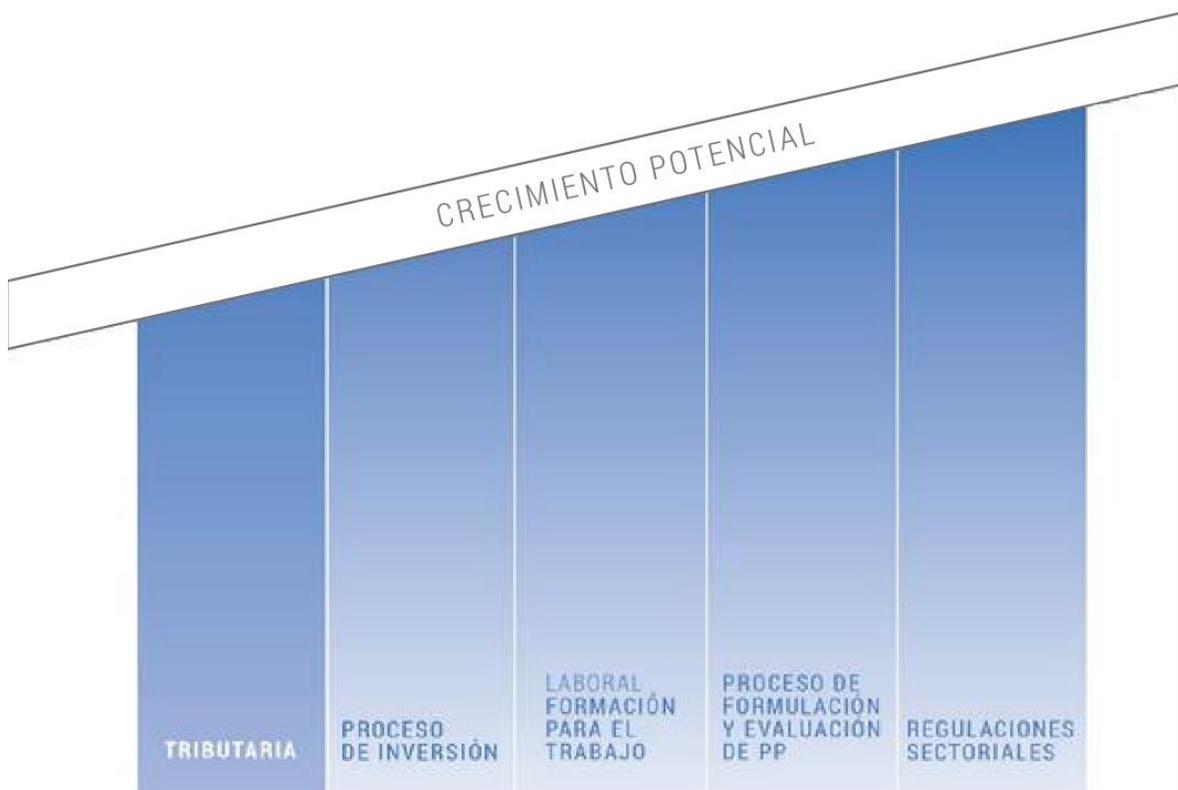


SJFJFA

JULIO 2019

Modernización del Estado

REGULACIONES E INSTITUCIONES



MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

1. ANTECEDENTES

- La reforma tributaria del año 2014 abrió un debate sobre el sistema tributario chileno que se mantiene plenamente vigente y que es imprescindible cerrar para generar un sistema tributario que pueda proyectarse para los próximos 20 años.
- En su última cuenta pública, el presidente Piñera mencionó que durante su gobierno se trabajará en una modernización al sistema tributario que corrija las deficiencias heredadas de la anterior reforma, para avanzar hacia un sistema más simple, equitativo y moderno, y que otorgue certeza jurídica a los contribuyentes, descartando además cualquier modificación a la tasa de impuestos corporativos.
- SOFOFA considera urgente implementar cambios sustanciales al actual sistema tributario pues, si bien en la última reforma del 2014 y en su posterior corrección del año 2016 se avanzó en aspectos tales como la nueva norma Anti-Elusión y la creación de un sistema de tributación especial para las PYMES, de base atribuida, plenamente integrado y que permite una más justa y simple tributación para este segmento, se retrocedió también en aspectos relevantes como en una menor competitividad en la tributación de las empresas y una mayor complejidad del sistema en su totalidad. En efecto, de acuerdo al Tax Competitiveness Index 2017, que califica la competitividad de los sistemas tributarios de los países de la OECD, Chile cayó como resultado de la reforma al lugar 32 de los 35 países miembros del grupo (Tax Foundation, 2017).
- Necesitamos entonces propiciar un diálogo entre la sociedad civil, las autoridades políticas y los parlamentarios para buscar un acuerdo nacional en orden a dar estabilidad política, económica y social a los cambios tributarios. Se requiere un nuevo contrato social de largo plazo que entregue certeza y estabilidad al régimen tributario.
- Finalmente, para que los tributos cumplan adecuadamente su función, es necesario que exista un alto nivel de conciencia ciudadana respecto de las cargas que estos imponen. La OCDE señala la importancia de promover desde el Estado una cultura de cumplimiento tributario basada en derechos y responsabilidades, y que el pago de impuestos sea visto como una parte integral de la relación Estado-ciudadano (OCDE, 2015). Sólo así podrá alcanzarse una cierta simetría entre las expectativas de beneficios sociales y la carga tributaria, simetría que opera como elemento disuasivo para conductas populistas de corto plazo con fines electorales.

2. PRINCIPIOS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA LOS PRÓXIMOS 20 AÑOS

- SOFOFA considera fundamental trazar las características fundamentales de lo que debe ser un sistema tributario para una economía moderna del siglo XXI. La modernización tributaria que el gobierno presentará no sólo debe ser evaluada en base a las propuestas específicas que contenga, sino que en base a cuánto se acerque a ese objetivo final.
- Es deber de instituciones como SOFOFA poner en el debate público cuáles son esas características con una mirada de largo plazo. La gradualidad en función de sopesar otros objetivos y los acuerdos que se puedan alcanzar en el proceso legislativo para viabilizar las modificaciones legales propuestas, deberán ser determinada por los poderes ejecutivo y legislativo.
- ¿Cuál es entonces la estructura tributaria coherente con la economía moderna y globalizada? ¿Cuáles deben ser los principios esenciales en los que ésta debe sustentarse?
- La estructura del sistema tributario chileno presenta extremos que rara vez se analizan cuando se discuten reformas tributarias. Considerando solamente los 3 principales impuestos utilizados en todos los países, a saber, a las empresas, a los ingresos personales y al consumo, Chile es el país de la OCDE que más recauda de las empresas como porcentaje de la recaudación total proveniente de estos 3 impuestos (un 29% en comparación con un 15% promedio de la OCDE) y está también entre los que más recaudan por este concepto como porcentaje del PIB (aproximadamente un 6% del PIB, en comparación con un promedio de la OCDE de un 2,8%). Es, por tanto, especialmente relevante migrar hacia una estructura tributaria en la que la tributación al ahorro, la inversión y el crecimiento, en relación al producto y a la recaudación total, converja hacia el promedio de la OCDE.
- Dentro de cada uno de estos tres grupos impuestos, debe plantearse una progresividad en los impuestos a los ingresos personales (quién más gana, paga proporcionalmente más impuestos) como es el caso del sistema chileno, e impuestos únicos con mínimas exenciones o regímenes especiales para el caso de los impuestos a las empresas y al consumo de bienes y servicios. En ambos casos existen en nuestro sistema exenciones y regímenes especiales que es pertinente revisar.
- SOFOFA considera que el nuevo sistema tributario debiera fundarse en los siguientes 4 principios esenciales:
 - Recaudación
 - Competitividad para la inversión
 - Justicia tributaria (horizontal y vertical)
 - Simplificación

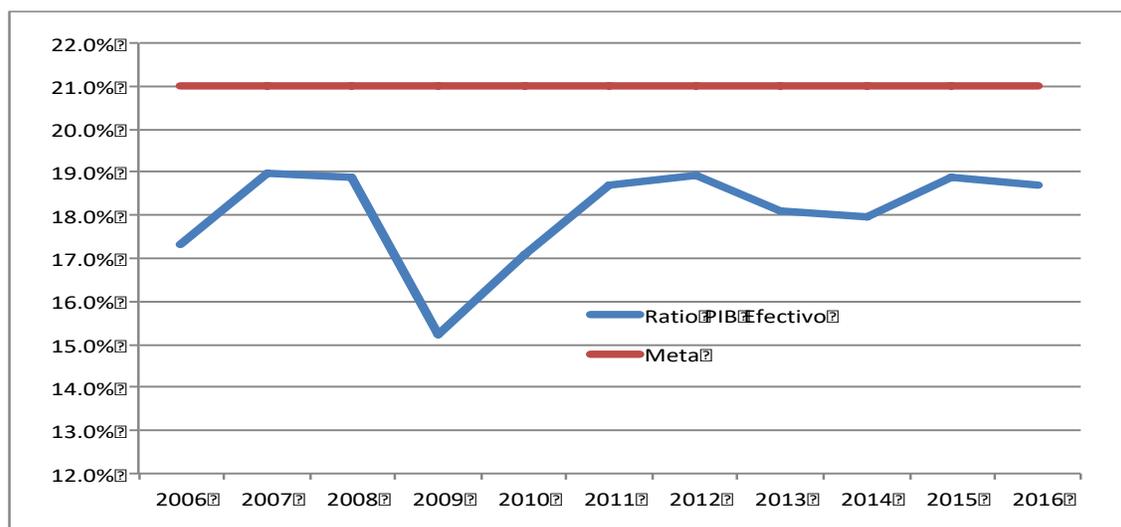
- Respecto de su priorización, si bien consideramos fundamental que todo marco regulatorio sea eficaz y eficiente - no siendo el caso de nuestra actual legislación tributaria por su incoherencia y complejidad - nos parece que hay otros elementos tan relevantes como el anterior que han tendido a ser relativizados.
- Nos referimos particularmente a la brecha de competitividad que las sucesivas reformas incorporaron en la tributación de las empresas y que operan actualmente como desincentivo para el ahorro y la inversión y, por tanto, para el crecimiento, sin lograr además el objetivo de recaudación.
- Se ha argumentado que un menor impuesto corporativo aplicable a las utilidades reinvertidas representaría un mayor incentivo a prácticas elusorias porque aumentaría la brecha respecto de los impuestos que gravan las utilidades retiradas, en circunstancias que es la posibilidad de cargar gastos a nivel de empresas y no de personas, el principal incentivo para las referidas prácticas. De cualquier forma, nos parece que éstas deben enfrentarse a través de una administración tributaria eficiente que se valga de la fortalecida normativa anti-elusión para desplegar una fiscalización eficaz. En esto, el país tiene experiencia acumulada.
- Por el contrario, consideramos que mantener la tasa de impuesto a las empresas en un nivel que no sea competitivo para incentivar la inversión, es una forma dañina y contraproducente para financiar al Estado y para combatir la elusión. De hecho, un estudio reciente de la Universidad de los Andes (ESE Business School, 2018) muestra como la recaudación tributaria en el período 2014 – 2017 -libre de los impactos coyunturales- fue bastante menor a la que se anticipaba (60% menos).

2.1 RECAUDACIÓN

- Los ingresos tributarios netos correspondientes al Gobierno General¹ han fluctuado entre los años 2006 y 2016 entre el 17 y 19% del PIB, salvo el año 2009 que, producto a la crisis sub-prime, la recaudación fue inusualmente baja (en torno al 15% del producto) (Banco Central, 2018).
- La reforma del año 2014 se propuso incrementar en forma permanente los tributos a un 21% del PIB, lo que implicaba recaudar en régimen un 3,02% adicional del PIB (Ministerio de Hacienda, 2014), lo que no se ha logrado.

¹ Gobierno Central más Municipalidades, ya que los ingresos tributarios netos recaudados únicamente por el Gobierno Central han fluctuado entre el 15 y el 17%, salvo el año 2009.

Figura 1: Recaudación fiscal efectiva y meta % PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central

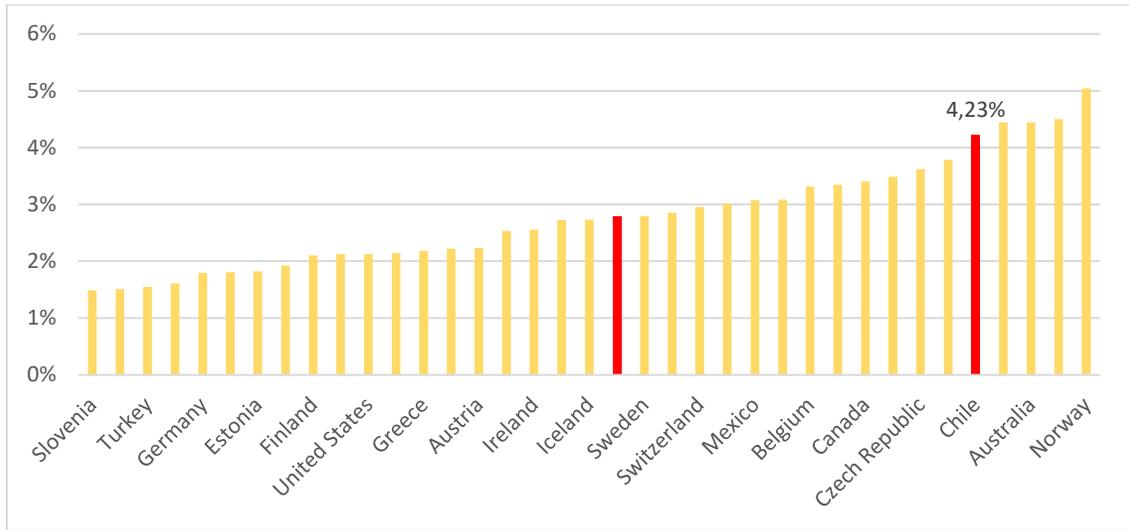
- Representa un imperativo ético procurar que los recursos públicos se utilicen cumpliendo con criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia. El cumplimiento de tales criterios debe ser parte de una acción sistemática del Estado, para lo cual se requiere el fortalecimiento de las instituciones mandatadas para ello, como la Dirección de Presupuesto.
- Las metas de desarrollo social y de provisión de bienes públicos planteados como país requieren de una gestión racional, eficiente y eficaz de los recursos públicos, así como un cierto nivel de recaudación planteada en términos dinámicos.
- **Debemos procurar, por tanto, que la modernización tributaria que se implemente sea fiscalmente neutra, considerando la recaudación futura adicional por el mayor crecimiento económico esperado.**

2.2 COMPETITIVIDAD PARA LA INVERSIÓN

- Los sistemas tributarios deben incentivar el ahorro, la inversión y el crecimiento de emprendedores y empresarios.
- Para estos efectos, es necesario considerar tanto la tributación que se paga a nivel de las empresas (utilidades no retiradas) como de las personas (utilidades retiradas). Ambas tributaciones sumadas constituyen aquellas aplicable a la inversión y al crecimiento, o en términos económicos a la acumulación al capital, factor fundamental para el crecimiento.

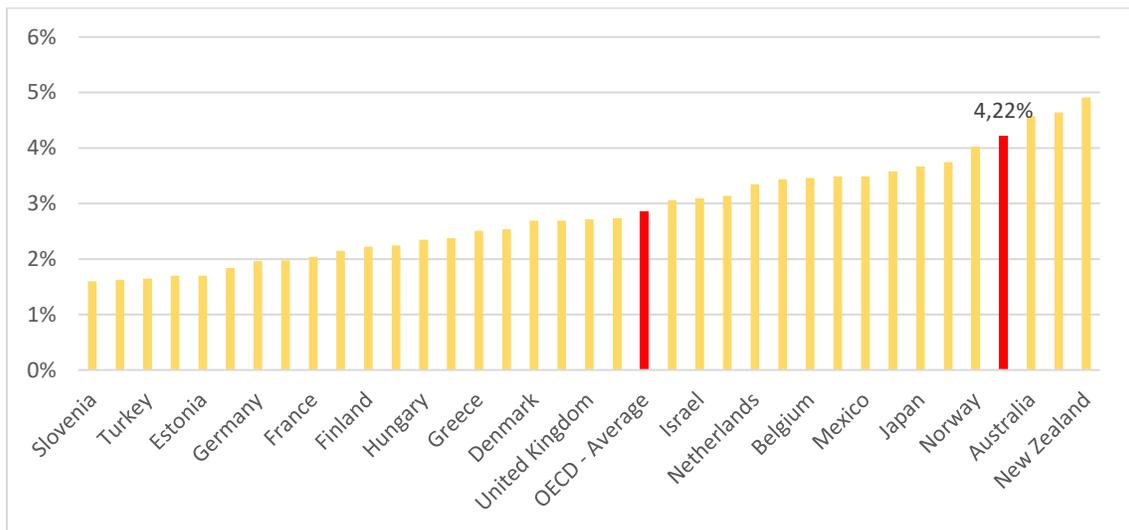
- Un potencial emprendedor o empresario con vocación de crecimiento (dispuesto a tomar riesgos), visualiza en un horizonte de largo plazo que con el actual sistema tributario deberá compartir con el Estado un 44,5% de los resultados de su esfuerzo emprendedor. Lo anterior sin perjuicio de que, en términos esperados, deberá además considerar períodos de pérdidas y fracasos, y otros de utilidades y éxito, asumiendo los primeros por sí mismo y los segundos con el Estado.
- Sin perjuicio de la relevancia de ambos niveles de tributación, es especialmente pertinente a la hora de analizar los incentivos y desincentivos a la inversión, la tributación de las empresas. En efecto, aquellas empresas en procesos dinámicos de crecimiento –la pequeña que aspira a crecer, la regional que quiere tener alcance nacional, la extranjera que desafía un mercado y la nacional que se adapta y responde– utilizan preferentemente la reinversión de utilidades como principal fuente de financiamiento ya que la deuda y el capital de terceros llegan tarde en estos procesos de crecimiento.
- Si el mercado de capitales fuera profundo, sin costos de transacción y accesible para todo tipo de emprendimiento, esta distinción entre lo que se tributa a nivel de empresas por las utilidades no retiradas y lo que se tributa por las utilidades retiradas, no tendría sentido pues lo retirado, a través de un mercado de capitales profundo, regresaría a la economía financiando proyectos de inversión y empresas en crecimiento.
- Sin embargo, los mercados de capitales -incluido el chileno - son más profundos, líquidos y con bajos costos de transacción para las empresas consolidadas, y no tanto para la empresa o emprendimiento que está en sus etapas iniciales de crecimiento. Esta última, debiendo ser el foco de políticas públicas que incentiven su existencia y desarrollo, sólo tiene disponible como principal fuente de capital las utilidades que genera su propio negocio, utilidades gravadas por el impuesto a las empresas.
- Lamentablemente, la evolución tributaria (y regulatoria en general) de los últimos años no ha tenido como foco la empresa dinámica en procesos de crecimiento. En efecto, por una parte, las pequeñas empresas que se mantienen en esa condición han sido justificadamente beneficiadas con regímenes especiales, y por otra las grandes empresas consolidadas tienen las capacidades para administrar la actual complejidad tributaria, pudiendo además traspasar al precio de sus productos y servicios la mayor carga tributaria.
- Entre los países de la OCDE, Chile es uno de los que más recauda como porcentaje del PIB a partir del impuesto corporativo (figura 2), y el que más recauda con este impuesto como proporción del total de recaudación (figura 3). Además, se encuentra dentro del tercio superior de tasas de impuesto corporativo de la OCDE (figura 4).

