



ALEJANDRO MICCO AGUAYO
SUBSECRETARIO DE HACIENDA

IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Universidad de Chile
Santiago, 13 de abril de 2015.





AGENDA

1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



¿QUÉ SE QUIERE LOGRAR?

Sociedad que se quiere construir

- Es la primera pregunta que se debe realizar.
- Muchas veces la respuesta existe o la política pública se enmarca dentro de una definición estratégica mayor.

REFORMA TRIBUTARIA

- Alcanzar el desarrollo de forma inclusiva.
- Que el Fisco cuente con mayores recursos para poder financiar los gastos que una sociedad que se acerca al desarrollo demanda.
- Formar una sociedad más justa y solidaria en la que cada uno contribuya con lo que puede sin discriminación ni desigualdades. Equidad vertical y equidad horizontal.



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



¿CUÁLES SON LAS NECESIDADES?

En la práctica, para qué es la política pública

- Establecer qué necesidad pública se busca resolver.
- Definir cuál es el punto de partida.

REFORMA TRIBUTARIA

- Se consideró que se requería un aumento del gasto público de forma permanente para poder financiar distintas políticas sociales. Entre otras la reforma educacional.
- A medida que el país se vuelve más desarrollado surgen nuevas demandas ciudadanas y se relevan problemas que antes no eran prioritarios. El estado debe ser capaz de hacerse responsable y para ello contar con el financiamiento adecuado.



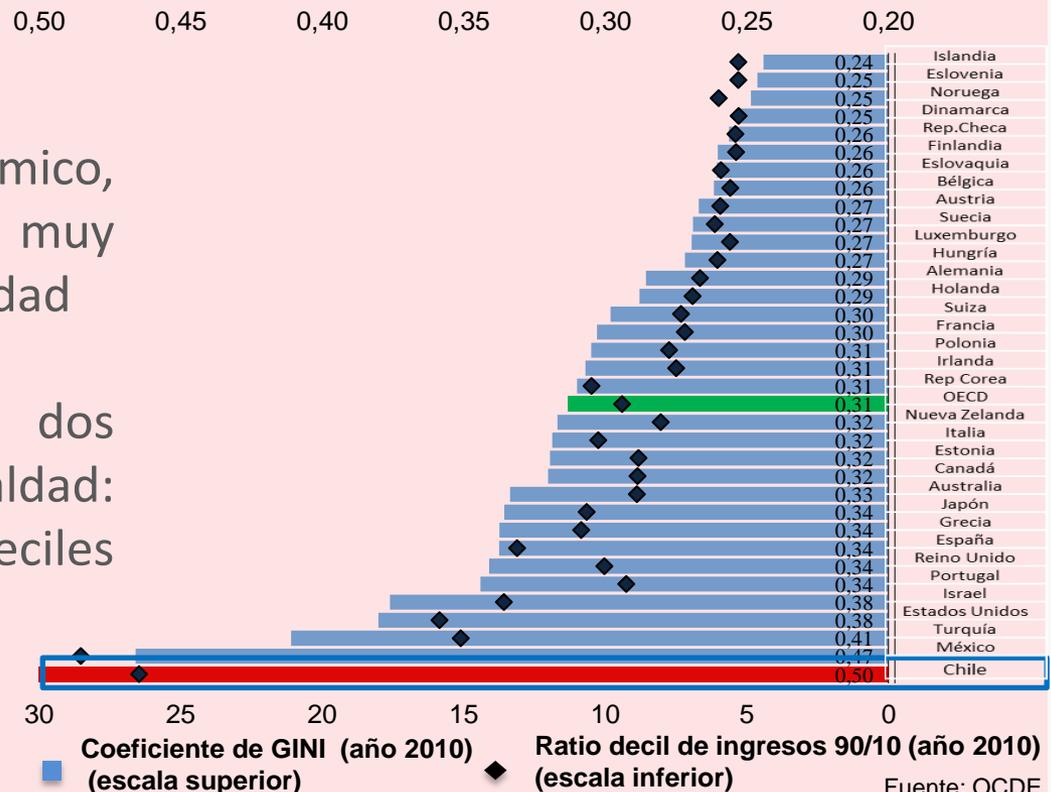
¿QUÉ CONDICIONES EXISTEN ACTUALMENTE?

Es decir, cómo se ha dado respuesta a la necesidad

- Es necesario conocer el mecanismo existente. Considerar las condiciones reales en que se implementa.
- Determinar en qué medida se satisfacen la necesidad actualmente.

REFORMA TRIBUTARIA

- Pese al crecimiento económico, Chile sigue teniendo muy elevados niveles de desigualdad
- Esto se aprecia en dos indicadores de desigualdad: índice de Gini y ratio deciles (D90/D10).



Fuente: OCDE.



