

INT-1607

CEPAL (1607)

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



"ÚLTIMAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE"*/



Juan Toro

****/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.***

**ULTIMAS
REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE¹**

**Michael Jorratt²
Juan Toro³**

VERSION PRELIMINAR

Enero, 1996

-
- 1 Este trabajo fue preparado para ser presentado en el VIII Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD. Enero de 1996. Santiago. Chile.
- 2 Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile; Magister en Ingeniería industrial, Universidad de Chile; Jefe de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.
- 3 Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile; Magister en Ingeniería Económica, Universidad de Chile; Subdirector de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

1. Introducción

El actual sistema tributario chileno es el resultado de un serie de reformas profundas de la estructura y la administración tributaria de los impuestos directos e indirectos, ocurridas en las dos últimas décadas. Estas reformas se orientaron a corregir las ineficiencias que contenía el anterior sistema, el cual distorsionaba las decisiones de los agentes económicos y no permitía generar los recursos suficientes para el financiamiento del Estado.

En las décadas del 50 y del 60, un elemento característico de la economía chilena lo constituía el permanente déficit que mostraban las cuentas fiscales. Este déficit se generaba por los aumentos de gastos fiscales sin el debido financiamiento, así como por el bajo ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios, debido a la proliferación de exenciones y al elevado nivel de inflación; esta última no era incorporada completamente en el pago de los impuestos. Por lo anterior, los esfuerzos en política tributaria se concentraron en aumentar los flujos de ingresos al Estado, ya sea por la vía de incrementar permanentemente las tasas de tributación o mediante la creación de impuestos para financiar gastos específicos. De esta forma, el sistema tributario fue estructurándose paulatinamente en base a un criterio de recaudación en desmedro de aspectos tales como la eficiencia, equidad y flexibilidad, atributos deseables en un sistema impositivo. En síntesis, la estructura tributaria no tenía los atributos que requerían las reformas económicas que se empezaron a implementar a partir de 1974, de ahí que el cambio más profundo del sistema tributario ocurriera en las dos siguientes décadas.

Los cambios fundamentales en el sistema tributario chileno ocurrieron en la reforma de 1974, con la dictación de una ley de impuestos a la renta integral de amplia cobertura que, en el caso del impuesto a las empresas, abarcaba a casi todos los sectores de actividad con una tasa única, con lo cual se perseguía que la asignación de recursos entre sectores estuviera guiada por criterios de rentabilidad y no por razones tributarias, y la indexación de todos los impuestos mediante la introducción del concepto de corrección monetaria, con lo cual las personas y empresas sólo pagan impuestos sobre sus ingresos reales, descontado el efecto de la inflación.¹ En el ámbito de la tributación indirecta, se sustituye el impuesto a la compraventa por el impuesto al valor agregado con tasa única de 20%. Finalmente, en relación al comercio exterior, el rediseño de la política arancelaria se orienta a una estructura de aranceles bajos y parejos, cuyo objetivo fue ir abriendo la economía a la competencia internacional y, en consecuencia, propender al desarrollo de sectores económicos fuertes en las áreas en que el país posea ventajas comparativas.

Cambios posteriores destacables ocurrieron en la reforma de 1984, en donde se establece la integración de los impuestos a las empresas con los impuestos personales de sus dueños, con objeto de evitar la doble tributación sobre una misma renta y fomentar la reinversión de utilidades. Esto se traduce en que el impuesto pagado por la empresa constituye crédito para los impuestos personales de sus dueños. Una profundización de esta reforma ocurre en 1989, cuando se establece que el impuesto a las empresas se aplicará sobre la base de utilidades distribuidas o retiradas por los dueños, manteniendo el crédito contra los impuestos a la renta de sus dueños. En consecuencia, esta reforma elimina por completo la tributación de las empresas.

1

En este sentido, es fundamental la creación de la "unidad tributaria", variable económica que se reajusta periódicamente en base a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor. Esta unidad de medida es la que se utiliza para expresar las escalas de impuestos personales tanto mensuales como anuales, actualizar impuestos, actualizar créditos contra los impuestos, etc.

También en 1984 se crean incentivos al ahorro para las personas naturales que permiten descontar de la base imponible del impuesto a la renta parte de los ingresos que se destinen a inversión en ciertos instrumentos de ahorro.

