

# DIÁLOGOS REVISTA DE DERECHO APLICADO LLM UC

---

## DIÁLOGO I: PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

A continuación se presenta una versión editada de la conversación sostenida por algunos de los miembros del comité de redacción de la revista con los profesores Soledad Recabarren y Rodrigo Valdés. Dicha conversación se llevó a cabo el 19 de noviembre del presente año en dependencias del Magíster LLM UC.

---

### **PARTICIPANTES**

19 noviembre 2018  
doi: 10.7764/rda.o.2.613

Soledad Recabarren  
Rodrigo Valdés  
José Luis Cea  
Nicolás Cobo  
Gonzalo Vial  
Carlos Vergara

**JOSÉ LUIS CEA**

Quisiera, en primer lugar, darles una muy afectuosa y cordial bienvenida a los participantes en esta conversación<sup>1</sup>. Aquí tenemos a Soledad Recabarren Galdames y a Rodrigo Valdés Pulido. No necesito dejar constancia del relieve extraordinario que ambos tienen como conocedores del derecho tributario y la tributación, Soledad en el ámbito jurídico y Rodrigo en el ámbito económico.

Muchísimas gracias a ambos por estar acá. Valoramos sobremanera la contribución que ustedes hacen a nuestro proyecto académico y a elaborar textos legales sustantiva y formalmente adecuados para su aplicación exitosa.

Además, se encuentran presentes algunos miembros de comité de redacción de la Revista de Derecho Aplicado LLM UC: Nicolás Cobo Romaní, Sub-Director Ejecutivo; Gonzalo Vial, editor del área de Arbitraje y Resolución de Conflictos; y Carlos Vergara Wistuba, editor del área de Derecho Comercial.

Hemos pensado que la primera parte de esta sección puede estar destinada a conversar sobre las políticas tributarias a la luz de las necesidades contemporáneas, las cuales no necesariamente están reflejadas en el Código Tributario, ni en la legislación complementaria, como tampoco en el Mensaje que está próximo a comenzar a discutirse en Congreso Nacional.

En la segunda parte, pensamos conversar sobre tópicos, es decir, temas muy concretos y precisos, con el propósito de entregar una cierta orientación al debate sobre la legalidad de los tributos vis a vis la intervención del Servicio de Impuestos Internos, a través de dictámenes o interpretaciones que van deslegalizando el tributo, hecho que es una zozobra, evidencia de inseguridad jurídica para el contribuyente. Pensamos en el tópico del defensor del contribuyente frente a la omnipotencia del administrador tributario, que en este momento incluso tiene el monopolio de acción penal (se la disputó al Ministerio Público y, al parecer, ha quedado con ese monopolio), sin perjuicio de otros temas que

---

<sup>1</sup> El origen de esta nueva sección está en la presentación de la edición número uno, durante la cual el Rector de la Universidad Católica, don Ignacio Sánchez, sugirió la posibilidad de incluir una sección con una visión muy práctica similar a las que se presentan en la revista clínica de la Facultad de Medicina UC. En dicha ocasión, el profesor José Luis Cea mencionó que, hace 45 años, cuando era director de la revista Estudios Jurídicos, se incluyó una sección denominada “polémica” en dicha publicación, cuya finalidad era provocar una conversación que fuera más allá de lo estrictamente jurídico positivo. Allí se encuentra el antecedente de esta nueva sección de la Revista de Derecho Aplicado LLM UC.

irán surgiendo en la conversación, como, por ejemplo, la conveniencia de un régimen integrado o no, sobre todo a la luz de la derogación de lo que fue el FUT; o lo que está siendo hoy la inversión y el ahorro; u otros tantos otros temas. Por ejemplo, pensaba en la eventual, hipotética —y sé que difícil, pero interesante—, reversibilidad de los tributos para la tercera edad, particularmente en la contribución de bienes raíces en relación con la residencia que habita como único bien raíz el contribuyente. Naturalmente, todo regulado con condiciones y requisitos y otros elementos que garanticen que el asunto sea serio y no un abuso.

Resumiendo, creo que podríamos avanzar en la dirección sugerida. Nos encantaría poder conversar primero sobre la idea de una política tributaria, sobre todo como una contribución, un aporte al debate que va a tener lugar no sé si este año o a principios del siguiente, con un proyecto que está próximo a ser presentado en las cámaras. Pensamos no sólo en asistir a la Comisión de la Cámara y del Senado para exponer cuando se nos invite a exponer sobre esta materia, sino también en enriquecer nuestro aporte entregando esta contribución, que es el resultado de una conversación seria y ordenada, con ustedes. De modo que esta conversación, que será gravada, editada y publicada en nuestra revista, será entregada a las cámaras cuando se esté analizando la reforma tributaria.

Entonces, si les parece, podríamos comenzar. Te ofrezco a ti, Soledad, la palabra en primer lugar, para que puedas referirte al primero de los dos grandes tópicos, esto es, una política tributaria acorde con la democracia en los tiempos que vivimos, coherente con el Estado de Derecho chileno.

#### **SOLEDAD RECABARREN**

Yo creo que, en general, la política tributaria que hemos tenido en todos los gobiernos (éste no es un tema ni de los anteriores ni de este gobierno), es un poquitito funcionar sobre la teoría del parche. Esto ha hecho que, en general, el ordenamiento tributario no tenga un sentido orgánico y ordenado en su tratamiento y en su análisis. Entonces, cuando empiezas a revisar la legislación, no logras entenderla. En general, el ordenamiento tributario no tiene una lógica que vaya desde la “a” a la “z”, y ése es uno de los primeros problemas que tiene nuestro ordenamiento jurídico. Es por eso que los mejores tributaristas son los más viejos: porque conocen la historia de la ley, porque vivieron los problemas que dieron nacimiento a las normas que la mayoría no entiende.

Desde el podio, uno podría decir que el problema de nuestro sistema tributario son las tasas. Es un tema de integración; es un tema de qué gastos se deducen o no. En este sentido, uno puede hacer un montón de análisis crítico, pero creo que la primera crítica que uno tiene que hacer es que la ley no se entiende si

no conoces la historia y los motivos por los cuales fueron introducidos incisos entre medio de un artículo. Por ejemplo, cuando uno hace clases, tiende a explicar que las devoluciones de capital tributan porque en los años ochenta los contribuyentes capitalizaban las utilidades y luego disminuían capital, porque las devoluciones de capital no tributaban. Entonces, como un parche o una forma de taclear esta excesiva creatividad del contribuyente, se crea una norma que establece que, si hay utilidades pendientes de tributación, la devolución de capital tributa. En general, todo el sistema tributario está creado como una superposición de parches. Y eso hace que sea difícil el entendimiento del sistema tributario, porque no tiene una línea, sino que más bien son superposiciones de normas de control. Yo diría que ése es uno de los primeros problemas que tiene la ley.

El segundo problema que presenta la ley es que, de alguna manera, siempre se ha mirado el derecho tributario como una política pública, como un incentivo para que la gente haga o deje de hacer ciertas cosas. Pero en ese juego de lo que haga o deje de hacer, empiezan a contraponerse normas legales existentes.

El sistema tributario pasó a ser una especie de conjunto de mensajes que dicen: “te golpeo las manos si te portas mal” y “te doy un chocolate si te portas bien”. Y cuando empiezas a mirar el ordenamiento en su conjunto, te das cuenta de que las normas tributarias y el resto del ordenamiento tampoco tienen coherencia. Por ejemplo, las normas laborales van muy avanzadas en lo que es protección del trabajador, responsabilidad social con él y con su familia. Pero cuando empiezas a entrar a las normas tributarias, te das cuenta de que los beneficios de los trabajadores son en su gran mayoría gastos rechazados. Entonces, te preguntas qué incentivo hay para comportarse laboralmente de manera correcta, si por el otro lado te están castigando tributariamente por entregar beneficios. Lo mismo pasa con normas medioambientales o estudios de impacto ambiental. Tú deberías ser tremendamente prolijo en lo que haces, pero en cierto momento te sancionan por los desembolsos efectuados, considerándolos un gasto rechazado, algo que se da, por ejemplo, en las contribuciones a las comunidades. Entonces uno se pregunta, ¿el derecho tributario es parte del derecho? ¿Deberíamos, en algún momento, frenar y decir qué queremos como país y darnos un ordenamiento jurídico acorde a ese objetivo?

Creo que en este tema estamos al debe. No hemos definido qué queremos hacer y cómo logramos que nuestro sistema tributario sea coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

Como pueden ver, esto no tiene que ver ni con la integración ni con las tasas, sino, más bien, con definir si queremos dar incentivos. Y si la respuesta es sí, entonces entreguémoslos. Y si queremos aplicar sanciones, apliquemos esas sanciones.