Figura 2: Recaudación impuesto corporativo, % PIB (promedio 2014-2016)



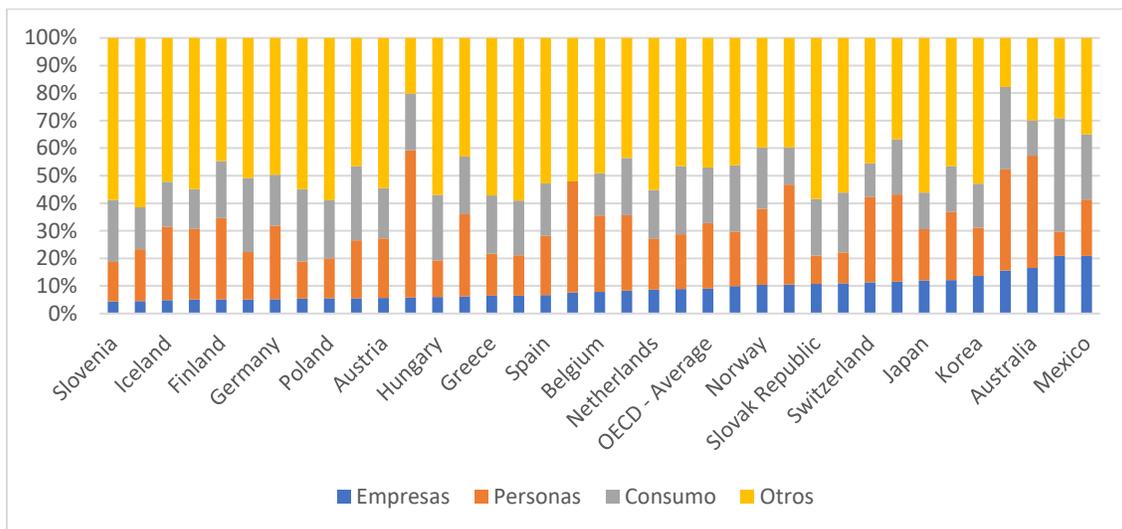
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

Figura 2: Recaudación impuesto corporativo, % PIB (2016)



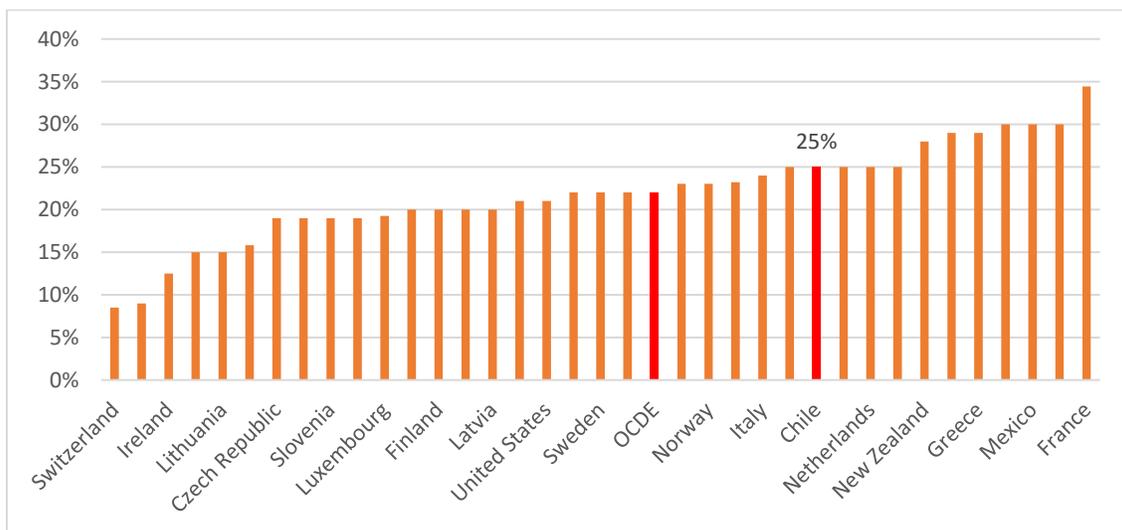
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

Figura 3: Mix de recaudación como porcentaje del total recaudado (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

Figura 4: Tasa de impuesto corporativo, países OCDE (2018)

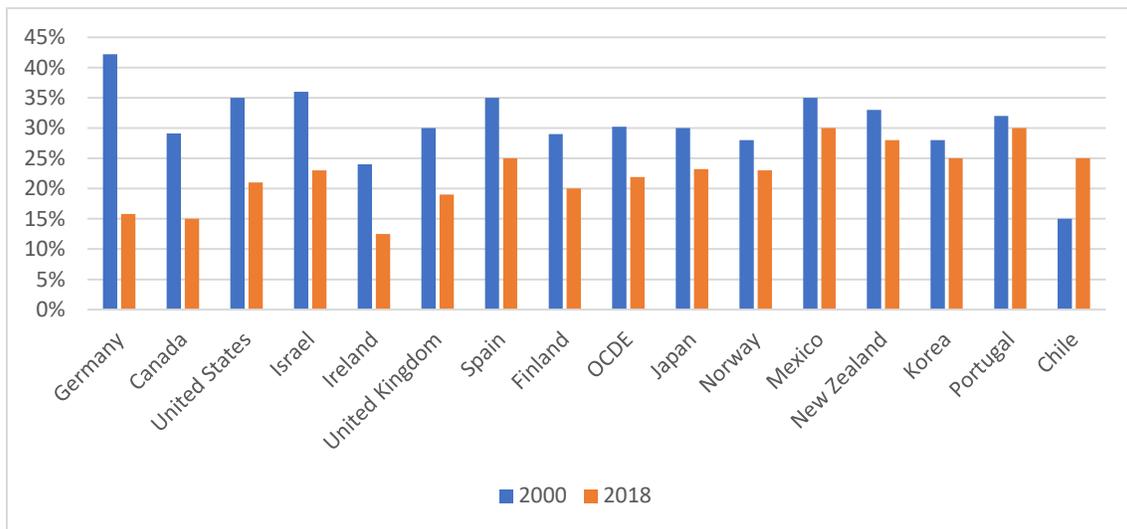


Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

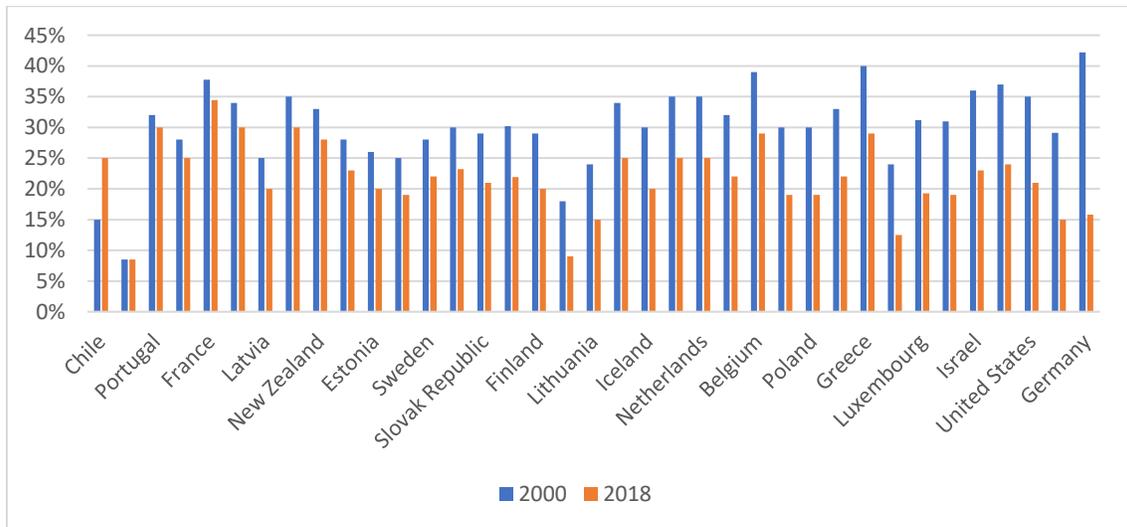
- Sin embargo, la tendencia internacional en países miembros de la OCDE ha sido bajar las tasas de impuestos corporativos (Figura 5 y 6).
- A nivel mundial, de una muestra de 94 países cubiertos por el último reporte de impuestos corporativos de la OCDE (2018), 76 países presentan tasas más bajas el año 2018 que el año 2000, 12 mantienen la misma tasa y solo 6 aumentaron la tasa; entre ellos Chile.

- Cabe señalar que nuestro país se encuentra en el top 3 en cuanto al aumento de tasa de impuesto corporativo entre el año 2000 y 2018, con un alza de 10 puntos porcentuales. Andorra obtuvo el mismo aumento, mientras que las Maldivas incrementó su tasa en 15 puntos porcentuales. Sin embargo, estos dos países no tenían un régimen de impuesto corporativo, por lo que este aumento se refiere a la introducción del impuesto durante el período 2000-2018.
- Los países de la OCDE en promedio tienen la disminución más significativa de en la tasa de impuesto corporativa entre los años 2000 y 2018, pasando de un 30,2% a un 21,9%.

Figura 5: Tasa de impuesto corporativo, muestra de países OCDE (2000 vs 2018)

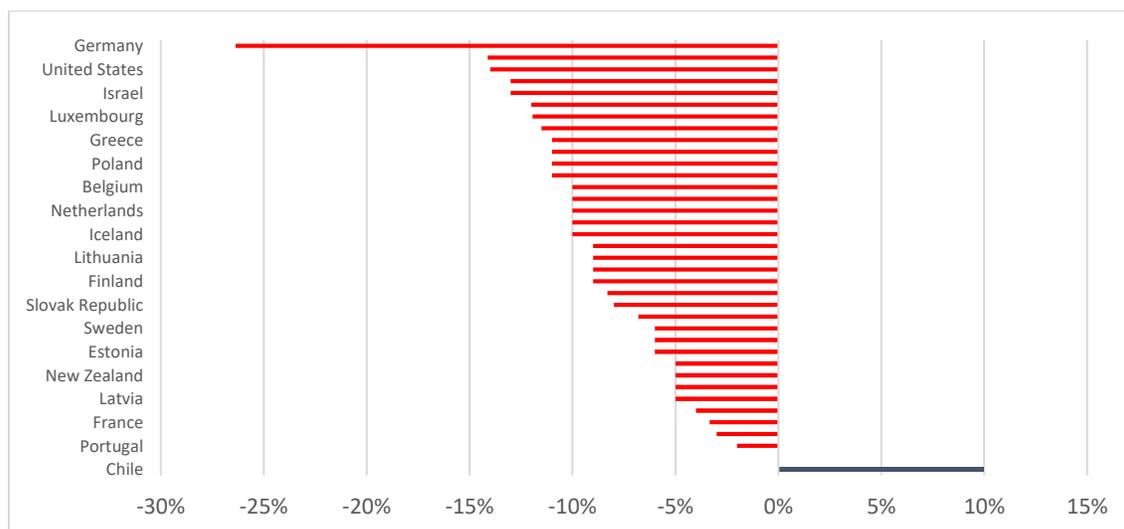


Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

Figura 6: Variación impuesto corporativo, muestra de países OCDE (2000 vs 2018)

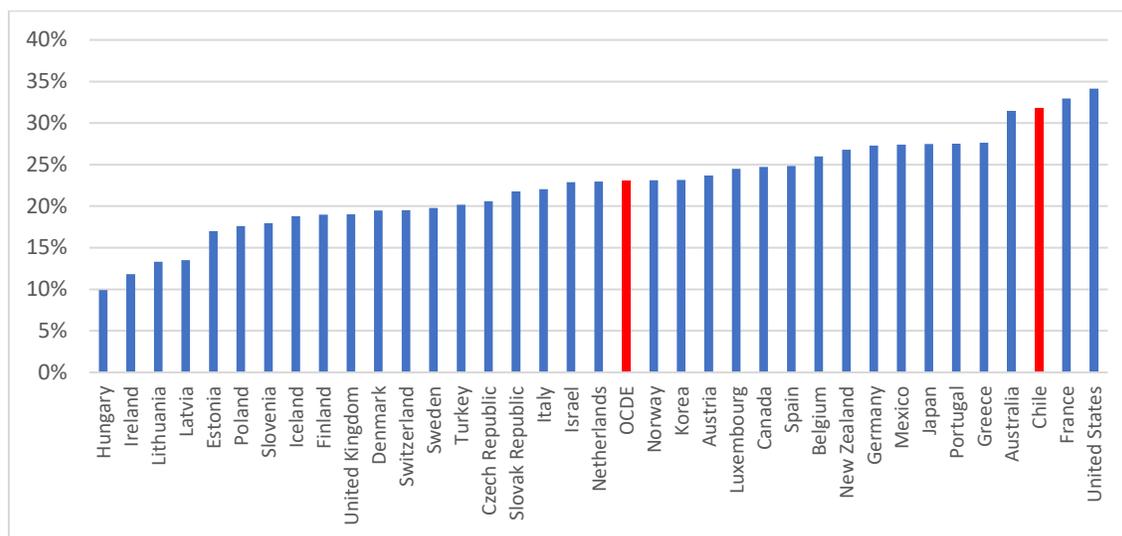


Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

- Es posible evaluar también el desempeño del país en cuanto a la tasa efectiva promedio de impuesto corporativo. La tasa efectiva internaliza otras características de los sistemas tributarios de los países que no se observan directamente en la tasa de impuesto corporativo oficial (deducciones, exenciones, reglas de depreciación). Los resultados presentados se refieren a un análisis de tasas efectivas forward-looking realizado por la OCDE (2018)².
- En este caso, Chile es el tercer país de la OCDE con mayor tasa de efectiva (figura 7). Estados Unidos se ubica en el segundo lugar, pero cabe señalar que los últimos datos recogidos corresponden al 1 de julio de 2017, por lo que no incorpora la rebaja tributaria que entró en vigencia el 2018 en dicho país.
- Adicionalmente, dentro del total de una muestra de 74 países; Chile es uno de los 3 países con mayor aumento entre la tasa oficial y la efectiva. Uno de los factores que influye en este resultado es la depreciación fiscal. En contraste con otros 55 países en los cuales se permite la depreciación acelerada y por lo tanto la tasa efectiva es menor; en Chile el sistema de depreciación aumenta la carga impositiva. Otra característica que influye en el resultado es el tratamiento de los activos intangibles, los cuales no pueden ser depreciados.

² La tasa efectiva promedio refleja la contribución tributaria promedio que hace una empresa en un proyecto de inversión con rentabilidad positiva. La metodología utiliza un proyecto de inversión hipotético e incorpora información de las tasas de impuesto corporativo, así como otras provisiones que afectan lo que finalmente debe pagar una empresa. Para más detalles revisar Hanappi (2018).

Figura 7: Tasa efectiva promedio de impuesto corporativo (2018)



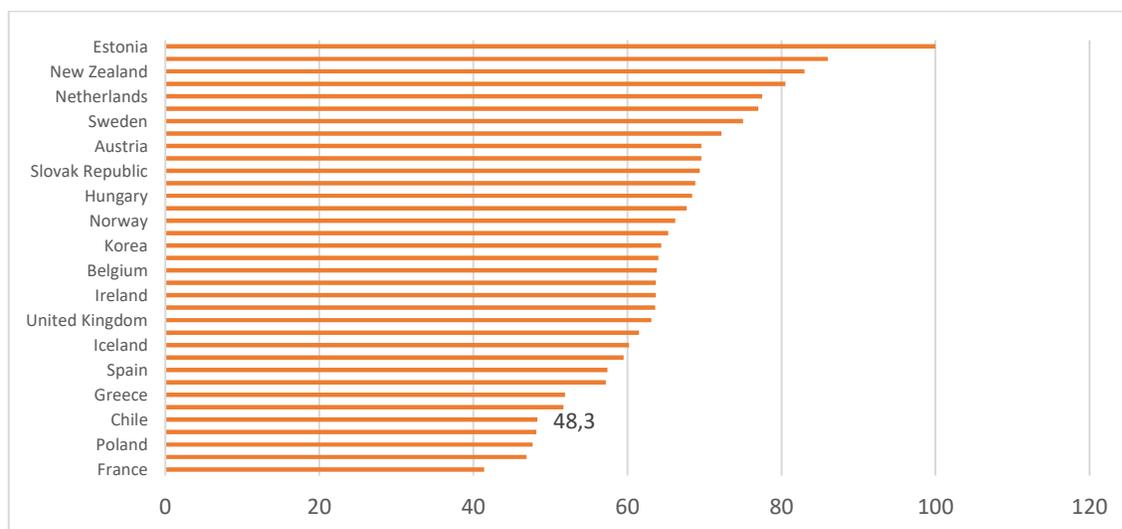
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018)

- El proceso de ahorro e inversión es sensible a la tasa del impuesto corporativo, elemento que se hace más crítico en periodos de alzas tasas de interés en que la reinversión de utilidades es la opción óptima de financiamiento (altas tasas de interés postergan el consumo y favorecen el ahorro).
- Una alta tasa de impuesto corporativo es finalmente un impuesto al ahorro de las empresas, el combustible fundamental para re-dinamizar el proceso de crecimiento. El impuesto corporativo grava la reinversión de utilidades, lo que claramente tiene un efecto negativo en el dinamismo y crecimiento del país. Se trata entonces de un gravamen para el ahorro, la inversión y el crecimiento.
- La evidencia (Cerde y Larraín, 2005) muestra que el efecto de un aumento en la tasa de impuesto corporativo es negativo:
 - Un incremento de 10% de la tasa de impuesto reduce la inversión como fracción del stock de capital entre 0,2% y 1%.
 - En PYMES, la inversión como fracción del stock de capital decrece entre 0,5% y 1,6%.
- De la misma forma, si se controla por una medida del desarrollo financiero de la economía, los efectos de la tributación corporativa sobre la inversión son mayores pues un incremento de 10% en la tasa de impuesto corporativo disminuye la inversión como fracción del stock de capital entre 0.6% y 2.5%.
- Adicionalmente, el capital de la nueva economía digital se acumula en los países favorables desde el punto de vista de la tributación, dado que cada día existen menos

fronteras físicas, políticas y administrativas, siendo ésta una de las razones por la cual los países desarrollados han bajado las tasas de sus impuestos a las empresas.

