

Comentarios al proyecto de ley de modernización tributaria

Comisión de Hacienda del Senado

Javier Etcheberry Celhay

Director Servicio de Impuestos Internos 1990-2002

Octubre 2019

Temario

- Objetivos
- Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría
- Apoyo al Contribuyente
- Apoyar la simplificación y evitar la mayor evasión en IVA

Objetivos

- Simplicidad
- Equidad vertical (mayor carga a los más pudientes)
- Equidad horizontal
- Apoyar la inversión vs. Consumo
- Mantener o incrementar los ingresos tributarios

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

- 100% impuesto primera categoría es crédito contra el impuesto Global Complementario o adicional
- Reinversión de la utilidad en una empresa es distinto de retirar la utilidad y que el socio pueda retirarla y gastarla
- Hay que avanzar en forma decidida en equidad vertical
- Evitar imperfecciones o abusos que se cometen al no reinvertir en las empresas en el país con las utilidades no retiradas

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

INGRESOS TRIBUTARIOS 1989 - 2018

Año	I.V.A.	Impuestos a la Renta	Imptos. Prod. Específicos	Resto	Ingresos Tributarios	PIB	Ingresos Tributarios
	[MMUS\$]	[MMUS\$]	[MMUS\$]	[MMUS\$]	[MMUS\$]	[MMUS\$]	[% del PIB]
1989	798	317	205	417	1.737	12.460	13,90%
1990	1.015	371	278	434	2.098	15.769	13,30%
1991	1.457	772	375	538	3.142	20.635	15,20%
1992	1.981	987	457	673	4.098	26.028	15,70%
1993	2.434	1.186	535	922	5.077	31.118	16,30%
1994	2.860	1.376	615	995	5.845	37.411	15,60%
1995	3.324	1.559	744	1.246	6.873	45.513	15,10%
1996	3.892	1.917	897	1.419	8.125	50.248	16,20%
1997	4.392	2.249	927	1.292	8.860	55.633	15,90%
1998	4.591	2.353	1.022	1.331	9.296	58.644	15,90%
1999	4.564	2.153	1.117	1.234	9.067	59.734	15,20%
2000	5.164	2.739	1.275	1.156	10.333	65.603	15,80%
2001	5.488	3.158	1.419	1.284	11.350	70.387	16,10%
2002	5.979	3.366	1.494	1.200	12.040	75.035	16,00%
2003	6.567	3.537	1.535	1.038	12.678	81.682	15,50%
2004	7.516	4.102	1.554	1.060	14.231	94.444	15,10%
2005	8.420	6.168	1.730	1.151	17.468	107.501	16,20%
2006	9.003	8.464	1.763	1.418	20.648	128.192	16,10%
2007	10.591	11.252	2.030	1.374	25.248	141.659	17,80%
2008	12.357	10.109	1.821	1.441	25.728	146.581	17,60%
2009	11.012	7.085	1.939	809	20.845	151.004	13,80%
2010	13.119	11.032	2.438	864	27.453	174.153	15,80%
2011	14.894	14.045	2.735	1.281	32.956	190.548	17,30%
2012	16.317	14.848	2.956	1.442	35.562	202.951	17,50%
2013	17.446	14.172	3.104	1.125	35.848	215.334	16,60%
2014	18.950	14.494	3.474	1.323	38.241	232.081	16,50%
2015	20.731	18.265	3.716	515	43.227	249.189	17,30%
2016	21.979	17.855	3.937	1.518	45.289	264.676	17,10%
2017	23.535	19.526	4.092	879	48.031	281.453	17,10%
2018	25.319	22.460	4.261	1.535	53.576	298.691	17,90%

Fuente:

