



UNIVERSIDAD DE CHILE

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE POSTGRADO

“IVA PERSONALIZADO”

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN

Parte I

APLICACIÓN DEL IVA PERSONALIZADO EN CHILE

NOMBRE DEL ESTUDIANTE: PAMELA ARECHETA PÉREZ

NOMBRE DEL PROFESOR GUÍA: JOSÉ YÁÑEZ HENRÍQUEZ

Santiago, Chile

Marzo 2022

Índice

Planteamiento del Problema	5
Hipótesis:	5
Objetivos:	6
Objetivos Generales:	6
Objetivos Específicos:	6
Metodología:	6
Marco normativo y teórico:	6
Evolución del IVA en Chile:.....	7
Impuesto al valor agregado:	8
Características del Impuesto:	8
Regresividad del IVA:	8
IVA Personalizado	9
Desarrollo del tema:	10
Noción de potestad tributaria:	14
Principios Constitucionales con incidencia Tributaria:.....	18
Sistemas de mitigación al impacto regresivo del IVA.	21
Experiencias de algunos países	23

Argentina, Ecuador y Bolivia:	25
Elementos a considerar para una eventual implementación en Chile:.....	27
Mirada jurídica a la propuesta:.....	36
Mecanismos de Devolución:	37
Devolución	37
Compensación	39
Conclusiones:	40

Introducción:

El impuesto al valor agregado (IVA) es uno de los impuestos más utilizados a nivel mundial, existiendo actualmente en más de 160 países en América Latina y el Caribe, con grandes ventajas en término de menor costo de administración y fiscalización.

El IVA es uno de los impuestos más relevantes en materia de recaudación y ha sido un bastión en el sistema Tributario Chileno, de acuerdo con el informe de ejecución presupuestaria del primer trimestre del 2021, publicado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el 54, 1% del total de los ingresos tributarios fue por IVA, cifra más alta desde el año 2003 para los primeros tres meses del año.¹

Un documento de la división de gestión fiscal del BID muestra para el caso de Chile que el 74% del gasto tributario de IVA (exenciones y rebajas vigentes) beneficia al 20 % más acomodado de la población, mientras que el quintil más pobre recibe apenas 1% de ese beneficio.

Si bien el IVA es un impuesto general al consumo que presenta numerosas bondades técnicas y un alto potencial recaudatorio, el mismo suele ser criticado por ser un impuesto regresivo, esto ocurre porque los más pobres al tener una baja capacidad de ahorro, destinan gran parte de sus ingresos al consumo, lo que lleva a que el pago del IVA represente una mayor proporción de sus ingresos que en el caso de los hogares más ricos que tienen capacidad de ahorro, el ingreso de las familias es destinado

¹ Dirección de Presupuestos, resumen informe de finanzas públicas tercer trimestre 2020.

principalmente al consumo. Esto provoca que, en relación con los ingresos, la tasa efectiva del pago del IVA compensado sea mayor para las personas de menores ingresos en proporción a estos.²

La evidencia de que el IVA es un impuesto regresivo es sistemática y contundente, por esta razón varios países han comenzado a introducir políticas alternativas para incrementar la progresividad de este impuesto, la más comentada es la política de reintegro del IVA pagado a ciertos grupos específicos de la población. Este reintegro puede ser total o parcial, y puede ser estructurado como una devolución o como una compensación. A estas políticas se las suele llamar políticas de IVA personalizado, IVA compensando o incluso IVA progresivo.

Planteamiento del Problema

El presente trabajo pretende desarrollar un análisis jurídico para una eventual implementación de un IVA personalizado como una política alternativa para incrementar la progresividad del IVA, dentro del marco normativo tributario actual en Chile. En particular se analizará dentro de esta política de reintegro (parcial o total) en las dos estructuras posible, como una devolución o una compensación con el objeto de proponer eventuales cambios legales.

Hipótesis:

¿Es posible en el marco jurídico actual de nuestro país la implementación de un IVA personalizado? En la hipótesis de un eventual reintegro del IVA pagado a cierto grupo de la población chilena estructurado a través de devolución o compensación ¿Cuál de ellos se adaptaría mejor en nuestra estructura Tributaria?

² *Cantallops et al. 2007.*

Objetivos:

Objetivos Generales:

Este trabajo tiene por objetivo analizar jurídicamente una eventual implementación de un régimen de IVA personalizado dentro del actual marco tributario chileno.

Objetivos Específicos:

Análisis jurídico del marco tributario chileno para la eventual implementación de un régimen de IVA personalizado y recomendaciones de un posible cambio legal.

Análisis comparado de países de referencia.

Metodología:

La metodología que se desarrollará en esta tesis implica un análisis jurídico, dentro del marco Tributario Chileno, es por esto que iniciaremos con: Potestad Tributaria, Constitución Política de la República y sus principios, para luego continuar con el Decreto Ley N° 825, de 31 de diciembre de 1974, para seguir el análisis general de la normativa que rige la materia.

Analizaremos estos y otros detalles como su evolución en el tiempo, modelos de IVA de otros países de forma referencial, y las perspectivas futuras respecto a su diseño para una eventual implementación de un régimen de IVA personalizado en Chile.

Marco normativo y teórico:

El IVA se introdujo por primera vez en Francia en 1954, gracias a sus ventajas en términos de menores costos de administración, fiscalización y su gran capacidad de

recaudación, hicieron que se adoptara masivamente y hoy existe en más de 160 países³. En los países de la OCDE representa en promedio 20% de la recaudación tributaria.

Evolución del IVA en Chile:

Hasta 1974, en el sistema fiscal chileno existía un impuesto a las compraventas de carácter plurifásico acumulativo, el cual estaba conformado por un gravamen general a la producción más otro de etapa única para las ventas de los fabricantes. El efecto “cascada” y la aplicación excesiva de exenciones y tratamientos especiales para evitarlo estaban dificultando enormemente la administración y control de este impuesto. Esto a su vez limitaba en forma ostensible su desempeño en recaudación⁴. Fue así que, con el Decreto Ley 825 del 31 de diciembre de 1974, se puso fin a ese gravamen y se adoptó el IVA, el cual comenzó a operar a partir del año 1975.

El IVA en Chile se consolidó tempranamente desde la idea de una tasa impositiva única y de una base de aplicación relativamente amplia. Para algunos, ese diseño simple incidió en que los niveles de evasión e informalidad en la economía chilena se fuesen acotando progresivamente⁵. Por lo mismo, el IVA siempre se ha empleado como ejemplo de simplicidad frente a diseños cada vez más complejos. Pero hay un aspecto que todavía despierta gran aprensión, y que se refiere a los efectos regresivos de un modelo de IVA como el chileno, que no contempla tasas reducidas, dónde las exenciones son

³ FMI, 2018.

⁴ Marcel (1986) señala que la evasión del impuesto a las compraventas, predecesor del IVA, era “sumamente elevada” entre un 40% y hasta un 80% de evasión.

⁵ Escalona, Esteban “Historia de los Impuestos al Consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado.”

relativamente limitadas, y en el que prácticamente no existen mecanismos de simplificación o exclusión para pequeños contribuyentes.

Impuesto al valor agregado:

EL IVA se encuentra regulado en el Decreto Ley N° 825 de 1976, que también regula el Impuesto Adicional a ciertos productos (llamado Impuesto al Lujo), el Impuesto Adicional a las Bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares y otros impuestos específicos.

El IVA tiene por objeto gravar el valor que se agrega al precio de venta de bienes y servicios en cada etapa de comercialización. Este impuesto se debe declarar y pagar mensualmente. Su monto se determina a partir de la diferencia entre el Crédito Fiscal, que es el IVA soportado por el comprador en sus compras y/o servicios gravados con IVA, y el Débito Fiscal, que es el IVA recargado por este mismo comprador o prestador de servicios en sus ventas con IVA que realice en el mismo mes. La tasa del IVA es de 19%, y se aplica también a las importaciones ya sean habituales o no, efectuadas por cualquier persona natural o jurídica.

Características del Impuesto:

Las características que lo definen pueden resumirse en que se trata de un impuesto indirecto, al consumo, periódico mensual, sujeto a declaración y pago simultáneo, de recargo y, en algunas hipótesis en que opera el cambio de sujeto pasivo, es de retención.

Jurídicamente, el IVA en Chile grava el aumento de valor que experimenta un bien corporal dentro de un proceso productivo en sentido amplio.

Regresividad del IVA:

Se consideran **impuestos progresivos aquellos en los que se tiene en cuenta la capacidad económica de la persona o de la empresa**, es decir: entre mayor sea la

capacidad económica del contribuyente éste deberá pagar una mayor proporción (%) de dicha capacidad como impuesto.

Respecto a los **impuestos regresivos**, son aquellos que a mayor base, la capacidad de pago de los contribuyentes deberán pagar una proporción (%) cada vez menor de su capacidad de pago como impuesto.

