

LEGISLAR SIN DATOS: EL PROBLEMA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS CHILENAS

LEGISLATING WITHOUT DATA: THE PROBLEM OF CHILEAN TAX REFORMS

Comité Académico
Programa de Magíster en Derecho Tributario
Universidad de Concepción*

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de estas líneas editoriales es resaltar varios problemas detectados por los profesores del Magíster en Derecho Tributario de la Universidad de Concepción al estudiar las reformas sufridas por las leyes tributarias en las últimas décadas.

Dos consideramos son los problemas más graves, el primero demanda una solución urgente, que no parece estar fuera del alcance del Ejecutivo, a saber, la inexistencia de datos públicos y precisos sobre los ingresos tributarios. El segundo problema es la descodificación de la ley fiscal, y su resolución exige el esfuerzo mayor, debido a que requiere una revisión rigurosa de la ley vigente, para poder depurar los múltiples defectos que surgen de las constantes y apresuradas reformas¹.

En el primer número de esta revista, una destacada autora nos recordó que ya en 1933 la editorial de la *Revista de Derecho* de la Universidad de Concepción comentaba el lamentable estado de la legislación fiscal, que requería ser organizada de manera racional para que no infringieran los supremos postulados de la imposición, para luego exponer cómo nuestro país seguía en deuda con los principios superiores de la tributación, demostrando con casos concretos la lamentable falta de prolijidad jurídica en la preparación de las leyes.²

En octubre de este año, pudimos leer el informe conjunto del Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que describe la ausencia sistemática de datos sobre los gastos tributarios, lo que nos recordó las palabras de don Alejandro Dumay Deramond, quien en 1957, publicó un artículo en la *Revista de Derecho* de la misma casa de estudios, en el que daba cuenta que el informe de la Comisión General de Codificación Tributaria contratada por el Gobierno señalaba que “ni ahora, ni en el futuro próximo, se podrá contar con antecedentes suficientes para un trabajo completo, tanto por los defectos de la legislación actual como por la falta de estadísticas y otras informaciones”,³ a lo que se agregaba la constante dictación de leyes tributarias.

Resulta tan lamentable que 63 años después que el profesor Dumay Deramond escribiera esas palabras, sigamos sin contar con la información necesaria para poder evaluar las

* Rocío Cantuarias Rubio, Marcelo Matus Fuentes, Jorge Montecinos Araya, Gonzalo Vergara Quezada.

¹ A fines de la década de 1970 la profesora Elizabeth Emilfork resaltaba que la urgencia de la implementación de las políticas fiscales “no autoriza ni ampara la existencia de textos mal redactados, oscuros, que revelan precipitación y, en ocasiones, un deficiente manejo de la técnica legislativa”. EMILFORK SOTO, Elizabeth (1979): “Algunas reflexiones en torno a la formulación de las normas de derecho económico en los últimos tiempos” *Revista de Derecho Económico*, números 44-45, p. 165.

² VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2017): “La deuda histórica con los principios superiores de la tributación”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 37-47.

³ DUMAY DERAMOND, Alejandro (1957): “Breve comentario sobre el proyecto de Código Tributario”, *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 101, año XXV, pp. 543-548.

reformas tributarias, a pesar de que en la administración tributaria existe una subdirección dedicada únicamente a la realización de estudios, por lo que la así llamada *Comisión tributaria para el crecimiento* anunciada recientemente por el ministro de Hacienda, y formada exclusivamente por economistas,⁴ deberá enfrentar el mismo obstáculo antes señalado: la ausencia de datos objetivos.

Esta grave falencia ha implicado que las modificaciones a las normas fiscales operen de una manera más similar a la de los juegos de azar que a lo que se esperaría de un Estado eficiente, porque no existe información para que se puedan elaborar análisis objetivos de los efectos de las modificaciones que se proponen en la recaudación o sobre la actividad económica.