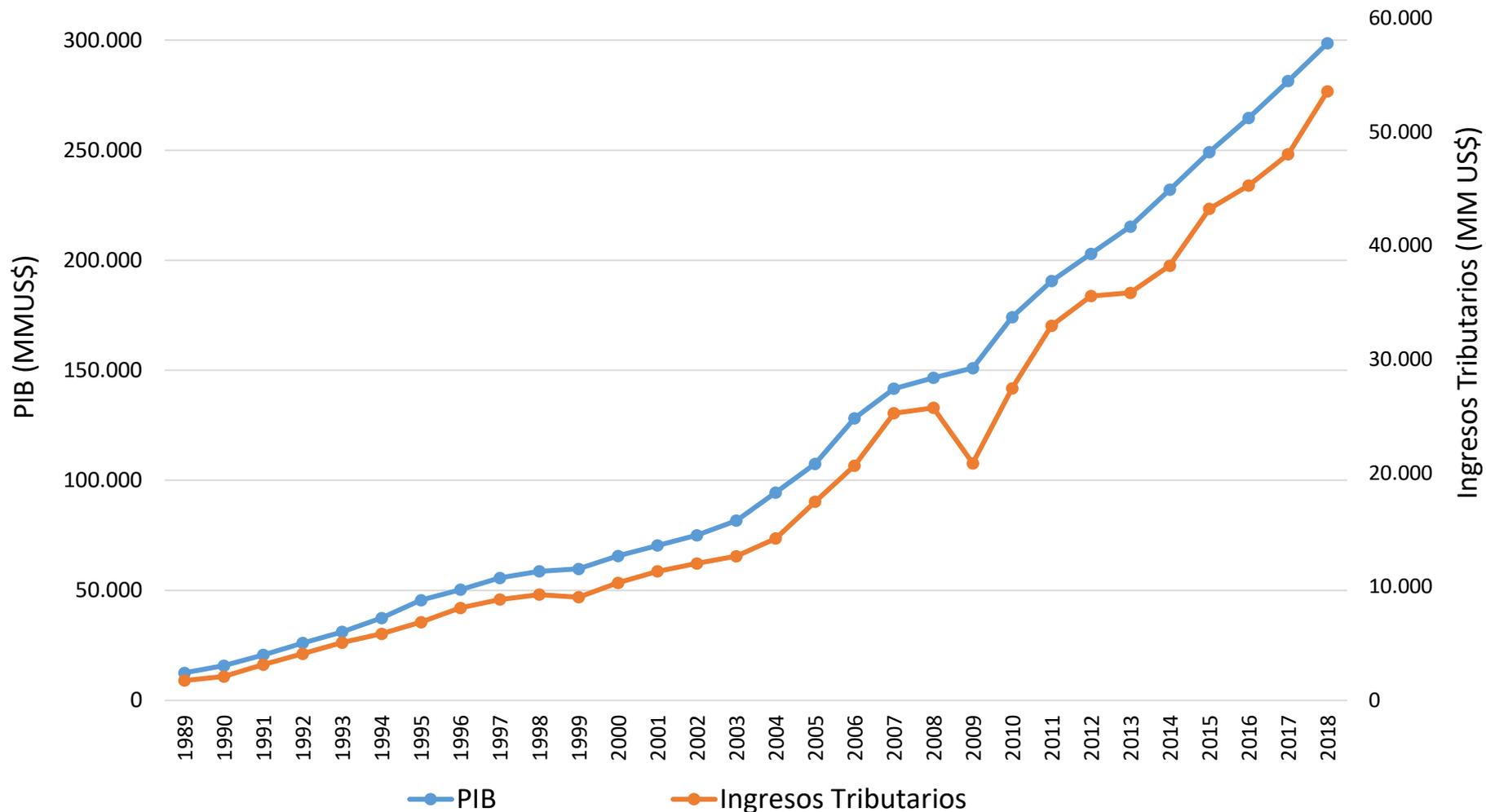
- Estadísticas de las Finanzas Públicas para diversos Años - Dirección de Presupuestos.
- Base de datos estadísticos del Banco Central de Chile

Notas

1. Montos originales, en millones de pesos nominales, convertidos a millones de dólares con el tipo de cambio observado promedio del año 2018, que alcanzó a 640,29 \$/US\$.