- A pesar de toda esta evidencia, Chile se ha movido en el sentido contrario en la tasa de impuesto a las empresas (ver figura 3), y parece no ser prioritario revertir esta tendencia. En efecto, el país se encuentra en los últimos lugares de competitividad tributaria de acuerdo al Tax Competitiveness Index 2018, como lo muestra la figura 8.
- ¿Es acaso inocuo para Chile mantener la actual tasa de impuestos a las empresas?
¿Podemos gravar a nuestras empresas por encima de nuestros socios comerciales y de otros países?

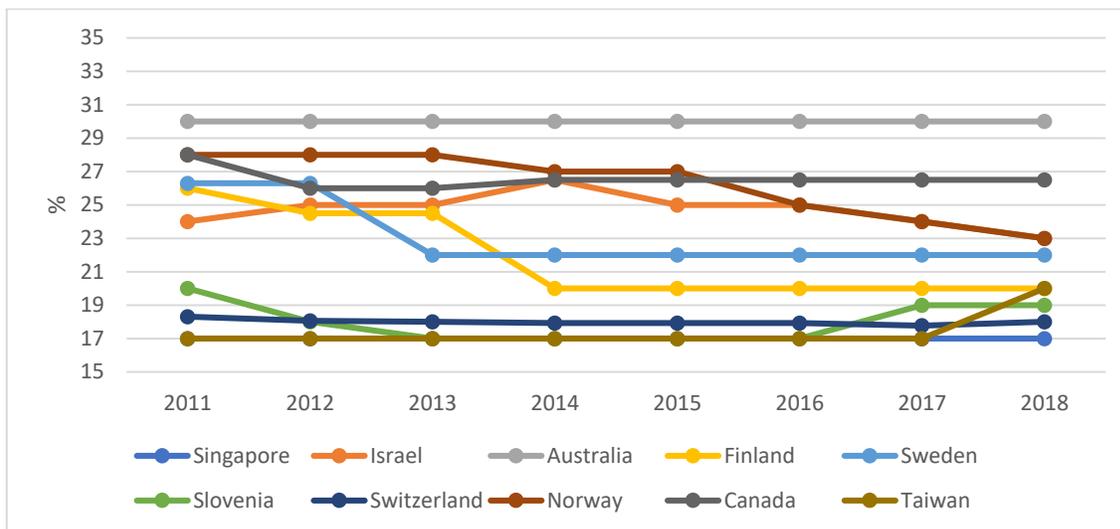
Figura 8: Ranking competitividad tributaria 2018



Fuente: Elaboración propia en base a Tax Foundation (2018)

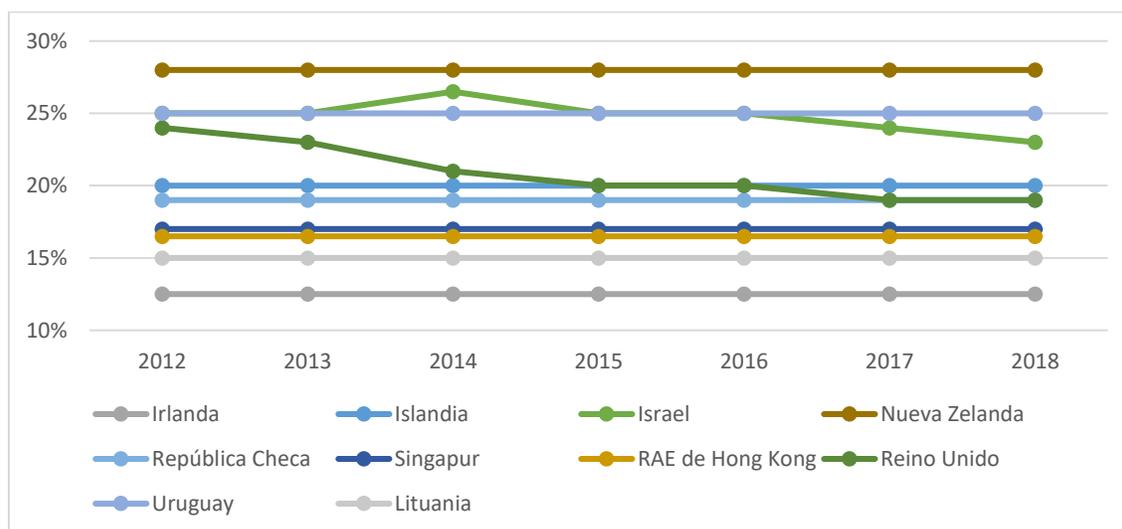
- Solo aquella empresa consolidada en un mercado estable y protegido por barreras de entrada está cómoda con una tributación alta, por cuánto puede traspasar al precio de sus productos y servicios el mayor gravamen impositivo. No podemos darnos el lujo de mantener esta brecha de competitividad si queremos atraer inversión en aquellos sectores en donde el capital de la nueva economía digital se acumula preferentemente en aquellos países más favorables desde el punto de vista de la tributación.
- A partir de la experiencia comparada, es posible identificar que las economías que han demostrado un mayor dinamismo en los últimos años presentan una tendencia a la baja en sus impuestos corporativos o una mantención de tasas bajas. De hecho, la tendencia en los últimos años de los países que lideran el índice mundial de dinamismo económico (Global Dynamism Index) ha sido a reducir sus tasas de impuesto corporativo (Figura 9), estando sólo uno de ellos con una tasa de impuesto a las empresas mayor a la de Chile.

Figura 9: Trayectoria impuestos corporativos, top 10 países ranking GDI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Grant Thornton (2018)

Figura 10: Trayectoria impuestos corporativos, top 10 países crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial (2018)

- En tanto, de los 10 países de ingreso alto con mayores tasas de crecimiento, 2 han impulsado reducciones en las tasas de impuesto corporativo en los últimos 5 años y solo uno de ellos (Nueva Zelanda) tiene una tasa mayor a la que enfrentan las empresas en Chile (figura 10).
- Recientemente, países como Estados Unidos (a un 21%), Reino Unido (progresivamente a un 17% el 2020) y Francia (progresivamente a un 25% el 2022) han bajado la tasa de impuesto a las empresas. Con ocasión del debate preelectoral en España, el economista

jefe del recién electo presidente del Partido Popular propuso una disminución de la tasa de impuesto a las empresas a un 10%. El PSOE por otro lado, plantea un camino inverso.

- Si bien no es posible argumentar una causalidad directa y precisa (porque es uno de muchos factores que inciden en el crecimiento) entre tasa de impuesto a las empresas y el dinamismo económico, es evidente que existe una relación y así lo constatan los muchos países que han seguido los caminos indicados.
- **Proponemos evolucionar hacia el primer quintil de la OCDE en competitividad tributaria para la inversión y el crecimiento de empresarios y emprendedores a través de las siguientes medidas:**
 - a) **Reducir gradualmente el impuesto a las empresas y con la misma gradualidad, eliminar o limitar exenciones, asimetrías y regímenes especiales según las recomendaciones de la sección 2.3.4. De esta forma se reemplazan aquellos privilegios carentes de justificación que benefician a ciertos sectores de la economía, por un incentivo a la inversión transversal para toda la actividad empresarial con vocación de crecimiento.**
 - b) **Equiparar la tasa impositiva que grava las utilidades provenientes del emprendimiento y la inversión con aquella que grava los ingresos provenientes del trabajo a través de la integración completa de la tributación a las empresas y la tributación a las personas.**
 - c) **Incorporar otros instrumentos para incentivar la inversión como la depreciación instantánea y el establecimiento de una tasa notional al capital invertido de manera de descontar como gasto su costo alternativo para asimilarlo al tratamiento de la deuda. Lo anterior, teniendo presente que estos instrumentos no son aplicables a muchas de las actividades económicas que sustentan la economía del siglo XXI y que no son intensivas en capital o activos físicos, ni a las PYMEs o emprendimientos cuya principal inversión es en capital de trabajo o en intangibles.**
- ¿Cómo logramos, entonces, el objetivo de recaudación para cumplir con los muchos desafíos sociales que el país enfrenta, convergiendo al mismo tiempo hacia un balance fiscal estructural? Primero, con la gradualidad sugerida. Segundo, apostando a un mayor ingreso fiscal asociado a un mayor crecimiento. Tercero, eliminando o corrigiendo exenciones y regímenes especiales que ya no tienen justificación (salvo aquel disponible para MIPYMES).

2.3 JUSTICIA TRIBUTARIA

- Un criterio de justicia sugiere que quien tiene más ingresos debe pagar tributos más que proporcionalmente. Esa justicia tributaria se encuentra contenida correctamente en el impuesto progresivo de segunda categoría y en el global complementario, y no debe considerarse, sin embargo, como criterio para el impuesto corporativo de primera categoría por cuanto, como se mencionó anteriormente, grava el ahorro, la inversión y el crecimiento, los que son positivos con independencia del tamaño de la entidad que los produce.
- Otro criterio de justicia sugiere también que el sistema tributario debe ser horizontal y verticalmente equitativo (CEP, 2013). En otras palabras, a igual renta, igual pago de impuesto con independencia de su origen (capital o trabajo), tipo de empresa o sector económico. Hay, no obstante, excepciones plenamente justificadas, como es el caso analizado en la sección anterior de gravar menos las utilidades ahorradas y reinvertidas en la empresa que aquellas retiradas.
- **Es pertinente entonces, desde el punto de vista de estos criterios de justicia, volver a un sistema tributario integrado, extender la base de contribuyentes de impuestos personales y revisar las asimetrías y discriminaciones en la aplicación de los impuestos que gravan externalidades negativas.**
- **Pero es también un imperativo de justicia aprovechar la oportunidad de esta modernización tributaria para revisar la justificación de regímenes especiales, deducciones, exenciones, créditos y hechos o contribuyentes no gravados. La eficacia y eficiencia debe ser un imperativo ético de toda regulación para perseguir los legítimos objetivos que procuran: cada peso de menor recaudación por exenciones, hechos o contribuyentes no gravados es financiado con el impuesto a las empresas -que desincentiva la inversión y el crecimiento-, con los impuestos personales -que gravan los frutos del trabajo y el emprendimiento- y con el impuesto al valor agregado -que grava el consumo-.**

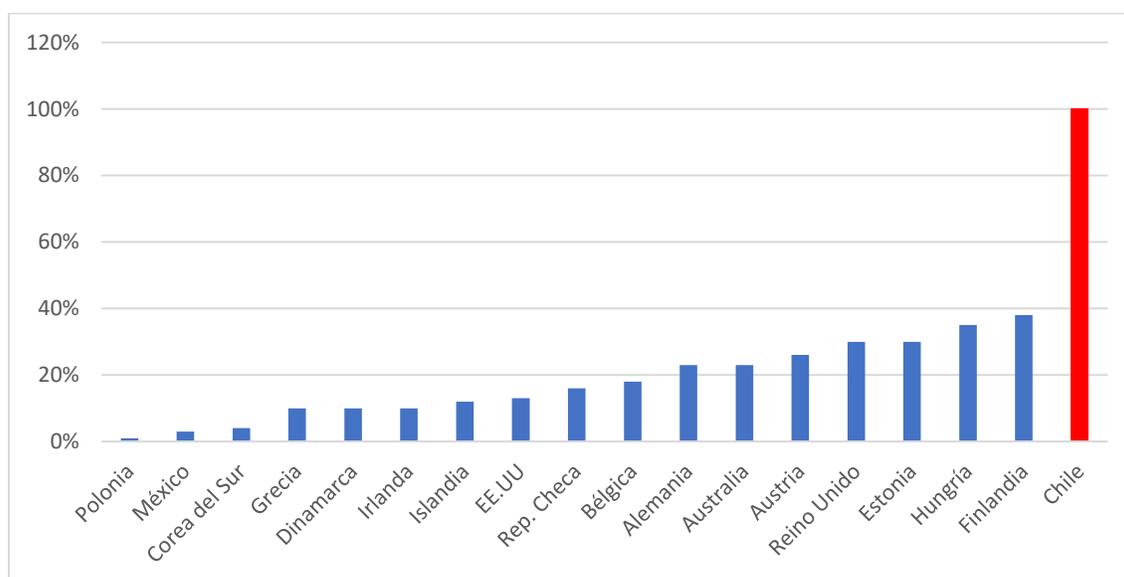
2.3.1. Base exenta de impuestos personales

- Consideramos importante generar un mayor nivel de conciencia ciudadana sobre las cargas que los impuestos representan y, consecuentemente, una mayor responsabilidad a la hora de demandar beneficios públicos (OCDE, 2015).
- Frente a la disyuntiva entre impuestos progresivos como el global complementario (quienes más ganan, pagan proporcionalmente más impuestos) y regresivos como el IVA, es preferible optar por aumentar la base de contribuyentes del primero antes que recurrir al segundo, de forma tal que, en el mediano y largo plazo, una mayor base de contribuyentes de global complementario podría permitir eventualmente rebajar la

actual tasa del IVA. La figura 3, presentada en la sección 2.2, también permite apreciar la diferencia de recaudación respecto al resto de los países OCDE en cuanto a impuestos personales y consumo.

- El actual sistema impositivo tiene una base exenta de impuestos personales (global complementario) que supera en un 180% a la mediana de los ingresos personales a nivel país, mientras que en el promedio de los países de la OCDE la cifra llega al 40% (Rubio y Vergara, 2017). Por su parte, el 89% de los contribuyentes de segunda categoría estuvo en el tramo exento el año tributario 2016 (Servicio de Impuestos Internos).
- Por otro lado, si se calcula el valor tope del tramo exento (o el valor de las deducciones de la base imponible) como porcentaje del salario promedio de cada país, Chile está muy por sobre los valores de exención de impuestos fijados en otros países (figura 11); de ahí que Chile se escape a lo que ocurre en sus contrapartes de la OCDE. Esto limita la recaudación de impuestos que se puede obtener por esta vía.

Figura 11: Límite máximo del tramo exento como fracción del salario promedio



Fuente: Rodrigo Cerca (Libertad y Desarrollo, 2018)

- **Proponemos, por tanto, disminuir gradualmente el umbral de base de renta exenta hasta llegar al promedio de la OCDE, dejando, por ejemplo, de aplicar la indexación por inflación al referido umbral.**

2.3.2. Integración

- Es importante que prevalezca en el sistema tributario la equidad horizontal gravando por igual a todas las rentas de capital (dividendos e intereses) y del trabajo (remuneraciones), lo que no se cumple en el sistema semi-integrado.

- El gran efecto del actual sistema semi-integrado es que las personas naturales que reciben dividendos o retiros de sociedades quedan afectas en todos los tramos del global complementario a un aumento de 9,45%, en comparación con las rentas del trabajo. Sin embargo, este 9,45% adicional impacta más a los empresarios PYMEs ya que tienden a retirar proporcionalmente una parte superior de las utilidades generadas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad horizontal, no se correspondería con el principio de justicia tributaria.
- Se argumenta que solo están en el sistema semi-integrado las grandes empresas, tal como lo sostuvieron los promotores de la reforma del 2014. Así como en el caso de la recaudación, tal promesa no se cumplió, por cuanto hay más de 200.000 empresas que están en el régimen semi-integrado.
- En efecto, hay más de 100.000 PYMEs que están en el sistema semi-integrado por el solo hecho de tener sociedades como socios, situación que se repite con aquellos emprendimientos que salen al mercado de capital de riesgo para financiar su expansión y terminan recibiendo fondos o sociedades como socios por la vía de aumentos de capital. Así, solo el 30% de los contribuyentes con ventas hasta las UF 50.000 están bajo el régimen simplificado 14 ter A (Ministerio de Hacienda, 2018).
- Adicionalmente, este aumento en la tasa (9,45%) en cada tramo del global complementario opera como un incentivo a que empresarios chilenos prefieran desarrollar nuevos emprendimientos fuera del país, pudiendo pagar impuesto global complementario sobre base percibida y con tributación máxima de 35%, es decir, sin esta sobretasa de 9,45%.
- **Proponemos entonces la integración total del sistema, manteniendo sólo un régimen especial de base atribuida y contabilidad simplificada en base al régimen simplificado estipulado actualmente en el artículo 14 ter de la LIR (con las mejoras que correspondan) para las empresas con ventas de hasta 100.000 UF para así incluir a todas las MIPYMES, que están en la parte inicial del camino a ser empresa.**

2.3.3. Tributación de externalidades negativas

- De acuerdo al Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Chile (INGEI) más reciente, en 2016 el balance de GEI de Chile fue de 46.185,2 kt CO₂ equivalentes, incrementándose un 2.262,5% desde 1990 y un 42,5% desde 2013. Las emisiones de GEI totales fueron 111.677, 5 kt CO₂ equivalentes, incrementándose estas últimas en un 114,7% desde 1990 y un 7,1% desde 2013.
- De este balance, las principales fuentes de emisiones de GEI totales a nivel nacional año 2016 fueron: energía con un 78 %, agricultura con un 10,6 %, procesos industriales con un

6,2 % (como la fabricación de cemento y cal) y residuos con un 5,2 %. Por su parte, el sector forestal fue un sumidero neto de GEI.