Así, cuando se hacen cambios radicales al sistema impositivo, como el ocurrido el 2014, ellos carecen de todo sustento, como se pudo comprobar cuando se declaró que “no se sabía en qué medida el FUT explicaba el *boom* de inversión que partió en Chile a mediados de los 80 o en qué medida fueron otras reformas, o del ciclo económico posterior a la gran recesión de 1982, en que la inversión creció rápidamente”.⁵

Es decir, vivíamos en un país que crecía, pero los expertos extranjeros no eran capaces de señalar los motivos –individuales o combinados– por los que ello ocurría.⁶ Sin embargo, como lo indicaron los expertos nacionales, tras décadas de estabilidad financiera,⁷ que permitieron a Chile sortear con éxito crisis internacionales,⁸ el Estado cayó en una política de déficit fiscales,⁹ en la que los intereses pagados para financiar políticas públicas cuya efectividad y eficiencia rara vez se mide,¹⁰ ha comenzado nuevamente¹¹ a mermar el presupuesto del país,¹² esto nos llevó al punto actual, en el que Chile no está preparado para enfrentar crisis nacionales y, menos aún, internacionales.

Considerando las profundas consecuencias para la economía de las constantes reformas aprobadas sin los estudios necesarios, que traen consigo incertidumbre jurídica que afecta de manera negativa a la población¹³ y al crecimiento,¹⁴ creemos necesario escribir estas líneas para hacer presente errores que serían evitables si se consideran algunos aspectos del sistema

⁴ Radio Bío Bío (2020): *Ministro de Hacienda presenta a expertos que conformarán «Comisión Tributaria para el crecimiento»*. En línea <<https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2020/10/23/ministro-de-hacienda-presenta-a-expertos-que-conformaran-comision-tributaria-para-el-crecimiento.shtml>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁵ Historia de la Ley N° 20.780, p. 311.

⁶ Fue citado un único estudio que no pudo determinar el peso de los impuestos entre las diversas causas del crecimiento del país posterior a 1983. HSIE, Chang-Tai y PARKER, Jonathan (2006): “Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom”, NBER Working Paper Series. En línea <<https://www.nber.org/papers/w12104>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁷ ARELLANO, José Pablo (2006) “Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile”, *Estudios Públicos*, N° 101, pp. 165-186.

⁸ ARELLANO MARÍN, José Pablo (2018): *¿Cuán preparados estamos para la próxima crisis de la economía internacional?* (CIEPLAN/Universidad de Talca).

⁹ Bío Bío (2018): *Administración de Bachelet cerró 2017 con el mayor déficit fiscal de los últimos 8 años*. En línea <<https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2018/01/31/administracion-de-bachelet-cerro-2017-con-el-mayor-deficit-fiscal-de-los-ultimos-8-anos.shtml>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

¹⁰ Incluso la entrega de información sobre el cumplimiento del presupuesto aún es deficitaria. Observatorio Fiscal (2020): *Monitoreo al cumplimiento de las glosas de Ley de Presupuestos 2020*. En línea <[¹¹ Ya en 1971 el profesor Dumay Peña nos advertía que la experiencia nacional ha demostrado que la política fiscal deficitaria no se ha traducido en progreso económico. DUMAY PEÑA, Alejandro \(1971\): “Política fiscal y política tributaria”, *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 155, año XXXIX, pp. 44-48.](https://observatoriofiscal.cl/Informes/2020.09.15_Estado_cumplimiento_glosas_presupuesto_(a_junio_2020)/>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020]. Incluso cuando un programa es sometido a una evaluación, que detecta su mal funcionamiento, el mismo rara vez es eliminado. Fondo Monetario Internacional (2019): <i>Technical Assistance Report-Introducing and Institutionalizing Spending Reviews</i>, p. 21.</p></div><div data-bbox=)

¹² ARELLANO MARÍN, José Pablo (2017): *Panorama fiscal: propuestas frente a una situación amenazante* (2ª ed., CIEPLAN/Universidad de Talca).

¹³ VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2019): “La certeza jurídica y el Derecho tributario chileno”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 5, pp. 166-205.