El primer principio rector de cualquier cambio que hagamos es pensar nuestro sistema tributario de forma alineada al resto del ordenamiento jurídico. Y pensar qué queremos como país. Creo que ningún gobierno se ha dado el tiempo de sentarse a ordenar el sistema tributario de manera orgánica. Al menos desde, quizás, el año '84, cuando empezamos a darnos un sistema distinto y un poquito más ordenado. El resto de las reformas han sido ajustes menos relevantes, menos profundos, y siempre de parche, lo que es un problema.

**JOSÉ LUIS CEA**

Soledad, ¿quieres que te hagamos preguntas ahora o dejamos seguir de inmediato a Rodrigo y después el comité redactor formula las interrogantes a una y otro sobre este primer tema?

**SOLEDAD RECABARREN**

No, yo creo que es importante que Rodrigo hable, desde luego.

**JOSÉ LUIS CEA**

Muy bien. Rodrigo tiene la palabra.

**RODRIGO VALDÉS**

Gracias, profesor, por la invitación y por la oportunidad de conversar sobre este importante tema.

Déjeme partir diciendo que no soy un experto en el tema tributario desde el punto de vista legal. En otras palabras, estoy bastante lejos de comprender bien la forma en que un abogado ve el derecho tributario. Así que voy a usar exclusivamente mi sombrero de economista en estas reflexiones, lo que puede dificultar el diálogo. De hecho, he visto varios temas en los que la lógica más profunda de un economista y un abogado difieren bastante, como por ejemplo, en el debate de pensiones y en lo tributario.

Parto con la siguiente idea: la tributación es necesaria al final del día para financiar el funcionamiento del Estado, para pagar una serie de bienes públicos y, por lo tanto, cuánta tributación es necesaria va a depender de un pacto social respecto de eso. La discusión es profundamente ideológica, porque cuando uno

está hablando de cuántos impuestos tener, está hablando básicamente del tamaño del Estado, y es difícil ponerse de acuerdo en eso. Entonces siempre va a haber una tensión.

Pienso que en Chile las presiones para aumentar el tamaño del Estado van a ser enormes, y probablemente se van a mantener durante las próximas décadas. Se observa un cambio muy significativo en la discusión política actual: ya no es sólo un tema de focalización de los recursos públicos en los más vulnerables, sino que además la clase media solicita muchas cosas del Estado, algo que es nuevo en Chile. Y es, claramente, incoherente con una tasa de tributación que corresponde aproximadamente al 19% del PIB.

En el mundo también ha pasado. No es necesario ir al extremo de los países escandinavos, que tienen un Estado bastante grande. Países con Estados más pequeños, como Australia o Canadá, tenían cargas tributarias que eran bastante mayores que las nuestras cuando tenían nuestro nivel de ingreso per cápita. En vez de 19% tenían sobre 25% del PIB, y esto en la década de los setenta. Lo mismo se aprecia en los casos de Nueva Zelanda e Irlanda. Además, con esos impuestos pudieron crecer perfectamente bien e incluso seguir aumentando sus cargas tributarias. En suma, nosotros tenemos una anomalía bastante obvia y que se resume en el tamaño del Estado respecto a nuestro nivel de ingreso.

¿Por qué se da esta tensión? Si bien nunca nos vamos a poner de acuerdo con respecto al tamaño óptimo de un Estado, sí podemos acordar que existe la famosa ley de Wagner: mientras más rico es un país, sus ciudadanos tienden a demandar más bienes públicos, los que evidentemente necesitan financiamiento.

Paso a un segundo tema. Imaginemos que nos ponemos de acuerdo en un cierto nivel de impuestos a recaudar. La siguiente pregunta es cómo se hace y cuáles son los principios detrás del diseño que se escoge. Yo creo que es más fácil ponerse de acuerdo en cuáles son los principios que se deben considerar, pero lamentablemente estos principios colisionan unos con otros y son imposibles de sustentar todos al mismo tiempo.

Diría que, básicamente, son dos grandes principios, ya que todos los demás se pueden subsumir en ellos. Uno es que el sistema sea eficiente y el segundo, que sea justo.

En términos de eficiencia, hay primero un tema más técnico que se refiere a escoger tipos de impuestos, bases y tasas que minimicen las distorsiones que provocan. Recordarán ustedes que en sus clases de economía se decía, cuando se analizaba el efecto de los impuestos, que había un triángulo de distorsiones

que justamente representa esta pérdida. En lo básico, beneficios de transacciones que no se hacen y que sí se harían en ausencia de impuestos. Pero la eficiencia también involucra temas más tangibles, del día a día, como que el sistema sea fácil de implementar. O que la burocracia necesaria para administrarlo no sea gigantesca, o que la carga para su cumplimiento no sea excesiva. Todos estos temas se refieren a la eficiencia.

Respecto de los aspectos de justicia, hay dos grandes principios: de equidad horizontal y de equidad vertical. Uno podría incluir aquí, también, la justicia en términos del tratamiento que tiene el SII respecto de los ciudadanos.

La equidad vertical, que consiste en que distintos niveles de ingreso paguen distinto, es central si se quiere mejorar la distribución del ingreso a través de la herramienta tributaria. La equidad horizontal, que busca que rentas similares paguen más o menos lo mismo, parece ser importante también. Aunque pienso que esto último no existe en ninguna parte del mundo, aunque es de justicia mínima si los ingresos son efectivamente de fuentes similares.

El tema de la equidad vertical es especialmente importante cuando se verifica que Chile tiene una distribución del ingreso que no es tan distinta respecto del promedio de los países OCDE, si se miden los ingresos antes de impuestos y transferencias, pero que es escandalosamente alta después de impuestos y transferencias. Esto lleva a pensar que nuestro sistema de impuestos y transferencias tiene muy poco efecto en la distribución del ingreso. Y considerando que las transferencias tienen una relativa buena focalización, la conclusión no puede ser otra que la siguiente: nuestro sistema impositivo no es progresivo.

Hay varias razones que explican que nuestro sistema impositivo es particularmente poco efectivo en modificar la distribución del ingreso. Primero, el IVA tiene una participación dentro del total de ingresos tributarios anormalmente alta respecto al resto de los países. Segundo, el IVA se concentra en bienes y no servicios, y los servicios pagados representan un gasto relativamente mayor de las personas de mayor ingreso. Tercero, el impuesto al ingreso, a pesar de su importancia, no produce la tracción que uno podría esperar.

Hay mucho que investigar y entender, pero parece necesario cerrar las válvulas que permiten evitar pagar impuestos. La realidad es que las tasas más altas de impuestos a la renta se aplican a ciudadanos que típicamente son empleados de altas rentas. Las rentas del capital, en cambio, han aprovechado los espacios que se han abierto para pagar muchísimo menos. No es raro que el dueño de la empresa pague menos impuestos que el gerente general de la empresa, y por bastante diferencia.

Yo estoy de acuerdo con Soledad en que no nos hemos dado el espacio para reflexionar más tranquilamente y analizar lo que tenemos. Lo que me lleva a mi último punto, que es que creo que, en este debate, especialmente en Chile, nos falta aprender del mundo. En los países desarrollados los impuestos existen y funcionan. Creo que es un debate que tiende a ser muy local y creo que se pueden copiar o adaptar buenas experiencias del mundo.

El sistema integrado, por ejemplo, es bastante extraño en el mundo. Entonces, que se argumente que para cualquier sistema es crítico tener integración es simplemente equivocado. Y, así, hay una serie de discusiones que se podrían simplificar si se contrastaran en el mapa global.

Con todo, creo que es necesario reconocer que tenemos una cierta desventaja respecto de los países que han logrado avances sustanciales en recaudación y tener distorsiones menores. Y aquí me voy a adentrar a un tema del derecho del que sé poco, pero considero importante. No tener una estructura legal que se base en derecho consuetudinario, tipo derecho anglosajón, nos pone en una desventaja para la cuestión tributaria. Es mucho más difícil juzgar en nuestro caso el espíritu de las decisiones, si las acciones están bien o mal hechas. En temas tributarios, además, los incentivos importan mucho y la gente va a buscar siempre la manera de, legítimamente, evitar pagar impuestos. Veo difícil para un sistema legal como el nuestro poder evaluar el mérito de las decisiones porque, al final, estamos en un terreno gris, casi imposible de definir *ex ante* por el derecho de tradición romana. En el fondo, nuestro sistema no es capaz de aprender y adaptarse con la velocidad que lo hacen otros sistemas.

#### **JOSÉ LUIS CEA**

¿Les parece a ustedes correcto que iniciemos ahora la conversación con ustedes? O tú, Soledad, ¿quieres antes hacer una puntualización respecto a lo que acaba de decir Rodrigo?