- Si bien las emisiones nacionales de GEI no exceden el 0,3 % de las emisiones mundiales, su estructura reproduce muy cercanamente la figura promedio a nivel mundial, dominada por la quema de combustibles fósiles. Cabe señalar que el único sector que captura GEI en Chile es el sector forestal, parte del sector Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés).
- Los sistemas tributarios modernos incluyen tributos que gravan externalidades negativas con tasas equivalentes al perjuicio que provocan. En particular, son de amplia aplicación tributos para gravar externalidades asociadas a las emisiones de gases y partículas tanto de impacto local como global, pudiendo identificarse 26 iniciativas nacionales de impuestos a las emisiones alrededor del mundo; a las que se suman otras iniciativas a niveles transnacional y subnacional (Banco Mundial, 2018).
- No obstante, nuestro sistema tributario grava las emisiones a través de diversos tipos de tributos: impuestos que combaten contaminantes y/o emisiones: impuestos específicos a los combustibles -cuya justificación original perdió vigencia pues nació para la reconstrucción de carreteras luego del terremoto de 1985³, impuestos a emisiones de fuentes fijas con calderas y/o turbinas mayores a 50 MW e impuesto a emisiones de fuentes móviles (impuesto la compra de vehículos nuevos). El año 2017, la recaudación por estos conceptos fue de US\$ 191,3 millones para fuentes fijas: US\$ 191,3 millones, US\$ 107 millones para fuentes móviles, y US\$2.509 millones para los combustibles.
- En nuestro país la tasa de tributos a algunos combustibles como el diésel es más baja que la socialmente óptima y se mantiene dentro de las más bajas entre los países OECD (OECD, 2018). La diferencia de valor de las tasas entre combustibles (diésel, gasolina y gas natural comprimido (GNC)) es extremadamente elevada, encontrándose entre los diferenciales más pronunciados de la OECD (2018). Actualmente esta diferencia no tiene justificación alguna y genera una importante distorsión que favorece el uso del diésel, combustible que, en términos ambientales, es de peor calidad que las gasolinas tradicionales y, por supuesto, que el GNC.
- En el contexto de la nueva licitación del Transantiago, es pertinente recordar que un bus que use GNC pagaría un 60% más que uno que opera con diésel, lo que representa un contrasentido ambiental, si se toman en cuenta las emisiones de ambos combustibles.
- El actual impuesto de emisiones a fuentes fijas sólo grava a las fuentes con calderas y/o turbinas mayores a 50MWtérmicos, con una tasa de US\$5/tCO₂. Con esta configuración, se estima que el impuesto recaudado en el período 2017 provino en un 94% del sector

³ Ley 18502 que establece el impuesto a combustibles en 1986.

de generación de energía eléctrica, dejando fuera otros emisores importantes. En efecto, en la última medición de CO₂e realizada el 2013, el sector generación eléctrica correspondió apenas al 35% de las emisiones del país (Ministerio de Medio ambiente, 2016). Además, la aplicación del impuesto no considera a aquellas empresas carbono neutral o que generen efecto sumidero. Y si bien la exención de la generación con biomasa reconoce en alguna medida ese efecto, hay alternativas mucho más efectivas para incorporar dicho efecto en la configuración de un impuesto como, por ejemplo, aplicándolo sobre emisiones netas.

- Existen entonces grandes asimetrías en el tratamiento tributario de los combustibles fósiles y emisiones, cuestión que, además de las consideraciones medioambientales, genera importantes distorsiones y oportunidades de evasión.
- Proponemos, por tanto, reemplazar la actual tributación basada en impuestos específicos y a las emisiones, y sus múltiples exenciones y asimetrías, por un impuesto único de aplicación general determinado en base a los factores de emisión (en términos de CO₂ equivalentes) de gases de efecto invernadero de cada combustible fósil.
- La tasa en US\$/CO₂e y su evolución, deben definirse en función de la magnitud de la externalidad negativa, el nivel de desarrollo del país y la estrategia de cambio climático que decida presentar el país a las instancias internacionales.
- En aras de la simplificación, esta tasa se debe aplicar a nivel de la adquisición de los combustibles fósiles que sirven como insumo para las actividades emisoras, en lugar del actual esquema para fuentes fijas que requiere la medición efectiva de las emisiones de cada planta. Debe gravar la primera adquisición de los combustibles en el territorio nacional; siendo el primer proveedor el encargado de pagar el impuesto. Debe considerar además que cuando el propio proveedor se suministra a sí mismo para su consumo, también debe ser gravado.
- Se debe además considerar exenciones y créditos especiales que beneficien a aquellos contribuyentes de este impuesto que demuestren reducción o mitigación de emisiones a través del uso de mejoras o tecnologías que apunten a lo anterior. De la misma manera, procede eximir de este impuesto a aquellos sectores que en su cadena productiva integral sean neutros o sumideros de gases de efecto invernadero. En ambos casos, debe haber una certificación en base a estándares establecidos.
- Sin perjuicio de nuestra mirada de largo plazo de un sistema de impuestos a las emisiones, las modificaciones a los impuestos verdes que se presentan en el proyecto de ley de modernización tributaria deberían tender a avanzar hacia un esquema de impuesto a las emisiones en donde se consideren los impactos de competitividad sobre ciertos sectores productivos y la fuga de carbono hacia países con una huella de carbono mayor.

- Las principales propuestas de modificación en torno al impuesto a las emisiones contaminantes son las siguientes:
 - Se gravan los contaminantes locales MP, NO_x, SO₂ producidos por establecimientos cuyas fuentes fijas, individualmente o en conjunto, emitan 100 o más toneladas anuales de MP ó 25 mil o más toneladas anuales de CO₂.
 - Se elimina la referencia del impuesto sobre emisiones de CO₂, al menos directamente.
 - Se elimina como requisito del gravamen que el establecimiento cuente con calderas o turbinas que individualmente o en su conjunto sumen, una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos).
 - Se introduce la posibilidad de compensar offset respecto del CO₂, reduciendo la base imponible del impuesto.

- Sin embargo, las propuestas de modificación en torno al impuesto a las emisiones contaminantes presentan una serie de problemáticas que son importante considerar para la efectividad de un impuesto como este, tanto en su capacidad correctora de una externalidad negativa, como en su capacidad de herramienta recaudatoria.

a. El tratamiento conjunto de los contaminantes globales con los locales

- El proyecto de ley no ofrece una redacción que otorgue claridad respecto a los contaminantes que se pretenden gravar, estableciendo el tributo de forma explícita para los contaminantes locales, no así para el caso del CO₂.
- De todas formas, y asumiendo que se desee gravar el CO₂, además de los contaminantes locales, el tratamiento conjunto de estas dos clases de contaminantes no es óptima en razón de lo siguiente:
 - El monitoreo de los contaminantes locales y contaminantes globales contemplan metodologías diferentes (directas versus estimativos). Lo anterior cobra relevancia si se considera que la información y evidencia que el Gobierno ha considerado para el diseño de ambas aproximaciones (esencialmente RETC o Declaración de Emisiones) es débil, y puede subestimar potenciales impactos recaudatorios.
 - Se trata de tipos de contaminantes con diferentes proyecciones. La regulación de contaminantes globales ha dado pie a la práctica internacional de compensar dichas emisiones, creándose un mercado de offsets, lo que no ha ocurrido respecto a los contaminantes locales.
 - Conviene razonar en torno a la necesidad, utilidad y eficacia de este instrumento para regular la disminución de las emisiones contaminantes. El ordenamiento jurídico chileno ya cuenta con instrumentos más eficaces que, aplicados de forma

conjunta, pueden lograr de forma más eficiente el objetivo de reducir emisiones de contaminantes locales. Tal es el caso de las Resoluciones de Calificación Ambiental, Normas de Emisiones, Planes de Prevención y Descontaminación, los cuales en su diseño permiten reconocer y hacerse cargo de la realidad local de algunas zonas.

- Como instrumentos de política ambiental existen los de tipo económico y los de comando y control, cada uno con sus virtudes y defectos. Lo habitual es que para regular una situación específica de contaminación se opte por uno u otro, y solo a veces se usen ambos, lo que requiere un diseño cuidadoso para no obtener resultados inapropiados. Este es el riesgo con el impuesto a contaminantes locales, al aplicarse en conjunto con normas de emisión y/o con medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) y/o con planes de prevención o descontaminación.
- En particular, la política ambiental vigente contempla la definición de normas de calidad para distintos contaminantes locales, entre ellos MP, NOX y SO₂, obtenidas a través de un análisis de costos y beneficios económicos, ambientales y sociales. Una vez definida la norma, si en una zona la concentración de un contaminante no sobrepasa la norma, se entiende que la calidad ambiental es aceptable. Si es sobrepasada, se establecen medidas forzosas para quienes emiten el contaminante (medidas de comando y control), de modo que se alcance la norma. Ahora bien, si además de esas medidas se cobra un impuesto, se estaría induciendo a que el nivel de contaminación esté aún más abajo de la norma de calidad ambiental.
- Algunos podrán pensar que esto es positivo, pero lo cierto es que da origen a una evidente contradicción. Si queremos tener menor contaminación, entonces revisemos nuestras normas de calidad y hagamos un nuevo análisis de impacto económico, ambiental y social, pero fijar estas normas, aplicar medidas para que sean cumplidas y a continuación fijar un impuesto para reducir aún más la contaminación es un contrasentido. Dicho de otra forma, si el impuesto a emisiones contaminantes se sobrepone con los planes de descontaminación, el nivel de contaminación al que se llega no refleja el equilibrio de costos económicos, ambientales y sociales que el mismo país se ha definido, sino algo distinto, con un menor bienestar general.
- Por estas razones, no vemos que la ampliación de la cobertura del impuesto a contaminantes locales tenga una justificación adecuada, por tanto, debiera eliminarse como emisión gravada, y en subsidio de los anterior, es recomendable otorgar un tratamiento de forma independiente a cada tipo de contaminante, estableciendo umbrales y procedimientos de monitoreo, reporte y verificación de forma autónoma.

b. Finalidad del impuesto a las emisiones contaminantes

- Por estas razones, no vemos que la ampliación de la cobertura del impuesto a contaminantes locales tenga una justificación adecuada, por tanto, debiera eliminarse como emisión gravada, y en subsidio de los anterior, es recomendable otorgar un tratamiento de forma independiente a cada tipo de contaminante, estableciendo umbrales y procedimientos de monitoreo, reporte y verificación de forma autónoma.
- Un impuesto a las emisiones contaminantes producidas por una fuente fija tiene como finalidad incidir en el comportamiento de los agentes mediante la internalización de una externalidad negativa–contaminación atmosférico y afectación a la salud de las personas-, convirtiéndose en un instrumento exitoso en la medida que las emisiones, y por tanto la recaudación, disminuyan en el tiempo.
- En este sentido, el impuesto a las emisiones sigue la lógica del principio “quien contamina paga”, en virtud del cual el agente que emite determinadas emisiones contaminantes gravadas paga un impuesto en proporción a lo emitido, internalizando el costo negativo de su actividad, en donde el objetivo es la protección del medio ambiente y la salud de la población, previendo una afectación a estos y en subsidio, la redistribución de los costos de su reparación y no obtener recursos.
- Si bien ambas finalidades (correctora y recaudatoria) no son excluyentes si el impuesto está bien diseñado y estimado, el utilizar el impuesto a las emisiones solo como una fuente de recaudación, genera el peligro de convertirlo en una herramienta de poca efectividad en lo ambiental, y, asimismo, podría eventualmente vulnerar los derechos de las personas, en el caso de que se convierta en un tributo manifiestamente desproporcionado o injusto.
- Dado lo expuesto, no resulta coherente que este impuesto sea visto únicamente como una forma de compensación de la integración de los sistemas tributarios ya que con ello se desvirtúa su finalidad

c. Compensación y mercado de CO2

- La incorporación del uso de compensaciones de CO2 es valorado por el sector, en virtud de que se trata de un mecanismo eficaz para reducir la emisión de contaminantes, además de presentar los siguientes beneficios:
 - Introduce mayor flexibilidad a los sujetos afectos al impuesto.
 - Permite involucrar a sectores no afectos al impuesto en iniciativas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI).
 - Los proyectos de mitigación de GEI tienen asociados beneficios en inversión, empleo y salud.

- Entregan una señal positiva a los titulares de proyectos de reducción de emisiones en Chile (Mecanismos de Desarrollo Limpio y aquéllos con Verified Carbon Standard).
- Contribuye a la creación de capacidades en la gestión de GEI a nivel nacional.
- Sin embargo, se proponen las siguientes modificaciones:
 - Se amplíe la definición de proyecto, entendiendo por tal no solo aquel que reduzca emisiones, sino que aquel que absorba o mitigue emisiones. Esto le dará una mayor liquidez al mercado de offsets.
 - Que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad se pronuncie respecto de los estándares y modalidades de participación en relación a los proyectos de mitigación, de forma tal de contar con una visión transversal y multisectorial que permita, entre otros, aprovechar los eventuales beneficios de este tipo de proyecto.

d. Competitividad de sectores transables

- La aplicación del gravamen de US\$ 5 / t CO₂ emitido, conducirá a tasas de impuesto (sin considerar contaminantes locales) que pueden afectar seriamente o inviabilizar la producción nacional de materiales transables como acero y cemento, entre otros. En este sentido, se ha identificado la necesidad de caracterizar adecuadamente el impacto regulatorio en sectores como los descritos, de manera previa a aplicación de exigencias, particularmente relativas a emisiones de CO₂.
- En el Informe de Sectores con Riesgo de Transición Climática encargado por GIZ y el Ministerio de Energía en el marco del Proyecto Global Carbon Market, se tiene como conclusión preliminar que:

“Uno de los desafíos más relevantes originados por el fenómeno del cambio climático que enfrentará la economía chilena, se relaciona con los efectos de una transición hacia un crecimiento bajo en carbono, donde se avizora que los instrumentos de precio al carbono (IPC) tendrán un rol relevante. Los sectores más sensibles a estos nuevos escenarios deberán migrar en forma progresiva hacia el uso de tecnologías y procesos limpios, sin ver comprometida su competitividad.

El presente estudio ha permitido detectar que los sectores de la economía chilena más propensos a ver afectada su competitividad ante la potencial implementación de uno o más IPC a nivel nacional, serían la industria del acero (siderurgia), la industria del cemento y la refinera de petróleo. Estas son industrias de commodities que enfrentan una presión permanente a reducir sus costos operacionales y ven restringida su capacidad de inversión.”

- Así, para sectores transables, el cambio al impuesto va a significar una pérdida de competitividad y no necesariamente a costa de una reducción global de emisiones de

CO₂, es decir, efecto neto nulo en cuanto al beneficio a escala global y ausencia de recaudación por este concepto, lo que se conoce como fuga de carbono. Lo anterior cobra relevancia de cara a la COP25 que se realizará en Chile a fin de año, no teniendo sentido que nuestro país siga autoimponiéndose costos y restricciones que impliquen la fuga o exportaciones de GEI. En los fundamentos del cambio legal no hemos visto un análisis del impacto en competitividad y esperamos que sea parte de la discusión.

- Aprovechando el impulso que puede generar la implementación de offsets, se puede avanzar en el diseño de un tratamiento sectorial diferenciado hacia aquellos sectores transables cuya competitividad puede verse afectada si se evidencian dichas diferencias con otros sectores y si se apuesta a eficiencia. En este sentido, la apuesta estructural sería migrar hacia un sistema de permisos de emisión o ETS (por su sigla en inglés de “Emissions Trading System”) similar al europeo; que considere en el diseño las realidades sectoriales para determinar los límites de emisiones, permisos de emisión asignados y gradualidad de las medidas.
- Ejemplo de lo anterior, son las industrias del acero y cemento, las cuales presentan tratamientos diferenciados en distintos países. En efecto, éstas normalmente se acogen al formato de que permiten introducir incentivos adecuadamente diseñados.
- En el caso del cemento, el mercado nacional se divide principalmente en dos actividades productivas:
 - La importación de Clinker para la posterior fabricación de cemento;
 - El proceso completo de producción nacional de Clinker para el posterior procesamiento de cemento.
- De estas dos actividades, la segunda conduce a emisiones de CO₂ en territorio nacional por efectos del procesamiento de la calcinación de la caliza en hornos rotatorios. La primera implica las mismas emisiones de CO₂ en otro lugar del mundo, a lo que deben adicionarse las emisiones asociadas al transporte marítimo.
- Dependiendo de la configuración última del impuesto (principalmente valor y aplicabilidad), éste podría conducir al cierre de procesos productivos de Clinker en territorio nacional. Dado que, en este caso, las emisiones se generarían de todas maneras en otro lugar del mundo, este fenómeno es conocido como “fuga de carbono” o “carbon leakage”.
- Los precios CIF de Clinker importado son competitivos con los costos directos de fabricación nacional. Un impuesto de USD 5/t CO₂, implicaría un sobrecosto del orden de USD 4,5/t Clinker, lo que podría llegar a hacer la producción nacional de Clinker inviable, produciéndose la denominada fuga de carbono.

- En este caso, y sin cambiar otra regulación de mercado, se podrían por ejemplo generar las mismas o mayores emisiones de CO₂ a nivel mundial, toda vez que el Clinker nacional se volvería 100% importado y toda vez que los procesos en determinados países asiáticos pudiesen exhibir tasas de emisión mayores. El negocio de la producción de Clinker nacional sería inviable económicamente, lo que a su vez implicaría el cierre del proceso emisor en Chile, evitándose la recaudación fiscal. En suma, no se cumplirían los objetivos del impuesto cualquiera fuese este (recaudación o reducción efectiva de emisiones a escala global).
- En el caso del acero, el mercado nacional se abastece tanto de acero importado como de producción nacional. El sector Acero enfrenta una situación similar a la del sector cemento en el sentido de sustitución progresiva de la producción nacional por importaciones, por lo que la aplicación del impuesto puede inviabilizar la producción de acero local, conduciendo al mismo efecto de “Fuga de carbono”).
- Se estima que el efecto huella de carbono asociado al potencial transporte de commodities desde Asia y el agravamiento del nivel de emisiones de CO₂ a escala mundial oscilaría entre 308 y 428 millones de toneladas anuales adicionales de CO₂.
- Por su parte y dado el proceso productivo de Clinker a nivel nacional, existe un alto potencial para el coprocesamiento de residuos, lo que es consistente con los objetivos expuestos en la Ley N°20.920, “Ley REP” en el sentido de incentivos a la valorización de subproductos. Dado que el combustible es aporte energético al horno podría pasarse del 12% de coprocesamiento actualmente existente en Chile a tasas por sobre el 90% (Alemania alcanza al 64%). En adición al coprocesamiento al interior de los hornos, se tiene la posibilidad de valorización de materiales fuera de estos también para la fabricación de cemento. Finalmente, a la reducción de emisiones de CO₂ asociadas al coprocesamiento, también se tienen beneficios por menor disposición de residuos.
- Por tanto, tal como ha sucedido en aquellos países que han efectuado asignaciones gratuitas a sectores con mayor riesgo de transición climática, se propone establecer metas de reducción de emisiones para cada sector, de forma que se tenga una trayectoria equivalente a un “techo anual”, abordada de manera que se pague impuesto por el valor en exceso y se generen créditos (reconocibles como offsets, también contenidos en el proyecto de modernización tributaria) si las emisiones se encuentran por debajo de ese techo. Esto último puede poner los incentivos correctos a la reducción de emisiones mediante aumento del procesamiento por ejemplo o mediante el acceso a oferta de offsets en otros sectores de la economía, introduciendo niveles de eficiencia regulatoria de importancia.