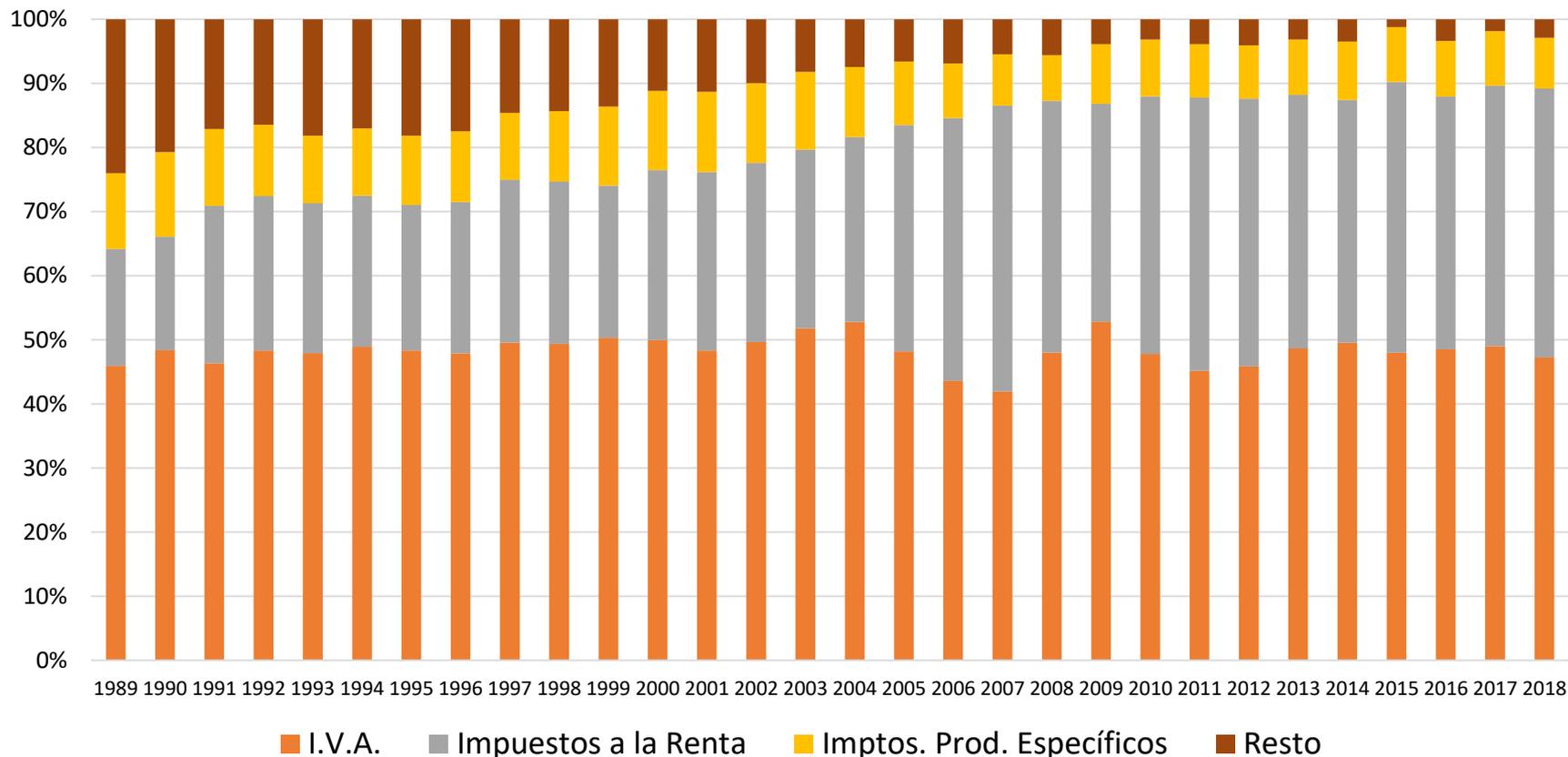
Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