¿QUÉ CONDICIONES EXISTEN ACTUALMENTE?

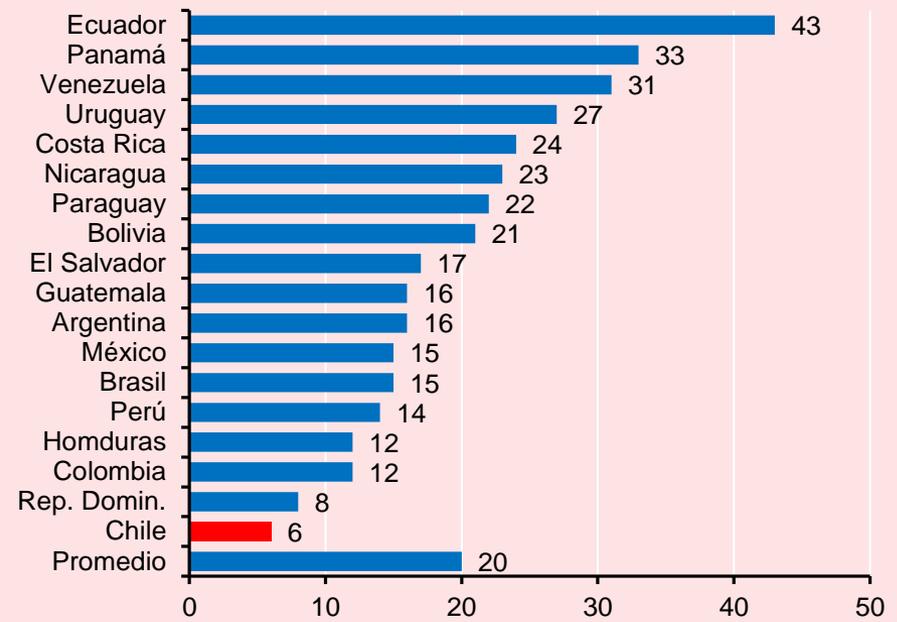
Es decir, cómo se ha dado respuesta a la necesidad

- Es necesario conocer el mecanismo existente. Considerar las condiciones reales en que se implementa.
- Determinar en qué medida se satisfacen la necesidad actualmente.

REFORMA TRIBUTARIA

- Además, la desigualdad se ha vuelto un tema de primera prioridad para la ciudadanía.

¿Cuán justa es la distribución de la riqueza? (% Justa + Muy Justa)



Fuente: Latinobarómetro 2011.



¿QUÉ CONDICIONES EXISTEN ACTUALMENTE?

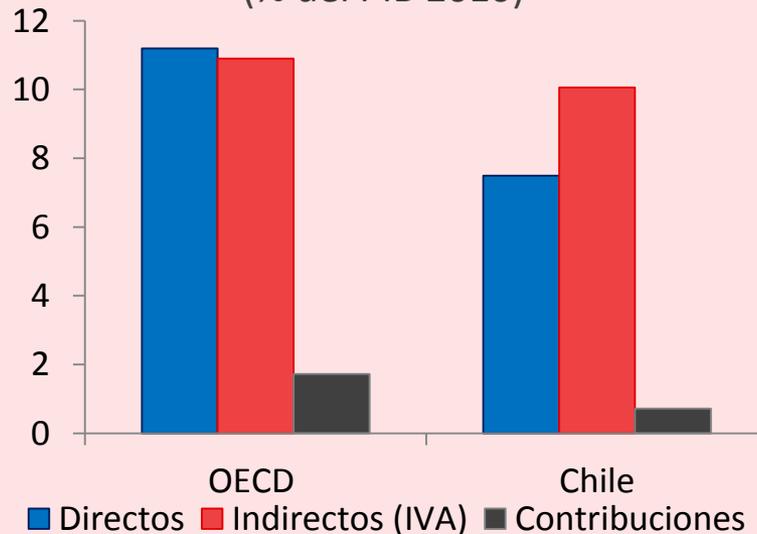
Es decir, cómo se ha dado respuesta a la necesidad

- Es necesario conocer el mecanismo existente. Considerar las condiciones reales en que se implementa.
- Determinar en qué medida se satisfacen la necesidad actualmente.

REFORMA TRIBUTARIA

Estructura tributaria Chile v/s OCDE

(% del PIB 2010)



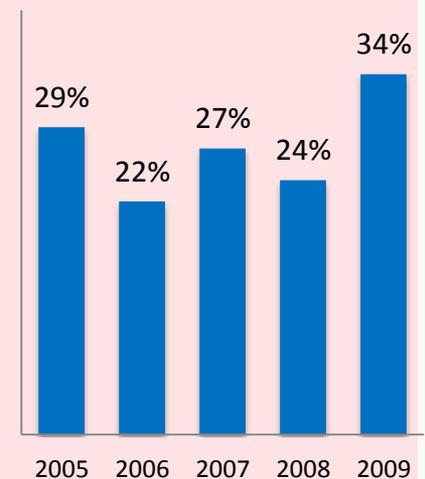
Fuente: OCDE y DIPRES.