¹⁴ El aumento de un punto porcentual en el impuesto de primera categoría tendría un efecto negativo sobre la inversión de alrededor de 0,1 puntos del PIB en el corto plazo y de entre 0,24 y 0,65 puntos porcentuales en el largo plazo. CORDERO B., Álvaro y VERGARA M., Rodrigo (2020): “Impuestos corporativos e inversión privada: Una actualización de la evidencia”, *Puntos de Referencia*, N° 548.

tributario vigente, y si la administración fiscal comienza a publicar información desagregada respecto de los ingresos nacionales.

Para ello, comenzaremos analizando brevemente las características del sistema tributario, para luego resaltar varias confusiones básicas que tienden a estar presentes al momento en que se reforman las leyes, que inducen a tomar decisiones equivocadas, debido a que consideran que no existe ninguna relación entre los ingresos del Estado y la eficiencia o eficacia de las políticas en las que esos recursos son empleados.

2. INEXISTENCIA DE DATOS ÚTILES SOBRE INGRESOS TRIBUTARIOS

Uno de los obstáculos para evaluar las políticas fiscales es que, a pesar de contar con volúmenes formidables de datos entregados todos los años por los contribuyentes, la administración fiscal solamente hace públicas cifras globales que, en la práctica, son inútiles para efectos de evaluar correctamente modificaciones a la ley fiscal, como pasamos a ver.

Tras la implementación de la Ley de Transparencia,¹⁵ se dieron algunos pasos en el sentido correcto, y el Servicio de Impuestos Internos (SII) entregó datos relevantes para las discusiones fiscales.¹⁶ Sin embargo, rápidamente la administración fiscal comenzó a confesar no haber elaborado estudios, reportes o estadísticas, por ejemplo, sobre los tipos de contribuyentes acogidos a algún régimen especial,¹⁷ respondiendo a los consultantes que pedían datos más precisos que los informados en la serie de ingresos tributarios anuales¹⁸ que la administración “no cuenta con un reporte, estudio o estadísticas con la información agregada o desagregada”¹⁹ de algún formulario presentado por los contribuyentes.

Lo grave de esas declaraciones es que, debido a la inexistencia de estudios y análisis de los datos contenidos en las declaraciones de los contribuyentes, que se presentan de manera anual o mensual y, que, por ejemplo, contienen el detalle de las retenciones efectuadas por el impuesto adicional,²⁰ que contempla diferentes tasas, no es posible saber el total de las remesas efectuadas desde Chile al extranjero que, a pesar de estar exentas, se deben informar.²¹

Igualmente, no conocemos los detalles de las cifras remesadas al extranjero que están afectas a las distintas tasas del impuesto adicional, por lo que ignoramos los montos que corresponden a dividendos y retiros gravados con tasa del 35%; a servicios técnicos afectos a la tasa del 15% o a la tasa del 20%; a intereses sujetos a la tasa del 4% o a la tasa del 35%; a propiedad intelectual e industrial afecta a la tasa del 30%, del 15% o del 20%; a primas de seguros gravadas con la tasa del 22% o a la del 2%; etcétera.

Lo anterior es una muestra de una falencia sistémica grave respecto de la capacidad de la administración del Estado de obtener datos útiles para la toma de decisiones públicas, a pesar de contar con la información entregada por los contribuyentes, y con unidades completas de

¹⁵ Ley N° 20.285, publicada el 20 de agosto de 2008.

¹⁶ Por ejemplo, en la Resol. Ex. N° 3.578, de 2013, de la Subdirección Jurídica, en la que se entregaron los datos segmentados de los contribuyentes del impuesto global complementario, los saldos agregados del FUT, entre otra información ordenada de manera que se pudiera hacer un análisis útil.

¹⁷ Resol. Ex. N° LTnot 00087893, de 2015, de la Subdirección Jurídica.

¹⁸ SII (sin fecha): *Ingresos tributarios anuales*. En línea <http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

¹⁹ Resol. Ex. N° LTnot 0008893, de 2015, de la Subdirección Jurídica.