2.3.4. Regímenes especiales, exenciones y hechos o contribuyentes no gravados

- Un sistema tributario moderno reduce el número de exenciones, hechos no gravados y regímenes especiales, o al menos revisa su justificación cada cierto tiempo. La modernización tributaria que implementará el Gobierno representa una oportunidad ineludible para su revisión, tanto en base al criterio de justicia previamente aludido, como también en base a la vigencia de los objetivos originalmente pretendidos y el costo en términos de menor recaudación para el Fisco.
- Entre los legítimos objetivos de exenciones, regímenes especiales y hechos no gravados, se encuentra el incentivar transacciones con externalidades positivas, como es la profundización del mercado de capitales. Otras persiguen objetivos sociales. Cualquiera sea el caso, es pertinente su revisión para determinar posibles cursos de acción: su mantención o eliminación gradual, su reemplazo por otros instrumentos más justos, eficientes y eficaces (por ejemplo, impuestos únicos) o la actualización de las condiciones exigidas para que la transacción o contribuyente sea elegible para la exención, de manera de cerrar rendijas a operaciones que no cumplen con el espíritu de la norma.
- En el caso de la Ley de Impuesto a la Renta, se debe tender a establecer un régimen único de aplicación general: integrado, en base a retiros para los impuestos personales, y en base a utilidades devengadas para la tributación de las empresas, junto a un único régimen especial de base atribuida y contabilidad simplificada de flujo de caja para emprendedores y MIPYMES que están en la primera parte del camino de ser empresa.
- El estado actual de gestión de contabilidad, la disponibilidad de tecnología de bajo costo y la implementación de facturas electrónicas -entre otras medidas- hacen que los regímenes especiales como el de la renta presunta, carezcan ya de justificación. Por lo tanto, proponemos su eliminación gradual, en la medida que se introduzcan mejoras al actual sistema simplificado consagrado en el artículo 14 ter de la LIR.
- De la misma forma, un cooperativismo moderno -que debe ser apoyado con decisión- no debe sustentarse en asimetrías tributarias en relación a otros contribuyentes que optan por otras formas de organización colaborativa.
- En el caso del impuesto al valor agregado, impuesto que grava el consumo, es pertinente la evaluación de las exenciones establecidas en los artículos 12 y 13 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, como son los servicios prestados por sociedades profesionales, entre otros.
- **Para esos efectos, proponemos la realización de un estudio de costo-beneficio en el que participe el Banco Central y se utilice toda la información que éste y el Estado dispongan, para determinar fundadamente si, como se dijo anteriormente, las exenciones, regímenes especiales y hechos no gravados deben ser eliminados (con la**

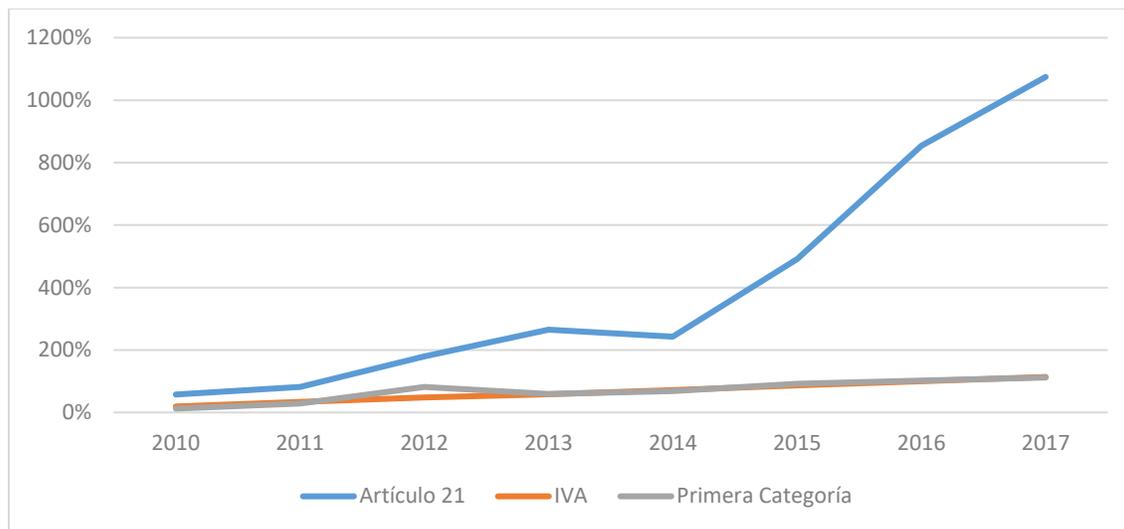
gradualidad que corresponda), reemplazados por otros instrumentos o modificados en función de un criterio de justicia horizontal, la vigencia de sus objetivos y su costo en términos de menor recaudación para el fisco, por una parte, y por otra, el impacto y costos de adaptación en que incurrirían los sectores afectados por su eliminación o modificación.

- Así, propuestas como la de aplicar un impuesto único a las emisiones para reemplazar el impuesto específico a los combustibles o eliminar el régimen de renta presunta, entre otras, debieran ser analizadas en función de los parámetros previamente indicados para determinar la mejor alternativa para su modernización.

2.4 SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA

- Nuestro actual sistema tributario debe simplificarse pues es extraordinaria e innecesariamente complejo. La simplificación del sistema debe procurar eficiencia tanto para el contribuyente como para los servicios administrativos encargados de recolectar y fiscalizar el pago de impuestos.
- Es crucial subrayar que simplificar no es sinónimo de desregular. Por el contrario, un esquema tributario simple facilita la fiscalización, minimiza arbitraje regulatorio elusión, al tiempo que es más fácil de entender y cumplir por el contribuyente.
- Un primer nodo de complejidad que está afectando sistemáticamente el ejercicio de toda actividad empresarial es la evolución del concepto de gasto deducible para la determinación de la base imponible afecta a Impuesto de Primera Categoría que ha impulsado el SII y la jurisprudencia de nuestros Tribunales. En efecto, actualmente por gasto “necesario” se entiende aquello que es “imprescindible” o “inevitable”, razón por la cual una infinidad de gastos efectivamente ligados a la actividad empresarial son castigados como “gastos rechazados” y sujetos a una multa equivalente al 40% del monto del gasto, o bien atribuido como un retiro por parte de los socios, pagando Impuesto Global Complementario, más un recargo del 10%. En la práctica, esto se ha transformado por la vía interpretativa del SII en un nuevo impuesto a la renta. La figura 11 ilustra cómo ha crecido la recaudación por gasto rechazado desde el año 2010.
- Lo anterior ha llevado a que gastos muy relevantes para el desarrollo de la actividad empresarial como, por ejemplo, aquellos en Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o multas gatilladas por la dinámica de los negocios, queden sujetos a esta sobretributación.
- En definitiva, existe una excesiva y artificial complejidad en la determinación de la base imponible, complejidad que afecta particularmente a las PYMEs pues disponen de menos recursos para financiar abogados y contadores que puedan defender la “necesidad” de algunos gastos con los fiscalizadores y ante la justicia tributaria.

Figura 11: Crecimiento acumulado recaudación Gasto Rechazado



Fuente: Comisión Tributaria CPC en base a datos del SII

- Proponemos, el supuesto de “imprescindibilidad” por un concepto más simple de “razonabilidad económica” y “conexión” con el negocio de la empresa en cuestión. Para esos efectos, proponemos también reconocer de manera explícita en la LIR la deducción de algunos gastos propios de las nuevas dinámicas empresariales y su relación con las comunidades y el territorio (RSE, aportes a comunidades, mitigaciones medioambientales, etc.).
- Existe un elevado número de regímenes aplicables a empresas, lo que complejiza y eleva la carga administrativa y la eficiencia del sistema. Por ello, además de la integración de nuestro sistema tributario o eliminación del sistema semi-integrado, para propender a la simplificación proponemos también revisar las siguientes fuentes adicionales de complejidad:
 - a. Eliminación de algunos registros dispuestos en el artículo 14 de la Ley de la Renta que no tienen aplicación práctica (ej.: DDAN);
 - b. Eliminación de ajustes a dichos registros por diferencias de capitales propios tributarios;
 - c. Racionalización de múltiples declaraciones juradas que debe producir las empresas;
 - d. Simplificación de trámites antes el SII como término de giro e información de reestructuraciones empresariales;
 - e. Implementación adecuada y efectiva del trámite de la conciliación en los Tribunales Tributarios y Aduaneros para evitar largos y costosos juicios;
 - f. Permitir llevar a gasto toda inversión menor a un cierto monto a definir;
 - g. Definir un único registro de créditos.

- Asimismo, es importante también introducir mejoras al artículo 14 ter de la LIR para que se constituya en el régimen único y simplificado de contabilidad en base a flujo de caja y de base atribuida para las MIPYMEs. En circunstancias que se esperaba que el 97% de las empresas usaran este régimen (todas las MIPYMEs), menos de un tercio lo utiliza por las restricciones y condiciones que se definieron. Entre otras modificaciones, proponemos al menos se implementen las siguientes:
 - h. Definir en forma más amplia y menos restrictiva la definición del contribuyente que puede optar por este régimen;
 - i. Subir el umbral a 100.000 UF de ventas;
 - j. Buscar la forma que los dueños tributen según sus impuestos finales;
 - k. Limitar los giros o tipos de actividad restringidos a los actos fiduciarios y a participación en otras sociedades que justifiquen el 35% o más de los ingresos del contribuyente.

2.5 MEJOR INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN AL CLIENTE

- Para que los sistemas fiscales de tributos y gastos sean sostenibles y eficientes en sistemas democráticos, es esencial que la ciudadanía tome conciencia de los tributos que paga, conocimiento en el que Chile presenta una deficiencia estructural significativa. El 49% del total de la recaudación corresponde al impuesto al valor agregado (IVA) que es pagado por los consumidores, pero recaudado por otros contribuyentes de manera “anónima”, sin tener registro los primeros sobre su pago. Situación análoga existe respecto de los impuestos a productos específicos.
- Por tanto, tanto de los contribuyentes que tributan global complementario, solo 1,5 millones pagaron impuesto el AT 2016, estando todo el resto en el tramo exento. Vale decir, del total de contribuyentes del AT 2016, solo un 16% tuvo una relación directa con resultado de pago de impuestos con el SII.
- La separación del monto del IVA en cada boleta y factura, así como el aumento de la base de contribuyentes del impuesto global complementario propuesta más arriba, van en el sentido de una mayor concientización de la ciudadanía sobre las cargas que representan los tributos, y por lo tanto incentiva una mayor responsabilidad a lo hora de demandar bienes públicos gratuitos.
- Además, es también fundamental reducir las actuales asimetrías entre el SII y el contribuyente, creando la defensoría del contribuyente y bajando los costos, riesgos y plazos de los procesos judiciales a través de los cuales los contribuyentes legítimamente reclaman contra las resoluciones del SII.

3. OTRAS PROPUESTAS

3.1 IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL PARA LA INDUSTRIA DE CAPITAL DE RIESGO

- Así como Chile tiene un mercado de bonos y acciones bien desarrollado, es importante completarlo con un mercado de capital de riesgo profundo.
- Los Fondos de Inversión de Capital de Riesgo representan el puente experto entre los inversionistas corporativos, institucionales y family offices y los emprendimientos.
- La ganancia de capital es la principal fuente de compensación o beneficio en la industria de capital de riesgo (Bock, 2017). De esta forma, el esquema impositivo que se le aplica influye en su desarrollo y en la toma de decisiones de inversión (Poterba, 1989). Por ejemplo, la exención a la ganancia de capital para acciones de alta presencia bursátil en Chile ha sido uno de los impulsores del mercado accionario local, otorgándole mayor liquidez y profundidad, y por ende convirtiéndolo en uno de los principales de la región.
- A partir de un benchmark de tasas de impuestos de ganancia de capital en diversos países se observa que la estructura y tasas de ganancia de capital difieren entre los países estudiados, pero es frecuente en muchos países un tratamiento especial de las ganancias de capital que va desde una exención hasta tasas de impuestos especiales para las ganancias de capital, especialmente aquellas de largo plazo y asociadas a la actividad emprendedora. Los 33 países de la OCDE una tasa promedio simple para ganancias de capital es 12,6%.
- **Para promover el mercado del capital de riesgo, proponemos transitar desde el actual esquema de promoción basado exclusivamente en aportes financieros a través de instrumentos de CORFO, a uno en que se potencie la inversión privada en capital de riesgo a través de un tratamiento tributario equivalente al que tiene las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil.**
- **Proponemos también permitir que inversionistas institucionales como las AFPs puedan invertir en fondos de capital de riesgo.**
- **Finalmente, proponemos que el crédito para promover la inversión en I+D sea aplicable a la inversión en adquisiciones de emprendimientos de base tecnológica.**

3.2 INVERSIONES EN EL EXTERIOR

- Debemos promover la internacionalización de las empresas chilenas, en particular en bloques comerciales como la Alianza del Pacífico en donde Chile debe consolidar su liderazgo público y privado.

- Para ello, debemos facilitar y/o estimular el flujo de capitales, la inversión, el traspaso de tecnologías y la contratación de servicios, e incrementar la combinación de negocios entre los distintos grupos empresariales de los diversos países miembros.
- Para esos efectos, se requiere implementar algunas modificaciones a nuestro sistema tributario y armonizarlo con los de otros países.

3.2.1. Homologación de normas internacionales de reorganización empresarial

- Consideramos que la homogenización del tratamiento tributario aplicable a procesos de reorganización empresarial (fusiones, divisiones, entre otras) es necesaria para efectos de fomentar el flujo de capitales, aumentar la inversión entre los países y la cesión o transferencia de experiencias empresariales, industriales y comerciales.
- En efecto, en la mayoría de las legislaciones la autoridad tributaria posterga su derecho a recaudar impuestos en el caso de procesos de reorganizaciones locales, con la legítima expectativa que dichos procesos generarán un mayor valor en el futuro cuando se enajenen dichos intereses, acciones o derechos a terceros. Sin embargo, cuando las reorganizaciones involucran jurisdicciones extranjeras, la potestad tributaria local no está tan dispuesta a posponer dicha facultad a recaudar impuestos por la potencialidad que dicho mayor valor sea capturado por autoridades tributarias extranjeras.
- En consideración de lo anterior, creemos importante avanzar en un único estatuto jurídico aplicable a los procesos de reorganización internacionales de manera de fomentar la posibilidad de asociaciones de grupos empresariales en los países con que Chile tenga acuerdos (como son los países que forman parte de la Alianza del Pacífico) para incentivar el intercambio de conocimiento, mejores prácticas y tecnología.
- Al efecto, nos parece que el estatuto jurídico común aplicable a los procesos de reorganización internacional debiera asegurar la neutralidad tributaria o, dicho de otra forma, se debiera tender a que dichos procesos no generen cargas tributarias para los involucrados, tanto en la jurisdicción en que se encuentra localizada la inversión, en aquella en que se materializa el proceso de reorganización y en los países en que residan los inversionistas, según sea el caso. De esta forma, el reconocimiento de este tipo de reorganizaciones como neutrales para efectos tributarios permitiría la profundización y diversificación de las actividades transnacionales lo que se traduciría en un fuerte estímulo para los inversionistas residentes.
- En ese sentido, el artículo 64 del Código Tributario Chileno contiene normas sobre reorganización libres de impuesto. Sin embargo, no distingue si aplican a procesos de reorganización nacionales o internacionales. Esto ha llevado a que la materia haya sido tratada en distintos pronunciamientos del SII, existiendo solo interpretaciones

administrativas sobre el tema y no una base legal que permita establecer que reorganizaciones transfronterizas también podrían ser neutras desde el punto de vista fiscal.

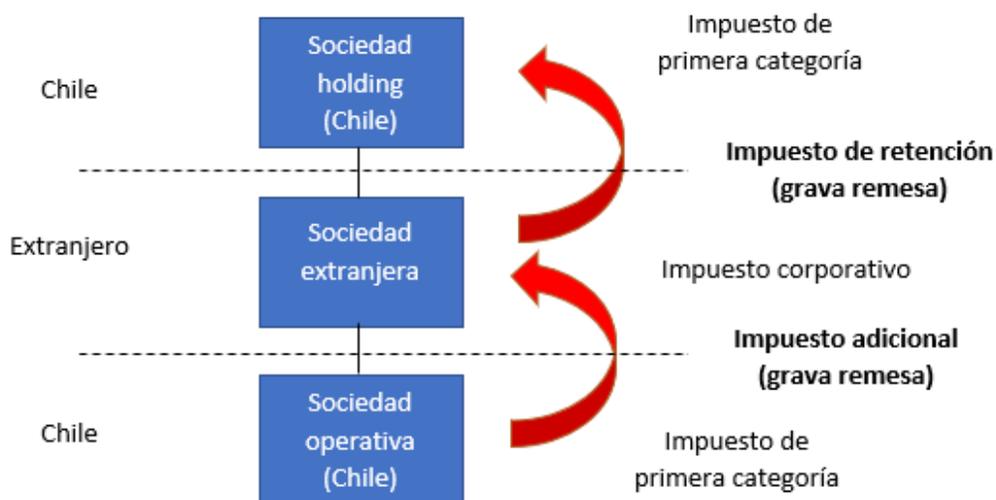
- **Proponemos entonces extender el beneficio de las reorganizaciones internas a aquellos procesos de reorganización internacional por la vía legal, modificando la normativa legal existente.**

3.2.2. Créditos por impuestos pagados en el exterior

- Para hacer más competitivas a las empresas chilenas frente a empresas extranjeras que, de acuerdo a la legislación interna de sus respectivos países, no tributan por los dividendos recibidos desde el exterior (como ocurre con la mayor parte de los países europeos que gozan del beneficio de “participation exemption” cumpliéndose ciertos requisitos), sería conveniente perfeccionar el sistema de reconocimiento de créditos por impuestos pagados en el exterior.
- Para esos efectos, consideramos necesario simplificar la acreditación de los créditos pagados en el extranjero. Actualmente para hacer uso de créditos por impuestos pagados en el extranjero es necesario acreditar con una serie de documentos, traducidos y apostillados, la procedencia del crédito y el pago de los impuestos en el exterior, obligaciones que conllevan a que sea muy difícil y engorrosa tal acreditación, provocando que muchas veces se pierda dicho crédito debido a la imposibilidad del cumplimiento de las formalidades exigidas.
- Adicionalmente, se presenta el inconveniente que, si bien se permite utilizar como crédito en Chile los impuestos pagados en terceros países, solamente puede entenderse que dan derecho a crédito los impuestos a la renta pagados o retenidos en el exterior, no siendo posible utilizar como crédito los impuestos pagados en Chile.
- Por lo tanto, cuando un contribuyente domiciliado en Chile invierte en una sociedad residente en el extranjero que, a su vez, tiene participaciones en una o más sociedades chilenas, los impuestos pagados en Chile por estas últimas no podrían ser utilizados por la sociedad holding chilena, produciéndose doble o triple tributación respecto de dichas rentas.
- En el ejemplo de la figura 12, la sociedad holding chilena no podría aprovechar como crédito el impuesto de primera categoría pagado por la sociedad operativa ni el impuesto adicional que gravó la remesa de dividendos a la sociedad extranjera.
- Si se permitiese a las empresas chilenas que invierten en el exterior utilizar los créditos pagados en Chile por sociedades subsidiarias, cuando existen sociedades intermedias

domiciliadas o residentes en el extranjero, también haría más competitivas a las empresas chilenas.