Evolución Ingresos Tributarios - PIB



Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

Participación por Impuesto en Ingresos Totales Netos 1989 -2018

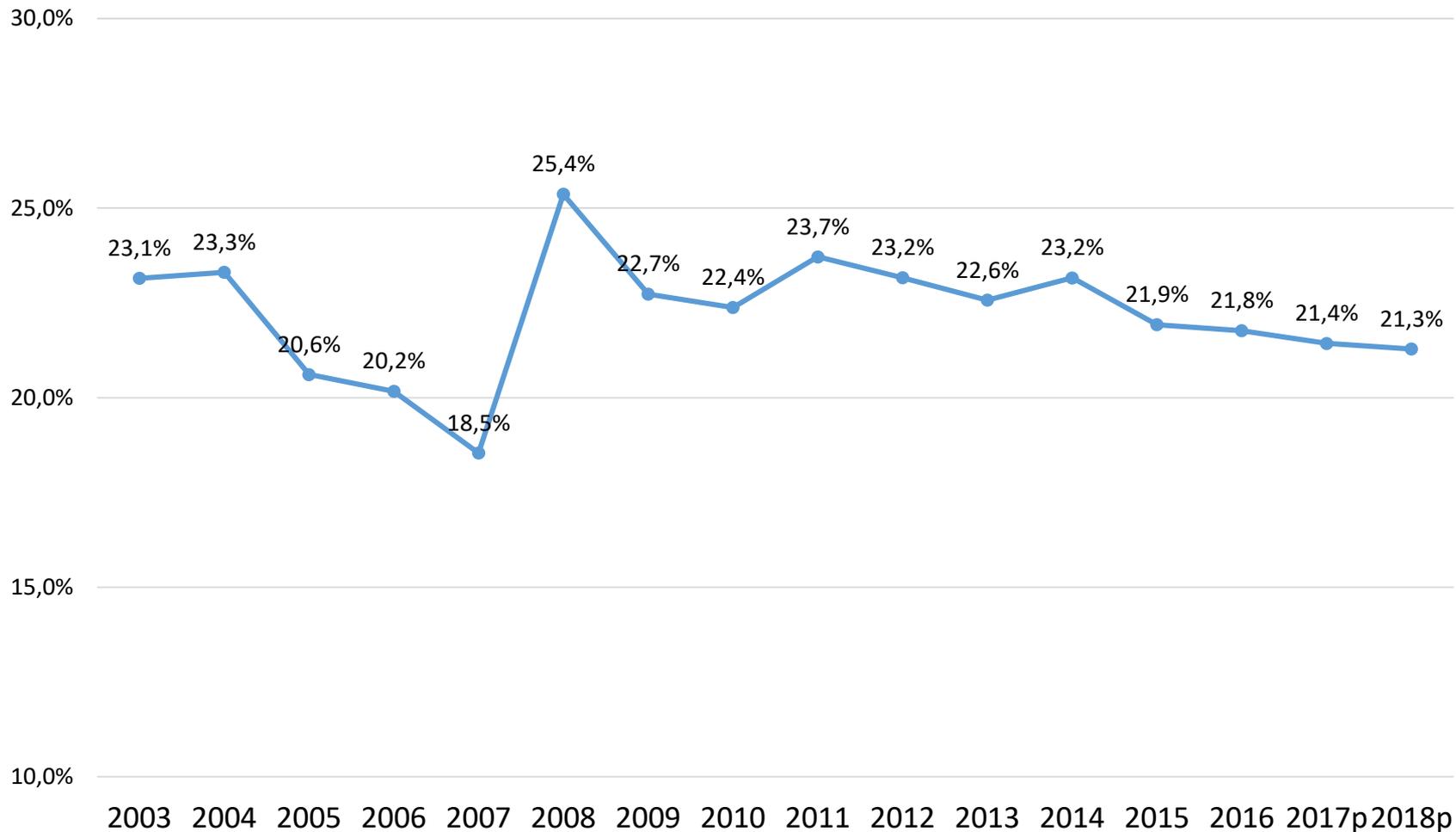


Fuente:

- Estadísticas de las Finanzas Públicas para diversos Años - Dirección de Presupuestos.

