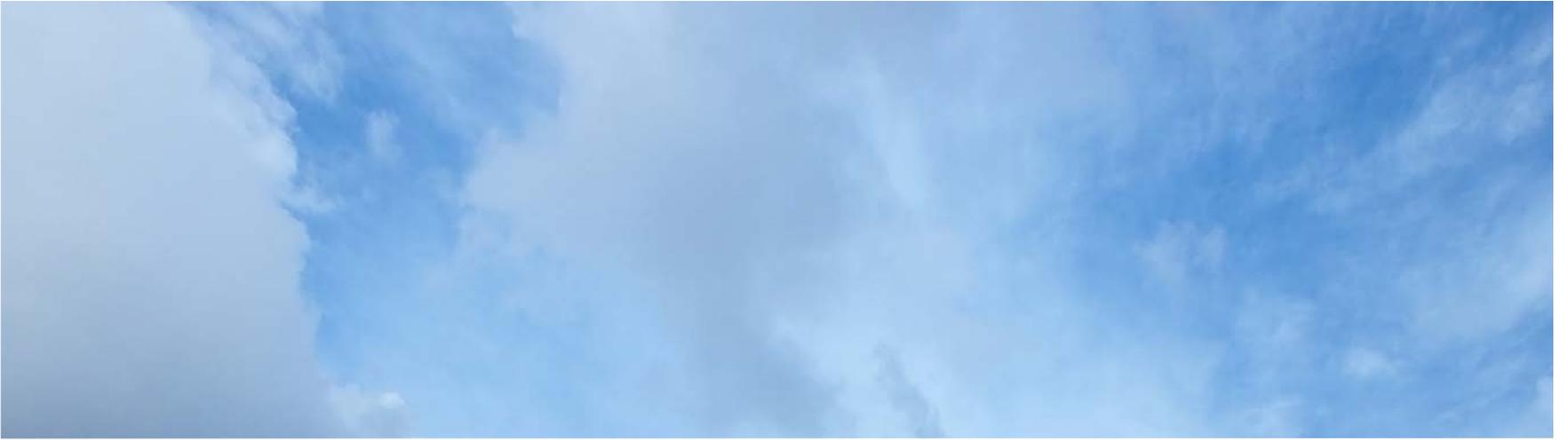




REFORMA TRIBUTARIA



REFORMA TRIBUTARIA

Para alcanzar el desarrollo, Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas. Una de las principales es una profunda reforma educacional. Estas transformaciones significarán un importante incremento del gasto público. Evidentemente, esto implica la necesidad de realizar una reforma tributaria para contar con ingresos permanentes que permitan alcanzar una sustentabilidad fiscal.

La Reforma Tributaria tiene cuatro objetivos:

1. Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.
2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.
3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.
4. Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

La meta de recaudación del conjunto de las medidas de la Reforma Tributaria será de 3% del PIB. Esta meta se descompone en 2,5% del PIB provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,5% del PIB de medidas que reducen la evasión y la elusión.

Esto es hacer propuestas responsables frente al país, que permitan avanzar sólidamente en las transformaciones que Chile necesita.

Reforma Tributaria y Crecimiento Económico

Los países que se han desarrollado, junto con el crecimiento sostenido han aumentado continuamente los bienes y servicios que ponen a disposición de sus ciudadanos, a través de las políticas públicas. Esto es posible y sostenible

responsablemente, en la medida que han aumentado la carga tributaria, que permite financiar la provisión de estos bienes.

Chile tiene una carga tributaria baja, aún si se la compara con países desarrollados al momento de contar con un PIB per cápita similar al que nuestro país tiene en la actualidad. Las modificaciones que aquí anunciamos, con una elevación de la carga tributaria de 3 puntos del PIB, comienzan a cerrar esta brecha, quedando aún por debajo del promedio de los países de la OECD, al momento en que contaban con nuestro actual PIB per cápita.

Adicionalmente, existen estudios para Chile que establecen que aumentos en la tasa de impuesto a la renta no afectan significativamente las decisiones de inversión. A lo más, el impacto se limita a las empresas más pequeñas, que ciertamente tienen una mayor dificultad de acceso al financiamiento. Aún así, el impacto estimado sobre estas empresas es muy acotado y diseñaremos un conjunto de medidas para revertirlo.