Uno de los casos por excelencia de impuestos regresivos es el IVA, pues sus tasas no varían cuando varían el gasto en consumo y, por lo tanto, al aumentar el ingreso se paga una menor proporción de éste por concepto de impuesto. Los ingresos más altos ahorran y no pagan IVA sobre éste.

Dado lo anterior, varios países han comenzado a introducir políticas alternativas para incrementar la progresividad del IVA. Estas políticas otorgan nuevos tratamientos preferenciales de reducción de tasas de IVA, aunque esta vez focalizados exclusivamente en una población objetivo. A estas políticas se las suele llamar políticas de IVA personalizado, IVA compensando o incluso IVA progresivo.

IVA Personalizado

El IVA personalizado es un concepto genérico que hace referencia a políticas de reintegro del IVA pagado a ciertos grupos poblacionales. Este reintegro puede ser total o parcial, y puede ser estructurado como una devolución o como una compensación.

La diferencia entre una devolución y una compensación es que en el caso de las devoluciones el reintegro depende del IVA efectivamente pagado, mientras que en el caso de las compensaciones el reintegro es de un monto predeterminado, independiente del IVA efectivamente pagado. Esta diferencia es importante, ya que la devolución requiere de un esquema de monitoreo de las compras realizadas para el cálculo del reintegro, lo cual alienta la formalización de las transacciones, incentivo que no se genera en el caso de las compensaciones.

En América Latina, los países que han introducidos programas de personalización del IVA son Colombia, Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia. Los programas de estos países difieren en población objetivo, tipo y monto del beneficio, entre otras características.

¿IVA personalizado en Chile?

Un documento de la división de Gestión Fiscal del BID muestra para el caso de Chile que el 74% del gasto tributario de IVA (exenciones y rebajas vigentes) beneficia al 20% más acomodado de la población, mientras que el quintil más pobre recibe apenas 1% de ese beneficio. Esta y otras razones llevan a la entidad a plantear un camino intermedio: el IVA personalizado, una fórmula que busca apoyar solo a determinados grupos y que, con diferencias locales, ya se aplica en Colombia, Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia. La medida está en la línea de un impuesto negativo al ingreso, fórmula que también surgió en la pandemia de la mano de la OCDE⁶

Desarrollo del tema:

El IVA, es hoy considerado un pilar fundamental de lo que podría denominarse un sistema tributario moderno. Pero hace cuatro o cinco décadas, cuando sus primeros diseños comenzaron a esbozarse en Europa, concretamente en Francia, habría sido difícil imaginar que llegaría a tener tanta aceptación en el mundo. En 1980, no más de 30 países aplicaban IVA⁷. En la actualidad, ya son más de 120 los que han adoptado el IVA en alguna de sus formas⁸, cerca del 70% de la población mundial vive en países que

⁶OCDE. (2021). *Reformas de política económica 2021: Apuesta por el crecimiento PUBE*. <https://stat.link/6pcwub>.

⁷ Desai y Hines (2002).

⁸ Crossen (2004)

aplican IVA y su aporte recaudatorio equivale, aproximadamente, a la cuarta parte del total recaudado por los sistemas tributarios en el mundo. La celeridad con que este gravamen ganó terreno, especialmente en las últimas décadas, se explica por varias razones. Musgrave (2001) sostiene que el argumento que más ha pesado a su favor ha sido su *“bajo costo relativo, tanto en aspectos administrativos como económicos”*⁹. En efecto, el IVA emergió como una fórmula más eficiente y efectiva de gravar las ventas respecto a figuras impositivas precedentes del tipo acumulativo.

El IVA ha sido un bastión en el sistema Tributario Chileno, de acuerdo con el informe de ejecución presupuestaria del primer trimestre del 2021, publicado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el 54, 1% del total de los ingresos tributarios fue por IVA, cifra más alta desde el año 2003 para los primeros tres meses del año.¹⁰

Un factor de fuerte incidencia resulta ser el desempeño de las administraciones tributarias en la gestión y fiscalización del IVA. De hecho, el rol de la entidad fiscal es clave para conducir a los contribuyentes a cumplir con las obligaciones del gravamen y, por cierto, para detectar y sancionar sus incumplimientos. La evidencia disponible a nivel de países indica que los resultados de recaudación del IVA guardan una importante relación con los recursos y las estrategias que las administraciones tributarias son capaces de aplicar en pos del cumplimiento¹¹.

En el marco de la conmemoración de los 120 años de historia del Servicio de Impuestos Internos, su Director, Fernando Barraza (2022) explicó que la estrategia de cumplimiento tributario que aplica esta institución pone foco en aquellas temáticas y sectores con

⁹ Pávez. (2005)

¹⁰ Dirección de Presupuestos, resumen informe de finanzas públicas tercer trimestre 2020.

¹¹ Pávez. (2005).

mayor impacto en el sistema tributario y que el trabajo desarrollado hasta ahora hizo posible que, a pesar del contexto marcado por la emergencia sanitaria, tanto en el año 2020 como en 2021, se lograra mantener la tendencia a la baja en la reducción de la evasión del IVA.

Es así como en 2016, este indicador alcanzaba el 21,8%, cifra que se redujo a 20,9% en 2019. En 2020, en tanto, disminuyó a 19,0%, equivalente a 3,5 billones de pesos. Esta baja representa 1,9 puntos porcentuales respecto al 2019 y de 3,1 puntos si comparamos con 2018.

“Esta disminución en la tasa de evasión del IVA se debe a que las acciones implementadas por nuestro Servicio, para el control de este impuesto, entre otros factores, han hecho posible una variación en la recaudación efectiva superior a la variación del consumo de los hogares”, explicó.

Del mismo modo, el Director del SII afirmó que esta mayor recaudación obedece a acciones estructurales impulsadas por el Servicio, que han buscado hacerse cargo de las características de los nuevos modelos de negocio que se abren paso, por ejemplo, en el marco de la Economía Digital. “La pionera implementación de la propuesta de Declaración de IVA y de la Factura Electrónica fue un factor clave, al que en la actualidad se suma la obligatoriedad de la Boleta Electrónica, que ya está empezando a mostrar sus resultados y que esperamos se reflejen en continuar reduciendo la evasión, porque eso es lo que nuestra sociedad requiere para continuar avanzando hacia un desarrollo centrado en las personas”, relevó.

Otros resultados destacados por Barraza se refieren a la recaudación lograda con la implementación de la Boleta Electrónica, que solo durante el primer semestre de 2021 alcanzó más de 222 millones de dólares, lo que representa un avance del 85% respecto de la meta establecida en el informe Financiero para todo el año, a lo que se suman los 274 millones de dólares, alcanzados el mismo año gracias a la aplicación del IVA a los Servicios Digitales.

Como sucede con la generalidad de los impuestos, aquello recaudado por el IVA, se destina al patrimonio común de la nación, sin tener un destino determinado a priori. Los impuestos deben ingresar a las rentas generales del Estado, para así poder responder a las necesidades de toda la sociedad, mediante el posterior gasto social.¹² Es decir, lo recaudado por concepto de tributos, es usado por el Estado para mejorar, en la medida de lo posible, la calidad de vida de todas las personas, lo cual debe tener un énfasis claro y lógico en los sectores más necesitados. Es así como se financian actividades como la educación, la salud pública o la investigación.

Por otro lado, también se deben analizar las dos caras de la moneda. Es un tributo que funciona perfectamente y recauda gran cantidad de fondos para el patrimonio común de la nación (y el posterior gasto social del Estado), pero hay que señalar también y hacer hincapié en lo gravoso que este impuesto puede ser para los sectores sociales más vulnerables. El IVA en Chile es un blanco frecuente de críticas en cuanto a la “regresividad” que induce cuando su diseño supone una tasa uniforme aplicada sobre la generalidad de bienes y servicios, que no contempla tasas reducidas, donde las exenciones son relativamente limitadas, y en el que prácticamente no existen mecanismos de simplificación o exclusión para los sectores más necesitados.

En países que exhiben altos grados de desigualdad, como Chile, esta crítica se torna recurrente a la hora de proponer reformas, recordemos que hace muy poco (2021), debido a los efectos económicos de la pandemia, mientras el Gobierno evaluaba eliminar algunas exenciones, en la cámara de Diputados se discutía sobre impuestos a los altos patrimonios (el denominado proyecto de “Impuestos a los super ricos”) este proyecto recogió la propuesta de parlamentarios oficialistas que plantea una rebaja del IVA transitoria a un conjunto de productos y servicios y que fue la única que recabó respaldo

¹² Cfr. *Cea Egaña (2004) p. 472.*

transversal. Dicha propuesta consiste en un IVA menor para una canasta de productos y servicios durante 2021-2022 con la única finalidad de aliviar el gasto en la pandemia a los grupos medios y vulnerables.