#### **SOLEDAD RECABARREN**

La verdad es que sí. Si realizamos un análisis histórico y revisamos cómo los ciudadanos pagan impuestos y la forma en que el IVA y la renta pesan dentro del sistema, concluiremos que ello se debe principalmente a un sistema de bases y tasas. Es verdad que el IVA ha crecido, pero lo ha hecho mayoritariamente por el efecto tasa. El impuesto al valor agregado fue, en su momento, de tasa 16%; después, por la crisis, lo llevamos a 18%; y después lo llevamos al 19%. Todos estos incrementos se declararon transitorios, pero se volvieron permanentes. El cambio importante de base en IVA se dio sólo por la incorporación del IVA en la construcción.

Entonces, cuando uno mira el crecimiento de los impuestos, sobre todo el peso relativo que actualmente tiene el IVA, uno observa que se debe principalmente a la tasa, ya que, en cuanto a la base, ésta no es tan amplia como en otros países. Si quisiéramos que realmente se recaude mucho IVA, y que éste sea pagado por los grupos de altos recursos, podríamos gravar la educación privada, la salud privada, los servicios u otras partidas que no están afectas, o están exentas del impuesto, y que no son aquellos servicios que ocupan las personas de más bajos recursos, con lo cual uno podría ampliar la base del IVA sin necesariamente afectar a cierto grupo que es más desposeído.

Por su parte, en materia de renta, la verdad es que uno mira la recaudación y observa que ha evolucionado en términos muy parecidos, en porcentaje de crecimiento, a lo que es IVA, pero también esto se ha dado por tasas. En 1984 partimos con una tasa de primera categoría del 10% y hoy estamos con una tasa del 27%. Esto es un incremento de recaudación principalmente por tasa. En renta también se tiende a discutir si el impuesto de primera categoría es o no un impuesto final, dado que el impuesto de primera categoría es un crédito. En mi opinión, el único impuesto a la renta que existe es el impuesto de primera categoría, porque cuando uno analiza la recaudación del Impuesto Global Complementario, el efecto neto es negativo, esto es, se paga mucho menos de lo que se pide en devoluciones, por lo tanto, no corresponde señalar que son los impuestos finales los recaudadores. Adicionalmente, según estadísticas del SII, lo que distribuyen las empresas en Chile nunca han superado el 30% de las utilidades del ejercicio, por lo tanto, Chile es un país en que el impuesto de primera categoría queda empozado en la empresa. Y basta con ver los FUT históricos, lo que nos permite concluir que en los próximos 100 años vamos a seguir teniendo FUT. No importa que le cambiemos el nombre, el registro sigue existiendo, porque este país creció porque los empresarios dejaban sus utilidades dentro de la empresa, sin perjuicio de que ha habido mil hoyos, lo que justifica la ley de parches que tenemos. Es extraño pensar que, a nivel de país, se puedan seguir subiendo las tasas a las empresas, ya que con ello nos volvemos menos competitivos y se incentiva el retiro y no el ahorro.

Que el IVA sea regresivo depende de qué se haga con los recursos recaudados. Recuerdo que Ricardo Escobar decía: subamos el IVA porque la recaudación se puede usar en retribuir a los sectores de más bajos recursos, pero en aquello que se incrementa el pago de este impuesto para éstos es muy inferior la compensación económica que pueden obtener.

**RODRIGO VALDÉS**

Me gustaría comentar tres temas. Estamos de acuerdo con que la base del IVA es extrañamente baja en Chile, a pesar de que tenemos la gran ventaja de tener una tasa única. Tener tasas diferenciadas distorsiona y es algo bastante común en otros países. Sin embargo, también es cierto que en Chile nunca se gravaron los servicios y, al menos desde la perspectiva de largo plazo, es algo que obviamente vale la pena mirar. Es, si se quiere, una tasa diferenciada de cero que no tiene racionalidad clara.

Hay un segundo aspecto que también es notorio cuando Chile se compara con otros países, y que tiene que ver con el tramo exento y con la pendiente con que aumenta el impuesto al trabajo, y también el impuesto global complementario. En nuestro país hay un tramo exento muy alto y un aumento bastante gradual de las tasas. Por ejemplo, está el caso de un trabajador australiano, que gana un millón y medio de pesos chilenos, convertido a tipo de cambio de mercado, y que es una persona de ingreso relativamente bajo allá. Esta persona paga una tasa marginal de 19% y una tasa promedio de 10%. En Chile, ese mismo ingreso pagaría tasas de 4% y 1,5%, respectivamente.

Entonces, no sólo tenemos un problema de falta de recaudación desde los mayores ingresos, también tenemos baja recaudación con el impuesto del trabajo. Esto, además, aleja al contribuyente de sentirse con el poder de demandar calidad al Estado, lo que en inglés se conoce como *taxpayer*.

El tercer tema que me gustaría mencionar es lo que sucede en nuestro país con estructuras de propiedad que son llamativamente complejas. Creo que es hora de diferenciar en serio lo que es reinversión, desde el punto de vista económico, de lo que se conoce como ahorro financiero. Reinversión no es otra cosa que incrementar un activo fijo, para lo cual se necesita financiamiento. Una cosa muy distinta es que una distribución de dividendos no se retire hasta pagar el impuesto al global complementario. Eso puede constituir ahorro financiero, pero ello no garantiza transformarse en inversión. Muchos dividendos quedan atrapados en algunas de las capas de las complejas estructuras de propiedad que tenemos en Chile. Para muestra un botón: es muy extraño que el número de nuevas empresas que se crean al año sea mayor al número de nuevos empleos. Esto, evidentemente, se relaciona con estructuras corporativas y familiares complejas, que facilitan algún consumo en la empresa y, sobre todo, permiten ahorrar, pero no significan necesariamente inversión.

## **JOSÉ LUIS CEA**

Magnífico. Muy interesante todo. A los miembros del comité les consulto si alguno quiere plantear inquietudes.

## **NICOLÁS COBO**

En primer lugar, valoro mucho lo que se ha dicho aquí. Me parece muy interesante, y se trata de una pregunta amplia de política pública, en cuanto a que los tributos no se han debatido de manera sistémica, sino a través de modificaciones puntuales, y ello tiene que ver posiblemente con modelos basados en gobiernos de cuatro años de duración, lo que dificulta decisiones más sistémicas. Entonces tenemos que ver cómo estamos tomando las decisiones en política pública, que al final, dadas las características de nuestra transición, se transformó en un sistema bastante binario, en el que los empates terminan haciendo que no siempre exista un profundo debate del contrato social, algo que me parece fundamental. Ahora bien, yo agregaría una cosa que constituye un desafío hacia adelante: esta democracia contemporánea tiene nuevas exigencias de participación ciudadana. Nosotros hablamos de políticas tributarias acordes con la democracia, la democracia no solamente mirando hacia atrás, sino también mirando hacia el futuro, esto es, hacia una democracia más participativa, hacia esta democracia líquida que menciona Bauman, en la cual los ciudadanos quieren tomar decisiones y quieren ser copartícipes de la acción del Estado. Para esto, los ciudadanos tienen que ser informados adecuadamente y también consultados. Existen buenos ejemplos comparados, casos en los que se pregunta a los ciudadanos por el destino final de los fondos de los contribuyentes, como por ejemplo en España, donde se les consulta a las personas si quieren que una parte de determinados fondos públicos vaya a la Iglesia o a fundaciones o a otro tipo de iniciativas. De esta manera, las personas, en estas verdaderas encuestas, o censos, dicen si están o no de acuerdo con el destino de los fondos. Así, los ciudadanos están coparticipando, en ese caso y en definir el destino del dinero. En este mismo sentido, se advierte este complejo desafío en la mayor participación. Hoy los partidos están sintiendo esta dificultad, ya no son los únicos que detentan la representación legítima de los ciudadanos. Este mismo tema el presidente Lagos ha llevado como debate a varios foros. Se trata, como digo, de un desafío, algo que puede ser muy interesante, aunque no es tan simple de darle una institucionalidad satisfactoria.