Tasas de evasión tributaria

IVA



1er Categoría



Fuente: Jorratt (2012) y SII



¿CUÁL ES LA CAPACIDAD DE HACER CAMBIOS?

Considerar posibilidades de acción del sector público

- El diagnóstico debe considerar las capacidades del sector público y las instituciones que implementen la política.
- No siempre se puede alcanzar el óptimo, tener criterio de realidad.

REFORMA TRIBUTARIA

- Realizar un cambio radical del sistema tributario es complejo. La institucionalidad pública tiene cierta inercia y un modo de hacer las cosas.
- El sistema tributario completo considera diversos organismos públicos (SII, Tesorería, Aduanas, y otros) que requieren ser coordinados para realizar cambios.
- En los servicios hay recursos físicos y humanos limitados. Asimismo, el Estado tampoco puede disponer de recursos ilimitados para implementar una política.



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



¿QUÉ SE PUEDE HACER?

En el contexto local, cuál es la respuesta posible

- La política que se implemente se basa en una solución con recursos nacionales a problemas nacionales. Se puede hacer aquello que se acomoda a la realidad local.

REFORMA TRIBUTARIA

- En una reforma tributaria que busca aumentar la recaudación lo central es cual es la tasa de impuesto y cual es la base sobre la que se calcula.
 - Posibilidad de aumentar la tasa de impuesto a la renta, particularmente en las empresas (1era Categoría).
 - Posibilidad de cerrar brechas de elusión y evasión aumentando la base imponible.
- Posibilidad de realizar procesos de modernización institucional en los servicios públicos centrales.



GRADUALIDAD

Diseñar una implementación por etapas

- Definir una línea de trabajo con tareas específicas y sus hitos.
- Seguimiento de las medidas paso a paso.

REFORMA TRIBUTARIA

Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Primera Cat.(21%) y PPM • Depreciación PYME • Crédito activo fijo (8%) • Nuevo beneficio ahorro personas • Otras normas renta • Impuesto al Tabaco • Impuesto a Bebidas • Subdirección apoyo al contribuyente • Facultad de imperio TTA • Impuesto Vehículos Nuevos • Exención de IVA Bomberos 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Primera Cat. (22,5%) • Sistema del FUT • Régimen pago FUT • Nuevo 14 ter Mipyme • Tributación internacional • Crédito activo fijo (6%) • Trazabilidad tabaco • Cambio de sujeto IVA y ampliación plazo de pago • Crédito IVA construcción • Código Tributario (GAAR) • Ordenanza de aduanas • Declaración rentas exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Primera Cat. (24%) • Renta efectiva explotación bienes raíces • Renta Presunta • CFC rules • IVA a venta habitual inmuebles • Ampliación plazo pago IVA • Crédito a la construcción • Impuesto timbres y estampillas • Nueva institucionalidad para la inversión extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Primera Cat. (25%) o (25,5%)* • Nuevo sistema de tributación a la Renta atribuido y Semi – Integrado • Normas sobre ganancia de capital • Crédito a la construcción • Impuesto a emisiones contaminantes • Tributación de Fondos Mutuos e Inversión

* Durante el año 2018 para el sistema semi integrado la tasa de primera categoría será de 27%



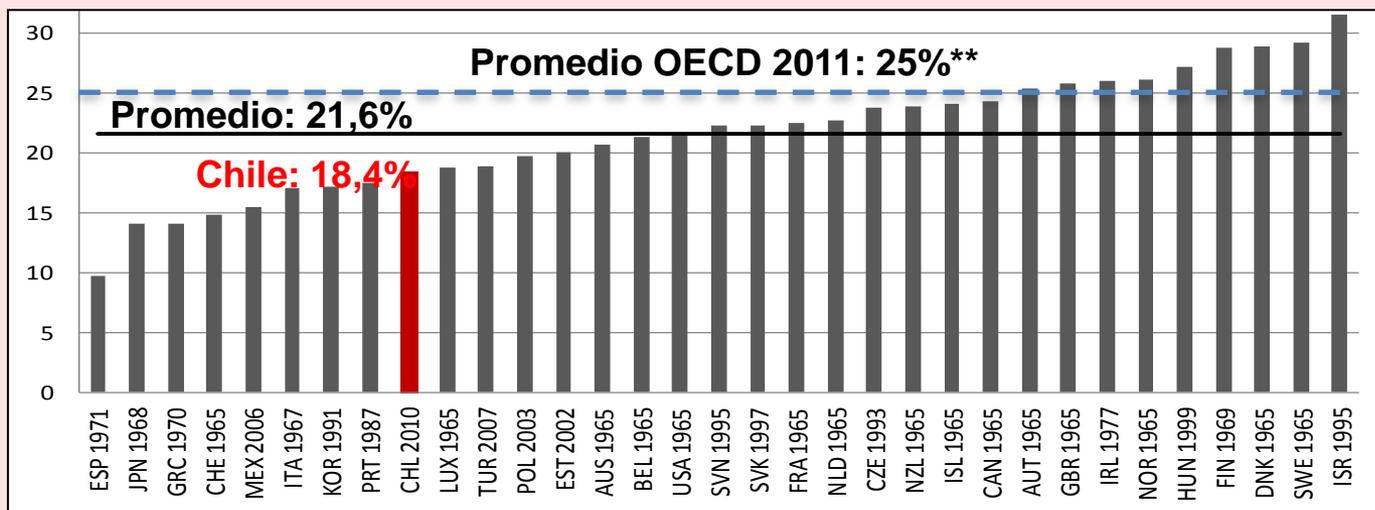
¿CUÁL ES LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL?

