

Diálogos Tributarios convocados por el Ministerio de Hacienda: amplio consenso en la necesidad de un pacto fiscal que otorgue certeza tributaria a mediano y largo plazo

- *También hay gran acuerdo en la relevancia de contar con gasto público adicional para educación inicial y temprana –a lo que las Pyme agregan la técnico-profesional–, junto con mejorar su calidad; a diversas necesidades del sistema de salud, a las pensiones, y orden y seguridad, entre otros aspectos.*

Santiago, 25 abril de 2023.- El informe final de sistematización de los Diálogos por un Pacto Tributario fue enviado ayer por el secretario ejecutivo de esta instancia, Francisco Saffie, a los 42 participantes en este proceso representantes de los siete sectores económicos y sociales convocados.

El objetivo de este diálogo en seis sesiones buscó poner en valor los diferentes puntos de vista y escuchar los de los demás, y elaborar un documento que mostrara los consensos y disensos respecto de las temáticas tributarias. Este informe final da cuenta de los contenidos generales tratados y no de propuestas particulares de un sector específico, pero sí incorpora los comentarios realizados por las y los participantes en la última sesión.

Las principales conclusiones de los diálogos fueron las siguientes:

1. De manera transversal se plantea la necesidad de un pacto fiscal que permita dar estabilidad y certeza al país en materia tributaria.
2. Las prioridades de gasto público deben responder a las exigencias de la ciudadanía, y ser adicionales a los gastos establecidos por leyes permanentes en pos de reducir la desigualdad.
3. En cuanto a las fuentes de financiamiento para cubrir el gasto público adicional, se señalan 3 propuestas que pueden ser complementarias: (i) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público; (ii) disminuir la elusión y la evasión; y, (iii) elevar los impuestos para aumentar la recaudación tributaria.
4. Si bien elevar los impuestos no genera acuerdo transversal, en general hay mayor consenso en planteamientos relacionados con aumentar la tributación de las rentas personales.
5. En cuanto al tipo de sistema tributario, existen posiciones diferentes, no obstante el grueso de las conversaciones aboga por tipos y mecanismos intermedios. (Los más mencionados el sistema semi-integrado y el sistema desintegrado).
6. Respecto de la relación entre la tributación de la renta de las empresas y de las personas, se señalan tres propuestas: (i) rentas percibidas; (ii) rentas devengadas; y, (iii) rentas presuntas.
7. En relación al impuesto a la herencia y las contribuciones de bienes raíces, existen amplias divergencias.
8. Respecto de la aplicación de impuestos al patrimonio, existen visiones contrapuestas, aunque ciertas coincidencias en cuanto a los riesgos de ineficacia en su recaudación y fiscalización.

En estos encuentros participaron la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Central Unitaria de Trabajadores y Trabajadoras (CUT), empresas de menor tamaño, organizaciones de profesionales fiscalizadores tributarios (SII), organizaciones de profesionales asesores tributarios, académicos/as del área económica y jurídica en materia tributaria representantes de las universidades del CRUCH y organizaciones de la sociedad civil, con seis representantes cada uno que se integraron a igual número de mesas.

La sistematización de los resultados estuvo a cargo de Laboratorio de Gobierno, en cuyas dependencias se realizaron los diálogos.

Temáticas y posturas

Más detalle sobre los temas abordados, se entrega a continuación:

De manera transversal se planteó la necesidad de un pacto fiscal que dé estabilidad y certeza a Chile en materia tributaria.

Todos los grupos, con mayor o menor intensidad, adhirieron a avanzar hacia una propuesta de mediano y largo plazo de pacto fiscal considerando la importancia de incluir la dimensión del gasto público a la de recaudación.

Representantes de profesionales fiscalizadores, asesores y la CPC principalmente, hicieron referencia a los costos que han implicado las reformas recientes, junto con complejizar el sistema tributario; mientras que representantes de las organizaciones de la sociedad civil, CPC, profesionales asesores y pymes enfatizaron en la importancia de una implementación gradual de futuros cambios.