2. Ultimas Reformas Tributarias

2.1 Reforma Tributaria de 1990

A partir de marzo de 1990, asume un gobierno civil cuyo programa económico contempla las siguientes ideas centrales: preservar los equilibrios macroeconómicos, disminuir la inflación, profundizar el proceso exportador y, muy especialmente, propender a un crecimiento económico con mayores niveles de equidad. En este sentido, el manejo responsable de la política fiscal, en especial los equilibrios en las finanzas públicas, constituye una herramienta fundamental en el manejo de la política económica.

Para avanzar en un crecimiento con mayores niveles de equidad, se ve la necesidad de mejorar los servicios públicos en las áreas de salud, vivienda, educación, etc. Sin embargo, la disminución en los niveles de recaudación que habían provocado las últimas reformas tributarias, no permitían aumentar los gastos fiscales en estas áreas, sin comprometer los equilibrios en las finanzas públicas. Por esta razón, y debido a que se había generado un cierto consenso en torno a estos problemas, se acuerda una reforma tributaria entre el Gobierno, los partidos políticos que lo apoyan y el principal partido político opositor. Esta se implementa en julio de 1990.

En este sentido, esta reforma tiene como principal objetivo allegar mayores recursos al Tesoro Público, por la vía del aumento de diversas tasas impositivas.

Impuesto al Valor Agregado:

Se aumenta la tasa de un 16% a un 18%, en forma transitoria, hasta diciembre de 1993.

Impuesto a la Renta:

- Se restituye la tributación sobre la base de utilidades devengadas para las empresas. Es decir, las utilidades de las empresas estarían afectas al impuesto aun cuando no fuesen distribuidas, y en caso de distribuirse, este impuesto continuaría siendo un crédito contra los impuestos personales.
- Se incrementa, en forma transitoria, la tasa del impuesto a las empresas de un 10% a un 15%
- Se aumenta la progresividad de los impuestos a los ingresos personales, también en forma transitoria.
- Se establece el crédito por compras de activo fijo

Como una forma de estimular la inversión en activos fijos, se crea un mecanismo que permite rebajar del impuesto a las utilidades el 2% del valor de activos nuevos incorporados a las empresas, con un tope máximo a rebajar de aproximadamente US\$ 20.000.

- Se restringen los regímenes de tributación sobre renta presunta a los pequeños contribuyentes

Esta medida, que apuntaba a una mayor eficiencia y equidad del sistema tributario, estableció el paso a tributación basada en renta efectiva en lugar de renta presunta para grandes y medianos contribuyentes de los sectores agrícola, minero y transporte.

2.2 Reforma Tributaria de 1993

Como se expresó anteriormente, muchos de los cambios llevados a cabo en la reforma de 1990 eran de carácter transitorio (hasta diciembre de 1993), no obstante que las áreas sociales que se verían beneficiadas por la reforma, sufrirían aumentos permanentes en sus gastos.

Por esta razón, durante 1993 se revisa la estructura tributaria, a la luz de las proyecciones de las finanzas públicas y de los logros en materia de gasto social, llegándose a un nuevo acuerdo de reforma tributaria entre el Gobierno y los partidos políticos que apoyaron la reforma de 1990.

Los objetivos generales de esta reforma fueron el preservar el equilibrio de las finanzas públicas y gestar un horizonte de estabilidad tributaria en la institucionalidad económica para los inversionistas y las personas, en el convencimiento que el crecimiento económico sostenido se apoya en una estructura tributaria caracterizada por impuestos moderados e incentivos al ahorro y la inversión. En este sentido, se acuerdan cambios de tipo permanente.

A su vez, el acuerdo de reforma fortalece la eficiencia dinámica de la estructura tributaria, a través de nuevos incentivos al ahorro e inversión de los agentes económicos.

Las principales modificaciones efectuadas en esta reforma fueron las siguientes:

Impuesto al Valor Agregado:

- Se reduce la tasa a 17% a partir de 1996
- Se faculta al Presidente de la República para que baje a 16% o suba a 18% la tasa en 1996 y 1997, según las condiciones macroeconómicas vigentes.

Impuesto a la Renta:

- Se mantiene la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas en un 15%
- Se retrotrae la escala de impuesto a los ingresos personales a la vigente antes de la reforma de 1990, disminuyendo además la tasa marginal máxima de 50% a 45%
- Se mejoran los incentivos tributarios al ahorro de las personas, eliminando espacios de elusión que contenía el esquema introducido en la reforma de 1984.

