de combustibles fósiles o residuos tóxicos que pueden afectar la calidad del aire, la atmósfera, el agua y el suelo.
- Impuesto verde por contaminar.
- Beneficios tributarios por favorecer tecnologías limpias.
- Multas y sanciones a quienes no cumplen con las exigencias ambientales establecidas por la autoridad.

Chile, durante la últimas décadas ha crecientemente introducido diferentes exigencias que buscan abordar los problemas que la actividad productiva o humana genera sobre la salud de la población y el medio ambiente, como por ejemplo la nueva norma de emisiones para centrales termoeléctricas que a comienzos del 2011 promulgó el Presidente Sebastián Piñera. Por lo anterior, cualquier propuesta de un impuesto verde u otra medida debe ser analizada conjuntamente con los instrumentos que ya existen para abordar estos problemas, reconociendo aquellas inversiones históricas que se desarrollaron para realizar una determinada actividad productiva y aquellas que se realizarán considerando nuevas exigencias y demandas sociales respecto de la salud de la población y el cuidado del medio ambiente.

#### **4) Diseñemos el Sistema Tributario del Siglo XXI**

El preámbulo antes expuesto hace un llamado a realizar un perfeccionamiento tributario que se inserte en nuestra realidad económica, pero que sea capaz de cimentar las bases de nuestros desafíos.

El perfeccionamiento del sistema tributario ofrece nuevos desafíos y oportunidades, no obstante, las dificultades que impone la realidad política y la elaboración de los consensos necesarios para su tramitación legislativa.

Un perfeccionamiento del sistema tributario no tiene aparejado un cambio estructural en los mecanismos que se utilizan, muy por el contrario, apunta a mejorar los mecanismos que ya existen. Los cambios en el escenario externo y las modificaciones tributarias en los países afectados por la crisis nos aportarán señas sobre nuestras propias estructuras.

**II. PROPUESTAS****a) Nuevos desafíos, nuevos enfoques****1. Distinción tributaria de PYMES**

Las PYMES son las responsables de la creación y sustento de la mayoría de la fuerza de trabajo de nuestro país, no obstante, muchas veces son tratadas en igualdad de condiciones que empresas de gran tamaño y mayor facturación. Revisar los límites tributarios que designan y diferencian a las grandes empresas de aquellas que son medianas o pequeñas aliviará a un sector productivo fundamental de nuestra economía.

Se plantea entonces la necesidad de distinguir un umbral tributario que diferencie a cada empresa.

**2. Emprendedor Regional**

El PIB regional estimado por el Banco Central entrega información fundamental a la hora de tomar nota del acontecer productivo nacional, no obstante, resulta incapaz de aislar el verdadero impacto productivo a nivel regional. No debería de extrañar que en la práctica, muchos rubros regionales tributen en la capital y no en la zona que generó el recurso en primer lugar, desvinculando con ello el verdadero impacto de la zona.

Se propone diferenciar entre el gasto, el ahorro y el nivel de inversión a nivel regional a la hora de presentar incentivos tributarios.

**3. El desafío del mañana**

Chile está cambiando y, uno de los principales desafíos será el enfrentar una población cada vez más longeva, con menores tasas de natalidad. El envejecimiento de nuestra población es una realidad. No hacer frente a esta situación hoy, será un gran peso heredado para nuestras futuras generaciones.

Iniciativas como la hipoteca reversa o incentivos tributarios a la caja de compensación que potencien la dinámica para el adulto mayor serán de vital importancia. En igual dirección se postula una ayuda asistencial para el pago de las contribuciones para la tercera edad en calidad de vulnerabilidad, con posibilidad de extender el beneficio a la clase media.

**4. Impuesto de Tasa Convergente**

La estructura tributaria existente en Chile ha caído en una compleja espiral que nace de las diferencias entre las tasas que enfrentan los contribuyentes de diferentes categorías. Las cargas tributarias efectivas han pasado a

depender de las formas de organización jurídica de los contribuyentes y otros factores discrecionales, lo que ha traído como consecuencia un nivel de elusión que debe ser corregido.

Diversas son las vías a través de las cuales los contribuyentes logran reducir su base tributaria o difieren los impuestos, en su gran mayoría asociadas a personas jurídicas.

Después de esta constatación, pensamos que es necesario avanzar hacia un sistema tributario que elimine las diferencias impositivas entre las distintas formas de organización jurídica que tenga la empresa generadora de la renta en Chile.

Junto con lo anterior, basados en el principio de suficiencia enunciado para los sistemas tributarios, y en la eventualidad que fuese necesario un incremento en las tasas de impuesto, después de comparar la recaudación tributaria del país con otros referentes, creemos que existe algún espacio para una alza acotada del impuesto a la renta de 1ª categoría.

Consideramos, además, que el aumento de impuesto debe ser complementado con medidas destinadas a alcanzar la convergencia de las tasas (con el fin de minimizar la construcción de figuras jurídicas que permiten variar la base impositiva), la reducción del impacto en las PYMES y beneficiar los emprendimientos que favorecen el empleo.