Se ha intentado vincular la propuesta de reforma tributaria con una disminución en el ritmo de crecimiento. Esto no es efectivo. En primer lugar, la tributación es sólo uno de los elementos que inciden sobre la inversión. La literatura sobre el tema concluye que los atributos más relevantes que afectan la inversión son: i) la cohesión social y la estabilidad política; ii) la calidad y credibilidad de las instituciones públicas; iii) la accesibilidad y competitividad de los mercados, entre otros los financieros; iv) la infraestructura y, v) una adecuada legislación económica.

En los primeros 100 días de Gobierno se enviará al Congreso el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria.

Reducción de la Evasión y Elusión

En los últimos años, el SII ha sufrido un estancamiento en su proceso modernizador e incluso un retroceso en áreas claves, como la fiscalización y la inversión tecnológica. El resultado de esto ha sido un incremento de la tasa de evasión, a niveles superiores al 20% en el caso del IVA. Esto, luego que en la década pasada estuviera bajo el 10%, cifra comparable con la de los países desarrollados con mejor cumplimiento tributario.

En primer lugar, desarrollaremos una mayor efectividad de la fiscalización, mediante el fortalecimiento de: i) la detección y persecución de delitos tributarios y facturas falsas; ii) las actividades de control preventivo en terreno; iii) la fiscalización de contribuyentes de altos ingresos y, iv) el análisis de riesgo e inteligencia fiscal, que permita, sobre la base de la información disponible de distintas fuentes de datos, identificar a los contribuyentes de mayor riesgo.

En segundo lugar, proveeremos de más recursos y fortaleceremos la administración tributaria: i) aumentando la dotación de fiscalizadores y la inversión en capacitación; ii) revisando y fortaleciendo las facultades de fiscalización y de acceso a información con que cuenta el SII; iii) revisando el nivel de las sanciones al fraude fiscal e incumplimiento tributario; iv) uniformando y transparentando la política de condonaciones; v) incrementando la inversión en tecnología para, entre otras cosas, hacer viable la masificación de la factura electrónica; vi) incorporando al Código Tributario una Norma General Anti-elusión, que permita sancionar a aquellos que incurran en esta práctica sólo por razones tributarias, y no por la naturaleza de su actividad económica, así como también a aquellos asesores tributarios que colaboren con el diseño de planificaciones tributarias agresivas; y vii) mejorando la coordinación entre el SII, el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería.

Por último, se realizará un decidido avance en mejorar los servicios y la atención a los contribuyentes. En este plano se contempla i) reducir los costos de cumplimiento para contribuyentes medianos y pequeños, mediante la simplificación de los trámites en oficina, lo que redundará en mayores facilidades para el emprendimiento; ii) reforzar el respeto a los derechos de los contribuyentes en todas las actuaciones de la administración, propiciando un trato justo en los procesos de cumplimiento; iii) establecer compromisos de servicio en los trámites y requerimientos más frecuentes, lo cual redundará en una mayor certeza acerca de los plazos de respuesta a las solicitudes; y iv) desarrollar mejores servicios de atención y asistencia a través de los distintos canales, adaptando la comunicación a los medios actualmente disponibles, lo que permitirá acercar la administración fiscal a las necesidades de los contribuyentes.

La estimación de recaudación producto de estas medidas se estima en 0,51% del PIB en régimen.

Cambios a la Estructura Tributaria

Impuesto a la Renta. El mecanismo del FUT con que hoy cuenta Chile, no existe en ninguna parte del mundo. Se trata de una fórmula surgida en los años 80, posterior a la crisis vivida en esa década, que obedece a las condiciones económicas específicas de ese momento en nuestro país, en especial, debido a las restricciones financieras que enfrentaron las empresas en dicha década en Chile.

El sistema de impuesto a la renta se caracteriza por tener una tributación de las rentas del capital baja, con algunas franquicias tributarias mal diseñadas, que se superponen entre sí. Una parte de la estructura de incentivos, como es el caso del FUT, algunos regímenes especiales o el tratamiento del ahorro, se han desviado sustancialmente de sus objetivos iniciales y se han convertido en fuentes de elusión e incluso de evasión de impuestos.

Para corregir lo anterior, se implementarán las siguientes modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta:

Elevaremos, en forma gradual, la tasa del impuesto a las empresas de 20% a 25% en un plazo de 4 años. Ésta seguirá operando como un anticipo de los impuestos personales, manteniéndose así la integración de impuestos entre empresas y personas.