Figura 12: Tributación en el exterior



Fuente: SOFOFA

- Si se permitiese a las empresas chilenas que invierten en el exterior utilizar los créditos pagados en Chile por sociedades subsidiarias, cuando existen sociedades intermedias domiciliadas o residentes en el extranjero, también haría más competitivas a las empresas chilenas.
- **Por las razones expuestas, y con el objeto incentivar a las empresas chilenas a invertir en otros países, proponemos simplificar el sistema de acreditación de créditos y establecer un límite en virtud del cual las rentas de fuente extranjera que no excedan de cierto monto puedan ser acreditadas con copias simples de los documentos requeridos por las autoridades.**
- **Asimismo, proponemos permitir a las empresas chilenas que invierten en sociedades en el exterior que a su vez tienen subsidiarias domiciliadas en Chile, utilizar cómo crédito los impuestos pagados en Chile.**

3.2.3. *Desarrollo de propiedad intelectual e industrial*

- El artículo 41 G letra C de la LIR regula la tributación en Chile de las rentas pasivas percibidas o devengadas por entidades sin domicilio ni residencia en el país, controladas directa o indirectamente por contribuyentes chilenos. Constituye una excepción a la

regla general de reconocimiento de las rentas de fuente extranjera sobre base líquida percibida.

- Dentro de las rentas que se consideran pasivas se encuentran las “rentas derivadas de la cesión del uso, goce o explotación de marcas, patentes, fórmulas, programas computacionales y otras prestaciones similares, sea que consistan en regalías o cualquier otra forma de remuneración”.
- Dicha disposición genera una mayor carga tributaria a las empresas chilenas dedicadas al desarrollo tecnológico a través de filiales en el extranjero, implicando un desincentivo a la innovación y al establecimiento de centros tecnológicos en otros países (principalmente de la OCDE) con un giro de desarrollo de patentes, softwares y otros tipos de propiedad industrial o intelectual, innovaciones que luego transfiere a sus partes relacionadas en Chile.
- Consideramos que al entenderse como pasivas estas rentas se afecta el crecimiento y desarrollo de las empresas exportadoras de servicios tecnológicos, en cuanto muchas de ellas utilizan como modelo de negocio el uso de empresas filiales en países extranjeros, a través de las cuales desarrollan sus operaciones (licenciamiento de productos) y obtienen utilidades. Al corresponder estas rentas por regla general a regalías, el hecho de haberse incluidos éstas dentro del concepto de rentas pasivas del artículo 41 G, tiene como consecuencia que el desarrollo de estas tecnologías sea más oneroso para aquellas empresas chilenas dedicadas a este rubro, no fomentando así la expansión del sector. Esto cobra real importancia en el contexto actual, en donde lo que se debiese buscar es diversificar nuestra economía con miras a fomentar la exportación de servicios y sobre todo la búsqueda y desarrollo de nuevas tecnologías.
- **En razón de lo anterior, proponemos establecer una excepción en el artículo 41 G de la LIR, de manera de señalar que en caso de rentas obtenidas por regalías u otras similares, cuando éstas sean obtenidas por sociedades cuyo giro y actividad principal sea el desarrollo y la explotación de propiedad industrial e intelectual, no se considerarán rentas pasivas para efectos de dicha norma.**
- **A la vez, proponemos eliminar el N° 12 del artículo 31 de la LIR, el cual establece una limitación al gasto por concepto de regalías (4%), sujetando aquellos gastos a la normativa general establecida en el artículo 31 de la LIR.**

3.2.4. Normas sobre deducción de intereses para fines tributarios y normas de sub-capitalización

- El artículo 41 F de la LIR establece las normas sobre exceso de endeudamiento, las cuales tienen como objetivo evitar que el contribuyente distribuya flujos solamente como

intereses y no como dividendos, disminuyendo su carga tributaria mediante el financiamiento a través de deuda con la matriz extranjera.

- Esta norma es bastante compleja al incluir todo tipo de deudas dentro del cálculo a efectuar para considerar que se está o no en una posición de exceso de endeudamiento (créditos con relacionados y no relacionados, nacionales y extranjeros), ya que puede llevar a que algunos contribuyentes se les aplique esta norma aun cuando no busquen disminuir su carga tributaria.
- **Por ello, proponemos que se limite el concepto de Endeudamiento Total Anual, dejando fuera aquellas deudas que son netamente operacionales, las cuales son propias del giro de la empresa y que permiten el desarrollo de la actividad.**

3.2.5. Establecimiento de sociedad financiera en el extranjero para el financiamiento de conglomerado internacional

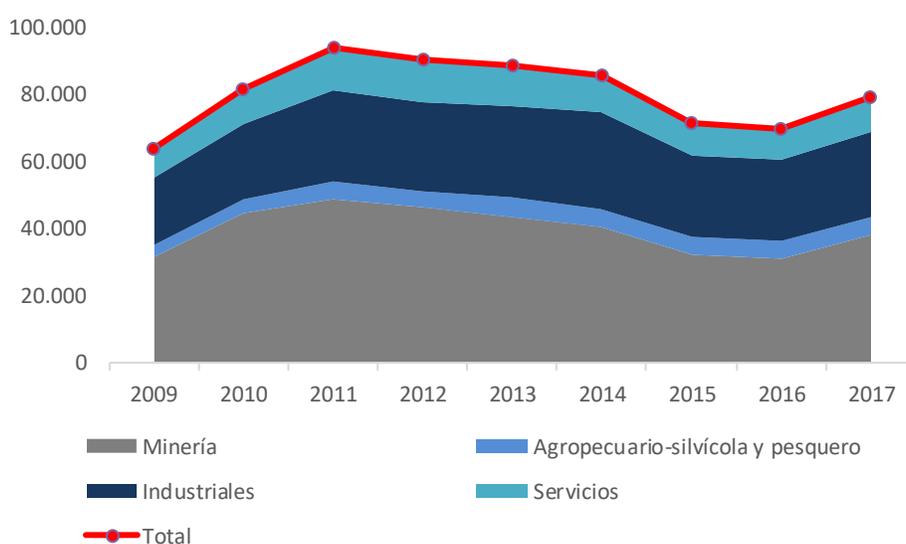
- Muchas sociedades chilenas que realizan inversiones en el extranjero constituyen una sociedad especial que se dedica a obtener financiamiento internacional principalmente de bancos y otras empresas financieras internacionales, y que presta dichos fondos a sociedades del grupo para la realización de sus actividades operativas. Lo anterior se hace para obtener mejores condiciones crediticias, optimización de las funciones de tesorería, centralización de softwares y empleados, entre otros.
- La LIR dispone que se considerarán rentas pasivas, entre otras, “los intereses y demás renta del artículo 20 número 2 salvo que la entidad controlada no domiciliada sea una entidad bancaria o financiera regulada como tal por las autoridades del país respectivo”. Como puede apreciarse, no se aplica la tributación de rentas pasivas si la entidad financiera está registrada como tal en el país respectivo. Sin embargo, en los países OCDE tal registro es extremadamente complejo y muchas veces imposible de realizar si la entidad no es efectivamente un banco.
- **Al respecto se propone regular la aplicación de esta excepción de forma tal que dicha entidad pueda probar, mediante un análisis objetivo, su calidad de sociedad financiera ante el SII y así ser elegible para la aplicación de la excepción.**
- **Alternativamente, o complementariamente a lo anterior, para aplicar la excepción del artículo 41 G letra C, la cual señala que si el 20% o menos de los activos de la empresa es susceptible de producir rentas pasivas no se aplica la tributación de ese artículo; debería considerarse el pasivo relacionado a dicho activo para efectos de calcular el citado 20%. Así, si una sociedad financiera internacional solicita un crédito a un banco por USD 10 millones y presta esos USD 10 millones (más un spread conforme a normas de precios de transferencias) a sociedades del grupo, el activo para efectos de**

calcular el 20% sería USD 0, siempre que dichos fondos hayan sido destinados para financiar una actividad operativa del grupo.

3.3 IMPULSO A LA ACTIVIDAD EXPORTADORA

- Las exportaciones de bienes y servicios nacionales no han logrado recuperar los montos observados a principios de década. El año 2011, gracias a los elevados precios del cobre (precio promedio anual más alto de los últimos 50 años), se registraron envíos por US\$ 94.350 millones. A partir de entonces, se registró una caída en las exportaciones nacionales, la cual solo se revirtió el año 2017 (Figura 13) en virtud de la recuperación del precio del metal.

Figura 13: Evolución exportaciones de bienes y servicios nacionales (USD MM)

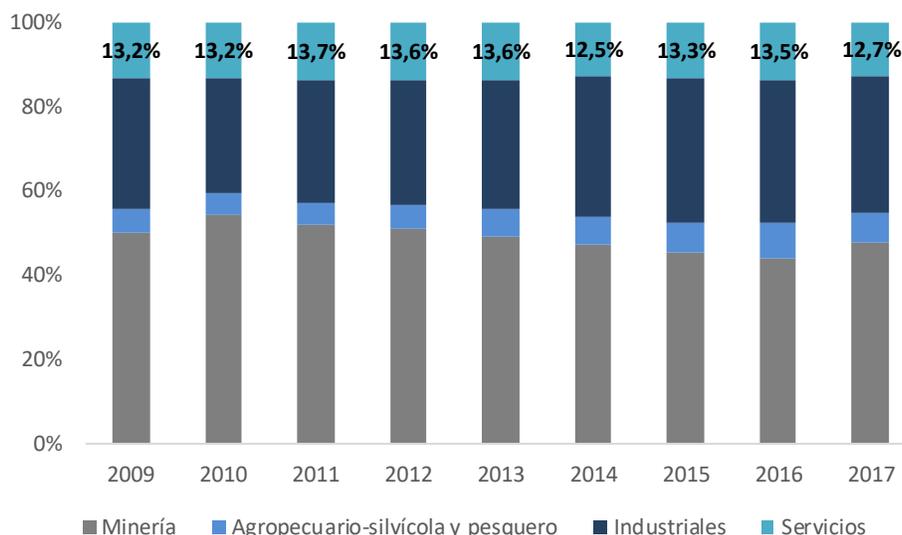


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile

- Por su parte, en los últimos nueve años, las exportaciones de servicios no han logrado incrementar su participación en las exportaciones totales del país, alcanzando una mayor participación el año 2011 con un 13,7% (Figura 14).
- Es importante destacar además que en los últimos años han predominado la exportación de los mismos productos a los mismos destinos, explicando algo más de 2/3 del crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, también es relevante el rol de nuevos exportadores, quienes representan un 66% del crecimiento. Así, la parte más importante del crecimiento exportador está dado por nuevas empresas que reemplazan a viejas empresas en productos/destinos ya existentes, resultado se ha profundizado en los últimos años (Claro, 2017).

- El crecimiento económico depende en buena parte de la expansión del comercio internacional. Pero no solo el nivel de exportaciones es importante para el crecimiento, sino también el de diversificación, ya que los países cuyas exportaciones están concentradas en materias primas ven afectados sus ingresos por la volatilidad de los precios internacionales. Así, una ampliación de la base de exportaciones a través de un portafolio diversificado puede ayudar a mantener la estabilidad de los ingresos, promoviendo de esa forma el crecimiento económico de largo plazo (Sannassee et al, WTO, 2014).
- Tendemos a entender la diversificación como una ampliación de la gama de productos, lo que se conoce como diferenciación horizontal. Sin embargo, otra dimensión de la diversificación de exportaciones es la diferenciación vertical, es decir, producir bienes más valiosos y/o de mayor calidad.

Figura 14: Participación exportaciones de servicios en exportaciones totales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile

- Adicionalmente, de acuerdo con Lederman y Maloney (2007), Hesse (2007) y Agosin (2009), una mayor diversificación está correlacionada con un crecimiento más rápido del ingreso per cápita, al asignársele una serie de beneficios que promueven un crecimiento sostenido por medio de:
 - Estabilizar los ingresos al hacer a los países menos vulnerables a shocks adversos en los términos de intercambio.
 - Promover el spillover de conocimiento.
 - Crear nuevas oportunidades de aprendizaje que llevan a formar ventajas comparativas y aumenta los retornos a escala (Pineres y Ferantino, 2000).

- Los servicios son una importante fuente de diversificación de las exportaciones y con ello del crecimiento de la economía, ya sea expandiendo la oferta de servicios existente, desarrollando nuevos o comercializándolos en más mercados y disminuyendo los costos de insumos y transacción, aumentando la competitividad en mercados internacionales (Brenton et al, 2007). Además, según el Banco Mundial (2018), el intercambio de servicios ha aumentado a un ritmo acelerado desde la crisis financiera de la década pasada y es el sector con mayor potencial de crecimiento futuro.
- El dinamismo de las exportaciones no responde solamente a la evolución del precio del cobre o de las materias primas de las cuales depende un país, sino también de poder desarrollar nuevos productos y servicios que tradicionalmente no han sido intercambiados en mercados internacionales. De esta forma, el desarrollo del intercambio de servicios requiere un cambio en las políticas requeridas no solo en los términos de negociación o del desarrollo de capacidad, sino también en construir un marco regulatorio doméstico adecuado. Muchas veces el exceso de procedimientos y regulaciones representan impedimentos mayores para el intercambio que las tarifas, especialmente para las empresas pequeñas. Por ejemplo, un 10% de aumento del retraso en aduana resulta en un 3,8% de disminución en las exportaciones (Volpe Martinicus et al., 2015).
- La Organización Mundial del Comercio (WTO) plantea que el impulso a la diversificación de las exportaciones puede además abordarse a través de incentivos que mejoren y faciliten el intercambio, reduciendo costos. Estas medidas incluyen disminuir barreras de entrada, facilitar la inscripción de empresas reduciendo el número de procedimiento y contando con una tasa fija de registro, y eliminado la necesidad de hacer pagos antes de impuestos. Así, reducir las barreras regulatorias a la competencia y mejorar la efectividad de las regulaciones en las industrias de servicios es entonces crucial (Brenton et al, 2007).
- **Se presentan a continuación propuestas de simplificación regulatoria tributarias y de aduanas que permitan impulsar la actividad exportadora nacional. Estas medidas pueden resultar especialmente relevantes para avanzar en la diversificación de las exportaciones y que facilitarían la exportación de servicios.**

3.3.1. Proporcionalidad del IVA

- La Ley de IVA permite al contribuyente solicitar su devolución en cuanto éste haya sido soportado en la adquisición o importación de bienes y en la utilización de servicios vinculados a su actividad exportadora.
- Ahora bien, en caso de que los exportadores realicen ventas en el territorio nacional y posean créditos IVA de utilización común (destinado a las ventas locales y a las exportaciones), se debe calcular una proporcionalidad para utilizar dicho crédito IVA.

Sin embargo, para el cálculo de la proporcionalidad, no existe claridad si deben considerarse las operaciones no gravadas con IVA o solamente las operaciones exentas, ya que existe una incongruencia entre lo señalado en el artículo 23 de la Ley de IVA y en el artículo 43 de su Reglamento.

- La falta de claridad respecto a si se deben incluirse o no las operaciones no gravadas con IVA para determinar la proporcionalidad, puede resultar en importantes diferencias, según se muestra en el siguiente ejemplo:

	Proporcionalidad sin considerar hechos no gravados	Proporcionalidad considerando hechos no gravados
Actividades Afectas	1.000	1.000
Actividades Exentas	400	400
Hechos No Gravados	600	600
Base para el cálculo de la proporcionalidad	1.400	2.000
Porcentaje del Crédito Total Recuperable	71%	50%

- En este sentido, por el solo hecho de realizar operaciones no gravadas, los exportadores verían incrementada su carga tributaria al no poder recuperar un mayor crédito IVA (por ejemplo, en el caso que un exportador preste servicios técnicos o profesionales los que pueden estar relacionados a su actividad exportadora).
- Y si bien el proyecto de Ley de Modernización Tributaria aclara esta disyuntiva excluyendo expresamente en la ley de IVA los hechos no gravados del cálculo del crédito IVA, lo cual trae como consecuencia aumentar el IVA recuperable y, por ende, impulsar la actividad exportadora, la disposición propuesta no establece desde cuándo esta modificación entraría en vigencia, ni tampoco le confiere efecto retroactivo de modo que un mayor número de exportaciones puedan acogerse a este nuevo beneficio.
- En efecto, una aplicación retroactiva permitiría evitar conflictos respecto a cuáles exportadores podrían acogerse al nuevo beneficio, aliviando la eventual judicialización que la actual indeterminación podría generar en los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
- **Por lo tanto, proponemos agregar un artículo transitorio al proyecto de Modernización tributaria refiriéndose a que las modificaciones del artículo 23 de la Ley de IVA serán aplicables a todas las operaciones efectuadas por exportadores con anterioridad a la vigencia de la presente ley.**

3.3.2. Proporcionalidad del IVA

- La legislación vigente permite únicamente solicitar la devolución del remanente de crédito fiscal originado en la adquisición de bienes corporales muebles o inmuebles destinados a formar parte del activo fijo del contribuyente o de servicios que deban integrar el valor de costo de éste.
- Esta limitación genera constantes discusiones con el SII respecto a lo que debe o no formar parte del concepto de activo fijo, con la consecuente dilación en la devolución del IVA.
- **Por lo tanto, proponemos incluir dentro de Proyecto de Modernización Tributaria la posibilidad de solicitar la devolución del remanente de crédito fiscal originado en la adquisición de bienes corporales muebles o inmuebles o en la utilización de cualquier clase de servicios que se destinen al desarrollo de las actividades descritas en la Ley de IVA.**
- **Asimismo, podría estudiarse la posibilidad de dictar un artículo transitorio en el actual Proyecto de Ley de modernización tributaria que permita a aquellos exportadores que hayan solicitado la devolución anticipada del IVA exportador, recalificar este crédito con el objeto de acogerse a este nuevo régimen que se establecería en el artículo 27 bis.**

3.3.3. Devolución anticipada del IVA exportador

- El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo puede, mediante resolución fundada, otorgar a un determinado contribuyente que acredite ser un futuro exportador, el derecho a recuperar, en forma anticipada a la exportación, los impuestos soportados en la importación o adquisición de bienes o utilización de servicios vinculados a un proyecto de inversión para la exportación, en virtud del cual se contrae un compromiso de exportación en valores FOB dentro de un determinado periodo, el que puede ser prorrogable.
- Si el contribuyente no da cumplimiento al compromiso de exportación adquirido, deberá restituir las sumas devueltas dentro del mes siguiente a aquel en que tenga conocimiento de no poder efectuar la exportación. Dichas sumas devueltas deberán ser reajustadas y devengarán intereses ascendentes a un 1% mensual.
- Además, si bien ni la ley ni el DS 348 lo disponen expresamente, el Servicio de Impuestos Internos ha señalado que esta franquicia tiene un carácter personal e intransferible e, incluso, ni siquiera se permite que se cumpla con este compromiso de exportación a través de la continuadora legal del beneficiario, restringiendo seriamente la posibilidad de que el contribuyente pueda efectuar reorganizaciones empresariales.