Dejamos enunciado que estamos analizando y recabando información sobre el desempeño de sistemas tributarios de tasa plana en el mundo, y evaluando la posibilidad de implementarlo en Chile sin afectar las fortalezas y virtudes que exhibe nuestro actual sistema en términos de su eficiencia, progresividad, suficiencia y simpleza.

## **5. Igualar tasas de impuesto de los retiros y los dividendos**

En concreto se plantea igualar la tributación de los retiros de sociedades de personas, con la tributación de los dividendos de sociedades anónimas, eliminando la posibilidad de diferir el pago establecido en la figura de “retiros en exceso”.

Es por ello que, se plantea terminar con la figura “excesos de retiro”, y que se evalúe como alternativa que se graven, en todo tipo de contribuyentes de primera categoría con contabilidad completa, los repartos de utilidades financieras.

**b) El impulso competitivo del Estado: El compromiso con la ciudadanía**

Existen importantes procesos tributarios que complican la defensa que en ciertas ocasiones deben ejercer los contribuyentes. Optimizar el proceso y la gestión incidirá de manera directa en una mejora tangible para la ciudadanía.

**1. Establecer garantías punitivas**

En la actualidad los juicios tributarios se tornan excesivamente largos. Lo anterior otorga al sistema un dejo de malas competencias por parte del poder legislativo. Avanzar en aminorar los plazos de los procesos y otorgar facilidades para la repactación, será una señal de mejora en el sistema operante.

**2. Reducir el impuesto moratorio**

Básicamente se apunta a reducir el monto de los intereses que cobra el Estado en caso de un impuesto moratorio. Muchas veces estas multas se tornan tan altas que difícilmente pueden ser canceladas por los contribuyentes sancionados.

Resulta importante avanzar en un sistema de cobro y multas que contenga algún grado de simetría entre el Fisco y los contribuyentes.

**3. Timbraje de facturas**

La tecnología se ha puesto al servicio de la comunidad. No obstante, el acceso no resulta uniforme a nivel regional. Implementar un sistema que permita un número de aumento de las facturas timbradas ayudará a aquellas MIPYMES que necesitan de una ayuda especial y más focalizada a sus necesidades, de un Estado que vele por los derechos de la Constitución y, por sobre todo, potencie el crecimiento innovador de los sectores más vulnerables.

**4. Impuestos y exenciones tributarias verdes**

Proponemos avanzar en el diseño de impuestos cuyos recursos estén destinados a incorporar las externalidades negativas de los proyectos, para beneficiar que la actividad humana genera a las comunidades y al medioambiente, buscando que estos impuestos no sean redundantes respecto de otras exigencias que existan previamente para abordar estas temáticas.

**5. Derogar exención a Fondos de Inversión Privados (FIP)**

En la práctica, al crear un negocio dentro de un FIP, no se paga impuestos y cualquier utilidad se grava con impuestos finales cuando ellas sean retiradas por el último contribuyente.

Se propone eliminar derechamente la exención de los FIP y gravarlos tal como si fuesen sociedades anónimas, así tributarán con impuesto de primera categoría y sus partícipes como los accionistas.

**6. Regular el retiro encubierto de utilidades y perfeccionar las normas sobre precios de transferencia**

La norma local no contiene un buen control contra el retiro encubierto de utilidades vía préstamo o inversión al exterior. La única referencia legal que existe hoy está en el artículo 21 de la Ley de Impuesto a la Renta pero es vaga, de difícil prueba.

Se propone entonces perfeccionar la norma de retiro encubierto de utilidades ya existente, como asimismo, revisar las normas vigentes sobre precios de transferencia, e introducir las adecuaciones correspondientes.

**7. Legislación antiabusos en materia tributaria**

Nuestra actual legislación requiere una revisión importante. Se propone la adecuación de normas de interpretación tributaria, estableciendo por ejemplo, que para la fiscalización de las obligaciones tributarias se consideren las razones económicas y la voluntad patrimonial final de las partes, entre otras.

**c) Materias que requieren revisión****1) Otros Impuestos**

- Eliminar o disminuir el Impuesto de Timbres y Estampillas.
- Revisión de la tributación de bebidas gaseosas azucaradas y bases similares, por su efecto en la salud de la población.
- Impuesto a las donaciones. Permitir que el aporte a donaciones con beneficio tributario, por parte, de empresas y personas naturales sea mayor.

**2) Otras medidas**

- Facilitar la depreciación acelerada como incentivo a la inversión.

- Fortalecer al Gobierno Corporativo Público.
- Mejorar la evaluación e impacto del Gasto Social.
- Incentivar la competitividad de los factores productivos.
- El castigo tributario de las cuentas incobrables en su actual operatoria resulta complejo y oneroso, se sugiere revisar la normativa.
- Prevenir la evasión.