Además de la participación, otro asunto que me parece interesante es la escasa consideración del tema de los gastos de contribuyentes personas naturales, aunque eso ha mejorado un poco con la consideración de los intereses de créditos hipotecarios; sin embargo, me parece insuficiente. Existen casos en países donde se consideran determinados gastos de las personas, como por ejemplo lo que

hacen para invertir en su educación, como en EE. UU. También existen casos en que se considera el número de hijos de una familia, ya que no es lo mismo una persona que gana X y es soltero, versus una persona que gana el mismo X y tiene varios hijos. Lo que de verdad parece no tener sentido es una contabilidad donde sólo cuentan los ingresos y no se consideran determinados gastos relevantes y razonables. En Francia algo similar existe desde hace varias décadas, es decir, esto no es ninguna novedad. Nada impide prestar atención a casos comparados que pueden ilustrar una tributación mas justa. De esta manera, creo necesario agregar pequeños elementos para que la tributación tenga un sentido más humano, si se quiere, que no implique olvidar el sentido recaudador de recursos para el Estado, que es ciertamente el más importante. Y también agregaría un comentario o pregunta respecto a lo que dice Rodrigo. Podemos debatir largamente respecto de cuál es el Estado óptimo en relación con su tamaño, pero creo que es mucho más fácil llegar a un consenso respecto a que el Estado deber ser eficiente. El Estado deber ser óptimo en el cumplimiento de sus fines, más que en relación con su tamaño. Asimismo, es necesario tener presente algo que está pasando hoy también en la economía, un fenómeno que con toda seguridad va a exigir una reflexión respecto de la reducción del tamaño del Estado. Me refiero al impacto de la tecnología en los procesos. Hoy tenemos una cantidad de desarrollos tecnológicos que, según dicen, pueden ahorrar procesos, y al mismo, requieren menos personal. Ello no implica que haya que eliminar a ese personal, sino que hay que reasignar sus tareas, ya que no puedes mantener roles y tareas ineficientes cuando puedes cumplir la función estatal con procesos eficientes y simplificados. Ésa parece ser la tendencia y, al mismo tiempo, el enorme desafío laboral que tenemos por delante, porque tenemos gente que no está capacitada para los tipos de desafíos que demanda una economía digital y debemos atender este desafío.

Entonces, yo creo que la pregunta es cuál será el Estado eficiente, u óptimo, usando las mismas palabras. Pero, en el fondo, si hacemos el planteamiento adecuado de la pregunta, debemos considerar si de verdad necesitamos más recursos para un Estado más eficiente. Porque si el Estado fuera eficiente, es posible que necesitaríamos incluso menos recursos. Y a lo mejor lo podríamos hacer crecer una vez que hayamos hecho una reingeniería al Estado. Entonces sí podremos decir que, una vez que seamos eficientes, podemos reformular el Estado, porque necesitamos más recursos. De esta manera, ésta deja de ser una discusión tan ideológica y pasa a ser más técnica. Crezcamos al triple si el Estado lo necesita para satisfacer las necesidades que requieren los ciudadanos.

Finalmente, quisiera retomar la pregunta del rol verdaderamente redistributivo de los impuestos. No soy experto tributario, siempre he tenido dudas a este respecto y existen elementos que permiten sostener eso, por lo menos prelimi-

narmente, en cuanto al real efecto redistributivo de los impuestos. Se ha medido, por ejemplo, el índice Gini antes y después de impuestos en Chile, y los datos muestran que ha empeorado el índice Gini después de impuestos, según por ejemplo un estudio de Galetovic y otros, que ya tiene algunos años. Sin embargo, hay otros estudios y, tal como ha dicho Rodrigo aquí, las rentas más altas tienden a encontrar otras maneras de pagar menos impuestos. Al final, el discurso de “subamos los impuestos a los ricos”, que es lo que se dice para subir las tasas —algo con los que todos, en principio, estamos de acuerdo— no es más que una falacia. Porque al final los más ricos no terminan siendo los gravados, sino que termina siendo la clase media la mayormente afectada con los nuevos impuestos. El Estado tiene el rol de generar recursos para su funcionamiento a través de los impuestos, y en esto no hay duda; pero, al mismo tiempo, es necesario que gaste bien esos recursos; que sea eficiente.

Como he dicho, en cuanto al logro del fin redistributivo en el impuesto, tengo muchas dudas. Hay impuestos que son bastante regresivos, como el IVA, pero eficientes en la recaudación. Entonces, al final, se puede lograr el objetivo redistributivo después, a través del gasto, que es mucho más eficaz y va más particularizado. Ello también se puede mejorar al incorporar las tecnologías que actualmente permiten perfilar a ese cliente final, a ese ciudadano, con una exactitud muy notable.

**JOSÉ LUIS CEA**

Magnífico. Muchas gracias, Nicolás. ¿Algún comentario adicional?

**CARLOS VERGARA**

Un par de comentarios: primero, la conversación es muy enriquecedora, y me quiero colgar de una publicación que señala que Chile tiene un porcentaje de modificación de subestructuras societarias del 23%, muy superior a la tasa de éxito de la OCDE. Me refiero a que gente con pocos recursos logra permear las capas sociales y llegar a capas sociales más altas.

Pareciera que tan mal no lo hemos hecho si tenemos uno de los índices más altos del mundo en ese aspecto. Tal vez no haya que confundir el concepto de tener un sistema tributario justo con el hecho de que personas con mayores recursos tengan la posibilidad de planificar u organizar mejor el pago de sus impuestos. Relacionado con lo anterior, mi impresión es que, a veces, en política se dan discusiones que tienen un carácter más ideológico que de efectividad en cuanto a la herramienta tributaria que se pretende implementar. En lo personal, no tengo claro, en el contexto real de las decisiones públicas, cuánto es ideología y cuánto es decisión de política económica en relación con un objetivo claro.

En definitiva, mi impresión es que se debe avanzar en el sentido de buscar más consensos al momento de implementar una política tributaria. A veces se implementa una norma y, al poco tiempo, aparecen baches en ella, y entonces la oposición política de turno se muestra lista para modificarla.

**JOSÉ LUIS CEA**

Gracias. Interesante los comentarios. Ofrezco la palabra a Gonzalo Vial.

**GONZALO VIAL**

Primero, quisiera agradecer a Soledad y Rodrigo por estar acá. Para nosotros es un honor y no tenemos dudas de que esta conversación será un gran aporte para la revista. Más que reflexiones, tengo solamente dos preguntas, para que las dejen anotadas y las responden cuando surja la oportunidad.

La primera, es saber si hay, en el derecho comparado o en las políticas públicas en el plano internacional, un ejemplo de relativo éxito en materia tributaria, y que ustedes crean que no solamente es un ejemplo de éxito, sino que, además —por la razón que sea—, pueda ser considerado como aplicable para el caso de Chile con razonables expectativas de éxito. Una segunda pregunta es, si al momento en que se bosqueja una política tributaria, se toman en cuenta temas que hoy son contingentes en el país, como la descentralización o la posibilidad de involucrar los impuestos con políticas de carácter medioambiental. Esto último lo relaciono con lo comentado por Soledad, en el sentido de que la legislación tributaria parece no comunicarse siempre correctamente con otras áreas del derecho.

**SOLEDAD RECABARREN**

Déjenme partir con el primer tema, que es la poca participación y el poco interés que hay sobre los temas tributarios. Esta apatía del ciudadano permite que la ideología se entrometa, esto es, que el diablo meta su cola en estos temas. Y esta poca participación de la gente se debe a que no tiene real conciencia de los impuestos que paga, o derechamente cree que no paga impuestos. Como dice Rodrigo, creen que es un tema de otros. Adicionalmente, si les hacemos creer que son los ricos los que tienen que pagar impuestos, mejor todavía. Una de las definiciones que me gustó mucho del proyecto de modernización es que las boletas indiquen cuánto se está pagando de IVA, para que cada cual sepa cuánto está contribuyendo con impuestos, y cuánto está pagando por los bienes o servicios que consume. Esto debería producir un cambio de conciencia inmediato. A modo de ejemplo, recuerdo que, en las últimas vacaciones, en Centroamérica, mi sobrino vio una boleta que separaba cuánto se estaba pagando de impuesto. Él tiene 14 años y me decía: «pero tía, esto es un robo». Así tomó conciencia de que estaba pagando impuestos en ese país.

Con esta medida, todas las personas empezarían a tomar conciencia de que son ciudadanos y son contribuyentes. En la medida que los montos están ocultos, o derechamente alguien no entiende el pago, no contribuye. Y si no contribuyo, no es mi tema. En alguna charla, Ricardo Escobar decía que todo el mundo debía estar afecto a una tasa impositiva, aunque sea simbólica, de 1% o de 2% en el caso de los tramos más bajos, porque eso ayuda a que la gente realmente tome conciencia de qué son los impuestos. Y así la gente querría participar, porque está pagando ese impuesto. Y esto haría que la gente se replantee si lo que está recibiendo a cambio de sus impuestos es razonable. Por lo tanto, uno diría que la participación y la educación en materia de impuestos es tremendamente relevante. Pero hay una ignorancia total porque existe la creencia de que éste es un tema de las grandes empresas, y como el resto de la gente tiene necesidades que no son satisfechas, es importante que estos tipos “frescos” no se lleven la plata para la casa. La educación es el principal baluarte y, de alguna manera, el que todo el mundo tenga conciencia y pague impuestos permitiría comparar cuánto paga y cuántos beneficios recibe del Estado.