- Se incorpora un nuevo incentivo, que consiste en desgravar los ingresos de las personas cuando éstos se destinen al ahorro y gravarlos sólo cuando se retiren.
- En cuanto a la inversión, se fortalecen y plantean nuevos incentivos que fomentan la participación de las empresas en el ámbito de la educación, a través de donaciones a establecimientos que imparten enseñanza gratuita, las que constituyen créditos contra el impuesto a las utilidades.
- Se facilita la inversión de empresas chilenas en el exterior, por la vía de reconocer parte de los impuestos que se pagan en los países destino de las inversiones.
- Adicionalmente, se estimula aun más la inversión en activos fijos, mediante la ampliación del crédito contra el impuesto a las utilidades establecido en la reforma de 1990. Este porcentaje se eleva de un 2% a un 4%, manteniendo el tope máximo a rebajar en, aproximadamente, US\$20.000.

2.3 Modificaciones a la Legislación Tributaria en 1995

A mediados del año pasado, el gobierno envió al parlamento un proyecto de ley que reajustaba las pensiones del sector pasivo y los subsidios educacionales. Como principal fuente de financiamiento, se estableció el alza en las tasas de los impuestos al tabaco y a la gasolina. En el primer caso, la tasa se elevó de 52,9% a 55,4%. En cuanto a las gasolinas, el impuesto se elevó de 3,4893 UTM por metro cúbico a 4,4084 UTM por metro cúbico. Adicionalmente, el proyecto también contenía como fuentes de financiamiento una serie de modificaciones legales orientadas a reducir la evasión y elusión tributaria, tanto en el impuesto a la renta como en el IVA. Las principales modificaciones fueron las siguientes:

Impuesto al Valor Agregado:

- Se incorpora como hecho gravado del IVA las ventas no habituales de bienes usados por parte de las empresas, efectuadas antes de un año de adquirido el activo.

En el IVA se permitía a los contribuyentes de este gravamen recuperar el impuesto soportado al adquirir bienes para su activo fijo, tales como jeeps, camionetas, furgones, maquinarias y cualquier otro bien corporal mueble, como también inmuebles que no sea el terreno.

Por otro lado, la venta de estos activos que efectuaban las mismas empresas, denominadas ventas no habituales, no estaban afectas al IVA antes de la modificación. Esta situación permitía que personas vinculadas a las empresas compraran bienes para uso personal a través de ella, evitando así el pago de IVA.

En este sentido, la modificación apuntaba a que al gravar esta venta se evitaría el espacio de evasión antes mencionado.

Impuesto a la Renta:

- **Modificaciones relativas al uso para fines personales de los activos de la empresa**

De acuerdo a esta modificación, cuando un socio o accionista de una empresa haga uso, para fines personales, de los activos de la empresa, se le presumirá un monto mínimo por concepto de ocupación del bien equivalente al 10% del valor del mismo, o a su monto de depreciación cuando este sea mayor. En el caso de los bienes raíces, la presunción será del 11% del avalúo fiscal.

Lo anterior significa que cuando un socio pague a la sociedad una cantidad subvaluada, o simplemente haga uso gratuito de estos bienes, deberá llevar a su global complementario esta renta presunta menos la cantidad efectivamente pagada. Tratándose de accionistas de sociedades anónimas, la empresa pagará el impuesto único del 35% por esa misma cantidad.

Por otra parte, se establece que los gastos originados por los bienes que son utilizados por los socios no pueden ser deducidos como tales de la base imponible de primera categoría que afecta a la empresa.

Estas medidas apuntan a evitar una forma común de evasión consistente en trasladar gastos o inversiones personales a la empresa con el objeto de evitar la tributación sobre los retiros que debería efectuar el socio o empresario para financiar dichos gastos.

- **Préstamos de sociedades anónimas cerradas a sus accionistas**

Se pasan a considerar gastos rechazados los préstamos que las sociedades anónimas cerradas hacen a sus accionistas que sean personas naturales, quedando por lo tanto afectos al impuesto único del 35%.

Con esta medida se pretende impedir el retiro simulado de las utilidades que no han tributado, mediante la concesión de préstamos. Anteriormente este tratamiento de gasto rechazado sólo existía para las sociedades de personas.