Noción de potestad tributaria:

La potestad tributaria siempre se ha definido como el poder del Estado para establecer y regular tributos¹³, y se trata sencillamente de una aplicación particular del poder general del Estado a un sector determinado: La imposición.¹⁴ En efecto, la doctrina más autorizada ha apuntado que la potestad financiera constituye uno de los aspectos del poder de imperio del Estado¹⁵, una expresión, en último término, de su soberanía¹⁶. Como consecuencia de esta condición, entre las características más notables de la potestad tributaria, se encuentran la irrenunciabilidad, que de alguna manera se ve matizado por la cláusula de invariabilidad tributaria pactada en algunos contratos leyes; la imprescriptibilidad, lo que no quiere decir que las acciones por crédito tributario no prescriban, sino que el poder del Estado para imponer y regular tributos no se extingue por el transcurso del tiempo; es abstracta, pues existe antes de su ejercicio o de su transgresión y aparece dirigido a una colectividad y no a un destinatario concreto y; es eminentemente territorial, aunque la imposición a los nacionales y ciudadanos

¹³ BERLIRI, A. "Principios... Volumen II", p. 159

¹⁴ HENSEL, Albert. *Diritto Tributario. Traducción propia desde el italiano. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1956, p.27*

¹⁵ GIANNINI, A.D. *ob. cit.*, p.94

¹⁶ PÉREZ DE AYALA, J.L. – GONZÁLEZ, E. *ob. cit.* p. 124

residentes en el extranjero es una destacable excepción¹⁷. Como se afirma, la potestad tributaria no es excepcional ni temporal, por el contrario, será perpetua e ininterrumpida, y sólo se extinguirá cuando el poder del Estado lo haga. El Estado ejerce su potestad tributaria estableciendo, mediante la ley, que ocurrido un hecho indicativo de capacidad contributiva y que es atribuible a un sujeto, se genere la obligación de este sujeto de pagar una suma de dinero determinada o determinable conforme a los parámetros establecidos por el propio legislador. Es decir, el Estado, en cuanto titular de la potestad tributaria, no tiene ningún derecho de crédito hacia los ciudadanos: éste surge solamente después del ejercicio de esa potestad, o sea, cuando el ente, valiéndose de la misma, aplica un determinado tributo¹⁸. Definitivamente, potestad tributaria no implica crédito tributario, sino hasta la ocurrencia del hecho que el legislador ha fijado como presupuesto del nacimiento del tributo por ser –normalmente- indicativo de capacidad contributiva. Es metodológicamente correcto hacer notar los aspectos jurídico-Constitucionales contenidos en la referencia a la potestad tributaria. Nuestra Constitución Política declara en su artículo 5° primer inciso que *“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”*. Del inciso citado se extrae que quien detenta el poder político y por extensión el tributario es la Nación. Es ésta quien delega el ejercicio de la soberanía a las autoridades encargadas de la dirección del Estado. La propia Constitución establece que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común¹⁹. La

¹⁷ CABALLERO ORTIZ

¹⁸ MASSONE PARODI, P. ob. cit., p. 28

¹⁹ Constitución Política de la República, artículo primero, inciso tercero, primera parte

noción de “Bien Común” debe ser entonces el principio básico que se encuentre detrás del ejercicio de la potestad tributaria que por mandato soberano la autoridad financiera tiene por deber. El Ente público para cumplir su cometido de promover el “Bien Común” requiere, como es de suponer, una cantidad enorme de recursos, tanto humanos como materiales, y más primariamente, recursos económicos con que financiar la obtención de los anteriores. Sin ir más lejos, la búsqueda del “Bien Común” se expresa, por ejemplo, en la promoción de la vida, la prosperidad y la civilización de la Nación²⁰. El medio material para concretar esta noción consistirá en la erogación de gastos públicos que serán de una variedad inagotable. Defensa exterior y orden interno –las más clásicas-; atención sanitaria, instrucción, obras públicas y desarrollo económico. No obstante, la idea de “Bien Común” es un concepto abierto que sufrirá variaciones con el paso del tiempo y estará sometido al juicio de las diversas corrientes políticas prevalecientes²¹ y las circunstancias precisas que rodeen a una Nación determinada. Por este motivo, el “Bien Común”, conforme al criterio de las autoridades mandatadas para el ejercicio de la soberanía, podrá buscarse mediante múltiples expedientes, muchas veces diferentes a la simple recaudación de ingresos para el Estado. Así, por ejemplo, el medio de promoción del bienestar social puede radicar en un periodo en la protección de la producción nacional mediante tributos a la importación, incentivos y franquicias tributarias para fomentar ciertas actividades económicas y el gravamen aumentado para actividades que se quieren restringir. Yendo un poco más allá, se puede afirmar que un impuesto regresivo no atenta contra los principios de la tributación, si conforme a la opinión de la autoridad financiera es un medio apropiado para conseguir el bienestar de la colectividad. En este orden de cosas, si la opinión del colectivo social

²⁰ GRIZIOTTI, *Benvenuto. Principios de Ciencia de las Finanzas. Traducción por Dino Jarach. Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959, 6ª Edición, p.13.*

²¹ *Ibídem*

es que, si un medio específico no es justo o idóneo al “Bien Común”, manifiesta una contradicción entre los criterios del pueblo, en quien residen esencialmente la soberanía, y sus representantes, quienes ejercen el poder, lo que hace intolerable la conservación del mandato soberano e impone la necesidad de la elección de nuevas autoridades.

Límites de la potestad tributaria “El ejercicio de la potestad tributaria se encuentra sometido a limitaciones, es decir, se trata de un poder reglado, con el afán de evitar discriminaciones y abusos de la autoridad impositiva. En palabras de Figueroa, estas limitaciones se han establecido “...en defensa de la propiedad que se grava, y de la propia potestad impositiva...”, pues “...el Estado debe imponer tributos de modo tal que el poder de imponer constituye el poder de conservar...; de lo contrario, el poder impositivo puede convertirse en la facultad de destruir...”

Límites Constitucionales: La primera limitación tiene un carácter jurídico, vinculada a ciertos principios incorporados a la Constitución Política del Estado. La otra limitación tiene relación con la comunidad internacional. Es preciso advertir que estas limitaciones se toman en consideración en el periodo formativo o preparatorio del ordenamiento tributario, por lo que deben ser considerados primeramente como presupuestos meta-jurídicos del sistema tributario y como ideales a tener en cuenta y respetar por el legislador. Luego, el hecho de que una norma tributaria se encuentre en oposición a estos principios es el presupuesto para el ejercicio de las medidas de impugnación que el propio ordenamiento jurídico contemple, sean plebiscitos, reformas derivadas de mociones parlamentarias o, caso contemplado en nuestra Constitución, el ejercicio de acciones constitucionales orientadas a derogar o suprimir una disposición legal.

Principios Constitucionales con incidencia Tributaria:

Los principios con incidencia tributaria son ciertos principios que configuran de manera justa y correcta un sistema tributario, son el principio de legalidad; principio de igualdad; principio de proporcionalidad, y principio de no afectación o de no confiscatoriedad²². Estos principios, se constituyen en un límite jurídico a la potestad tributaria del Estado, la cual le otorga la capacidad de exigir o modificar el pago de tributos. De esta forma se busca obtener una carga tributaria justa y equitativa.²³

Principio de legalidad.

El único mecanismo para la aplicación de tributos, o sus modificaciones o supresiones es la Ley. Nunca tendrán efectos retroactivos.²⁴ Esto significa que queda vedado a la autoridad administrativa tomar una decisión que modifique alguna carga tributaria. Este principio de legalidad incluiría el Decreto con Fuerza de Ley, por lo que la delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo no sería una violación al principio de legalidad.²⁵ En este caso de delegación de facultades, se realiza en el ejercicio de una potestad constitucional hacia el Poder Ejecutivo, a fin de facilitar la ejecución de la Ley. No hay dificultad en la aplicación de la Potestad Reglamentaria, siempre cuando no interfiera en el núcleo esencial reservado a la Ley.²⁶

Principio de Igualdad o Generalidad.

²² Cfr. Cea Egaña (2004) p. 471

²³ Cfr. Zavala (2003) p. 15

²⁴ Cfr. Cea Egaña (2004) p. 470

²⁵ Cfr. Zavala (2003) p. 16.

²⁶ Cfr. Avilés (2005) p. 130

De acuerdo con este principio, se debe respetar la igualdad entre las personas o entre situaciones idénticas, no realizando distinciones arbitrarias. Dicha igualdad no es absoluta, se reconocen diferencias razonables entre las personas o entre diversas situaciones.²⁷ Es de gran importancia este principio, dado que se debe reconocer que las distinciones entre diversas situaciones son coadyuvantes a la reducción de la brecha entre personas ricas y pobres, y de ninguna manera deben ser consideradas discriminaciones o distinciones arbitrarias.