Adicionalmente, cuando uno hace un estudio de cuánto pagan de impuestos las empresas, no es correcto conformarse con revisar la tasa del impuesto de primera categoría, sino que hay que sumar la patente municipal, los impuestos verdes, el royalty, los gastos rechazados, las contribuciones de bienes raíces y otros. Entonces nos damos cuenta de que el monto se va incrementando bastante, más de lo que parecía, y lo mismo pasa con las personas. En alguna discusión yo señalaba que estaba dispuesta a pagar impuesto al 60% sin problema, pero al igual que los países con los que nos comparamos, exigiría educación de calidad gratis, salud de calidad gratis. Sólo con esos dos ítems compensaría el pago de impuestos con los gastos en educación y salud que tengo hoy.

#### **RODRIGO VALDÉS**

Me gustaría agregar otro elemento que sirve para entender la falta de consenso respecto de la carga tributaria adecuada. Un tema más global es que tenemos un país en el que, junto a una carga tributaria más bien baja, los bienes públicos que provee el Estado no son particularmente buenos. Los temas de eficiencia que mencionaba Nicolás son sin duda muy importantes, pero al final los recursos públicos son claramente insuficientes. Mientras en casi todos los países desarrollados todos los ciudadanos acceden a los mismos bienes públicos, en nuestro país una persona de más recursos debe “comprarlos” desde su bolsillo. Tiene que pagar por su seguridad, por su uso de una carretera, por el colegio y la universidad de sus hijos, por la salud, etc. Y, en paralelo, además de tener un sistema en el que compra bienes públicos desde sus recursos privados, esa persona paga impuestos. No es de extrañar, entonces, que esa persona no quiera una mayor carga tributaria. Así como tampoco que los bienes públicos sean de baja calidad por un tema de recursos y vigilancia.

Hay algunos países, como EE.UU. y otros latinoamericanos, que tienen esta característica. Pero en Europa lo típico es que los ciudadanos tengan accesos comunes. Es probable que la reforma de Isapres reflote un tema complejo. ¿Es la cotización de salud propiedad privada o un impuesto? Inglaterra y Canadá tienen sistemas de mono-seguro. ¿Debemos, o no, avanzar hacia allá? Son temas que no tienen respuesta fácil.

El segundo punto que me gustaría comentar es nuevamente una característica que tiende a dificultar consensos respecto de la carga y el sistema tributario: nuestro sistema político mezcla un presidencialismo muy fuerte con plazos de gobierno bastante cortos, de sólo cuatro años. A eso se suma que la política se ha tornado más compleja, con debilidad institucional.

Respecto de temas específicos que se levantaron, me gustaría primero reaccionar al tema tecnológico y de robotización. Para mí no es evidente que esto lleve necesariamente a un Estado más pequeño. Podría ocurrir lo contrario. Me explico: podemos pensar en dos extremos de una economía con robots. En uno, todos somos dueños de robots, la propiedad está bien repartida y los robots trabajan por nosotros. En teoría, seríamos inmensamente felices. En el otro extremo, una sola persona es dueña de todos los robots. El resto no sólo no tiene robots, sino que posiblemente tampoco tenga trabajo, porque lo sustituyen los robots. Pues bien, esa sociedad parece viable sólo si hay un gran impuesto al dueño de los robots y si el Estado, con esos recursos, ayuda al resto de los ciudadanos con bienes públicos o transferencias de ingreso. Es, por lo tanto, posible que el ángulo fiscal sea muy relevante para poder hacer viable una comunidad en que se sustituye el trabajo, si es que el capital no se distribuye de manera equitativa.

Respecto del tema de impuestos a la clase media, puedo agregar que, para tener un efecto relevante en la distribución del ingreso, no parece suficiente cobrar impuestos a los que más tienen. Es difícil de comunicar y políticamente complejo, pero la clase media tiene que pagar impuestos si se quiere tener más redistribución. En simple: la clase media alta que está en el 75% superior de la distribución también debe apoyar al 25% inferior. Y pienso que en Chile estamos lejos de alcanzar un consenso al respecto.

Por último, creo que hay cosas que aprender de otros países. Hay un tema específico sobre el cual quería detenerme: el de la descentralización. Es un tema nuevo y necesita una reflexión más seria. Mi impresión es que la elite política intelectual —pensemos en el congreso, los ministerios, las universidades— han tenido cierto recelo respecto de la descentralización porque hay experiencias muy negativas en Latinoamérica.

Pero la realidad es que el tema sigue avanzando. Ya tenemos consejos regionales elegidos y en un par de años tendremos elecciones de gobernadores. Temo que no se ha hecho una reflexión seria respecto a los aspectos fiscales que esto puede involucrar. ¿Vamos a permitir impuestos regionales? ¿Vamos a permitir que las regiones puedan disminuir parte de los impuestos nacionales? ¿Vamos a tener coparticipación, en el sentido de que una parte de los ingresos del gobierno central van a ir mecánicamente a las regiones? ¿Van a poder endeudarse las regiones contra ingresos regionales sin permiso del gobierno central? Mi preferencia es claramente que no, pero percibo que estos temas van a estar sobre la mesa y es necesario comenzar a discutirlos.

#### JOSÉ LUIS CEA

Los invito a avanzar a la segunda parte de este coloquio. Pensemos en el proyecto de ley que ya se encuentra en la Cámara de Diputados. Me gustaría que discutiéramos respecto de las ventajas e inconvenientes que tiene esa iniciativa y que tratemos de sugerir, también, ideas nuevas que se podrían incorporar, innovaciones de mérito. En ese sentido, reitero lo que comenté al iniciar esta reunión, esto es, que el proyecto pudiese contemplar algún mecanismo de defensa del contribuyente. ¿Qué ventajas o inconvenientes puede tener esto? Particularmente en relación con la discrecionalidad en la interpretación que hace el SII, que se ha dedicado a sentar doctrina por su cuenta en relación con el tributo, la modificación de tributo. También ése es un punto que tendría que ser pensado. A mí me preocupa el control y fiscalización del gasto financiado con los tributos. A lo mejor me pueden corregir, pero pienso, por ejemplo, en lo que fue la idea de una reforma tributaria hace cuatro o cinco años, que era entregarle al Estado alrededor de 8.300 millones de dólares, principalmente destinados a sufragar el desembolso de la reforma educacional en todos sus niveles, particularmente en la educación superior. Por la información pública que he recogido, entiendo que la mayor parte de ese enorme caudal de recursos no fue destinado finalmente a la educación en todos sus niveles, sino que unos 3.500 millones habrían sido efectivamente aplicados a tal objetivo. La pregunta que entonces quisiera formular en relación con el tema es: ¿quién controla en Chile que efectivamente los recursos que obtiene el Estado, por la vía tributaria, se apliquen a las finalidades que la ley de presupuestos, o que la reforma tributaria consideró que legitimaban esa recaudación? Entiendo que no existe ese control, que hay gran discrecionalidad en las decisiones de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y las diversas reparticiones involucradas, y que nadie puede, a ciencia cierta, decir si esos recursos fueron efectivamente destinados a lo que la ley estableció. Por el contrario, años después se habría comprobado que una enorme cantidad de recursos fueron aplicados a los 360 programas de subsidio, de los cuales, según una evaluación reciente efectuada a diferentes presupuestos, sólo siete hacen una eficiente aplicación de los recursos y acorde con el fin que se había señalado por la ley tributaria.

Por otra parte, al Estado se le deben 6.400 millones de dólares, y hay diversos motivos de gastos que en definitiva nadie logra controlar. Aquí es donde se mezclan el derecho financiero con el derecho tributario, la economía y una serie de aspectos relacionados con lo que decían ustedes, particularmente Rodrigo, acerca de un Estado eficiente, justo, en relación con los tributos. La idea del control, de la fiscalización, que es profundamente democrática, supone que los recursos se gasten en lo que efectivamente el legislador aprobó y no en finalidades distintas. ¿Eso es o no parte de una gran reforma tributaria? Les doy la palabra para que ustedes señalen otras ideas a través de las cuales podríamos contribuir al debate, a un mejor análisis y discusión. Les ofrezco la palabra.

### RODRIGO VALDÉS

Respecto del tema del gasto fiscal y la reforma tributaria anterior, pienso que aún es pronto para saber cuánto se recaudó de verdad. Los números sugieren que ha recaudado menos de lo que se esperaba, pero la verdad es que lo que se conoce es contrafactual, es decir, no se sabe qué habría pasado sin reforma. Han ocurrido muchas cosas, por ejemplo, con las utilidades de las empresas con inversiones fuera de Chile y, por lo tanto, creo que aún es pronto para saber si los tres puntos del PIB van a ser realidad o no.