- Por lo tanto, y dado que la actividad exportadora no está destinada por esencia a recaudar IVA en Chile, se propone liberar a los proyectos de exportación de los costos financieros asociados a este tributo, cuestión que podría alcanzarse implementando las siguientes modificaciones a las normas que regulan el régimen de IVA aplicable a los exportadores:
 - a. Eliminar la necesidad de que el futuro exportador deba cumplir con cierto monto de exportación en un plazo determinado para poder acceder a la devolución anticipada de IVA exportador.
 - b. Solamente existiría obligación de restituir este IVA anticipado en caso de que el contribuyente realice actividades locales gravadas con este impuesto y en la proporción que dichas operaciones locales representen en el total del proyecto de inversión.
 - c. El IVA restituido se convertiría en crédito fiscal y su devolución estaría sujeto al pago de reajustes e intereses.
 - d. Incluir explícitamente que dichos intereses sólo se devengarán en caso de gatillarse la obligación de restituir el IVA anticipado, esto es, en el caso que el contribuyente efectúe ventas locales, pero estableciendo además la posibilidad de solicitar, en casos justificados, una condonación de intereses al Director Regional o Director de Grandes Contribuyentes.
 - e. Incluir la posibilidad de que los derechos y obligaciones asociados a esta franquicia no sean alterados y no generen la obligación de restituir el IVA anticipado en caso de que el exportador efectúe una reorganización empresarial o transfiera el “proyecto de inversión” a terceros no relacionados, siempre que quién continúe con la ejecución de la actividad exportadora se haga responsable de los impuestos anticipados constituyendo una garantía para estos efectos.
 - f. Incluir la posibilidad de modificar el “proyecto de inversión” permitiendo al contribuyente exportador cumplir con su compromiso de exportación mediante la explotación de otros proyectos.

3.3.4. Documento Único de Salida (DUS)

- El Servicio Nacional de Aduanas exige la presentación de un Documento Único de Salida (“DUS”), el cual requiere para su confección de la intervención de un agente de aduanas.
- Debido a los avances tecnológicos y a la globalización, la gran mayoría de los servicios hoy en día se exportan a través de plataformas tecnológicas e internet. En este sentido, la necesidad de emitir una DUS y recurrir a un agente de aduanas es innecesaria, ya que genera un mayor gasto y un aumento en los costos de transacción para los exportadores, desincentivando el desarrollo de estas actividades.

- Con el objeto de disminuir los costos que deben soportar los exportadores de servicios, se propone eliminar la necesidad de confeccionar una DUS y la consecuente intervención del agente de aduanas al momento de exportar un servicio.

3.3.5. Arrendamiento de bienes de capital al exterior como servicios de exportación

- Históricamente, el Servicio de Impuestos Internos ha interpretado que el arrendamiento de bienes muebles en el extranjero no se encontraría gravado con IVA toda vez que la actividad que lo genera, así como todas las acciones destinadas a prestar el servicio, tienen lugar en el exterior; y, además, el servicio se utiliza en el extranjero, dado que el uso o goce de los bienes también ocurre en el exterior, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de IVA.
- Sin embargo, el SII modificó dicho criterio argumentando que la prestación del servicio se realiza en Chile, por cuanto el arrendador tiene su domicilio o residencia en Chile, siendo en este país donde la empresa desarrolla efectivamente su giro y, por lo tanto, la actividad que genera el servicio (de arrendamiento en este caso), también se desarrolla en Chile. De este modo, el arrendamiento de bienes corporales situados en el extranjero también estaría afecta a IVA en Chile.
- Ahora bien, al estar el arrendamiento de bienes corporales afectos a IVA, ellos podrían ser susceptibles de calificarse por el Servicio Nacional de Aduanas como servicios de exportación para así acceder a la exención de IVA.
- Sin embargo, el Servicio Nacional de Aduanas dispuso expresamente que no puede considerarse como servicio de exportación el arrendamiento de bienes de capital.
- En consecuencia, la combinación de ambas normas impide a los exportadores que arrienden sus bienes de capital en el exterior (lo que ocurre comúnmente en el caso del transporte aéreo y marítimo) que puedan acogerse a alguna de las exenciones establecidas en la ley de IVA para estas actividades, generando una mayor carga tributaria que en la práctica implica una desventaja competitiva respecto a otros actores en el mercado internacional.
- **Por lo tanto, que el arrendamiento de bienes de capital sea considerado como una prestación de servicios susceptible de ser calificada como servicio de exportación por el Servicio Nacional de Aduanas constituirá un gran incentivo al desarrollo de las actividades navieras y aeronáuticas.**
- **Para ello, se requiere modificar la sección 3° de la Resolución N°2.511 de 2007 emitida por el Servicio Nacional de Aduanas, eliminando la exclusión consistente en que el arrendamiento de bienes de capital no pueda ser calificado como un servicio de exportación.**

- Lo anterior fomentará las exportaciones al ampliar el espectro de actividades que pueden desarrollar los exportadores de servicios y propietarios de bienes de capital, atrayendo mayores flujos de divisas a nuestro país.

3.3.6. Régimen de condonación de multas e intereses

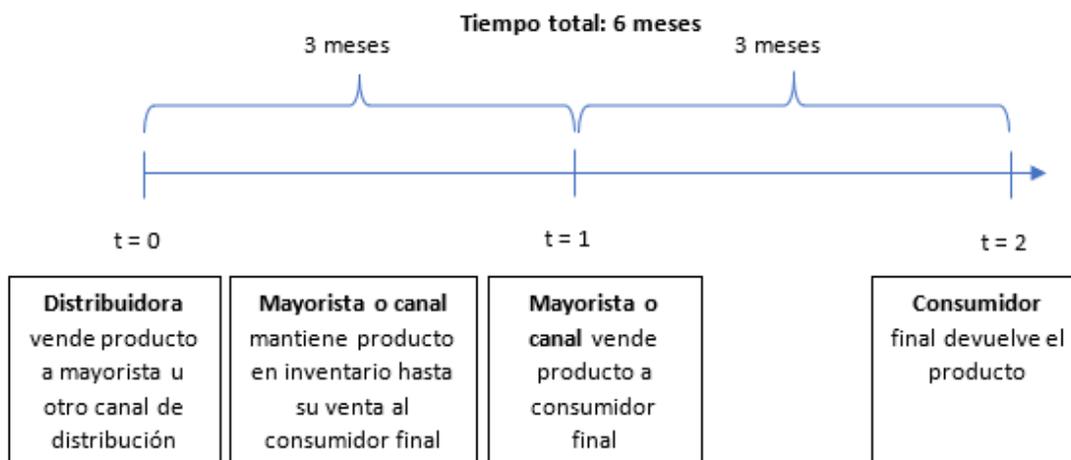
- También resulta conveniente establecer la posibilidad de condonar a todos los contribuyentes, incluyendo aquellos que reciban devoluciones de IVA, todo tipo de multas e intereses, en casos justificados y sujeto al cumplimiento de requisitos.
- Para ello, se requiere incluir explícitamente en el nuevo Decreto Supremo que deberá ser emitido por el Ministerio de Hacienda en conformidad a lo dispuesto por el nuevo artículo 207 a ser incorporado al Código Tributario, que incluirá el nuevo régimen general de condonación de multas e intereses, la posibilidad de condonar a todos los contribuyentes, incluso aquellos que reciban devoluciones de IVA, todo tipo de intereses y multas, en casos justificados, y sin necesidad de haberse iniciado un litigio entre el contribuyente y el SII.

3.3.7. Recuperación del IVA por devolución de productos

- La legislación permite la deducción del IVA correspondiente a las sumas restituidas a los compradores o beneficiarios, con ocasión de la devolución de bienes o servicios resciliados o ventas que queden sin efecto por diversas causas. Lo anterior es aplicable solo en caso de que la devolución se realice en un plazo máximo de 3 meses desde la venta.
- Este plazo máximo de devolución legal para la restitución del IVA no se ajusta a los tiempos que, en la práctica, los canales o mayoristas devuelven los productos comprados a las distribuidoras. Es decir, no se ajusta a la realidad de los modelos de negocio de las empresas distribuidoras. La imposibilidad de recuperar dicho impuesto está generando en las empresas pérdidas por concepto de IVA, asociado a las notas de créditos de devoluciones de productos realizadas en forma posterior al plazo de 3 meses, establecido por ley como plazo máximo.
- El modelo de negocio de las empresas distribuidoras se basa en la venta de sus productos a canales de distribución o mayoristas, con la consiguiente emisión de una factura de venta, quienes a su vez lo venden a los consumidores finales, posiblemente luego de mantener los productos por algún tiempo en sus inventarios. El tiempo que transcurre entre que el canal de distribución adquiere el producto y lo vende al consumidor final es variable (figura 15). Así, no siempre es posible asegurar que la devolución por parte del consumidor final al mayorista se realice en un plazo de 3 meses, contado desde que la distribuidora vendió el producto al canal o mayorista. En

ocasiones, ese plazo puede ser superior si se considera el momento en que el distribuidor emitió la factura al respectivo canal de venta o mayorista.

Figura 15: Recuperación de IVA por devolución



Fuente: SOFOFA

- A modo de ejemplo, si un mayorista adquiere un producto y lo vende luego de transcurridos 3 meses en el inventario, y a continuación, el consumidor utiliza los 3 meses de plazo para hacer la devolución, habrá transcurrido un tiempo total de 6 meses desde que la distribuidora vendió el producto y emitió la factura correspondiente, y por tanto, ya no es posible recuperar el IVA asociado.
- El proceso descrito implica una pérdida económica importante por concepto de no devolución de IVA, incluso considerando la existencia del artículo 126 del Código Tributario, que permite a los contribuyentes solicitar el reembolso de pérdidas de crédito. Con todo, el proceso administrativo para la solicitud de este reembolso demanda tiempo y recursos monetarios tanto de los contribuyentes como del SII.
- **De esta forma, se propone modificar el DL 825 para permitir la recuperación de IVA en un plazo de 180 días desde la emisión de la factura de venta, en lugar de los 90 días actuales:**

3.4 FONDO DE DESARROLLO LOCAL

- En el marco del debate legislativo del proyecto de Modernización Laboral, el Gobierno anunció la creación de una herramienta de financiamiento a las regiones en la forma de un aporte equivalente al 1% de los grandes proyectos de inversión que se ejecuten en sus territorios, en base al siguiente detalle:

- Aplicable a proyectos de más de US\$ 10 millones que generen externalidades negativas.
 - Plazo de 5 años para realizar el aporte, desde el momento en que se comienza a materializar el proyecto.
 - Creación de un mecanismo de compensación interregional (Ejemplo: 1/3 municipio, 1/3 región, 1/3 fondo común).
- Se estima que las regiones recibirán por concepto de los aportes US\$ 177 millones.
 - En SOFOFA propusimos la creación de un Fondo de Desarrollo Local (FDL) que permita a los proyectos de inversión distribuir parte de los beneficios fiscales que generen en forma descentralizada en los territorios de su emplazamiento.
 - Este FDL tiene por objetivo fomentar la colaboración público-privada a escala territorial a través de una herramienta que le permita a las empresas aportar recursos al desarrollo y bienestar de los territorios mediante un instrumento de descentralización compuesto por tres elementos esenciales:
 - a. Gobernanza tripartita (empresa, municipio y sociedad civil) que adopte decisiones de inversión
 - b. Banco de Proyectos
 - c. Fórmula de aportes a las comunas y regiones que permita el apalancamiento de recursos públicos del GORE y SUBDERE.
 - En este sentido, el FDL no tiene el potencial de ser una solución estructural que permita superar las ineficiencias e inequidades de la actual distribución o transferencias corrientes del gobierno central a los gobiernos locales ni la distribución solidaria de los Fondos Municipales. Por el contrario, lo que busca es incentivar la inversión fomentando la generación de vínculos permanentes entre los titulares de proyectos de inversión y las comunidades de sus territorios.
 - Asimismo, el FDL busca canalizar la totalidad de los aportes RSE que hacen los proyectos de inversión a través de un instrumento consagrado por ley; circunscribir los gastos o desembolsos incurridos con motivo de exigencias, medidas o condiciones medioambientales impuestas o asumidas voluntariamente para la ejecución de un proyecto o actividad en el marco del SEIA, a la ejecución de iniciativas que formen parte de un banco de proyectos.
 - También se busca con esta herramienta reemplazar los diversos mecanismos que hoy se utilizan para financiar el desarrollo de acciones e iniciativas a beneficio directo de las comunidades aledañas a sus proyectos en materias tan diversas como educación, capacitación y empleo; desarrollo de proveedores y emprendedores; construcción de infraestructura; mejoras a la salud y la calidad de vida; cultura, deporte y recreación, etc.

Finalmente, el objetivo es complementar (no reemplazar) a las medidas de mitigación, compensación y reparación de impactos ambientales establecidas en el SEIA.

- **Para ello habría que incorporar un nuevo artículo en la LIR así como un inciso espejo en el artículo 13 de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.**
- **A continuación, se plantean los principales aspectos técnicos para que la herramienta de financiamiento comunal y regional propuesto por el Gobierno se acerque a los objetivos del Fondo de Desarrollo Local propuesto por SOFOFA.**

3.4.1. Definición proyecto de inversión

- Se requiere una definición legal que aclare qué debe entenderse por “grandes proyectos de inversión” (GPI). Inicialmente, parece que lo más simple es una definición amplia que atienda al hecho de que una empresa “ejecute”⁴ inversiones vinculadas a un GPI por sobre el monto de US\$10 millones. Desde esta perspectiva, deben aclararse los siguientes puntos:
- Si bajo el concepto de GPI califica cualquier tipo de inversión en Chile que supere el límite de US\$10 millones; o bien deben darse determinadas características asociadas a infraestructura, labores extractivas, externalidades negativas en lugar (comuna o región) en que se desarrollará; etc. Un ejemplo en términos binarios es si este aporte lo deberá realizar de igual forma una empresa que materializa una inversión en un nuevo proyecto minero que una empresa que se instala en Chile para desarrollar un software, o bien se pretende dejar fuera de este mecanismo a la segunda.
- **Se propone entonces que califiquen bajo el concepto de GPI aquellos proyectos y actividades que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) conforme a las disposiciones establecidas en la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.**
- **Por “ejecutar” debe entenderse aquellos montos vinculados al GPI que están solamente pagados; o bien debe abarcar aquellos montos pagados y adeudados, siguiendo con las distinciones de los artículos 29 a 31 de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR). Desde esta perspectiva, parecería mejor asociar el aporte a montos efectivamente desembolsados, pues normalmente es en ese momento que la empresa ya cuenta con financiamiento para cubrir el flujo de caja.**
- El Ministerio de Hacienda señala que el aporte debe concretarse en un plazo de 5 años desde que se comienza a materializar el GPI. Lo anterior requiere una definición

⁴ Verbo rector utilizado por el MH

explicita en la ley del hito a partir del cual se contabiliza el plazo. Algunas alternativas existentes son:

- d. Desde la fecha del permiso de construcción, que normalmente requerirá un GPI;
 - e. Desde el otorgamiento de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que requerirá el GPI;
 - f. Desde el “acto o faena de inicio” del GPI conforme a lo estipulado en el artículo 25 ter de la ley N° 19.300 de Bases Generales del Medioambiente.
 - g. Desde la recepción definitiva de las obras por parte de la municipalidad respectiva. Este último hito es muchas veces extremadamente distante de la ejecución del GPI, y por falta de capital humano y coordinación regulatoria de los permisos sectoriales, las municipalidades tienen a otorgar permisos provisorios a la espera de la recepción definitiva. Por todo esto recomendamos descartar este hito.
- Vinculado con lo anterior, se requiere una definición respecto de aquellos GPI que están en fase de estudio. Por tomar un ejemplo de la industria minera o de energía, es muy común que en la fase previa de un GPI las empresas inviertan sumas considerables en una primera fase de estudio (análisis geológicos, sondajes, estudios medioambientales, etc.). Esta primera fase puede terminar en una definición de no llevar adelante el GPI, sea por decisión directa de la empresa o por denegación de la RCA, oposición de comunidades, paralización judicial, etc. Sin embargo, en muchos casos esta primera fase habrá implicado inversión por más de US\$10 millones. **Pareciera entonces que lo más razonable es no considerar estas situaciones para la definición del proyecto. Por esta razón, de todos los hitos señalados, el “acto o faena de inicio” pareciera ser el que resguarda este problema.**

3.4.2. Base del aporte

- Una primera alternativa es incluir en la base sólo aquellos montos que pasan a ser parte del activo del contribuyente, dejando fuera aquellos que son tratados como gasto del ejercicio bajo el artículo 31 de la LIR. Una segunda alternativa, en cambio, es incluir costos y gastos a un mismo GPI dentro de la base del aporte. Esta segunda alternativa, implicaría simplemente considerar el desembolso, cualquiera sea su tratamiento tributario o financiero.
- **Si lo que se pretende con este mecanismo es dotar a las comunas y gobiernos regionales de financiamiento como una medida compensatoria por tener que absorber el impacto y externalidades de un determinado GPI, entonces pareciera que lo más razonable es considerar la segunda alternativa (costo y gasto como parte de la base del aporte).**
- **Adicionalmente, recomendamos que entren a la base de este aporte sólo aquellas partidas desembolsadas en el año en que efectivamente deban ser consideradas como**

costo o gasto. De esta forma se evitan distorsiones por determinadas partidas que financieramente puedan ser registradas como costo o gasto en determinado ejercicio y que no le sean para otros efectos (por ejemplo, tributarios).