Principio de Proporcionalidad

Para ser calificados de justos, los tributos deben ser adecuados a objetivos del bien común; deben ser razonables; y deben estar justificados.²⁸ El principio de proporcionalidad consiste en que “el tributo se va a establecer en atención al contexto social al cual se va a aplicar y, de esta forma, en ningún caso el tributo puede establecerse con el fin de gravar desproporcionadamente a los sujetos que caen en el hecho gravado”.²⁹

Principio de no Confiscatoriedad

Este principio se encuentra en estrecha relación con el principio de proporcionalidad, dado que los tributos no pueden tener un carácter confiscatorio, o privar excesivamente a las personas de sus legítimos intereses y derechos sobre sus bienes. Este principio se relaciona con el Artículo 19. N.º 24 de la Constitución Política de la República, relativo al derecho de propiedad.

²⁷ Cfr. Cea Egaña (2004) p. 471

²⁸ Cfr. *Ibidem*.

²⁹ Zavala (2003) p. 17

Considerando que el Estado tiene como objetivo principal promover el bien común, generando las condiciones que permitan el máximo desarrollo de las personas, entre los roles económicos del Estado están asegurar la provisión de los bienes públicos que la sociedad en su conjunto determine (por ej., seguridad nacional o puertos), mejorar la eficiencia económica a través de la corrección de las externalidades negativas (por ej. contaminación o congestión) y fomentar la equidad (por ej. salud o educación). Para el cabal cumplimiento de estos tres objetivos, el Estado requiere de recursos, los cuales se obtienen a través de los impuestos. Sin embargo, la búsqueda de estos objetivos presenta un dilema importante: los impuestos pueden ser una herramienta fundamental para mejorar la distribución del ingreso financiando una política social coherente con ello, pero también pueden tener efectos negativos importantes al desincentivar el ahorro, la inversión y el trabajo. Por tanto, se debe velar para que la recaudación genere la menor tensión posible en el funcionamiento de la economía. Coherente con los roles antes mencionados, la literatura considera las siguientes características como los principales atributos mínimos necesarios para una buena estructura tributaria: **Suficiencia**: la capacidad del sistema tributario para obtener los recursos necesarios para financiar los bienes públicos. **Eficiencia**: que genera mínimas distorsiones en los precios relativos, de forma de no afectar las decisiones de los agentes -como tratar de sustituir bienes gravados por aquellos no gravados, o incentivar la reducción o el término de las actividades gravadas- con su consecuente impacto negativo en el emprendimiento, la inversión, el ahorro y el empleo. **Equidad**: la distribución de la carga impositiva debe tener relación respecto de la capacidad de pago del contribuyente. Presenta dos dimensiones: i) **Equidad horizontal** se cumple cuando contribuyentes que reciben el mismo nivel de ingreso -independiente de la fuente- pagan la misma cantidad de impuesto; ii) **Equidad vertical** se cumple cuando las personas de mayor capacidad contributiva pagan proporcionalmente más impuestos. **Simplicidad**: para facilitar la

correcta declaración de los contribuyentes, reducir costos de cumplimiento y fiscalización, reducir la elusión y evasión.³⁰La importancia de que estos principios rijan todo ordenamiento tributario es tal, que toda herramienta que ayude a alcanzarlos es conveniente. Por consiguiente, la Constitución debe fijar las bases para a partir de ello construir un sistema tributario que permita cumplir con estos principios.

Sistemas de mitigación al impacto regresivo del IVA.

Se presentan distintas soluciones para el problema de la regresividad del IVA mediante la intervención sobre la base imponible, los porcentajes del impuesto, el alivio a los contribuyentes o una combinación de estas tres variantes.

Sistema Universal: La mayoría de los sistemas tributarios han introducido una respuesta común para contrarrestar le regresividad del IVA. El primer paso de esta intervención consiste en la identificación de bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos, los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los servicios de salud, educación y transporte. En el paso siguiente es eliminarlos de la base imponible como exenciones y/o introducir tasas múltiples (tasas más reducidas que el porcentaje general o incluso tasa cero) y aplicársela al conjunto de bienes y servicios identificados en la primera etapa. Este tipo de intervenciones tiene un carácter universal debido a que beneficia a todos los consumidores, independiente de su nivel de ingresos.

Solución Japonesa: a grandes rasgos este sistema parte con la identificación de la población a la cual se desea beneficiar y posteriormente se exime del impuesto a esta población cuando consume este conjunto acotado de bienes y servicios.

³⁰ Temas Públicos, N.º 1503 - 29 de julio de 2021

Solución Canadiense: El IVA canadiense tiene un porcentaje uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos, es decir adopta un enfoque mixto, combinando los elementos del sistema Universal con transferencia a los contribuyentes en función al estado civil, número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingresos del contribuyente. Esta transferencia se realiza en forma trimestral.

El IVA digital: Ainsworth (2006) examina la alternativa de combinar un IVA con características similares al que impera en la mayoría de los países de la Unión Europea con una dosis importante de tecnología. Esta propuesta la facturación y recaudación impositiva se realiza en tiempo real, las cuales serían desarrolladas por empresas proveedoras de Tecnología de Transacciones Certificadas, este sistema se complementaría con una tarjeta de identidad con información biométrica, la cual permite eximir a su tenedor del impuesto al momento de la transacción con un mínimo riesgo de fraude. Las compras realizadas por el grupo de beneficiarios que reciben estas tarjetas se gravarían con tasa cero, es decir no acumularían los pagos del IVA en sus etapas precedentes.

En julio de 2010, Alberto Barreix, Martín Bès y Jerónimo Roca publicaron un trabajo titulado *El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Este documento examina el papel desempeñado por el IVA en un sistema tributario moderno y se analizan alternativas para aumentar la recaudación mitigando el impacto regresivo de este impuesto. Se presenta una propuesta de generalización de la base tributaria compensada con una transferencia a los deciles más pobres de la población. Para poder implementar esta propuesta los autores proponen adoptar las metodologías de identificación de beneficiarios y entrega de beneficios que se emplean en los programas de transferencias condicionadas de ingreso aplicados exitosamente en la mayoría de los países de América Latina.

IVA Personalizado: Con el fin de contrarrestar la regresividad del IVA un gran número de países han comenzado a introducir políticas alternativas para incrementar la progresividad de este impuesto. Estas políticas otorgan nuevos tratamientos preferenciales de reducción de tasas de IVA, pero focalizados exclusivamente en una población objetivo. A estas políticas se les suele llamar políticas de IVA personalizado.

Esta Política del IVA personalizado es un concepto genérico que hace referencia a políticas de reintegro de los IVA pagados a ciertos grupos poblacionales y este reintegro puede ser total o parcial y puede ser estructurado como una devolución o como una compensación.

La diferencia entre una devolución y una compensación es que en el caso de una devolución el reintegro depende del IVA efectivamente pagado, mientras que en las compensaciones el reintegro es de un monto determinado, independiente del IVA efectivamente pagado.

El punto de partida de esta propuesta es generalizar la base imponible que elimina las exenciones de bienes y servicios que frecuentemente se introducen en la legislación impositiva a efectos de favorecer a los individuos de menores ingresos y que acaban favoreciendo en términos relativos a los deciles superiores de la población. Únicamente se mantienen las exenciones que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto y en algunos casos para asegurar la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.

Experiencias de algunos países

Colombia:

Para dar frente a los efectos de la emergencia causada por el Coronavirus el Gobierno Colombiano adelantó el esquema de la devolución del IVA. Como medida de apoyo

económico para los hogares más pobres.³¹ Actualmente alcanza a alrededor de un millón de estos hogares.

Estableció la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA en los siguientes términos:

"**Artículo 21.** Compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario. Créase a partir del año 2020 ***una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA)***, la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional. Esta compensación corresponderá a una **suma fija en pesos**, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en ***promedio pagan los hogares de menores ingresos***, la cual será transferida bimestralmente. Los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) podrá tener en cuenta aspectos tales como la situación de pobreza y de pobreza extrema y podrá considerar el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), o el instrumento que haga sus veces. El Gobierno nacional hará uso de los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de los recursos y podrá definir los mecanismos para hacer efectiva la compensación y controlar su uso adecuado. También podrá realizar evaluaciones del impacto de esta medida..."

³¹ <https://devolucioniva.prosperidadsocial.gov.co/#Documentos>

El programa fue estructurado como una compensación la cual brinda bimestralmente 75.000 pesos colombianos (Aproximadamente 22 dólares). De esta forma el programa colombiano es equivalente a un programa social de transferencia monetaria no condicionada, motivo por el cual es gestionado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entidad encargada de gestionar los principales programas sociales de dicho país. La administración tributaria de Colombia no cumple ningún rol en este programa.

Los hogares beneficiarios son seleccionados por el DNP, utilizando diversos criterios de focalización e información del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. El beneficio se entrega a través del sistema financiero, basándose en gran medida en infraestructura previamente existentes para el pago de otros programas sociales.