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

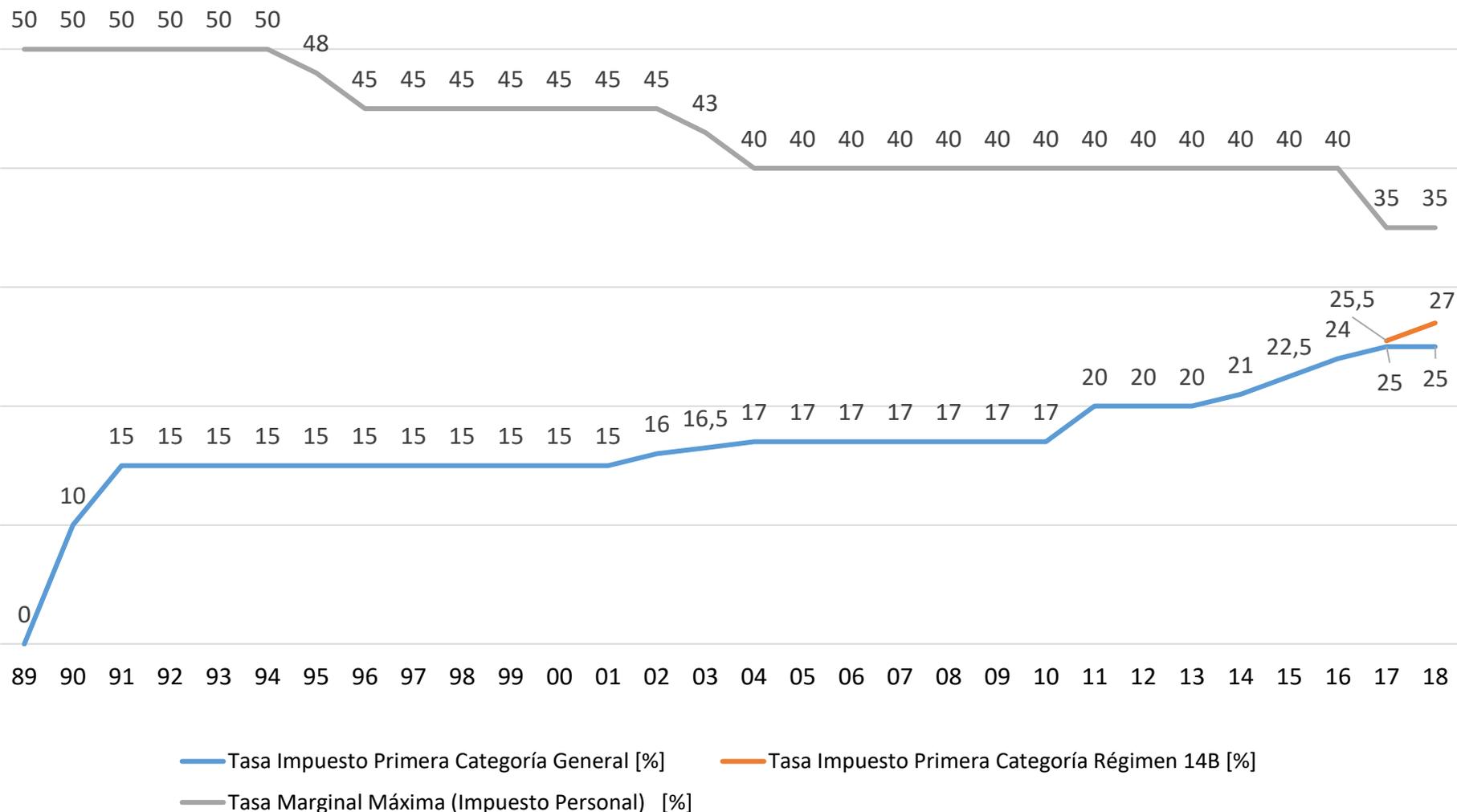
Tasa Evasión de IVA



Fuente: SII

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

EVOLUCIÓN TASAS DE IMPUESTOS A LA RENTA (%)



Notas:

1. Fuente: Ley de la Renta vigente para cada año.
2. Tasa vigente en diciembre de cada año
3. Serie de tasa general del impuesto de primera categoría que alcanza a 25% a partir del 1 de enero de 2017, mientras que, para los contribuyentes del régimen con imputación parcial de créditos (14B) alcanza a 25,5% en el año calendario 2017 y 27% el desde 2018.

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

- ¿Por qué se cambió el sistema integrado, si estaba funcionando bien?
- No se aprecian mejoras significativas a partir del 2015 en recaudación/progresividad.
- Se complicó enormemente el sistema, hubo que legislar para corregirlo parcialmente.
- Hubiera sido mejor avanzar en corregir los abusos que se hacía de él, así como seguir avanzando en suprimir las granjerías que daba el sistema tributario, especialmente a los más pudientes, que atentan contra la equidad horizontal y vertical, en un país muy desigual.

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

- Volver a la tasa máxima del 40% para el Global Complementario
- Se uniformaría con la tasa que hoy ya pagan ciertas autoridades
- En el pasado funcionó bien, y claramente es un aporte más significativo de los que tienen mayores ingresos

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

Incorporar un impuesto de retención a las inversiones fuera de Chile

- El sentido que tiene la integración del Impuesto de Primera Categoría con el Global Complementario o Adicional es favorecer las inversiones en Chile
- Las inversiones de empresas que operen en Chile y que decidan utilizar sus utilidades para invertir en el exterior deberían estar afectas a una retención a cuenta de futuras distribuciones de utilidades del orden de un 8%, para que, añadido al 27%, totalice un 35%, que es la tasa máxima actual del Impuesto Global Complementario y Adicional.
- Chile no tiene porqué subsidiar el que se invierta en el extranjero.
- Las empresas que se lleven sus utilidades fuera de Chile, a un paraíso tributario o a otro tipo de empresa, al menos habrán pagado el 35%. Cuando traigan de vuelta estos flujos y las repartan a sus accionistas, el impuesto del 8% pagado también les servirá de crédito contra sus impuestos.