Desde la academia y organizaciones de la sociedad civil manifestaron la necesidad de un pacto que trascienda a los gobiernos, e incorpore distintas reformas (como tributaria y laboral), con perspectiva de género. Representantes de la CUT, de profesionales fiscalizadores y la CPC señalaron la necesidad de tener estabilidad y certeza tributaria para contar con fuentes de financiamiento permanentes que permitan abordar las necesidades ciudadanas. Los representantes de la CPC consideraron que la estabilidad, certeza y competitividad tributaria son relevantes y plantearon incorporarlo como un nuevo principio. Desde la academia manifestaron que esto favorece la inversión, productividad y el crecimiento económico del país. Representantes de profesionales asesores, fiscalizadores y la CPC mencionaron la estabilidad y certeza para permitir el ejercicio de sus tareas y favorecer el cumplimiento tributario. Se destacó la importancia de la continuidad de las políticas tributarias y contar con estadísticas oficiales sobre recaudación, evasión y elusión.

Las prioridades de gasto público deben responder a las exigencias de la ciudadanía, y ser adicionales a los gastos establecidos por leyes permanentes en pos de reducir la desigualdad.

Respecto de las prioridades de gasto, los Diálogos revelaron que existe consenso en la relevancia de gasto público adicional en educación inicial y temprana y en la necesidad de mejorar la calidad de la educación; las Pymes pusieron el énfasis en la educación técnico profesional. El segundo punto de mayor consenso en esta materia fue Salud, con foco en atención primaria, reducir listas de espera, mejorar la infraestructura y descentralizar, junto con dotar al sistema público de salud de especialistas. Luego figuraron pensiones, seguridad y orden público, niñez y cuidados. Otros gastos mencionados en general fueron modernización del Estado (en materias como empleo público, inteligencia artificial, movilidad horizontal, evaluación de desempeño, digitalización de trámites, creación de ventanilla única); fortalecimiento de la institucionalidad de fiscalización tributaria e investigación y desarrollo (enfocar I+D a la productividad y abordar el cambio climático).

En cuanto a las fuentes de financiamiento para cubrir el gasto público adicional, se señalan 3 propuestas que pueden ser complementarias: (i) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público; (ii) disminuir la elusión y la evasión; y, (iii) elevar los impuestos para aumentar la recaudación tributaria.

La importancia de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público fue abordada por todos los grupos, aunque existió una visión generalizada respecto de que no es suficiente para financiar las demandas ciudadanas crecientes.

Otra fuente de recaudación fiscal relevante considerada fue disminuir la elusión y evasión, como una contribución a la corresponsabilidad y confianza en el sistema tributario.

Finalmente, en el entendido que las prioridades de gasto requieren aumentar el financiamiento permanente, que actualmente no está disponible, se sugirió elevar los tributos enfocado en los contribuyentes de mayores rentas, eliminar ciertas exenciones procurando la progresividad y simplificación del sistema.

Además, representantes de la CPC y algunos provenientes de la academia plantearon la importancia del crecimiento económico para aumentar la recaudación fiscal.

En lo relativo a generar herramientas para combatir la elusión y evasión se planteó abordarla desde una perspectiva integral, proactiva y colaborativa, propendiendo al fortalecimiento institucional y a una mejor coordinación entre actores, junto con aumentar la frecuencia y calidad de la fiscalización.

A nivel transversal, se enfatizó en la necesidad de abordar la informalidad desde una perspectiva integral con foco en medidas que faciliten o incentiven la formalización principalmente de Pyme, acompañadas de medidas de control y sanción a la informalidad. La mayor parte de los sectores, en especial representantes de organizaciones de la sociedad civil y fiscalizadores, relevaron la importancia del registro de beneficiarios finales como herramienta que permita conocer a los miembros de las estructuras societarias para disminuir conductas elusivas y evasivas.

Si bien elevar los impuestos no genera acuerdo transversal, en general hay mayor consenso en planteamientos relacionados con aumentar la tributación de las rentas personales.

En cuanto al aumento de impuestos, a nivel general se concordó en la necesidad de tener un sistema tributario progresivo (que el pago de tributos tenga relación directa con la capacidad contributiva efectiva de cada contribuyente).

Para avanzar en progresividad, la CUT, organizaciones sociales, profesionales fiscalizadores y profesionales asesores se mostraron partidarios de limitar las posibilidades de elusión, eliminar al máximo beneficios y exenciones tributarias que no se justifican

Aunque elevar los impuestos no genera acuerdo transversal, hay mayor consenso en planteamientos relacionados con aumentar la tributación de las rentas personales. Algunas propuestas sugeridas en esta línea fueron el disminuir gradualmente el tramo exento de rentas personales estableciendo tasas bajas mientras que algunos grupos se opusieron por considerarla regresiva para la realidad chilena y porque desconocería el alto IVA que paga el tramo exento.