Los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran (el sistema operará en base devengada). Esta medida será implementada a partir del cuarto año de la reforma. De esta forma se termina con el actual mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT).

Reduciremos, en forma gradual, la tasa máxima de los impuestos personales, del 40% actual a un 35%, en el plazo de cuatro años.

Respecto del FUT acumulado o histórico, se propone mantener la regla impositiva vigente. Esto quiere decir que, a partir del año en que comienza el nuevo régimen de tributación, al cuarto año de la reforma, estas utilidades tributarán en la medida en que sean retiradas.

La estimación de recaudación producto de estas medidas de impuesto a la renta es de 1,92% del PIB en régimen.

Incentivos al Ahorro y la Inversión

Incentivo a la Inversión de las Empresas. Frente a los cambios anunciados en el impuesto a la renta, debemos tener un particular cuidado con la inversión, introduciendo mecanismos modernos que superen la situación actual de elusión.

Se implementará un mecanismo de depreciación instantánea, que consiste en que las empresas puedan descontar de las utilidades la inversión total del año en curso, y que beneficie principalmente a la pequeña y mediana empresa y que considere un mecanismo que controle las posibles distorsiones entre sectores productivos con distinta intensidad en el uso de inversión de capital. Este mecanismo se implementará a partir del cuarto año de la reforma, coincidiendo con el cierre del FUT.

Esta es una medida que corresponde al Chile de hoy: i) es un incentivo mayor a la inversión que el sistema de tributación que actualmente nos rige y; ii) elimina muchas de las actuales prácticas de evasión y elusión.

Incentivo al Ahorro de las Personas. Eximiremos de impuestos a las personas por las ganancias percibidas con el ahorro que realicen en instrumentos financieros, hasta un tope correspondiente a la rentabilidad de instrumentos sin riesgo. De esta forma, se premia el ahorro al que acceden normalmente las personas de ingresos medios.

Se estima que estas medidas para incentivar ahorro e inversión significarán una pérdida de recaudación de 0,21% del PIB en régimen.

Medidas Orientadas a las PYMES

Incentivo a la Inversión de las PYMES. Ampliaremos y potenciaremos el sistema simplificado bajo el cual tributan las PYMES, establecido en el artículo 14 ter de la Ley de la Renta. Actualmente, pueden acceder a este sistema

las empresas individuales, que pagan IVA y que tengan ventas anuales inferiores a 5.000 UTM. Ampliaremos este beneficio a todas las empresas con ventas anuales inferiores a 14.500 UTM, sean empresas individuales o personas jurídicas, e independiente de sus obligaciones respecto del IVA.

Este sistema ofrece como beneficios para las PYMES: i) la inversión se rebaja de las utilidades de una sola vez (depreciación instantánea), cuestión importante dado que este beneficio estará disponible para las PYMES en el primer año de la Reforma; ii) se ahorran los costos de llevar contabilidad completa, que para muchas empresas pequeñas pueden ser mayores que los impuestos pagados; iii) el SII puede preparar y proponer la declaración anual para cada empresa, facilitando más aún el pago de impuestos.

Todas las modificaciones a este régimen comenzarán a regir desde el primer año de aprobada la ley.

Paralelamente, derogaremos otros regímenes simplificados, que han sido utilizados con objetivos de evasión y elusión del impuesto a la renta de empresas de mayor tamaño y que no se han traducido en beneficios significativos para las PYMES (renta presunta, 14 bis y 14 quater).

Por esta medida y por la aplicación de los cambios en el impuesto a la renta, los pagos finales de impuestos para los empresarios se aplican de acuerdo a la tasa de las personas, por lo cual las Pyme no van a desmejorar su situación impositiva.

Por el contrario, mejoran su situación impositiva final si invierten, dada la aplicación del mecanismo de depreciación instantánea. Por ejemplo, una panadería de barrio que vende en total 55 millones de pesos al año (límite de la microempresa), que tiene una utilidad de 5 millones al año, y que invierte un millón de pesos en la compra de maquinarias como hornos o refrigeradores, pagaría actualmente 340 mil pesos en impuestos y en el sistema que proponemos pagaría sólo 140 mil acogiéndose al 14 ter.