²⁰ Resol. Ex. N° LTnot 0008893, de 2015, de la Subdirección Jurídica; Resolución sin fecha ni número, en la que se responde la consulta GAE006W50.018.891, efectuada en conformidad a la Ley de Transparencia.

²¹ Como ocurre con las del art. 59 N° 2 párrafos primero y segundo.

los servicios públicos que podrían estar dedicadas a la realización de estudios, como ocurre con la subdirección de la Dirección Nacional del SII que lleva, precisamente, ese nombre.

En el último tiempo, el Servicio de Impuestos Internos ha declarado su incompetencia para entregar información sobre los ingresos fiscales, derivándose las consultas respectivas al Servicio de Tesorerías,²² por lo que no parece que exista mayor interés en mejorar la información disponible para la toma de decisiones.

3. LA LEY TRIBUTARIA NO ES SISTÉMICA

Un segundo problema es que, como suele ocurrir en la mayoría de los países, si intentamos evaluar la Ley sobre Impuesto a la Renta como un sistema, resulta inoficioso, ya que se trataría, a lo más, de un sistema histórico, debido a que no existe una unidad lógica de sus partes, careciendo de un orden que contribuya a un objetivo determinado.

La ley vigente en Chile, como la de muchos países, es el producto de la adición de normas que, en general, se refieren a la misma materia, pero carecen de la coherencia necesaria para ser considerada como un sistema bajo una perspectiva científica.

Para emplear correctamente el término sistema en relación con la ley fiscal, deberíamos poder constatar que se trate de un conjunto de reglas y principios entrelazados racionalmente entre sí, con propósitos que sean igualmente coherentes.

Luego, al estudiar las normas fiscales de cualquier país, rápidamente se pone en duda que ellas constituyan propiamente un sistema, porque las leyes tributarias suelen manifestar toda clase contradicciones²³ que, en muchos casos, llevan a presentar fundadas dudas sobre la racionalidad de legislador²⁴ y, en otros, inducen a los intérpretes de las reglas legales a buscar un propósito donde este no existe.²⁵

Por lo mismo, la doctrina clasifica a los sistemas tributarios como sistemas históricos, porque su contenido no corresponde a un conjunto de elementos relacionados entre sí por un orden, sino que su relación se encuentra en la superposición dentro de leyes que se refieren a una misma materia.²⁶

Este problema es grave, porque las leyes fiscales deberían satisfacer una serie de principios fundamentales, que se pueden resumir en justicia, certidumbre, comodidad y economía, y debido a las contradicciones y errores que se producen ante la ausencia de un sistema, la ley se aparta de ellos, debido a que en su texto conviven reglas que fueron creadas buscando que se cumplieran propósitos diferentes e incluso contradictorios.

²² Resolución sin fecha ni número, en la que se responde la consulta GAE006W50.017.113, efectuada en conformidad a la Ley de Transparencia y Resol. Ex. N° LTNot 0018678, sin fecha, en la que se responde la consulta GAE006W50018678, efectuada en conformidad a la Ley de Transparencia.

²³ Como lo describe Mirrlees, "raramente los legisladores dan un paso atrás para plantearse el diseño del sistema impositivo en su conjunto. El conocimiento público de la imposición es limitado. Y, lamentablemente, la discusión política y pública sobre el diseño del sistema de impuestos es inadecuada". MIRRLEES, James (2001): *Informe Mirrlees* (Madrid, trad. de Julio Viñuela Díaz, Editorial Universitaria Ramón Areces), p. 1.

²⁴ Como indica Quintana Bravo, la idea que el legislador emplea con rigor y precisión las palabras, lo que reduciría el ámbito de ambigüedad de los textos legales, es una ilusión que se desvaneció rápidamente. QUINTANA BRAVO, Fernando (2011): *Interpretación y argumentación jurídica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), p. 224.