Argentina, Ecuador y Bolivia:

Otros programas de focalización de beneficiarios del IVA existen en Argentina, Ecuador y Bolivia. Estos programas además de beneficiar a una población objetivo, busca incentivar un mayor nivel de formalización de transacciones. Así, en vez de realizar una transferencia monetaria de suma fija como Colombia, los programas de Argentina, Ecuador y Bolivia condicionan la devolución de IVA a la existencia de transacciones declaradas a las respectivas administraciones tributarias.

El programa de Argentina está enfocado a jubilados, pensionados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo. Para incentivar la formalización de transacciones, se relaciona el monto de la devolución con el monto de compras realizadas con la tarjeta de débito que tenga asociada a su pensión o programa social.

El beneficio que se obtiene es el 15% de compras realizadas con dicha tarjeta de débito y se establece un monto máximo de devolución mensual por persona de 700 pesos (8,5

dólares) El programa de Ecuador, vigente desde el 2017, está focalizado en personas que presentan una discapacidad igual o superior a 30% según una calificación de autoridades sanitarias. La devolución del IVA aplica solamente para compras de bienes y servicios de primera necesidad adquiridos para el consumo personal. Para incentivar la formalidad, se requiere que el beneficiario presente al Servicio de Rentas Internas (SRI) una solicitud de reintegro, adjuntando las facturas autorizadas que sustenten el consumo personal. El monto máximo mensual de devolución es de US\$ 92,6. En 2018 existían aproximadamente 15 mil beneficiados.

El programa recientemente aprobado en Bolivia consiste en una devolución parcial del IVA a personas con ingresos mensuales menores a 9.000 bolivianos (aprox. 1.300 dólares). Para acceder a este beneficio las personas deben registrarse ante el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y el beneficio puede ser calculado de manera automática por el SIN en base a las facturas emitidas a nombre del beneficiario, o el beneficiario puede solicitar el reintegro, tras registrar ante el SIN las facturas comprobatorias de compra, El SIN luego deposita el reintegro en la cuenta bancaria del beneficiario. En las dos primeras semanas de inicio de este programa cerca de 4.000 bolivianos se registraron al programa.

El programa de Uruguay se implementó en el año 2012 y se encuentra focalizado en hogares de extrema vulnerabilidad y beneficiarios del programa Asignaciones Familiares (AFAM) Al igual que en los casos de Argentina y Ecuador, el programa de Uruguay también busca incentivar una mayor formalización de transacciones, condicionando el beneficio a las compras pagadas con la Tarjeta Uruguay Social (TUS) o con la tarjeta BPS prestaciones, las cuales son monederos electrónicos de programas sociales, donde el gobierno carga mensualmente o bimestral los beneficios de diferentes programas sociales.

Uruguay consiste en no cobrar impuestos al momento de pago con una de las tarjetas mencionadas. Por tal motivo. No existe una relación directa del beneficiario con la administración tributaria, pues es el vendedor quien hace una reducción en el precio final al momento de la venta, Esto implica que la relación con la administración tributaria es del vendedor y no del beneficiario. El beneficiario de la TUS alcanza a 80 mil personas mientras que el de BPS prestaciones a 120 mil hogares.

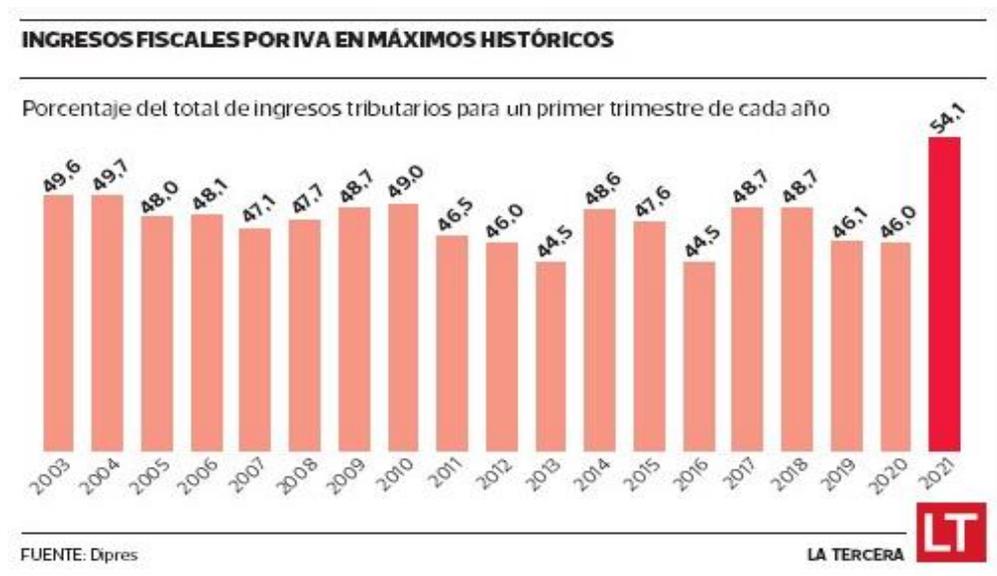
Es innegable que el actual sistema tributario necesita ajustes para acomodarse a las necesidades de las personas, y principalmente para reforzar la redistribución de la riqueza. De lo analizado en el capítulo precedente, se desprenden algunos conflictos en cuanto a esta problemática. Estos conflictos emanan principalmente con las características del IVA, como impuesto porcentual indirecto (debemos recordar que el IVA es el impuesto que más recauda en Chile, y que su tasa de evasión tiende siempre a cifras relativamente bajas). Existen sectores de la población con alto grado de vulnerabilidad social, y una reforma a la legislación tributaria que maneje estos supuestos, podría mejorar y potenciar la redistribución de las riquezas, logrando efectividad en el cumplimiento de la obligación, y colaborar en el gasto social, traduciéndolo en bienestar general.

Basta sólo una mirada general al actual sistema tributario, para poder detectar claramente las problemáticas con que cuenta el sistema, muchas de estas hacen clara alusión al IVA y a su funcionamiento. Se detecta, asimismo, un alto grado de efectividad del impuesto, acompañado de altos niveles de recaudamiento. El IVA es el impuesto más recaudador de Chile

Elementos a considerar para una eventual implementación en Chile:

Existen ciertos antecedentes que se deben considerar a la hora de discutir sobre el ideal del sistema tributario, a miras de una implantación del IVA personalizado. Existe un

elemento a considerar de carácter práctico, y un elemento de carácter teórico. En el primer elemento a considerar se debe dar especial atención al aumento de importancia del impuesto a la Renta de los últimos años. En el segundo elemento a consideración, se analizarán ciertas variantes esenciales a la hora de discutir sobre el sistema tributario.



Resalta inmediatamente a la vista la gran importancia que posee el IVA como impuesto recaudatorio, con cifras en promedio cercanas al 54%. Paralelamente, los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la Renta han aumentado

considerablemente, para el año 2019 y luego caer producto de la contingencia sanitaria.

Desde un punto de vista más teórico, serían tres variantes las sugeridas para discutir una reforma tributaria, la redistribución de los ingresos, los tributos progresivos, y el gasto social bien focalizado.³² El equilibrio entre estos supuestos, es un indicativo de estar haciendo las cosas de manera correcta. Tenemos como supuestos del sistema tributario la redistribución de la riqueza, además que es una consecuencia directa de las cargas impositivas. Luego los tributos progresivos colaboran con este cometido, gravando de mayor forma a quienes están posibilitados de recibir una mayor carga tributaria, y en caso contrario, gravar de menor forma a quienes no están preparados para asumir una carga tributaria mayor. Finalmente, el gasto social bien focalizado, para complementar el proceso.

Todo actuar del Estado debe orientarse hacia la búsqueda de la equidad, la cual se relaciona con la distribución de los ingresos. La forma más eficiente de recaudar fondos para las arcas públicas, y colaborar al gasto social es por medio de los tributos, siendo además una eficiente forma de redistribuir ingresos mediante un sistema tributario progresivo. Con aquellos fondos recibidos de los contribuyentes de mayores ingresos se puede solventar gastos sociales en beneficio de los más pobres.

En el caso de los tributos progresivos y el gasto social, se ha señalado que, gravámenes tributarios que consideren una tasa progresiva, no tendrían un impacto importante en la redistribución de la riqueza³³, dado que se debe considerar el impacto final, tomando en cuenta el gasto social que realiza el Estado para acortar la brecha existente entre los ingresos de las personas. A nuestro juicio habría un problema en entender así el sistema,

³² Agostini (2008) p. 10

³³ Cfr Engel (1998).

dado que dichos elementos no deben considerarse aislados, sino que son complementarios, formando un todo, el cual es el sistema tributario. Para realizar de buena manera un gasto social específico, debe considerarse y tenerse en cuenta los ingresos a las arcas fiscales por conceptos de tributos. Cuando a la persona de bajos recursos se le exige como carga tributaria una obligación que está en condiciones de cumplir sin sufrir un menoscabo, y, de la misma manera se le exige a una persona de mayores ingresos, una carga impositiva mayor, que esté en condiciones de cumplir, se lleva a efecto de manera correcta el principio de equidad y justicia entre las diferentes cargas impositivas. En este caso, la igualdad consistiría en pagar como tributo el monto que ambos grupos de personas estén en condiciones de pagar, no más, no menos.