3.4.3. Umbral

- La base del aporte debería determinar que los primeros US\$10 millones de inversión ejecutada queden exentos de este impuesto, y que la tasa se aplique sobre el monto que excede este límite.
- Esto evitaría que los mandantes de proyectos medianos busquen comportamientos tendientes a no superar el límite, pues el aporte sólo se aplicaría sobre el exceso. Dicho de otra forma, recomendamos evitar una situación absurda en que un GPI por US\$ 10.000.001 tenga que realizar un aporte de US\$ 10.000 y que uno de US\$ 9.990.999 no tenga que aportar nada.

3.4.4. Fraccionamiento de proyectos

- En esta misma línea, las reglas que regulen la base del aporte del IGPI requieren contemplar mecanismos para dar certeza jurídica sobre la unidad de un determinado GPI, y así evitar dudas respecto del fraccionamiento de proyectos. Lo anterior es relevante en términos de la base del aporte, pues pueden existir una serie de proyectos con mayor o menor grado de vinculación, sin que ninguno de ellos llegue al límite de los US\$10 millones; o bien todos estos proyectos pueden superar ese límite, pero tratándose de proyectos distintos, tendremos un efecto multiplicador del tramo exento. Esto puede suceder teniendo un mismo titular de los GPI o bien distintas empresas, pero miembros de un mismo grupo empresarial.
- Existen dos antecedentes normativos análogos. El primero de ellos está en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 de Bases del Medioambiente, que sanciona el fraccionamiento de proyectos para eludir el ingreso al SEIA. Esta norma ha dado lugar a múltiples problemas y está lejos de dar certeza jurídica a las empresas e inversionistas.
- Un segundo antecedente está en los comentarios al artículo 5 del Convenio Modelo de la OCDE en la parte que se refiere a los establecimientos permanentes de proyectos y la forma en que debe contabilizarse el tiempo para ver si se traspasa o no el umbral de tiempo que delimita la existencia del establecimiento permanente. Para tales casos los comentarios establecen un concepto denominado como “coherencia comercial y geográfica” de un proyecto, bajo el cual el tiempo destinado por distintos contratistas a una actividad con esta “coherencia” deben ser sumados en la contabilización del plazo. Es decir, se trataría de un mismo proyecto. Lo mismo sucede con el tiempo destinado por una misma empresa a múltiples proyectos que tengan esta coherencia. Es decir, se tratará de un mismo proyecto para la contabilización del plazo.

- En resumen, el desafío en términos de técnica legislativa es que la ley que cree y regule el aporte del 1% deje establecidos con la mayor claridad posible las normas que regulen la unidad/fraccionamiento de los GPI.

3.4.5. Registro del aporte

- Para dar simpleza y claridad para los titulares de los proyectos de inversión que deba realizar aportes, la propia ley debe regular la creación de un registro de GPIs, administrado por el SII.
- Sin perjuicio de las limitaciones de las reglas de confidencialidad a que está sujeto el SII, se debería estudiar una fórmula para que este registro sea además compartido por la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables del Ministerio de Economía.
- En este registro se deberían inscribir los mandantes identificado las 3 etapas en que puede estar un GPI (estudio; iniciado y en desarrollo; plazo de 5 años cumplido y en tributación), e ir llevando trazabilidad anual de la información relevante para el aporte. En este mismo registro cada aportante debería ir indicando los nuevos montos invertidos en un mismo proyecto o bien identificado uno nuevo, de forma de facilitar la labor de fiscalización para la empresa y el SII.

3.4.6. Distribución y compensación intercomunal de los aportes

- Dado que el objetivo del instrumento anunciado por el Ministerio de Hacienda es el financiamiento comunal y regional, es necesario establecer un mecanismo claro y objetivo para la determinación de los aportes a la comuna y región en que los proyectos de inversión se materializan.
- Así, si bien los proyectos de inversión se desarrollan generalmente en una comuna determinada, el instrumento del 1% debe considerar un componente solidario que permita compensar al resto de la región, transfiriendo recursos al presupuesto del GORE para destinarse a financiar proyectos de las localidades menos desarrolladas y con menores niveles de inversión empresarial.
- No consideramos apropiado ni efectivo para el cumplimiento del objetivo de descentralización que un porcentaje de lo recaudado por este aporte vaya a un fondo común interregional⁵. En cambio, se proponen como criterios para definir el componente solidario: (i) el monto del proyecto de inversión, y (ii) la cantidad de habitantes que posee la comuna en situación de pobreza multidimensional según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) vigente.

⁵ El Gobierno propuso que 1/3 de los aportes financie un fondo común, 1/3 vaya a la comuna y 1/3 a la región.

- Así, mientras mayor es la proporción de habitantes en situación de pobreza de la comuna receptora del proyecto de inversión, mayor es el porcentaje de los recursos recaudados que se quedan en la comuna. En tanto, a mayor monto de inversión, mayor la proporción solidaria al resto de la región, según se presenta en la siguiente tabla:

Monto inversión (US\$ MM)	Pobreza multidimensional	Comuna	Región
10 – 100	Mayor a 30%	80%	20%
	Entre 15 y 30%	70%	30%
	Menor a 15%	60%	40%
Mayor a 100	Mayor a 30%	60%	40%
	Entre 15 y 30%	55%	45%
	Menor a 15%	50%	50%

3.4.7. Adicionalidad tributaria

- El instrumento de financiamiento regional anunciado por el Ministerio de Hacienda sólo contempla su consideración como un gasto deducible de la Renta Líquida Imponible, es decir, en cuyo caso el aporte tendría el tratamiento tributario de un impuesto adicional a la inversión.
- Si consideramos una tasa de Impuesto de Primera Categoría del 27%, el nuevo aporte a la inversión afectaría a los GPI en un 0,73% del monto invertido (al margen de los efectos temporales que puedan darse entre el pago del IGPI y la deducción contra un Impuesto de Primera Categoría positivo).
- **Por tanto, no es viable aceptar un criterio de adicionalidad tributaria a GPI, por lo que este aporte debe necesariamente poder ser imputado en todo o en parte como crédito en contra del Impuesto de Primera Categoría.**

3.4.8. Gobernanza

- Para que el instrumento del aporte del 1% sea una herramienta efectiva de descentralización, es indispensable crear una gobernanza específica que pueda administrar la recaudación de este. Se han estudiado dos alternativas de modelos de gobernanza.
 - Corporación de Desarrollo Territorial (CDT): Entidades de derecho privado sin fines de lucro que agrupan a una o más comunas colindantes, cuyos costos de administración sean livianos producto de unidades internas acotadas. Se les deben aplicar políticas de transparencia y rendición de cuentas para mantener confianzas y seguimiento de compromisos adquiridos. Finalmente, deben realizar rendición de cuentas públicas anual desde un enfoque participativo que favorezca el dialogo institucionalidad-sociedad civil.

- Unidades de Emprendimiento Municipal: Entidad que licita estructuración del banco de proyectos, además de licitar y fiscalizar la ejecución de iniciativas del banco de proyectos a una entidad que lo desarrolla (privada, ONGs, consultora). También se le deben aplicar políticas de transparencia y rendición de cuentas para mantener confianzas y seguimiento de compromisos adquiridos, así como la realización de una rendición de cuenta pública anual desde un enfoque participativo que favorezca el dialogo institucionalidad-sociedad civil.

3.4.9. Banco de proyectos

- Los proyectos a ser financiados por el FDL deben provenir del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y tener rentabilidad social (RS) aprobada por el Ministerio de Desarrollo Social, dado que es el SNI quien norma y rige el proceso de inversión pública de nuestro país.
- La priorización de determinados proyectos se hará en base a consulta pública, lo que resulta ventajoso en vista de que otorga una mayor legitimidad a las iniciativas por parte de las comunidades, y una mayor independencia de los ciclos políticos.

3.4.10. Apalancamiento público

- El financiamiento de los proyectos a ejecutar debiera provenir de diversas fuentes, específicamente de fondos sectoriales, fondos regionales y fondos comunales.

3.5 IMPUESTO A LOS SERVICIOS DIGITALES

- El proyecto de Ley de Modernización Tributaria propone establecer un Impuesto a los Servicios Digitales (ISD). Inicialmente, este tributo se ha planteado como un impuesto específico, indirecto y sustitutivo de cualquier otro impuesto, a los servicios digitales prestados por personas o entidades domiciliadas o residentes en el extranjero, independiente del lugar en que se encuentre el servidor o la plataforma tecnológica que los soporten, y en la medida que dichos servicios sean utilizados en Chile por usuarios personas naturales.
- Para los efectos de este impuesto específico, se entenderán por servicios digitales los siguientes:
 - Servicios de Intermediación
 - Servicios de Entretenimiento
 - Servicios de Publicidad
 - Servicios de almacenamiento de información (Cloud)

- El proyecto de Ley propone una tasa del ISD de 10%, la que se aplica sobre el monto total de la transacción, sin deducción alguna. Se establece además un sistema de retención por parte de las entidades emisoras de los medios de pago electrónicos utilizados en las transacciones (e.g., emisor de tarjeta de crédito). Se propone la creación de nóminas de agentes retenedores y de los prestadores de servicios digitales por el SII. Finalmente, en caso de que los usuarios paguen los servicios digitales con dinero en efectivo, el SII podrá girar y exigir el pago del ISD al contribuyente extranjero prestador de los servicios digitales.
- Con posterioridad, con motivo de las negociaciones para aprobar la idea de legislar el Ministerio de Hacienda anunció como medida de compensación que se aumentaría el impuesto a las plataformas digitales a la tasa general de IVA, con lo que se recaudaría USD 40 millones.
- De lo anunciado por el Ministerio de Hacienda no se desprende si la medida de compensación sería aumentar la tasa del ISD al 19% dentro del mismo marco propuesto en el Proyecto, o gravar con IVA a los servicios digitales descritos anteriormente.

3.5.1. Hecho gravado

- En caso de optarse por gravar a los servicios digitales con IVA, de acuerdo a la legislación vigente, algunos de los servicios digitales que se contemplan en el proyecto se encontrarían gravados con IVA (intermediación, entretenimiento, publicidad). En tanto otros, como el hosting y uso de plataformas tecnológicas, parecieran no estar definidos en la Ley de la Renta, quedando de esta manera no gravados. Por lo anterior, sería necesario decidir cuál sería la modificación que se podría proponer:
 - a. Modificar el concepto de Servicio. Esto implicaría modificar de forma estructural el concepto de servicio gravado, por lo que sería necesario modificar la Ley de la Renta ya que la Ley de IVA hace un reenvío para determinar cuáles son los servicios gravados.
 - b. Utilizar la normativa actual: En este caso, de acuerdo a la normativa actual, estarían gravados los servicios de intermediación, los servicios de entretenimiento y los servicios de publicidad y quedarían fuera los servicios de almacenamiento de información (cloud).
 - c. Incluir un nuevo hecho gravado especial en el artículo 8°: Podría ser la mejor alternativa ya que permitiría establecer un hecho gravado especial que incorpore todos los servicios digitales y todas las características que se requieran, y además adaptar la normativa relacionada con lo demás elementos del impuesto, tales como sujeto, devengo, etc.

- Dentro de los servicios cloud, se comprende tres tipos: “Software as a Service” (SaaS)⁶, “Platform as a Service” (PaaS)⁷ y “Infrastructure as a Service” (IaaS)⁸. Considerando estas diferencias, existen ciertas consideraciones que hay que abordar en el Proyecto de Modernización Tributaria, sea que quede como ISD o como IVA.
- El Proyecto debe aclarar qué tipo de servicios están pretendiendo gravarse, esto es, sólo IaaS (almacenamiento), o también SaaS (“software as a service”).
- Se debe tener presente que el Servicio de Impuestos Internos ya ha señalado “que los pagos o abonos en cuenta efectuados en favor de empresa extranjera se encuentran exentos de Impuesto Adicional...”. De esta forma, en caso de que se pretenda gravar con ISD de 10% al SaaS podría generarse una discriminación con quienes prestan los mismos servicios en forma local. Por su parte, en caso de que se pretenda gravar con IVA al SaaS, habría que no sólo modificar la ley del IVA sino que revisar la Ley de la Renta en su exención de Impuesto Adicional en conexión con la exención de IVA.
- De todas maneras, habría que revisar el hecho gravado de IVA en todos los casos porque al parecer, en principio todos los “servicios cloud” no estarían contenidos dentro del concepto servicio ni en un hecho gravado especial.
- Se debe tener presente que gravar con impuesto al uso de software significaría un retroceso respecto de la exención de Impuesto Adicional, respecto de las remuneraciones que se paguen a personas sin domicilio ni residencia en el país, por el uso de programas computacionales estándar.
- Nada se dice respecto de los servicios de PaaS, por lo que deberían incorporarse, ya que no se entiende cual es la razón de que estén fuera del ISD.
- Se debe aclarar si este impuesto gravará los servicios prestados a personas naturales o también a personas jurídicas. En caso de que sea IVA, se recomienda que se grave la prestación de servicios a todo tipo de beneficiarios.

⁶ SaaS: Servicio en que usuarios “rentan” o usan prestado un software en línea, en lugar de comprarlo e instalarlo en sus propios equipos de hardware. El soporte lógico y los datos se alojan en servidores de una compañía especializada y los clientes pueden acceder a dicho servidor a través de Internet.

⁷ PaaS: Proporciona una plataforma y un entorno que permiten a los desarrolladores crear aplicaciones y servicios que funcionen a través de internet. Se alojan en la nube, y los usuarios pueden acceder a ellos a través de su navegador web.

⁸ IaaS: Proporciona acceso directo a almacenamiento, red, servidores y otros recursos de computación en la nube. Permite a las empresas utilizar sistemas basados en la web sin tener que comprar, administrar y brindar soporte a la infraestructura de nube subyacente. Ejemplo: Amazon Web Services (AWS) y Microsoft Azure.

- Finalmente, sería necesario establecer normas particulares para el devengo, la base imponible, el crédito fiscal y administración del impuesto.

3.5.2. Sujeto del impuesto

- De acuerdo a la regla de territorialidad se gravan los servicios prestados o utilizados en Chile. Por lo tanto, si el servicio es un hecho gravado en Chile, el lugar de la prestación no es obstáculo para aplicar el tributo.
- El sujeto del IVA es el prestador del servicio, pero en estos casos, la ley señala que serán considerados sujetos del impuesto los beneficiarios del servicio, si la persona que efectúa la prestación residiere en el extranjero.
- Debe quedar claro que el beneficiario del servicio (sin perjuicio que es el sujeto del impuesto) tendrá que emitir la correspondiente factura de compra y tendrá derecho a crédito fiscal y no solamente sufrirá el débito.

3.5.3. Territorialidad de los servicios digitales

- Dado que el IVA grava los servicios prestados o utilizados en el territorio nacional, sea que la remuneración correspondiente se pague o perciba en Chile o en el extranjero, si los servicios son prestados en el extranjero, y utilizados en Chile, igualmente se encuentran gravados con IVA.
- Dado que el prestador de los servicios digitales se encuentra fuera del país, la OCDE ha recomendado distintos enfoques dependiendo de quién es el beneficiario del servicio: B2B o B2C. Específicamente, se propone como mecanismo para la recaudación de IVA en operaciones transfronterizas la implementación de registros simplificados para estos contribuyentes, de manera que se registren en el país respectivo, y enteren el IVA de sus operaciones. Este registro debe ser lo más simple posible, y debe estar orientado sólo al pago, de manera que no les genere otras obligaciones a las plataformas.
- En conclusión, el introducir el ISD dentro del hecho gravado general de IVA implicaría una reforma tributaria en sí misma, por lo que no es recomendable en este momento considerando los tiempos para la aprobación del Proyecto de Modernización Tributaria. Por lo anterior, la Comisión Tributaria de la CPC sugiere y recomienda:
 - a. **Modificar el artículo 8 letra h) de forma de incorporar todos los “servicios cloud”, esto es, servicios de almacenamiento (IaaS), servicios de plataforma para crear aplicaciones (PaaS) y los servicios de arrendamiento de software (SaaS). De esta forma, el uso de los softwares standard seguirían estando exentos de Impuesto Adicional, pero estarían afectos IVA, el cual podría ser**

usado como crédito fiscal por los contribuyentes que generen débito fiscal en la actividad normal de su giro.

- b. **Modificar el DL 825, que establece una exención de IVA para aquellas remuneraciones de servicios que estén afectos al impuesto adicional, salvo que respecto de estos últimos se trate de servicios prestados en Chile y gocen de una exención de dicho impuesto por aplicación de las leyes o de los convenios para evitar la doble imposición en Chile. Esto traería como consecuencia que si las remuneraciones están afectas a impuesto adicional, aplicaría la exención de IVA. En caso de que no se aplique el impuesto adicional, por tratarse de servicios exentos o por aplicación de un CDT, se aplicaría IVA sea que los servicios se presten o se utilicen en Chile.**
- c. **Hacer las modificaciones necesarias para dejar claro que el cambio de sujeto legal requiere la emisión de una factura de compra y otorgaría derecho a crédito fiscal.**
- d. **Mantener el ISD pero aclarar qué servicios estaría gravando, esto es, sólo los servicios de almacenamiento o también a los servicios de arrendamiento de software SaaS.**
- e. **Incorporar o dejar claro que también se incluyen los servicios PaaS, ya que claramente son diversos de los servicios de almacenamiento.**
- f. **A fin de evitar la doble tributación, se sugiere incorporar una exención de IVA para las personas naturales cuando éstas hayan estado afectas al ISD por el servicio digital correspondiente.**