²⁵ Como ocurre en el caso de las llamadas remuneraciones voluntarias. VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2016): Norma antielusiva general. Sobre los fines en nuestras leyes tributarias (Santiago, Editorial Libromar), pp. 202-208.

²⁶ SCHMÖLDERS, Günter (1962): *Teoría general del impuesto* (Madrid, trad. Luis Martín Merino, Editorial de Derecho Financiero), pp. 221-234.

4. INCOHERENCIAS INTERNAS DE LA LEY

La ley vigente es la combinación de sistemas que van neutralizando los efectos que buscaban conseguir leyes previas, e incluso conviven nomas que buscan que se cumplan propósitos opuestos.

Esto ocurre debido a que ella fue construida sobre la base de una estructura propia de un sistema cedular clásico con un impuesto real que contemplaba varias tasas proporcionales aplicables a ciertos tipos de rentas, sobre el cual se superpusieron tributos personales que colacionaban estas rentas para neutralizar el efecto del tributo real mediante una tributación progresiva, para luego agregar una definición de renta propia de un sistema universal, todo lo que fue combinado con un sistema de acreditación de ambos tributos, que ha sido objeto de las feroces discusiones que llevaron a que convivan diversos regímenes que administran de formas disímiles la acreditación.²⁷

5. PROPÓSITOS EXTRA FISCALES EN LA LEY VIGENTE

Si bien el principal propósito de una ley impositiva, en teoría, debería ser recaudar, en muchas ocasiones se pone sobre los hombros de estas normas la carga de cumplir con otros propósitos. El problema de buscar que las leyes fiscales cumplan objetivos diversos a la recaudación es que estos pueden llegar a ser tan variados que, en la práctica, se pierde la coherencia de la ley y los propósitos que ella intenta satisfacer, pasan a estar en muchos casos en abierta oposición.

El ejemplo clásico es la instauración de una zona franca en un lugar apartado, que intenta atraer las llamadas inversiones activas que generan empleo, que pueden no afectar en lo más mínimo a los proyectos existentes, es decir, puede que se termine beneficiando a empresas que aún sin el beneficio se habrían instalado igualmente en la zona beneficiada, por lo que la ley fiscal no cumple su objetivo principal de recaudar, y tampoco cumple el objetivo secundario, cual sería el de promover la instalación de nuevas empresas en una zona determinada.

Lo antes indicado puede ocurrir en el caso de proyectos que dependen de factores como la presencia de recursos naturales, o que buscan mano de obra abundante o calificada. En contraste, las llamadas rentas pasivas o de inversión, por tener alta movilidad, son mucho más susceptibles a los incentivos fiscales.

Otro ejemplo de efectos extra fiscales, que rara vez se miden, son los impuestos sobre ciertas conductas consideradas no deseables, como es el caso del impuesto al tabaco. En este caso, su consumo depende de diversos factores,²⁸ por lo que el resultado de aplicar mayores impuestos puede no ser relevante.²⁹

²⁷ VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): "Los sistemas de imposición a la renta", *Revista de Estudios Tributarios*, N° 21, pp. 95-15.

²⁸ PINILLA DOMÍNGUEZ, Jaime (2002): "Análisis comparado del impacto de las políticas impositivas vía precio en el consumo de tabaco", *Gaceta Sanitaria*, Vol. 16, N° 5, pp. 425-435.

²⁹ Según el BID, el alza de impuestos del año 2010 se tradujo "en una reducción de 2,9% en la población fumadora en el país, la cual caería de 4,93 millones de fumadores a 4,78 millones". BITRÁN, Ricardo;

ARPÓN, Paula y ESCOBAR, Liliana (2011): *Consecuencias del aumento del impuesto al tabaco en Chile en el año 2010* (Banco Interamericano de Desarrollo), p. 36.

Por lo mismo, se tienden a tomar otras medidas para tratar de lograr el objetivo buscado, como restringir su publicidad y consumo en lugares públicos.³⁰ En este ejemplo, puede incrementarse el resultado del objetivo principal, recaudar, teniendo un impacto insignificante en el objetivo secundario, el de disminuir el consumo del producto gravado.