Para cumplir de manera correcta con este planteamiento, debe considerarse que el gasto social debe ser bien focalizado, atendiendo a las necesidades reales de la población, que signifique beneficio y que se traduzca en un mejoramiento de las condiciones de vida de las personas más necesitadas. Esto no estaría ocurriendo en este momento en Chile, dado que muchos de los servicios prestados por organismos públicos son de precaria calidad. En los últimos años se ha visto marcado por problemas, en la educación pública, en la calidad del acceso a la salud pública, la investigación y producción nacional, de la mano de las empresas y de las Universidades, todo esto omitiendo la emergencia sanitaria de estos dos últimos años. Esto nos demuestra que existe una cierta desigualdad entre las personas, dejando entrever que la equidad se encuentra ausente en esta problemática.³⁴

En el último tiempo, la inclusión de Chile en los foros internacionales ha colaborado en generar estadísticas que nos señalen cual es nuestro lugar en la economía mundial, dejando, del mismo modo, entrever nuestras principales falencias. Así, se puede señalar

³⁴ Cfr. Chile21 (2011) p. 1

que “el tamaño del Estado en Chile, medido en términos del gasto del gobierno general como porcentaje del PIB, también está muy por debajo de los niveles de la OCDE. El nivel fue de 20,5% en 2007, comparado con el 46,05% del área euro de la OCDE.”³⁵

No se puede sostener que basta el gasto social para obtener una redistribución de la riqueza, sino que se debe considerar todo el proceso o mecanismo. Considerando aisladamente como suficiente el gasto social, nos percataremos que tampoco veremos mejorada la situación de los contribuyentes de menores ingresos, dado que se necesitan mayores ingresos en las arcas fiscales para solventar un gasto social que marque una diferencia significativa, y que colabore a la redistribución de la riqueza mediante la prestación de servicios y beneficios sociales, baja de tasas o subsidios a las personas de más escasos recursos. Se llega a la conclusión de que debe recaudarse una mayor cantidad de recursos, para afrontar los desafíos de la presente sociedad. Cuando consideramos el gasto social bien focalizado a la par de un sistema de tributación progresiva, no sólo no se afectará significativamente al contribuyente en una primera instancia, si no que mediante el gasto público se mejorará significativamente su situación. Aquí no se trata de elegir un camino el cual seguir, excluyente entre los dos supuestos, si no que el gasto público y la tributación progresiva son dos caras de una misma moneda: la moneda de la redistribución de la riqueza.

Lo anteriormente señalado se condice con el Artículo 1º inciso tercero de la Constitución Política de la República, en cuanto el deber del Estado se llevaría a cabo mediante la contribución a “crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”; e igualmente se condice con el Artículo 19 número 20 al señalar que debe asegurarse

³⁵ Ibídem p. 3

por el Estado, “la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley.

Reforma tributaria

Al hablar de reforma tributaria, no se está haciendo alusión a un mecanismo conflictivo, ni de difícil aplicación, sino todo lo contrario, en encontrar una solución equitativa y simple, que colabore a mejorar la situación de todas las personas. No hay algo perverso o extraño en hablar de la necesidad de una reforma, lo que se debe tener en cuenta es la posibilidad de mejoramiento de calidad de los servicios prestados por el Estado, y obtener el resultado de una redistribución efectiva de la riquezas e ingresos. Una reforma tributaria responde al producto del desarrollo de las sociedades, en que se debe ir haciendo frente a los nuevos desafíos sociales.

El actual sistema tributario debe encaminarse a perfeccionar cada día más en el sentido de convertirse en un sistema justo y proporcionado y confeccione el camino para la eliminación de las grandes brechas sociales. Este sistema justo se debe construir sobre la base de considerar a todos los sectores de la población, no entendiendo que se nos grave de igual forma, si no que el impacto que tenga esta carga pública sobre nosotros las personas, sea un impacto de carácter igualitario. Esto significa que, no por buscar la igualdad a ultranza, olvidaremos que el impacto sobre las personas de distintos tramos económicos es diverso. Esta distinción de ninguna manera debe considerarse arbitraria, dado que se encontraría razonablemente fundada en el entendido de que las brechas sociales deben tender a acortarse, y que debe alcanzarse un estadio en que todas las personas participen en la vida social con igualdad de oportunidades.

Lo anterior se ejemplifica en el hecho de que la Constitución Política no permite las diferencias arbitrarias, no así con diferencias que no sean arbitrarias, o con diferencias que tengan el carácter de justas. De aquí se deriva el axioma del deber del Estado de

tratar a los iguales como parecidos o iguales, y desigualmente a los sujetos o circunstancias diferentes.

Nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que “El principio de igualdad significa, como lo ha sostenido la Corte Suprema y este tribunal en el Rol N.º 53, que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuencialmente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes (...).”⁴² Y a mayor abundamiento, nuestra Corte de Apelaciones de Santiago, que “el principio de la igualdad ante la ley significa que todos quienes se encuentren en una misma situación fáctica deben tener idéntico tratamiento y ser considerados bajo un mismo espectro jurídico, y con ello salvaguardar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, sin establecer respecto de nadie diferencias arbitrarias.”³⁶

Para el correcto funcionamiento del sistema tributario, se debe poner especial atención a los principios con incidencia tributaria. Así podría por tanto configurarse un sistema justo y equitativo. Aplicando el principio de igualdad, haciendo correctas diferenciaciones, sin el carácter de arbitrarias, se colaborará al justo funcionamiento del sistema. Como determinamos, no se consideraría una diferenciación arbitraria, ya que se encontraría totalmente fundada en el entendido de colaborar a la redistribución de la riqueza, y colaborar por tanto con el mandato constitucional de la igualdad de oportunidades de todas las personas en el actuar de la vida nacional, como señala el artículo primero inciso final de la Constitución Política. La igualdad impositiva estaría compuesta por tres elementos constitutivos, la igualdad en sí misma, la proporción y la

³⁶ Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia 18 julio 1985, considerando N° 7, En Cea Egaña (2004) p. 133

justicia³⁷, realizando un trabajo de complementación entre los principios constitucionales de incidencia tributaria.

El principio tributario de proporcionalidad se complementa con el principio de igualdad, tributaria del Estado. Teniendo como finalidad clara la redistribución de la riqueza, debemos mantener tributos que respondan a esta finalidad específica, y así poder ser calificados de proporcionales. Como señalado en el capítulo anterior, debemos tener siempre presente la redistribución de la riqueza, para construir un sistema tributario más justo y equitativo. Asimismo debe ser una carga tributaria razonable, lo contrario a desproporcionado. En esta materia de proporcionalidad, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que “en materia de impuestos indirectos que gravan el consumo la desproporcionalidad o injusticia de la tasa del tributo es difícil de determinar, pues existen múltiples factores, todos de hecho, que inciden en su calificación (...) la capacidad de pago del contribuyente, la calificación del bien como de uso o de consumo habitual o de carácter suntuario o prescindible o, si con su imposición, se impide el desarrollo de una actividad económica.”⁴⁵

El impuesto indirecto que grava el consumo en nuestro país es por antonomasia el IVA. Aquí es donde nos encontramos con el problema de su aplicación, al gravar a todos los sectores por igual con una tasa proporcional. No se puede establecer a priori que es un impuesto manifiestamente desproporcionado o injusto, ello depende de poner sobre la mesa el problema, y así determinar su calificación. Estimamos que, si puede configurarse como desproporcionado o manifiestamente injusto, al tratar como igual a iguales y desiguales, gravando a grupos distintos de personas de la misma manera, sobre la base de una tasa proporcional. El IVA no cumple con los supuestos de igualdad, sin reconocer la diversidad de hechos o de situaciones de las cuales participan las

³⁷ Cfr. Tribunal Constitucional, Rol N° 203, Considerando 14º, En Cea Egaña (2004) p. 472.

personas. Esto al menos requiere de una distinción, que valore la diversidad de situaciones en que son parte las personas. Al reconocer la igualdad, se reconoce asimismo a la autoridad, la potestad de realizar distinciones no arbitrarias ni discriminatorias, las cuales deben ser utilizadas esencialmente para lograr el bien común, y la igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, el IVA, no considera la capacidad real de pago del contribuyente, exigiéndole al consumidor una carga adicional, muchas veces en bienes de consumo básico, habitual, urgente, o impostergable. A posteriori se podría considerar al IVA como desproporcionado, pues no hace frente a la problemática de la redistribución de la riqueza, si no que tiende a gravar en mayor medida a los sectores más pobres, los cuales destinan mayor parte de sus ingresos en bienes de consumo, y proporcionalmente les es más gravoso el impuesto en comparación a los sectores más acomodados. Para la aplicación de cargas tributarias se debe atender al contexto social, y a los destinatarios de la carga tributaria, lo cual es un camino a determinar como proporcional un impuesto en concreto, en consideración a los sujetos que, dada las circunstancias, cayeran en el hecho gravado.