Revisar qué se hace en el mundo

- Es necesaria y recomendable una mirada a la situación en otros países que sirva de comparación y aprendizaje.

REFORMA TRIBUTARIA

Carga tributaria sobre PIB países OECD con similar PIB per cápita de Chile en el 2010*



Fuente: OCDE y WDI.

*Excluye seguridad social. Para Chile se considera un 33% de las utilidades tributables de CODELCO. El año promedio en que los demás países tenían un PIB per cápita similar al de Chile es 1977.

**Para el 2012 hay información comparable de 29 de los 34 países de la OECD. El promedio de la carga tributaria ese año es 26%.



MEJORES PRÁCTICAS

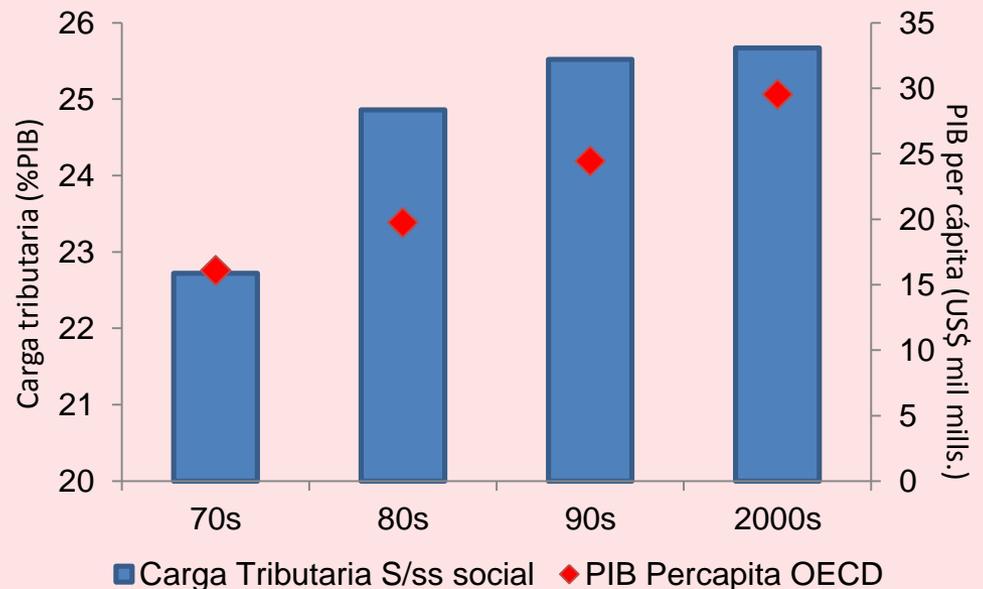
Aplicar normas y estándares probados

- Generalmente existen recomendaciones internacionales sobre cómo diseñar e implementar algunas políticas.
- Existen distintos niveles de éxito en las políticas entre países.

REFORMA TRIBUTARIA

- A medida que los países crecen, sus cargas tributarias también lo hacen.