Adicionalmente, el informe conjunto del FMI y la OCDE³¹ da cuenta del alza en el contrabando de cigarrillos, lo que podría ser un efecto del alza del tributo. Sobre ese punto, se habían implementado medidas como la trazabilidad, que obliga al Estado a hacer desembolsos, con los que se esperaba “recaudar alrededor de US\$ 300 millones adicionales por año”.³²

Sin embargo, tras la implementación del sistema,³³ la recaudación del impuesto al tabaco bajó en relación con el año anterior,³⁴ por lo que esta medida, por lo menos en su primer año de vigencia, tuvo un efecto neto negativo, debido a que el Estado debe pagar por su implementación y, además, lo que pagan las empresas tabacaleras por la trazabilidad constituye un crédito en contra del impuesto de primera categoría.³⁵

Es decir, en rigor, lo que las tabacaleras pagan por la trazabilidad es un gasto tributario, debido a que tiene un tratamiento más beneficioso que los desembolsos de la misma naturaleza que deben hacer otras empresas para implementar y mantener los sistemas de trazabilidad que la ley les impone, como ocurre con las farmacéuticas³⁶ y las empresas de alimentos,³⁷ que solamente pueden rebajar pagos con las mismas características como gasto del ejercicio.

6. INEXISTENCIA DE UNA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PROPÓSITOS EXTRA FISCALES

Si bien, en general no existen datos respecto de los diferentes efectos de las leyes tributarias, como quedó en evidencia del análisis que hicieron los organismos internacionales³⁸ en el informe sobre gastos tributarios del SII,³⁹ uno de los aspectos importantes a la hora de discutir reformas fiscales es justamente contar con datos sobre los efectos que ellas producen, lo que simplemente no existe en nuestro país.

Como los impuestos deben ser establecidos y derogados a través de leyes, y prácticamente nunca se mide el cumplimiento del objetivo deseado por el legislador, se mantienen vigentes

³⁰ Que es lo que hizo la Ley N° 20.660, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2013.

³¹ IMF y OCED (2020): *Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment*.

³² Economía y Negocios (2019): Empresa suiza proyecta inicio de trazabilidad del tabaco durante el primer semestre de 2019. En línea <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=53982>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

³³ SII (2019): *SII pone en operación plena sistema de trazabilidad fiscal para cigarrillos*. En línea <<http://www.sii.cl/noticias/2019/280519noti01er.htm>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

³⁴ SII (sin fecha): *Ingresos tributarios anuales*. En línea <http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

³⁵ Conforme a lo establecido en el inciso sexto del artículo 60 quinquies del Código Tributario son créditos en contra de los pagos provisionales mensuales, es decir, son un crédito en contra del impuesto de primera categoría.

³⁶ Ley N° 20.724, publicada el 14 de febrero de 2014.

³⁷ Decretos N° 194 y N° 333, ambos de 2007, del Ministerio de Agricultura.

³⁸ La Tercera (2002): *Exenciones tributarias: Informe del FMI y Oede alerta sobre inconsistencias y falencias en datos*. En línea <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/exenciones-tributarias-informe-del-fmi-y-ocde-alerta-sobre-inconsistencias-y-falencias-en-datos/NB4CICXYQVEG3BO6N47WGBDYB4/>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

³⁹ El informe enviado al Congreso se puede consultar en línea en: <<https://www.senado.cl/site/presupuesto/2020/cumplimiento/Glosas%202020/08%20Hacienda/209%20SII%20Glosa%2007.pdf>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

reglas, a pesar de que no entreguen los resultados que se tuvieron a la vista al momento de dictarlas.