El desafío es llegar a construir un sistema tributario que funcione sobre pilares de igualdad y proporcionalidad, considerando al IVA eventualmente como desproporcionado, y como señalado *ut supra*, se llegue al entendimiento de la dificultad de establecer un sistema que funcione sobre la base del IVA, determinando finalmente que este tipo de impuestos indirectos sobre el consumo, debe ser la excepción y no la regla general.

Situación del IVA

Es fundamental una correcta fiscalización para llevar a cabo la función tributaria. Los últimos años, el aumento significativo de la presencia fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos, denota el crecimiento del sistema tributario y de los ingresos anuales. La fuerte presencia fiscalizadora y la baja evasión del IVA, conjuntamente a su presencia de naturaleza recaudatoria, reafirman la preponderancia del IVA en el actual sistema tributario.

Finalmente, una rebaja significativa en el impacto primario del IVA al cargársele al consumidor final sólo puede ser efectiva si se hiciese una disminución considerativa a la cifra actual del impuesto, de 19%. Por otro lado, cualquier modificación significativa – del impuesto más importante de Chile – puede afectar negativamente a la cantidad de recaudación.

Mirada jurídica a la propuesta :

Si adoptáramos en nuestro país los tratamientos preferenciales de reducción de tasas de IVA, pero focalizados exclusivamente en una población objetivo debemos tener en cuenta los siguiente en la propuesta de norma:

Denominación del Impuesto e identificación de la norma a modificar:

La referencia debería efectuarse a la “tasa” del Impuesto al Valor Agregado, contenida en el artículo 14° del Decreto Ley N° 825 de 1974, del Ministerio de Hacienda, que establece, a beneficio fiscal, un Impuesto sobre las Ventas y Servicios.

Hecho gravado, beneficiado con la rebaja de tasa:

La nueva propuesta que reduce “el impuesto al valor agregado” a las “ventas y servicios” determinados artículos 8° del Decreto Ley N° 825 de 1974, por tanto debe ser modificada con las nuevas reducciones de tasas.

Objetos y servicios definidos como esenciales:

La norma debe contener el concepto y definición de “bienes y servicios esenciales” además de enumerar taxativamente dichos bienes y servicios.

Y por otro lado según lo analizado en este trabajo podríamos aplicar una tasa pareja a todos los bienes y servicios o subir esta tasa y dejar solo una canasta básica de consumo lo que mitigaría las críticas en cuanto a que estas rebajas significarían una disminución en la recaudación. Para esto también deberíamos modificar Decreto Ley N° 825 de 1974,

Si logramos a través de un aumento de tasa recaudar más ingresos o simplemente mantener los niveles actuales, para hacer efectiva la iniciativa de un IVA menos regresivo, lo que se debe hacer es “devolver” el dinero en un mecanismo de reintegro para las personas pobres que tienen que gastar más porcentaje de sus ingresos en los bienes básicos que los ricos.

Mecanismos de Devolución:

Devolución

Esta depende del IVA efectivamente pagado, consiste en una devolución parcial del IVA a personas con ingresos mensuales más bajos o menores de un monto determinado, Para acceder a este beneficio las personas deben registrarse ante el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el beneficio puede ser calculado de manera automática en base a las boletas emitidas a nombre del beneficiario, o el beneficiario puede solicitar la devolución, tras registrar ante el SII las boletas comprobatorias de compra, luego se

deposita la devolución en la cuenta bancaria del beneficiario. Esta podría ser mensual o bimestral.

Para esto en el contexto de una implantación jurídica podría utilizar es sistema impuesto por el Servicio de Impuestos internos amparado el primer inciso del artículo 54° de la Decreto Ley N° 825 de 1974: **las facturas, facturas de compra, guías de despacho, boletas de ventas y servicios, liquidaciones facturas y notas de débito y crédito que deban emitir los contribuyentes, consistirán exclusivamente en documentos electrónicos emitidos en conformidad a la ley, sin perjuicio de las excepciones legales pertinentes.**

Que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 4° bis de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, este podrá relacionarse directamente con los contribuyentes y éstos con el Servicio, a través de medios electrónicos, entendiéndose por tales aquellos que tienen capacidades eléctricas, digitales, magnéticas, inalámbricas, ópticas, electromagnéticas u otras similares. Los trámites y actuaciones que se realicen a través de tales medios producirán los mismos efectos que los trámites y actuaciones efectuados en las oficinas del Servicio o domicilio del contribuyente.

Resolución exenta del SII N° 17, del 31 de diciembre de 2020, establece en su letra c) La información de las ventas efectuadas por medios de pago electrónico será registrada por este Servicio en el Registro de Compras y Ventas del contribuyente. No obstante, lo anterior, de acuerdo a lo señalado en el artículo 64 del Decreto Ley N° 825, la responsabilidad de los datos contenidos en la declaración mensual y pago simultáneo de impuesto Formulario 29 corresponde al contribuyente, por lo que deberá velar que toda la información de sus operaciones se encuentre en el mencionado Registro, pudiendo modificarlo y complementarlo cuando corresponda.

Compensación

Trata de la devolución es de un monto determinado, independiente del IVA efectivamente pagado, para esto Chile cuenta con experiencia pues el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha entregado desde abril del 2020 diversos beneficios sociales de transferencia directa, con el fin de apoyar a las familias durante la crisis que ha traído consigo la pandemia.

Indicar los sujetos beneficiarios ejemplo de esto sería:

Beneficio dirigido para los hogares que cumplan los siguientes requisitos copulativos: (i) que integren el Registro Social de Hogares, definido en el decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, o el que lo reemplace; y (ii) que sus integrantes mayores de edad no perciban alguno de los ingresos señalados en el artículo 4, lo que se verificará a partir de la información declarada por el solicitante, para los casos indicados en los incisos segundo y cuarto del artículo 7, o de la última información disponible en el Registro de Información Social que establece el artículo 6 de la ley N° 19.949 que caracterice la situación socioeconómica del hogar, incluyendo los antecedentes proporcionados por el solicitante, para los casos indicados en los incisos primero y tercero del artículo 7.

Se necesita claramente una modificación a la Ley N° 21.395, de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2022 o una propuesta para ley de presupuesto 2023.

Para la implementación de IVA Personalizado en Chile, “se requiere un registro fiable de beneficiarios, que genera otro importante valor añadido: el conocimiento de los grupos vulnerables que facilita la adopción de medidas de carácter social más eficaces en Chile contamos con la encuesta de Caracterización socioeconómica CASEN EN PANDEMIA del año 2020 o Registro Social de Hogares.

Finalmente, también es posible implementar un impuesto al gasto en consumo disminuya radicalmente la regresividad del IVA. Este sería colocar un impuesto progresivo al gasto en consumo, para lo cual se puede aprovechar todo el aparataje desarrollado para el actual impuesto a la renta, incluyendo un tramo de gasto en consumo exento. Las personas deberían seguir declarando sus ingresos, y tendrían que adicionar la información sobre sus ahorros. La base de este impuesto sería la diferencia entre ingreso menos ahorro, lo cual indicaría el gasto en consumo. Este sería gravado con una estructura de tasas impositivas progresiva. Se dice que en Chile el actual impuesto a la renta se acercaría a la versión del impuesto progresivo al gasto en consumo, al ya estar excluyéndose de su base las principales fuentes de ahorro de los contribuyentes. Por ejemplo, los gastos tributarios del impuesto a la renta.³⁸

Conclusiones:

Como ha podido constatar, el modelo chileno de IVA ha evolucionado bajo una fuerte orientación hacia la eficiencia económica, la aplicación generalizada y neutral del impuesto, y la simplicidad.

Es desmedido y preocupante que el IVA cubra en cifras cercanas al 54% los ingresos fiscales por concepto de impuestos, siendo una de las cifras más alta de países integrantes de la OCDE¹⁸. El promedio de ingresos fiscales por IVA, en los países integrantes de la OCDE bordea el 32%. Esto significa que estamos gravando en sobremanera los bienes de consumo tanto de la población más vulnerable como de la población poseedora de riqueza, haciendo depender todo el sistema tributario en la

³⁸ Yáñez Henríquez, J. (2016). Tributación: Equidad y/o Eficiencia. Revista de Estudios

Tributarios, (12),pág.223-259.Consultado de

<https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/40412/41958>

posibilidad de gravar el consumo de bienes y servicio. Se puede considerar por tanto que el IVA sostiene todo el correcto funcionamiento de nuestro actual sistema tributario, dependiendo nuestro mayor o menor ingreso, de los fondos que efectivamente se pueden percibir por este medio.