Carga tributaria y PIB per cápita de países OECD



Fuente: OECD y Penn World Tables (PWT)



MEJORES PRÁCTICAS

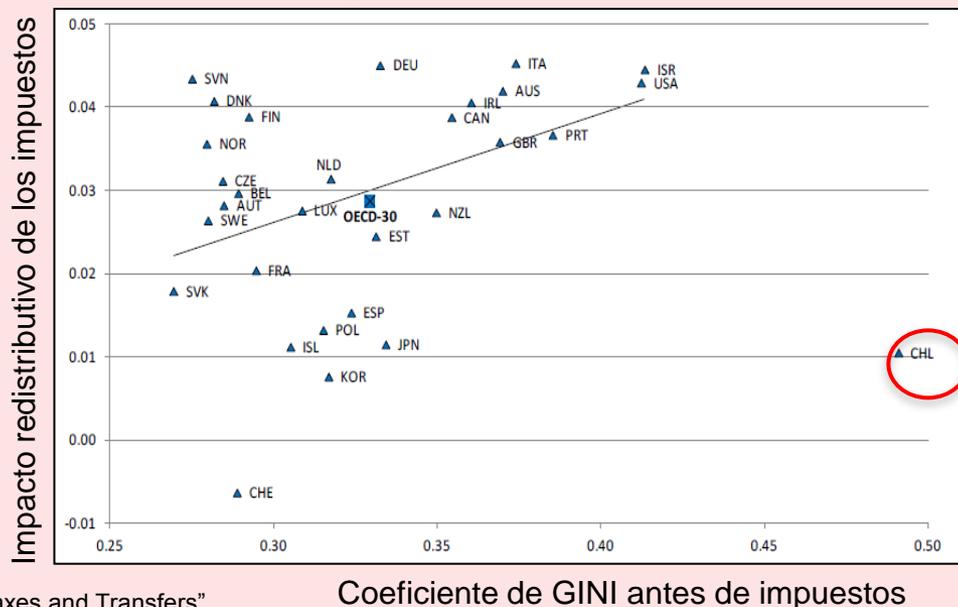
Aplicar normas y estándares probados

- Generalmente existen recomendaciones internacionales sobre como diseñar e implementar algunas políticas.
- Existen distintos niveles de éxito en las políticas entre países.

REFORMA TRIBUTARIA

- A diferencia de los países de la OCDE, en Chile el sistema tributario prácticamente no mejora la distribución del ingreso.

Carga tributaria y PIB per cápita de países OECD



Fuente: OECD (2012) "Income Inequality and Growth: The Effects of Taxes and Transfers"



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación

OBJETIVOS

Trabajo desde lo más grueso al detalle

- Plantear objetivos claros, alcanzables y medibles.
- Revisar en detalle las implicancias de cada aspecto.

REFORMA TRIBUTARIA

1. Aumentar la carga tributaria en 3% del PIB, para financiar con ingresos permanentes gastos permanentes de la reforma educacional, de otras políticas del ámbito de la protección social y el cerrar el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.



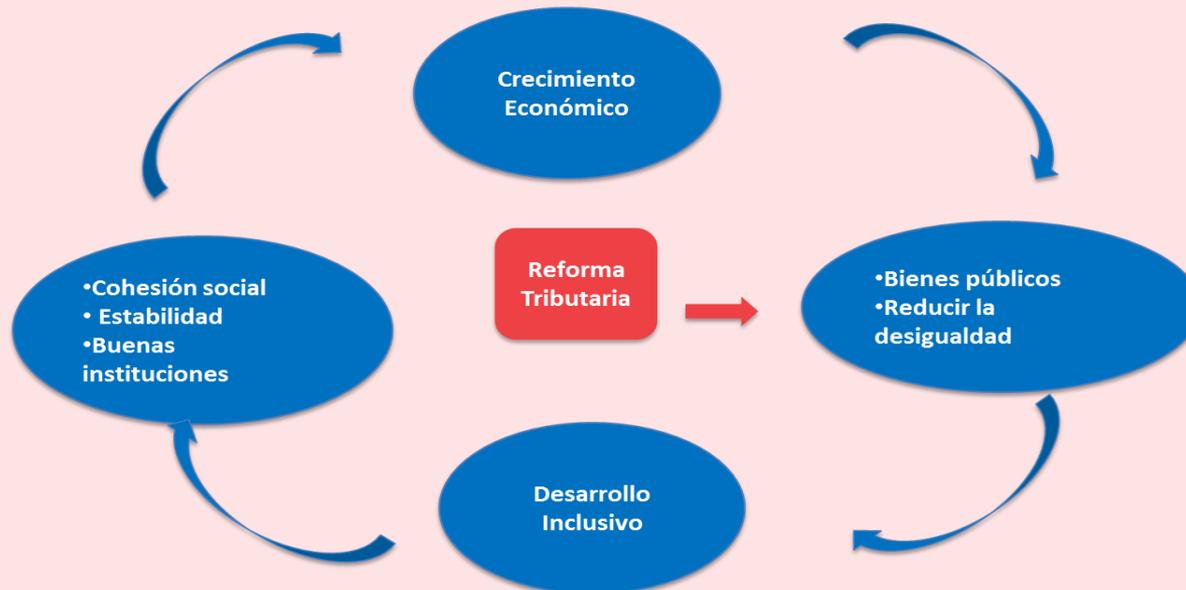
OBJETIVOS

Trabajo desde lo más grueso al detalle

- Plantear objetivos claros, alcanzables y medibles.
- Revisar en detalle las implicancias de cada aspecto.