Otras propuestas mencionadas fueron el dar mayor continuidad a los tramos actuales del impuesto a las personas, agregando nuevas tasas intermedias, y desintegrar total o parcialmente el sistema.

Respecto a la base del impuesto personal, la CPC propuso gravar desde un enfoque de ingresos per cápita del hogar, y representantes de la academia plantearon la devolución de IVA en el caso de personas con menores ingresos.

En cuanto al tipo de sistema tributario, existen posiciones diferentes, no obstante el grueso de las conversaciones aboga por tipos y mecanismos intermedios.

Los más mencionados fueron el sistema semi-integrado y el sistema desintegrado.

Si bien en este punto hubo menos acuerdo, dos grandes ideas representaron a todos los grupos: un grupo defendió la idea de un sistema semiintegrado, y otro promovieron uno desintegrado, dependiendo de cómo se comprende el nivel de progresividad.

Representantes de trabajadores, profesionales fiscalizadores y de algunos gremios de Pyme y organizaciones de la sociedad civil se mostraron partidarios de la desintegración por considerarlo un sistema más progresivo, simple, con mayor capacidad de recaudación y que cuenta con herramientas eficientes y eficaces.

Más allá de todo lo anterior, hay un acuerdo generalizado en mantener a las Pyme con un régimen integrado, simplificado y que atienda a su realidad.

Respecto de la relación entre la tributación de la renta de las empresas y de las personas, se señalan tres propuestas: (i) rentas percibidas; (ii) rentas devengadas; y, (iii) rentas presuntas.

Estas alternativas se refirieron al momento en que deberían gravarse las rentas de los dueños de las sociedades o empresas. Quienes propusieron las rentas percibidas consideraron que las rentas de las empresas se deberían gravar con impuestos personales sólo cuando se distribuyen o retiran de las empresas; para quienes plantearon rentas devengadas, los impuestos personales se aplicarían con independencia del momento del retiro o distribución de las utilidades.

A nivel general, la mayoría planteó eliminar el mecanismo para favorecer la simplicidad del sistema y la progresividad. La CPC no compartió esta medida.

En relación al impuesto a la herencia y las contribuciones de bienes raíces, existen amplias divergencias entre quienes consideran necesarios esos impuestos y quienes los rechazan

Sobre el impuesto a la herencia y las contribuciones surgieron amplias divergencias. En el caso de las herencias existió consenso en las dificultades para la eficacia en la recaudación y fiscalización, pero mientras algunos señalaron que se debería eliminar porque existiría doble tributación, otros actores dicen que no supone doble tributación sino que constituye una forma de suplir las dificultades actuales para gravar las rentas. Se sugirieron alternativas para facilitar el pago del impuesto, sin necesidad de liquidar activos.

En cuanto a las contribuciones, éstas son comprendidas como un mecanismo simple, pero se sugirió facilitar su cumplimiento a través de mejoras en el sistema de fiscalización. Algunos sectores consideraron que puede afectar de manera menos justa a personas mayores y clase media. En este sentido, la CPC propuso dar la opción de reclamar el valor de las tasaciones.

Respecto de la aplicación de impuestos al patrimonio, existen visiones contrapuestas, aunque ciertas coincidencias en cuanto a los riesgos de ineficacia en su recaudación y fiscalización.

Un grupo consideró que implicaría una doble tributación y desincentivo a la inversión, por lo que sostuvieron que se debe gravar el flujo y no el stock, a fin de disminuir el efecto de distorsión del impuesto y favorecer la adaptabilidad a los ciclos económicos. Quienes sostenían esta visión se mostraron proclives a gravar prioritariamente las rentas del trabajo y del capital. Esta perspectiva fue planteada por representantes de la academia, profesionales asesores, CPC y organizaciones de la sociedad civil.

Otro grupo (trabajadores, profesionales fiscalizadores, representantes de Pyme y organizaciones de la sociedad civil) consideró necesario gravar el patrimonio para lograr mayor justicia tributaria. Desde esta perspectiva, el impuesto al patrimonio se mostró como es un contrapeso a las dificultades para la recaudación basada en los ingresos de los segmentos más altos y el carácter regresivo de la recaudación del impuesto al consumo.

La percepción de riesgo de ineficacia fue compartida en general, con excepción de los profesionales fiscalizadores, quienes partieron de la base de la dificultad para la estimación de bienes y capacidades efectivas para la fiscalización.

Este informe y los otros documentos entregados en el ciclo de diálogos pueden ser consultados en <https://reformatributaria.cl/>