Cualquier medida que se aplique para mejorar el actual sistema tributario, debe tener como base elemental, un análisis del IVA, pues se ha convertido en el impuesto más importante, tanto por su vertiente de eficiencia, como de recaudación.

Se hace necesario enfrentar los desafíos contemporáneos, en los cuales la redistribución de la riqueza ha demostrado ser una tarea esencial de los gobiernos. Para ellos requieren planes que, en su mayoría de las veces van de la mano del derecho, dado que la ciencia jurídica ha demostrado ser un mecanismo de moderación de actividades y herramienta para el cambio social. Estas facultades el derecho la realiza a través de su rama pública tributaria.

Para redistribuir ingresos, la herramienta más oportuna del Estado es su poder de imperio para aplicar impuestos. Estos deben lograr redistribuir la riqueza de las personas, y cuando esto no se logra, el Estado cuenta con la capacidad de reformar las situaciones para acomodarse a las nuevas necesidades de la ciudadanía. En concreto, estamos viendo que la redistribución de la riqueza no está funcionando de la manera correcta, por tanto, el Estado debe intervenir y mejorar el sistema, para lograr los fines que todos los ciudadanos consideramos que debe cumplir el Estado.

El impuesto a las ventas y servicios se ha convertido en el impuesto más importante en nuestro país, recaudando grandes cantidades de dinero, de fácil fiscalización, y gravando la circulación de la riqueza. Este impuesto no considera las situaciones personales de las personas, y grava a todos por igual. No atiende a principios jurídicos de proporcionalidad, pues no atiende al contexto social del contribuyente. Esto si ocurre

en el segundo impuesto más importante de Chile, el impuesto a la Renta, el cual cuenta con tasas progresivas, atendiendo al contexto social de los contribuyentes y gravándoles en tasas porcentuales que están capacitados para pagar. Por tanto, el impuesto IVA tiene un origen regresivo, y el impuesto a la Renta tiene un origen progresivo. El desafío actual del Estado chileno es que el sistema jurídico-tributario descansa sobre una base progresiva y no una base regresiva. Hoy sería regresiva, pues la recaudación, en mayor medida, depende de cuánto puede recaudar el IVA. En este momento surge la necesidad de una reforma tributaria, al origen del mismo sistema, asimilando la importancia de ambos impuestos como iguales, y en definitiva, aminorar la carga de los más vulnerables a través de un IVA personalizado. Este mejoramiento cuenta de dos etapas, la primera es el momento en que se paga el impuesto, y constituye un gravamen a los contribuyentes, y el segundo momento es el gasto social del Estado, que en su mayoría de las veces (y es correcto que así suceda) se gasta en sectores pobres.

Por ello se propone una reforma al origen del sistema tributario actual, desplazando la importancia del IVA, y cargándosela al impuesto a la Renta. El actual sistema tributario debe descansar en un impuesto progresivo, que grave a las personas atendiendo a cuanto realmente pueden pagar, vale decir respetando principios jurídicos de igualdad, proporcionalidad, y no confiscatoriedad. Debe existir un respeto total al contexto social en el cual se enmarque la persona o contribuyente. Las últimas reformas al sistema contaron con un aumento del impuesto a las empresas o primera categoría, provocando mayores recaudaciones por concepto de impuesto a la renta, acercándose rápidamente al IVA, sin producir efectos negativos: hubo nuevos contribuyentes de impuesto a la renta y se logró recaudar mayores fondos. Esta última reforma del año 2010 logró acercar dichos impuestos, y la actual necesidad es que la renta supere al IVA, para luego elaborar rebajas del impuesto a las ventas, que acerquen los productos básicos y de primera necesidad a los contribuyentes más pobres.

Bibliografía

1. Agostini, C. (2021). *IVA: exenciones y regresividad*. www.pulso.cl
2. Bárcena, Alicia., & Serra, N. (2012). *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?*
3. Barreix, A., Bès, M., & Roca, J. (2010). *El IVA Personalizado*.
4. Cáceres, R. (2021). *Devolución del IVA, cómo registrarse*. Gobierno de Colombia. <https://boliviainpuestos.com/devolucion-del-iva/>
5. Cavada, J. P. (2014). Aspectos básicos del Impuesto al Valor Agregado (IVA). *Biblioteca del Congreso Nacional*.
6. Cavada, J. P. (2014). *Tasas de IVA diferenciadas en países de la OCDE*.
7. Cavada, J. P. (n.d.). *Tasas diferenciadas de IVA en países de la OCDE Autor*.
8. Cuevas, P. (2020). Cómo lograr que el IVA afecte menos a las personas más vulnerables. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/noticias/periodismo-de-soluciones/como-lograr-que-el-iva-afecte-menos-a-las-personas-mas-vulnerables/2020-11-30/192717.html>
9. Dipres. (2021). Informe de Finanzas Públicas Cuarto trimestre 2020. *Dipres*.
10. Forbes Staff. (2020). OCDE aplaude la compensación del IVA pero pide mejoras. *Forbes*.
11. García, M. (2020a). *Libertad y Desarrollo Impuestos en Chile*.
12. García, M. (2020b). *Impuestos en Chile*.
13. Gómez, M. (2021). BID propone “personalizar” el IVA en vez de una rebaja general del impuesto al consumo. *Pauta*.
14. Hernández, L., & Redroban, S. (2021). *Impuestos y tecnología: Respondiendo a la regresividad del IVA* (Revenue Statistics). OECD. <https://doi.org/10.1787/0bbc27da-en>
15. INE. (2018). *Informe de principales resultados VIII encuesta de presupuestos familiares (EPF)*. www.ine.cl
16. Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, C. (2014). *Impuesto al Valor Agregado en países de América Latina*.
17. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021). *Informe desarrollo social 2020*.
18. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *DL 419 República de Colombia*.
19. OCDE. (2021). *Reformas de política económica 2021: Apuesta por el crecimiento PUBE*. <https://stat.link/6pcwub>
20. Rasteletti, A. (2021). IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria. *BID*.
21. Rutkowski, M., Garcia, A., Bull, G., Guermazi, B., & Grown, C. (2020). Responding to crisis with digital payments for social protection. *Voices*.
22. Agostini, Claudio. (2008): *Hacia una reforma tributaria para Chile: ¿Son intocables los impuestos?* [en línea]; [fecha de consulta: 20 diciembre 2011] <http://www.uc.cl/facteo/centromanuellarrain/download/agostini_impuestos.pdf> 5 pp
23. Aste Mejías, Christian (2007): *Curso sobre derecho y código tributario* (Santiago, Editorial LexisNexis) 605 pp.
24. Avilés Hernández, Víctor (2005): *Legalidad Tributaria: Garantía constitucional de contribuyente*. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 210 pp.
25. Cea Egaña, José Luis (2004): *Derecho Constitucional Chileno: Tomo II, Derechos Deberes y Garantías* (Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile) tomo II.

26. Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander; y Raddatz, Claudio (1998): *Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile* [en línea], [fecha de consulta: 20diciembre. <http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios4.htm> 12 pp.
27. Escobar, Ricardo (2012): *Alcances del debate tributario*. La Tercera, Santiago de Chile, 25 de marzo 2012.
28. García Vizcaíno, Catalina (1996): *Derecho Tributario: Consideraciones económicas y jurídicas*, tomo I: Parte General (Buenos Aires, Editorial Depalma) Tomo I, 397 pp.
29. OCDE (2010); Tax revenue by sector [en línea]: Tax revenue by sector: As a percentage of total taxation [fecha de consulta: 26 octubre 2011] <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-revenue-by-sector-2010_20758510-2010-table8>
30. Torres Claudio. (2012). Teoría general del IVA.
31. Escalona, Esteban “Historia de los Impuestos al Consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado.”
32. Cosciani, C. (1969) “El Impuesto al Valor Agregado” Ediciones De Palma, Buenos Aires,
33. Argentina.
34. Desai, M. y J.R. Hines (2002) “Value-Added Taxes and International Trade: The
35. Evidence”. International Tax Policy Forum.
36. <http://www1.law.ucla.edu/~taxpolicy/Documents/2005/Papers/Hines/VATs%20and%20trade%20>
37. [Desai%20Hines%20Jan%202005.pdf](#)
38. Páve, Patricia.(2005) “Un análisis del IVA en Iberoamérica a través de la experiencia chilena”
39. Navarro Enrique (2015). Notas sobre principios de derecho constitucional tributario.
40. Revista de Derecho Público, Vol. 70. Estudios de Derecho Constitucional.
41. Pascuali T, Matías (2019). Los impuestos en la Constitución. UDD.