REFORMA TRIBUTARIA

2. Avanzar en equidad tributaria mejorando la distribución del ingreso





OBJETIVOS

Trabajo desde lo más grueso al detalle

- Plantear objetivos claros, alcanzables y medibles.
- Revisar en detalle las implicancias de cada aspecto.

REFORMA TRIBUTARIA

3. Introducir nuevos y más eficientes incentivos de ahorro a la inversión

- Término del FUT
- Regímenes tributarios pensando en distintos tamaños y necesidades de las empresas.
- Incentivo a la inversión específico para la Mipyme.



OBJETIVOS

Trabajo desde lo más grueso al detalle

- Plantear objetivos claros, alcanzables y medibles.
- Revisar en detalle las implicancias de cada aspecto.

REFORMA TRIBUTARIA

4. Nuevas medidas para combatir la evasión y elusión

- Se establece una cláusula general anti elusión contenida en el Código Tributario.
- Se establece un procedimiento jurisdiccional ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
- Nuevas atribuciones, recursos y dotación para el SII y Aduanas.



DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En qué consiste la política

- Especificar el contenido de la política, redactar documentos, preparar el material que sustenta las medidas.
- Preparar el proyecto de ley.

REFORMA TRIBUTARIA

Resumen de los aumentos en recaudación

Concepto	Monto	Porcentaje del PIB
Alza impuesto a la renta	US\$ 4.200 MM	1,5%
Impuestos correctivos e indirectos - Incentivos a la inversión	US\$ 2.730 MM	1,0%
Disminución de la elusión y evasión	US\$ 1.370 MM	0,5%
Recaudación total	US\$ 8.300 MM	3,03%



DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En qué consiste la política

- Especificar el contenido de la política, redactar documentos, preparar el material que sustenta las medidas.
- Preparar el proyecto de ley.

REFORMA TRIBUTARIA

- La Reforma Tributaria introduce dos alternativas para la tributación de las empresas, asegurando la recaudación e incentivando el ahorro y la inversión con foco en el crecimiento económico.

Destino de las utilidades	Hoy	Reforma Semi integrado	Reforma Atribuido
Reinvertida o retenida	Tasa de 20%	27%	35%
Retirada	Tasa máxima de 40%	Tasa máxima de 44,45%	Tasa máxima de 35%



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Dependiendo de su magnitud, la política requiere de mayor tiempo de negociación y llegar a consenso.
- Explicación de objetivos y punto de partida.

REFORMA TRIBUTARIA

- Previo a que asumiera el gobierno no había acuerdo sobre la necesidad de una reforma. Se plantearon puntos clave para lograr esto:
 1. Factibilidad de implementar de manera relativamente expedita; importancia de validar el sistema al igual que el los 90s.
 2. Aumento de recaudación concentrado en los que más tienen.
 3. Evitar que mayor carga afecte la inversión y el crecimiento. No confrontar a quienes defienden el crecimiento económico.
 4. Ampliar las bases de recaudación reduciendo franquicias tributarias.
 5. Disminuir la evasión y la elusión que son injustas.
 6. No favorecer la concentración del ahorro ni la propiedad.

DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Dependiendo de su magnitud, la política requiere de mayor tiempo de negociación y llegar a consenso.
- Explicación de objetivos y punto de partida.

REFORMA TRIBUTARIA

- El proyecto ingreso al Congreso a 20 días de la instalación del Gobierno.



emol Economía

Noticias | Economía | Deportes | Cultura y Espectáculos | Tendencias y Mujer | Servi
 Portada | Noticias | Acciones | Fondos Mutuos | Finanzas Personales | Informe

● noticias ● web ● amarillas

Emol » Economía [Ver más noticias de Economía](#)

Presidente de Sofopa por Reforma Tributaria: "Ojalá no afecte la inversión y el ahorro"

Hermann von Mühlbrock señaló que se debe "analizar en detalle la 'letra chica', que es la parte importante a veces, más que la línea general".

Valor Futuro Lunes, 31 de Marzo de 2014, 11:40

RN y Amplitud expresan su preocupación ante reforma pero reafirman disposición al diálogo

Carlos Larrain, Joaquín Godoy y Alejandro Santana cuestionaron algunos puntos de la iniciativa del Gobierno, pero aseguraron que intentarán modificarlos en la discusión parlamentaria.

FRASES

"Esto no es una reforma tributaria, es un alza de impuestos".

Juan Antonio Coloma
Senador UDI.

"Vamos a votar a favor de la idea de legislar de esta reforma tributaria".