Respecto de los gastos, diría que, en primera aproximación, la educación sí fue la gran receptora de los recursos. Por cierto, me tocó acotar y desplazar en el tiempo una parte relevante de los gastos inicialmente planeados. Incluso algunos quedaron dependientes o contingentes a que haya una carga tributaria mayor. Ésos son los famosos gatillos para avanzar en gratuidad, que no son otra cosa que establecer que, mientras no existan recursos suficientes, no se avanza en gratuidad. La gratuidad universal cuesta en régimen en torno a 3.500 millones de dólares, pero por ahora estamos gastando del orden de mil al año. Por lo tanto, respecto de los anuncios iniciales, hubo un escalamiento a la baja importante. También hay otras legislaciones, como la carrera docente, que son muy intensivas en recursos. Esta reforma cuesta 3.000 millones de dólares en régimen y va a ir subiendo los sueldos de los profesores de manera significativa.

Tal vez el único uso de recursos que fue inesperadamente alto fue el asignado a salud. En ese sector tenemos un problema de control de gastos bastante grave. Es el único sector en el que los gastos son claramente mayores a la ley de presupuesto, pero no hay consecuencias. Al final del día los médicos consideran que pueden gastar más de lo presupuestado porque está la vida de por medio. Recientemente, la Corte Suprema ha intervenido en el mismo sentido. Pienso

que, mientras no haya un acuerdo político para que la Contraloría decida hacerle un juicio de cuentas a un director de hospital que gastó significativamente más de lo que debe, este gasto no estará bajo control. Pero ésa es la realidad que tenemos, y ese sobregasto seguirá, e incluso aumentará si se valida.

Por último, en este tema del control de los gastos, hay asuntos de incentivos y reglas políticas que atender. Especialmente importante es el hecho de que no sólo tenemos muchos programas, de los cuales varios están mal evaluados, sino que cuesta un mundo modificarlos. No es raro ver que programas mal evaluados en los últimos 10 años reciban incrementos importantes de recursos en las leyes de presupuesto. La razón es simple: cada uno de estos programas puede no cumplir con su objetivo, pero son recursos que llegan a algún sector.

Respecto de la reforma tributaria en discusión hoy, está el tema específico de la defensoría del contribuyente, que a mí al menos no me convence demasiado. Creo que es mejor que sea acotado a pequeños contribuyentes o estructuras simples. Pienso que grandes contribuyentes con estructuras complejas y planificaciones sofisticadas pueden defenderse solos.

Y respecto del tema que levanta Soledad, que al final vía circulares y resoluciones se hacen cosas que se parecen mucho a una legislación, me inclino a pensar que está bien que sea así. Pasar una legislación para cada cosa es impracticable. Sin embargo, es posible que este rol específico del SII de interpretar leyes necesite algún contrapeso. Por ejemplo, un gobierno corporativo que tenga un comité para este efecto, que podría incluso tener personas externas. Hay que pensarlo más, pero entiendo que hay temas que pueden percibirse como un exceso de poder del servicio.

Me parece que ahora sí podemos pasar a analizar qué le sobra y qué le falta a esta reforma.

#### **SOLEDAD RECABARREN**

Ahora hemos entrado al área más chica. Efectivamente, hay muchísima plata mal ocupada. Por ejemplo, cuando uno mira las estadísticas del I+D se da cuenta de que quienes están accediendo a los beneficios de esta ley son las grandes empresas, que no necesitan estos beneficios. Y las PYMES y los pequeños contribuyentes no están accediendo a estos fondos porque el sistema es enredado, porque hay que hacer una presentación de un proyecto y los pequeños empresarios no están capacitados para hacerla. Entonces, es sano reevaluar en general muchos de los beneficios que hay, y determinar si efectivamente están llegando a quienes deben llegar, o si hay que modificarlos de alguna manera para que

lleguen a quienes queremos. Esto no significa necesariamente eliminar todos los beneficios sino, más bien, redefinirlos. En lo personal, creo que I+D es un excelente beneficio, pero que no está llegando a quien tiene que llegar, con lo cual, efectivamente, es plata que estamos botando.

Por otra parte, el defensor del contribuyente incorporado en el proyecto es un requerimiento de la OCDE. Si estamos en esta liga, tenemos que seguir sus reglas, y las reglas de la OCDE exigen que la autoridad fiscalizadora tenga un contrapeso. Ahora bien, no se exige que este contrapeso tenga que estar establecido de una cierta manera, y señala que puede ser al interior del servicio o fuera del servicio. Hay países en que han creado un grupo especial al interior del ente fiscalizador, con lo cual cuentan con un grupo de fiscalizadores que apoyan a los pequeños contribuyentes que llegan a fiscalización y que no tienen ni la asesoría ni la ayuda correspondiente. Y hay otros países que han decidido hacerlo desde fuera y crear un servicio equivalente al del SII, en este caso. En Chile, el proyecto nos deja con una cosa bastante a medias, pero que tampoco es mala, porque no llegamos a la defensa en juicio de los contribuyentes y nos quedamos, por ahora, en la supervisión que las políticas de fiscalización y la forma de interpretación que hace el SII se ajusten a la ley y no perjudiquen a los contribuyentes en general.

El SII, hace ya varios años, decidió iniciar esto internamente. Tienen una unidad de apoyo al contribuyente. Sin embargo, todos empezamos a luchar para que esto fuera externo. Las razones de esto son: primero, porque la gente que designó el SII en este grupo no eran los jugadores estrellas del equipo. Segundo, porque pese a que este grupo ya tiene varios años de creación, actualmente, ninguno de los jefes de las distintas líneas ha sido aún nombrado; es decir, tenemos un gran toqui que es el Subdirector de esta área, pero no tenemos gente que ordene los equipos, con lo cual el apoyo que se está dando a los contribuyentes a través de este departamento que creó el propio SII es, por decir lo menos, inexistente. Tercero, las personas que están ahí, desgraciadamente, no tienen idea de lo que es la realidad de la fiscalización. Uno les dice: «¿tú sabes que los términos de giro se están demorando más de tres años en salir?» Y te dicen: «no, no puede ser». O uno les dice: «¿tú sabes que en la página del SII hay información que la OCDE dice que no debe haber, como anotaciones privadas a las que el contribuyente no tiene acceso y que le impiden hacer ciertos actos?» Y también dicen: «no, no sabía».

A través del equipo tributario de la CPC estuvimos proponiendo por varios meses el DDCON. No pensábamos que iba a salir en este proyecto. Creíamos que sería considerado en un proyecto futuro. Sin embargo, esta figura salió como un órgano independiente del SII. En México, el equivalente al DDCON demoró

nueve años en tener una estructura más o menos organizada. Bueno, nosotros estamos partiendo y después llegaremos a la defensa judicial de los contribuyentes de menores recursos, porque, desgraciadamente, hoy las PYMES no tienen ningún tipo de defensa. Si hoy alguien roba, tiene un defensor público; si a alguien le roban, tiene un fiscal; si alguien tiene problemas de alimentos, tiene la Fundación de Asistencia a la Familia; y si uno es alguien de escasos recursos que tiene un problema de arriendo, se va a la Corporación de Asistencia Judicial. Por su parte, el empresario PYME, por ser empresario, no se puede acoger a ningún beneficio de pobreza, y tiene que acceder a un tribunal especializado, como son los TTA, donde normalmente comparece apoyado por su contador, quien no puede comparecer en juicio. Cuando uno mira las estadísticas de los TTA, ellos dicen que, efectivamente, una gran cantidad de juicios se ganan por el SII, pero no necesariamente porque el SII tenga la razón, sino porque la defensa de los contribuyentes fue mala. Entonces estamos ahí, frente a un tema de indefensión que afecta a una parte importante de las empresas chilenas, sobre todo si vemos que las PYMEs son el 96,98% del total de las empresas registradas ante el SII.

#### **RODRIGO VALDÉS**

Hay que definir “PYMEs” para eso [ríen].

#### **SOLEDAD RECABARREN**

Efectivamente, el proyecto de modernización tributaria debe definir PYME, esto es, si lo vamos a cortar en 100.000 UF de ventas o en menos. En definitiva, tenemos una gran parte de los contribuyentes que están entrando a un conflicto porque no tienen ayuda y, desgraciadamente, con el propósito de cumplir con los requerimientos OCDE, el SII ha hecho muchas actividades que no han sido efectivas, sino que solamente han cumplido con un *checklist*. Creo que si vamos a hacer las cosas, tenemos que hacerlas bien. No las hagamos sólo por cumplir un requerimiento que nos impone un organismo internacional. Estamos al debe y tenemos muchas cosas que hacer todavía.

El DDCON, por ahora, está planteado para ver que las políticas de fiscalización sean justas, que las interpretaciones sean legales y que, si se detecta algún nivel de injusticia en algún acto, o arbitrariedad en un acto, pueda intervenir. Pero todavía son factores y facultades bastante menores frente a lo que uno esperaría de un defensor del contribuyente. Faltan años de ajuste y de presupuesto, porque tener abogados que defiendan en todas las regiones a los contribuyentes de menores recursos requiere un presupuesto importante que hoy no tenemos.