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

Eliminar las Rentas Presuntas que aún no se han suprimido, a pesar de que no se justifican:

- Agricultura
- Minería
- Transporte terrestre de carga y de pasajeros
- Consultar con el SII cuál es el costo que tienen estas granjerías, a quienes benefician y la evasión indirecta que permite, pues la gente de mayores ingresos redirecciona parte de ellos a renta presunta.

Condiciones para la Integración del impuesto de 1ª Categoría

Granjerías para la construcción y compra de casas

- La compra de casas nuevas debería pagar el mismo IVA que los alimentos, remedios, etc. No debería poderse descontar del impuesto a la renta de las personas y habría que suprimir el crédito parcial de IVA a la Construcción.
- Se avanzaría en equidad horizontal, vertical y se simplificaría el Sistema, además de aumentar la recaudación, con lo que el Estado tendría más recursos para subsidiar las viviendas de la gente de menores recursos.

Apoyo al Contribuyente

DEDECÓN: problemas actuales y del proyecto

Problemas actuales:

- Si bien el Director interpreta en términos técnicos, no tiene contrapeso institucional
- Tribunales, al resolver conflictos tributarios y por diversas razones, generalmente ratifican las interpretaciones del SII.

Problemas del proyecto:

- Si bien el Defensor se nombra por el Presidente de la República conforme al Sistema de Alta Dirección Pública (art. 6° del proyecto), nada impide el nombramiento de abogados/asesores tributarios o que litiguen contra el SII (problema de imparcialidad).
- Se confieren facultades interpretativas y de asesoría al Ministerio de Hacienda, que colisionan con las mismas facultades que ya cumple el SII (problema de duplicidad).

No comparto idea de conferirle facultades para litigar en juicio contra el SII (mucha demora en resolución de controversias, mucho gasto en abogados tributaristas)

Apoyo al Contribuyente

En lugar de un DEDECON, sugiero crear una Comisión Técnica que:

- Se componga sólo por profesionales de reconocido prestigio e imparciales, tanto en materias de derecho tributario como en gestión o administración de empresas, nombrados de la misma forma que contempla el proyecto y presidida por uno de sus integrantes.
- Emita opiniones técnicas, NO VINCULANTES, sobre circulares, resoluciones, políticas de fiscalización e instrucciones de carácter general, antes que sean dictadas por el SII (opiniones PREVENTIVAS).
- Asimismo, se pronuncie de modo NO VINCULANTE y a solicitud de interesado sobre circulares, resoluciones e interpretaciones ya dictadas por el SII (revisar el “stock”).
- Que sus opiniones técnicas sean públicas y puedan, si lo estiman los contribuyentes, acompañarlas como un antecedente más en juicio.
- Que sesione periódicamente

Apoyo al Contribuyente

Perfeccionamiento del Tratamiento de los Gastos

- Articulan de modo más sistemático la regla general de gastos (artículo 31, inciso primero) y sus casos especiales (numerales del artículo 31).
- Las normas se adecúan a los tiempos, aceptando como gasto operaciones o negocios destinados, por ejemplo, a distribuir los costes o riesgos asociados a las actividades económicas (por ejemplo, casos fortuitos o de fuerza mayor), responder a exigencias legales, administrativas o impuestas por la sociedad, más estrictas (por ejemplo, protección de consumidores y medio ambiente).
- Tienen como propósito general otorgar más certeza a los operadores (contribuyentes y administración fiscal) y ampliar el ámbito de gastos que deben estimarse como necesarios bajo una mirada moderna.

Apoyar la simplificación y evitar la mayor evasión en IVA

No modificar el artículo 69 de la Ley del IVA

- En el inciso primero del proyecto se agregan las boletas (indicar separadamente el impuesto)

“... El impuesto deberá indicarse separadamente en las facturas y boletas, salvo en aquellos casos en que la Dirección Nacional de Impuestos Internos autorice su inclusión.”

- Se elimina inciso segundo, que impide informar separadamente el IVA en las boletas.

Comentarios al proyecto de ley de modernización tributaria

Comisión de Hacienda del Senado

Javier Etcheberry Celhay

Director Servicio de Impuestos Internos 1990-2002

Octubre 2019