Francisco Chahuán
Senador RN.

DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Dependiendo de su magnitud, la política requiere de mayor tiempo de negociación y llegar a consenso.
- Explicación de objetivos y punto de partida.

REFORMA TRIBUTARIA

- En poco más de un mes la Cámara aprueba el proyecto. Incertidumbre.

LATERCERA

CPC pide a diputados más tiempo para discutir la reforma tributaria

Andrés Santa Cruz planteó los reparos del empresariado frente al mecanismo de depreciación instantánea y las mayores atribuciones del SII.

Grupo forestal CMPC evaluará revisar plan de inversión si avanza reforma tributaria

Los accionistas de la empresa aprobaron durante la junta anual un aumento de capital por hasta US\$250 millones para financiar principalmente inversiones en Brasil.



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Dependiendo de su magnitud, la política requiere de mayor tiempo de negociación y llegar a consenso.
- Explicación de objetivos y punto de partida.

REFORMA TRIBUTARIA

- Aumentan las críticas junto con el pase de la reforma al Senado.

Reforma la Reforma

Únete a Reformar la Reforma Tributaria

Concern	Percentage
Va a afectar negativamente a la clase media	57
Va a disminuir la oferta de empleos	55
Va a contribuir a disminuir la desigualdad	60

o Swett
Asociación de
Emprendedores de Chile, ASECH

GOLPE A LA PYME



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Llega el momento de salir del debate

- Definir los puntos centrales de la política que se deben mantener.
- Difícilmente se logra todo lo planteado en un principio.

REFORMA TRIBUTARIA

- Se redobla el diálogo.

Miércoles 2 de Julio, 2014

DIARIO FINANCIERO

☰ Dólar US: \$551,88
☰ UF Hoy: \$24.028,41
☰ UTM: \$42.178,00

Búsque

GREMIOS / LABORAL 26/06/2014

Colegio de Contadores respalda reforma tributaria pero hace observaciones a la renta atribuida

ACTUALIDAD 03/07/2014

Sofofa valoró el nuevo escenario en el que se está discutiendo la reforma tributaria

“Cuando uno tiene objetivos claros la herramienta es más fácil”. (Jorge Awad, Presidente ABIF).

“Aceptando el objetivo de la Reforma, nuestros reparos y dudas se refieren a los instrumentos, su diseño”. (Andrés Santa Cruz, Presidente CPC).



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Llega el momento para salir del debate

- Definir los puntos centrales de la política que se deben mantener.
- Difícilmente se logra todo lo planteado en un principio.

REFORMA TRIBUTARIA

- Se llegó a un acuerdo transversal en torno a los cuatro objetivos:
 1. Recaudar del orden de 3% del PIB.
 2. Reducir los espacios de elusión y evasión.
 3. Recaudación de forma más progresiva. Enfoque en la equidad.
 4. Mantener niveles de ahorro e inversión que sustenten el crecimiento económico.

DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Definir los puntos centrales de la política que se deben mantener.
- Difícilmente se logra todo lo planteado en un principio.

REFORMA TRIBUTARIA

- Tras dos meses de discusión se firma un protocolo de acuerdo transversal entre el gobierno, los parlamentarios y los partidos políticos.



LATERCERA

 IMPRIMIR

Bachelet destaca acuerdo por reforma tributaria: "Siempre dijimos que estábamos dispuestos al diálogo"

¿SABÍA UD. QUE...?

En Las Condes no hubo cacerolazo, hubo wotazo
Piero Zúñiga Corpea

THE CLINIC
ONLINE

Lorenzini critica acuerdo con la Alianza: "Se cambió el corazón de la reforma tributaria para volver a la política de los consensos"

viernes Toro Aguirre | 09 Julio, 2014 | Tags: Lorenzini, protocolo de acuerdo, Reforma Tributaria

22

COMENTARIOS



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Definir los puntos centrales de la política que se deben mantener.
- Difícilmente se logra todo lo planteado en un principio.

REFORMA TRIBUTARIA

- Con el protocolo mejora percepción de la reforma. Un mes después el gobierno realiza modificaciones al proyecto en línea a al acuerdo. El Senado aprueba el nuevo texto y luego se ratifica en la Cámara.

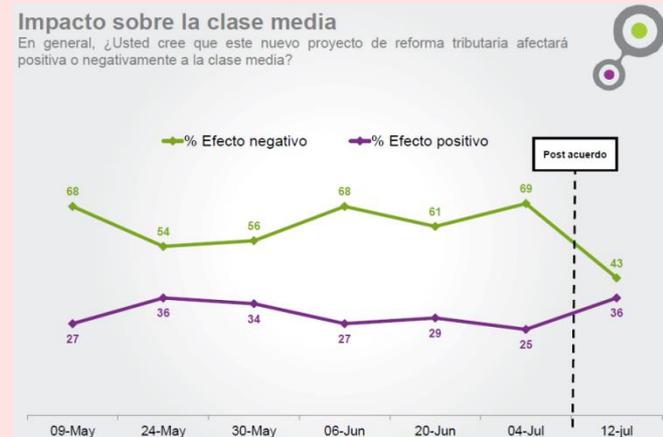
Evaluación Reforma Tributaria

En general, ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con el nuevo proyecto de reforma tributaria?