#### **JOSÉ LUIS CEA**

No sé si tú, Rodrigo, quieres agregar algo.

**RODRIGO VALDÉS**

Siendo bien pragmático y desde el punto de vista político, creo que es difícil pensar en una reforma con una estructura muy distinta a la que envió el gobierno. No veo espacio para discutir en serio si conviene un sistema desintegrado, porque el gobierno está muy jugado por su propuesta de integrar en base a caja o retiros. Yo parto de la base de que el gobierno no va a negociar en esa línea.

Entonces, pensando en cómo puede hacerse viable la reforma, creo que hay que partir por reconocer que el informe financiero tiene un problema complejo. Específicamente, hace una proyección de recaudación de la boleta electrónica que, la verdad, es muy difícil de hacer y creer. Es una apuesta que al final del día podría no resultar. No existe razón para esperar que alguien que evade haciendo una boleta en papel no lo vaya a hacer también con una boleta electrónica.

Entonces, dado que la situación fiscal es de cuidado, y puede pasar a compleja además con 3.500 millones de dólares de nuevos gastos por la situación de las pensiones, yo simplemente diría que no se considere la boleta electrónica como compensación a la integración. Si recauda, fantástico. Incluso se puede acordar *ex ante* en qué usar los recursos, en gastos o rebajas de impuestos. Pero partiría de algo muy simple: hay que buscar compensaciones a la integración que sean reales.

En segundo lugar, creo que esa búsqueda de compensaciones debería seguir un par de principios. Uno, que sean recaudaciones muy probables; y dos, que sean pagadas más o menos por las mismas personas que se benefician de la integración.

Creo también que hay que ponerse de acuerdo en algo que subyace a la discusión y que va a ser difícil. A algunos les gusta entender o asimilar el impuesto a la renta como un impuesto al consumo, especialmente en el caso de los retiros de renta de capital, aunque no tan claramente en el caso de rentas del trabajo. Yo creo que en esta discusión tenemos que ser claros: si algo es renta, es renta, punto. Soledad podría diseñar una serie de cambios para llegar, al final del día, a que alguien que no distribuyó, pero tuvo rentas, pague algo por eso.

No es mucha plata la que hay que juntar, son 800 y tantos millones. Probablemente se suba la tasa del tramo máximo de impuesto global complementario como una manera de compensar. Pero eso recauda menos de 300 millones, así que sigue siendo necesario buscar otras compensaciones.

Por último, creo que se debería discutir más si es necesario, desde el punto de vista macroeconómico, la introducción de una serie de gastos tributarios transitorios, como la depreciación acelerada por dos años. Dado el estado del ciclo

económico, dado que el Banco Central está subiendo la tasa de interés, le veo muy poca racionalidad macroeconómica a tener incentivos de corto plazo. Toda la parte de corto plazo del proyecto que se presentó puede ser perfectamente adelgazada.

Raya para la suma: creo que es posible estructurar un acuerdo, pero la oposición le va a cobrar caro al gobierno la integración en base a retiros.

Si a mí me preguntaran cuál es el mejor sistema para Chile, la verdad es que tengo que decir que no sé. A mí me gustan bastante Australia y Canadá como países modelo para Chile, pero son los únicos dos países que tienen sistemas integrados. Entonces, me cuesta argumentar tan fácilmente en contra de ese sistema, aunque tengo que decir que su administración puede ser más exitosa bajo un sistema legal como el de esos países. Al mismo tiempo, los sistemas integrados que existen en la gran mayoría de los países desarrollados funcionan; son más simples, no hay que llevar contabilidades tan complejas. Probablemente sea el diseño más adecuado.

#### **JOSÉ LUIS CEA**

Muchísimas gracias. Soledad, ¿quiere agregar algo?

#### **SOLEDAD RECABARREN**

Sí, que el camino al infierno está lleno de buenas intenciones. Lo digo porque éste es un proyecto lleno de buenas intenciones y con una serie de problemas que, la verdad, pueden hacer que esas buenas intenciones nos lleven al infierno. Es necesario hacer una serie de ajustes a este proyecto. Si no se hacen, la verdad, vamos a terminar peor que con el proyecto anterior, que ya era bastante malo. Por ejemplo, el crédito que tienen las utilidades que se retiran tiene problemas; el texto legal vigente hoy en día establece que yo tengo una bolsa de créditos que son los impuestos pagados, los que los puedo ir retirando con la tasa vigente del año del retiro y hasta que ocupe todos estos créditos. El día que dejo de tener créditos, puedo prepagar el impuesto de primera categoría, porque puede haber diferencias temporales o utilidades financieras. Esto parece bastante simple y fácil de aplicar, sobre todo si se compara con el FUT, que tenía 40 columnas, todas con distintos créditos y usables en distintos momentos.

¿Qué cambios trae la reforma? La reforma dice que, para determinar el crédito, tengo que tomar el total de créditos y dividirlo por las utilidades tributables que están en el RAI, que es uno de los registros, el que controla las diferencias entre depreciación acelerada y depreciación normal. Entonces me están pidiendo que divida mi bolsita de créditos por lo que ha pagado impuesto más lo que todavía

no ha pagado, pero que debe pagar impuestos en el futuro. Con esta forma de cálculo, mi tasa de crédito se irá al suelo, y si llego a ocupar la depreciación instantánea, la verdad es que virtualmente voy a estar con créditos del 5%, del 7%, del 10%, y a futuro voy a pagar impuesto, cuando se revierta la diferencia temporal, y ya no voy a tener utilidades para retirar. Esto va a incrementar la carga tributaria de los contribuyentes finales y, por el otro lado, hará no recomendable aplicar depreciación instantánea. En efecto, si alguien me preguntara si ocupar depreciación instantánea, le responderé que es mal negocio si va a retirar utilidades desde la empresa. Aplicar depreciación instantánea es un buen negocio sólo si no vas a retirar utilidades.

Si pensamos que la depreciación instantánea se establece como una forma de reactivar la inversión, entonces uno dice: malo, porque está mal estructurado.

Cuando uno mira el Proyecto de Modernización Tributaria, se da cuenta de que tiene una serie de cortacircuitos que no miran al sistema como algo neutro y razonable. Yo aquí no voy a opinar si la tasa tiene que ser de 25% o de 27%, sino que creo que, en un buen sistema tributario, los impuestos tienen que hablar desde el inicio hasta el final. Y hoy, tal como está la reforma, esto no se da. Lo mismo va a pasar con el artículo 32 transitorio, que dice que cualquier diferencia entre lo que yo determiné en algún momento por capital propio tributario y lo que me revisa el Servicio, va a estar afecto a un impuesto del 20%.

Las diferencias en el Capital Propio Tributario se deben producir a lo menos por 40 razones, detectadas y determinadas. Razones que no necesariamente implican que debió haberse pagado impuesto. Otro ejemplo: retiros en excesos; me producen una diferencia que puede hacer inoperante la tributación de los retiros en exceso.

Hay un montón de normas en la ley de la renta que están haciendo cortacircuitos y que, de alguna manera, no están hablando correctamente. Hay normas que se derogan como la ley tapón, que la verdad es que te dice que si durante cierto periodo te comportaste correctamente, ya no te pueden ir a revisar más atrás. Por lo tanto, si yo he estado siendo un contribuyente ordenado, no me van a revisar seis años o todos los créditos fiscales de arrastre, porque los últimos 36 meses, los últimos 3 años, he estado ordenadísima.

Sin embargo, lo que hace el SII es que ya no fiscaliza de acuerdo a la ley tapón, sino que pide información, que ellos llaman simplemente una "pre-fiscalización". Entonces, si a uno le encuentran un problema, recién ahí se van a la ley tapón, porque no tienen restricción de plazo de revisión. Por el contrario, si no encuentran ningún problema en la pre-revisión, no emiten ningún tipo de resolución

que diga que me revisaron, con lo cual yo no tengo ningún certificado de que tengo un buen comportamiento, sino que simplemente te dejan pasar. Después, al año o a los dos años, nuevamente te llaman a una “pre-fiscalización”, es decir, no aplican la norma; se la saltan.

Creo que lo mismo va a pasar con la norma antielusión. Si me preguntan si la oposición no quiere cambiarla, yo respondo que no la cambien, porque ésta es una ley que no se va a aplicar nunca. Y no se va a aplicar porque el SII, en los últimos años, ha empezado a aplicar el principio de la recalificación de los efectos de los actos jurídicos. ¿Y qué es la recalificación? Es que no importa el acto jurídico que yo haya realizado si a criterio del SII no fue suficientemente justificado con una legítima razón de negocio a su saber y entender. Es decir, el SII puede simplemente desconocer los efectos tributarios, debiendo yo probar su efectividad. En cambio, en la norma antielusión es el SII el que debe probar mi mal comportamiento.