Trato Preferente para las PYMES. Por otra parte, uno de los principales problemas que afecta a las PYMES es el trato abusivo que reciben de las grandes empresas, las que les pagan sus productos o servicios a 90 o más días de plazo, en circunstancias que las PYMES deben pagar el IVA al mes siguiente de emitidas sus facturas.

Con el fin de dar un trato equitativo y aliviar los problemas de liquidez que esta situación genera a las PYMES, realizaremos un cambio de sujeto en el pago del IVA. Esto significa que las grandes empresas, que realicen compras a plazo a sus proveedores, serán las responsables de pagar una proporción del IVA de dichas operaciones.

Se estima que estas dos medidas de incentivo a las PYMES significarán una pérdida de recaudación de 0,18% del PIB en régimen.

Otras Medidas Impositivas

Medio Ambiente. Como una forma de desincentivar la compra de vehículos particulares que utilizan petróleo diesel y también aquéllos de alta cilindrada, estableceremos un impuesto proporcional a la misma, que se pagaría anualmente junto con el permiso de circulación, diferenciado según el combustible utilizado.

En la actualidad, los impuestos específicos a los combustibles sólo se aplican a su uso en el transporte. Sin embargo, el uso de combustibles fósiles en la industria también genera efectos negativos sobre el medioambiente y la salud de las personas. Por ello, avanzaremos en la implementación de impuestos a la emisión de contaminantes en la industria. Esta medida también operará como una forma de estimular el cambio hacia tecnologías limpias. Las PYMES no serán incluidas en esta modificación.

Impuestos Correctivos. En Chile, los impuestos a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos se aplican principalmente sobre el precio de venta. Para que este tipo de gravámenes desincentiven el consumo, es importante que se apliquen por cantidad, pues de otra manera terminan incentivando el desvío hacia productos de menor precio y que normalmente son más dañinos para la salud. Asimismo, el impuesto a las bebidas alcohólicas es sumamente bajo, comparado con el que se aplica en otros países y con el que grava a los cigarrillos, lo que no guarda relación con los daños que produce su consumo excesivo.

Dado lo anterior, estableceremos un impuesto a las bebidas alcohólicas específico, en proporción al volumen de alcohol puro incluido en cada tipo de bebida, cuya tasa estará en torno al promedio de las establecidas en los países de la OECD.

Además, en el caso de los cigarrillos, incrementaremos el impuesto específico por cantidad y reduciremos el impuesto ad-valorem, de manera tal que se mantenga la recaudación en su nivel actual. La medida resulta ser un claro desincentivo al consumo y es una forma de aportar a la salud pública desde los impuestos.

Impuestos Indirectos. Terminaremos con la elusión del pago del IVA en la venta de bienes inmuebles nuevos. Para esto gravaremos todas las transacciones de inmuebles, entre constructoras, inmobiliarias y otros agentes intermedios, anteriores a la venta que se realice al consumidor final.

Asimismo, restringiremos el crédito especial de IVA para empresas constructoras, limitándolo sólo a viviendas con precios inferiores a las 2000 UF.

Aumentaremos en el plazo de dos años el impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%. Se mantiene la situación actual para las PYMES, las que pueden recuperar el impuesto descontándolo de su pago de IVA mensual.

Otras Propuestas. Derogaremos, para los nuevos proyectos de inversión, el DL 600, Estatuto de la Inversión Extranjera. Dicho estatuto en la actualidad no se usa. Eliminarlo significa ratificar la estabilidad institucional de Chile para las inversiones extranjeras.

El mercado de capitales en Chile se ha desarrollado y profundizado. Una de las medidas de política pública que ha contribuido a alcanzar este estado, fue la creación de los Fondos de Inversión Privados (FIP), que tienen como objetivo desarrollar el mercado de inversión de riesgo.

Sin embargo este mecanismo lamentablemente ha sido mal empleado por algunos agentes en el mercado. Un ejemplo de esta situación, es que algunas empresas venden su propiedad con una ganancia de capital, traspasan las acciones de ésta a uno de estos fondos y la ganancia queda en el FIP, de esta manera eluden el impuesto a las empresas debido a las franquicias que tienen los FIP. Por tanto, modificaremos la tributación de los Fondos de Inversión Privados, asimilándola a la tributación de las empresas para cerrar potenciales fuentes de elusión.

Se estima que el conjunto de estas Otras Medidas Impositivas generan en régimen una recaudación de 0,97% del PIB.