Impacto sobre la clase media

En general, ¿Usted cree que este nuevo proyecto de reforma tributaria afectará positiva o negativamente a la clase media?



DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN

Hay distintos intereses que compatibilizar

- Definir los puntos centrales de la política que se deben mantener.
- Difícilmente se logra todo lo planteado en un principio.

REFORMA TRIBUTARIA

- Finalmente, el 29 de septiembre, tras seis meses, la reforma se promulga.





1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



EL MOMENTO DE LA VERDAD

En la implementación se juega el éxito de la política

- Todo el diseño y el discurso se debe plasmar durante la fase de implementación y puesta en marcha.
- La implementación requiere planificar y adaptar de manera constante.

REFORMA TRIBUTARIA

- 12 Reglamentos/Decretos Supremos
- Un importante número de Circulares por parte del Servicio de Impuestos Internos, de las cuales ya se han dictado 16.
- El Servicio Nacional de Aduanas dictará 9 instrucciones en el periodo 2014-2015.
- Por su parte, la Tesorería General de la República dictará 6 instrucciones durante el período 2014-2015.



1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



LAS POLÍTICAS LLEGAN A LA CIUDADANÍA

Se requiere conocimiento ciudadano de las medidas

- Es fundamental transmitir lo que se hace, cuál es el objetivo, por qué y cómo se logra.
- Sin visibilidad, no se da por resuelta la necesidad.

REFORMA TRIBUTARIA

- En la Reforma Tributaria esto es particularmente difícil. Se conoce la existencia de una reforma, pero sus efectos son poco observables, se materializan por el mayor gasto en otras políticas.
- Los detractores colocaron un manto de dudas sobre la idoneidad de las medidas y efectos contraproducentes que es necesario despejar.
- Se realiza un importante esfuerzo por transmitir dos cosas:
 1. Los cambios implementados y entregar certeza al mercado.
 2. Explicar los beneficios para el cumplimiento tributario de las micro, pequeñas y medianas empresas.

LAS POLÍTICAS LLEGAN A LA CIUDADANÍA

Se requiere conocimiento ciudadano de las medidas

- Es fundamental transmitir lo que se hace, cuál es el objetivo, por qué y cómo se logra.
- Sin visibilidad, no se da por resuelta la necesidad.

REFORMA TRIBUTARIA

NO TE QUEDES FUERA DE LA REFORMA

SEMINARIO GRATUITO
PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA ORIENTADOS A LAS MIPYMES
 Dirigido a los profesionales contables de todo el país

TEMAS

- Postergación del Pago del IVA
- Depreciación Acelerada
- Régimen Simplificado de Tributación - Artículo 14 ter
- Crédito por Activo Fijo
- Pagos Provisionales Mensuales

FECHAS SEMINARIO

- 23 a 26 febrero | 18 a 21 hrs.
- 02 a 05 marzo | 18 a 21 hrs.
- 16 a 19 marzo | 18 a 21 hrs.

LUGAR Sedes del Colegio de Contadores de Chile a lo largo de todo el país
 Expositores invitados: Funcionarios expertos del SII

INSCRIPCIONES
seminarioreforma@chilecont.cl




Más información en chilecont.cl





1. Visión

2. Diagnóstico

3. Alternativas posibles

4. Objetivos concretos y diseño de la política

5. Discusión y negociación

6. Implementación

7. Difusión

8. Evaluación



¿CÓMO HA FUNCIONADO?

Revisar el cumplimiento de los objetivos

- Las políticas públicas están en constante revisión. Evaluar el cumplimiento de los objetivos, la comprensión y alcance de la política.
- Es importante contar con una revisión externa que valide las medidas.

REFORMA TRIBUTARIA

- Aun es pronto para evaluar el resultado de la reforma pues está en plena fase de implementación, el año 2018 entrará en régimen.
- En el cronograma trabajo se consideran dos tareas fundamentales:
 1. Evaluación del cumplimiento de los cuatro objetivos y especialmente la medición de la recaudación en forma incremental.
 2. Revisiones externas y sugerencias por parte del BID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional respecto a aspectos específicos de la Reforma.



ALEJANDRO MICCO AGUAYO
SUBSECRETARIO DE HACIENDA

IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Universidad de Chile
Santiago, 13 de abril de 2015.