Los tribunales superiores de justicia están validando el criterio de recalificación. Ya tenemos varios fallos en que dicen que, atendido el espíritu de la norma antielusión que no es aplicable a estas situaciones, van a desconocer los efectos de los actos jurídicos celebrados por las partes, porque el contribuyente no habría justificado suficientemente la razonabilidad del acto que ejecutó.

Entonces, la norma antielusión le pone el peso de la prueba al SII, cosa que, obviamente, le hace más complicado el poder objetar una reorganización, algo que ahora se puede hacer por la vía de la recalificación: establecer que el peso de la prueba lo tiene el contribuyente.

Entonces, ¿para qué una norma antielusión, si la verdad es que estamos creando otras figuras que no están en la ley y que, de alguna manera, nos hacen saltarnos toda la normativa vigente?

Creo que, en general, tenemos una serie de problemas legales que producen muchísima inseguridad jurídica. Respecto de la norma antielusión, nos encontramos con su autor, que dice que le gusta que sea ambigua, porque si la ley es ambigua y poco clara, lo que produce es la inhibición del contribuyente, que ya no querrá hacer planificaciones agresivas. Hoy, la recalificación de los actos jurídicos es todavía más ambigua que la norma antielusión y favorece más al SII.

Como eso, tenemos un montón de cosas que están produciendo muchísima inseguridad jurídica, muchas cosas que vamos a tener que ver y analizar.

**JOSÉ LUIS CEA**

¿Alguna pregunta, queridos amigos?

**NICOLÁS COBO**

Tal vez nos falta mejorar en un sentido. Me refiero a una visión de mayor solidaridad en el sistema. De hecho, casi no aparece este concepto cuando se habla de la tributación. Si sólo vemos el sistema desde el punto de vista individual, sólo consideramos que nos cargan mucho y que no nos dan nada a cambio. Pero ocurre que somos parte de una sociedad, y a lo mejor algunos no necesitan que el Estado les dé nada. Me parece que eso es clave. Por otra parte, me parece que hay un pequeño sesgo, que hay una desconfianza hacia el contribuyente, como si la base del sistema fuese que el contribuyente es tramposo.

Está la ley tapón, la recalificación. Entonces creo que es clave que haya un mejor equilibrio de igualdad del contribuyente con la administración, sobre todo por el poder que tiene la administración. A lo mejor el defensor del contribuyente es una buena idea. No tengo una opinión al respecto, no conozco las opciones, pero siempre hay otros caminos.

Entiendo que hay otros países en los que el *onus probandi* cambia en favor del contribuyente. Y con eso la relación ya se equilibra un poco, ya que no es el contribuyente el que tiene que probar, sino que debe ser la administración. En EE. UU., por ejemplo, lo cambiaron hace poco tiempo y, por ello, han cambiado las reglas del juego. Hay que ir pensando en ese tipo de ajustes. Pero hay otras maneras, como por ejemplo mejorar la ley de donaciones. Hoy las donaciones no son favorecidas con incentivos adecuados, y la ley también está hecha en base a la desconfianza. Por eso algunas instituciones, como las universidades, tienen mucha dificultad para levantar fondos. Todo esto debería tener una visión integrada, que incluya la solidaridad. Sería adecuado que el contribuyente pudiera decidir cuál es el destino del dinero, con una parte de la contribución y rebaja tributaria acotada y limitada, etc.

**JOSÉ LUIS CEA**

Muchas gracias. ¿alguien más quiere usar la palabra?

**CARLOS VERGARA**

A mi juicio, en el debate acerca de integrar o no integrar hay una visión ideológica. Hay una pregunta con respecto a la integración. La Constitución Política de la República, que es la que manda, dice que tiene que haber una igual distribución de los tributos proporcionales a la renta. Ése es un mandato que no hay que quebrar nunca, en ninguna circunstancia, salvo que no tuviésemos dicha Constitución. No obstante, hay países que tienen tratados de doble tributación, y se les da todo el crédito en virtud de dicho tratado. De lo contrario, en Chile se

genera un problema en la negociación con otros países, o eventuales problemas con el inversionista extranjero. ¿Qué pasa, en ese caso, con lo señalado por la Constitución Política de la República, que dice que tiene que haber una igual repartición de los tributos en proporción a las rentas? Hagamos un ejercicio matemático. Me genero un socio, que además de ser socio, trabaja. Si hacemos el mismo reparto, o sea, si distribuimos la misma riqueza, en un mismo reparto, no hay igual repartición de los tributos, porque esa persona va a tener un mayor incremento, porque va a tener un incremento que no va a ser igual al crédito. Es decir, va a tener que incrementar por el 100% este supuesto crédito y, después, el crédito lo tiene que achicar como un débito. Entonces, ¿qué pasa con la Constitución? ¿No se hizo el análisis? ¿Qué significa igual repartición de los tributos? Hacemos una repartición igualitaria, pero unos tienen el 100% del crédito y otros el 65%. Ése es un primer tema.

Segundo tema: cuando hablamos de derogar la ley tapón, o la certeza al contribuyente, yo recuerdo una publicación de la OCDE de julio de este año que señala que los impuestos poco claros frenan la inversión. Entonces no sé si sea bueno decir que hay una norma vaga si la misma OCDE dice que no es conveniente hacerlo. Sobre eliminar la ley tapón, que es un poco limitar la fiscalización del IVA —los impuestos, digamos, de la mal señalada ley del IVA— recordemos que el artículo 21 del proyecto —por la lectura que yo le di— rompe la prescripción tributaria y puede ir más allá de los seis años si hay una resolución fundada excepcional. No vaya a ser cosa que esta resolución excepcional pase a ser la regla general y tengamos un sistema de imprescriptibilidad tributaria, porque ahí se podría generar un caos.

#### **JOSÉ LUIS CEA**

Bueno, una breve respuesta de ustedes para terminar nuestra conversación.

#### **RODRIGO VALDÉS**

Pienso que enfrentamos un problema fundamental de abuso y de desconfianza, que se da de manera simultánea. Por un lado, los distintos recursos para evitar impuestos se han usado demasiado. ¿Es lícito que a uno le pregunten «boleta o factura» el fin de semana en una sandwichería si uno está almorzando con sus niños y anda vestido en *short*? Y esto mismo lleva a la desconfianza del servicio y de los contribuyentes respecto del servicio. Hay una cuestión bien de fondo respecto de la elusión, de su normalización social y castigo, que daría para otro diálogo como el que hemos tenido hoy.

Finalmente, un detalle: mucho se dice de que rentas iguales deberían pagar lo mismo por la llamada equidad horizontal. Pienso que se exagera el punto. No se cumple casi nunca si las rentas provienen de fuentes distintas. Y en el caso de los extranjeros, vale la pena recordar que el impuesto adicional era el mismo que el de hoy cuando el tramo máximo del global complementario tenía tasa máxima de 50%.

#### **SOLEDAD RECABARREN**

Frente al tema de la integración, yo diría que el desequilibrio se produce en ciertos casos puntuales como, por ejemplo, dos extranjeros, uno que viene de un país sin tratado y otro que viene de un país con tratado, y dependiendo de ello podremos pensar si la norma de integración parcial es buena o mala. Igual cosa ocurre con un chileno y un extranjero que tienen el mismo negocio y, sin embargo, terminan tributando distinto. Es importante tener presente que el sistema parcialmente integrado fue un acuerdo económico que se tradujo en texto legal, y que perseguía mantener las proyecciones de recaudación. En efecto, el sistema parcialmente integrado no tiene más ciencia que un cálculo matemático, porque cuando uno dice que se pactó una tasa del 27% con 65% de crédito, sobre base retirada, se recauda casi lo mismo que con un 35% sobre base devengada.

Con respecto a la certeza, yo estoy de acuerdo con Rodrigo. Cuando uno habla con un inversionista extranjero, no le preocupa tanto la tasa como que el sistema sea estable, sólido y claro. Entonces, cuando empezamos a tener un sistema inestable, con cambios importantes cada dos años, y tenemos normas demasiado abiertas, ambiguas o poco claras, se vuelve difícil captar inversión extranjera. A los extranjeros les costaba muchísimo entender el FUT, pero una vez que lo entendían, decían: «esas son las reglas del juego y se acabó». Será enredado, será difícil, será complicado, será más caro, será más barato, pero esas eran las reglas del juego y el FUT venía desde el año '84, y estábamos en el 2012 y todavía seguían las mismas reglas, afinadas en algunos detalles, con algunas variaciones menores. Pero la regla era una y no cambiaba.

#### **JOSÉ LUIS CEA**

Creo que hemos tenido una reunión magnífica. Esencialmente por la intervención franca y clara de ustedes, por lo cual les agradecemos. Muchísimas gracias.