- **Obligación de los Bancos e Instituciones Financieras de informar al Servicio de Impuestos Internos los montos de intereses cancelados a sus clientes, por depósitos y captaciones de cualquier naturaleza.**

Con esta modificación se pretende terminar con la alta evasión que se registra en este tipo de rentas. En efecto, antes de ella el Servicio de Impuestos Internos no tenía ninguna posibilidad de verificar la correcta declaración de los intereses financieros.

Impuesto a la Renta:

- **Modificaciones relativas al uso para fines personales de los activos de la empresa**

De acuerdo a esta modificación, cuando un socio o accionista de una empresa haga uso, para fines personales, de los activos de la empresa, se le presumirá un monto mínimo por concepto de ocupación del bien equivalente al 10% del valor del mismo, o a su monto de depreciación cuando este sea mayor. En el caso de los bienes raíces, la presunción será del 11% del avalúo fiscal.

Lo anterior significa que cuando un socio pague a la sociedad una cantidad subvaluada, o simplemente haga uso gratuito de estos bienes, deberá llevar a su global complementario esta renta presunta menos la cantidad efectivamente pagada. Tratándose de accionistas de sociedades anónimas, la empresa pagará el impuesto único del 35% por esa misma cantidad.

Por otra parte, se establece que los gastos originados por los bienes que son utilizados por los socios no pueden ser deducidos como tales de la base imponible de primera categoría que afecta a la empresa.

Estas medidas apuntan a evitar una forma común de evasión consistente en trasladar gastos o inversiones personales a la empresa con el objeto de evitar la tributación sobre los retiros que debería efectuar el socio o empresario para financiar dichos gastos.

- **Préstamos de sociedades anónimas cerradas a sus accionistas**

Se pasan a considerar gastos rechazados los préstamos que las sociedades anónimas cerradas hacen a sus accionistas que sean personas naturales, quedando por lo tanto afectos al impuesto único del 35%.

Con esta medida se pretende impedir el retiro simulado de las utilidades que no han tributado, mediante la concesión de préstamos. Anteriormente este tratamiento de gasto rechazado sólo existía para las sociedades de personas.

- **Obligación de los Bancos e Instituciones Financieras de informar al Servicio de Impuestos Internos los montos de intereses cancelados a sus clientes, por depósitos y captaciones de cualquier naturaleza.**

Con esta modificación se pretende terminar con la alta evasión que se registra en este tipo de rentas. En efecto, antes de ella el Servicio de Impuestos Internos no tenía ninguna posibilidad de verificar la correcta declaración de los intereses financieros.

Modificaciones al código tributario:

Estas modificaciones tuvieron como objetivo enfatizar que la utilización y el manejo de la información tributaria debe ser de cargo exclusivo del SII, con lo cual se pretendía:

- i) Reforzar la función fiscalizadora mediante la obtención de información relevante de las declaraciones.
- ii) Preservar el secreto del contenido de las declaraciones, situación que hasta entonces estaba poco precisada por la intervención de otras instituciones o empresas en el proceso y revisión de las declaraciones.

3. Temas Pendientes para Futuras Reformas Tributarias

En los últimos meses diversos sectores de opinión -partidos de gobierno y partidos opositores- han manifestado la necesidad de emprender nuevas reformas al sistema tributario, con el fin de que éste sea más acorde con la estrategia de desarrollo del país, que no constituya un freno al crecimiento y a la inversión y que contribuya a una mejora en la distribución del ingreso.

Mientras algunos plantean reducciones en la carga tributaria, propiciando una disminución de las tasas de impuestos personales, IVA y aranceles, otros ponen el énfasis en la redistribución del ingreso, planteando la necesidad de aumentar la participación de los impuestos directos en desmedro de los indirectos.

Uno de los temas en los cuales existe un relativo consenso es respecto de que la tasa marginal máxima del impuesto a las rentas personales, actualmente de 45%, la cual es considerada elevada. Se argumenta que una tasa alta desincentiva el ahorro, castiga el esfuerzo adicional e incentiva la evasión del impuesto. Este es un tema que posiblemente estará en la agenda de una eventual reforma tributaria.

Temas que también están en la discusión son, entre otros, el establecimiento de impuestos flexibles como herramientas de política fiscal, el reestudio los incentivos al ahorro, el aumento del impuesto a las empresas, la reducción de aranceles, la reducción de la tasa del IVA y la derogación de franquicias tributarias, tanto en el IVA como en el impuesto a la renta.