Ahora, la experiencia de Chile con el sistema de integración del impuesto de primera categoría con los impuestos finales, que buscó promover la inversión y el ahorro, fue completamente diferente a los ejemplos antes citados, pero esa reforma a la Ley sobre Impuesto a la Renta, ocurrida en 1984, se enmarcó dentro de políticas económicas coherentes, y logró lo impensado para una república pobre ubicada al fin del mundo: convertir a Chile en un país que, no solo dejó de depender del endeudamiento internacional, sino que llegó incluso a ser un exportador de capital.⁴⁰

Si bien, como veremos, la reforma de 1984 se originó bajo la presión de una severa crisis económica, el resultado fue un sistema tributario que respetó el principio económico más básico, que desde hace mucho tiempo estableció la igualdad entre el ahorro y la inversión,⁴¹ con los efectos que ello tiene sobre el empleo.

La relativa coherencia entre los tributos y el proceso económico permitió a Chile largos períodos de prosperidad, que proporcionaron recursos para que el Estado cumpliera sus funciones y, cada vez que un gobierno se propuso nuevos desafíos en el gasto público, el sistema demostró su elasticidad, siendo suficientes las alzas en la tasa del impuesto de primera categoría y ajustes específicos para poder financiar el mayor gasto público.⁴²

El sistema funcionó en la medida que se respetó la identidad entre la inversión y el ahorro, pero tenía algunas debilidades, especialmente respecto de la deuda y de ciertos aspectos de la administración de los llamados retiros en exceso, que funcionaban muy bien para evitar que los dueños de las empresas pequeñas tributaran cuando ellas andaban mal y comenzaban a consumir su capital, pero cuando las utilidades se acumulaban, era posible realizar un préstamo a una sociedad nueva creada al efecto, que no tenía utilidad, y los socios podían retirar esos recursos sin tributar, porque también eran considerados un retiro en exceso.

Otro problema del sistema, que se había detectado hace mucho tiempo, sin que se resolviera satisfactoriamente, era que las utilidades acumuladas en una compañía, dadas ciertas circunstancias, podían convertirse en costo de venta, por lo que las utilidades podían ser gastadas por sus dueños sin provocar la tributación lo que, evidentemente, era un vacío importante en la legislación.⁴³

Las reformas de los años 2014 y 2015 no identificaron los problemas antes mencionados, y partieron de supuestos que no resistían mucho análisis, por ejemplo, que el ahorro y la inversión eran cosas diferentes,⁴⁴ o que los impuestos no afectaban las decisiones de

⁴⁰ Según datos oficiales, la "inversión directa de empresas chilenas supera ya un cuarto de siglo expandiéndose en el exterior, marcada por un fuerte dinamismo en el plano regional. Entre 1990 y diciembre 2015, la inversión materializada en el exterior alcanzó la suma de US\$ 106.604 millones, distribuida en más de 60 países de América, Europa, Oceanía, Asia y África". Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (sin fecha): Inversiones directas en el exterior. <https://www.direcon.gob.cl/inversiones-exterior/>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁴¹ KEYNES, John Maynard (1998): *La teoría general del empleo el interés y el dinero* (Madrid, Ediciones Aosta), pp. 95-97.

⁴² Como veremos, así ocurrió con las sucesivas reformas.

⁴³ SEGUEL MALAGUEÑO, Luis (2017): "¿Un caso de abuso del derecho anterior a la Ley N° 20.780?", *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 10-19.

⁴⁴ Se dijo que la ley "tenía incentivos a la inversión, que era lo que efectivamente queríamos motivar, más que el ahorro en las empresas, porque no es evidente cuál es la distorsión que estamos tratando de resolver ahí. Cuando tenemos estos incentivos tan grandes a la reinversión de utilidades, no necesariamente se traducen en inversión, dada la manera en que está diseñada la ley". El Mostrador (2014): Andrea Repetto y las tres grandes reformas de Bachelet: "Yo creo que hay que hacerlas porque son buenas para el país". <<http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2014/09/01/andrea-repetto-y-las-3-grandes-reformas-de-bachelet-yo-creo-que-hay-que-hacerlas-pero-quizas-hoy-no-es-el-dia-para-empujarlas-tan-rapido/>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

inversión⁴⁵ Por lo mismo, no parece extraño que ellas no generaran los efectos esperados y, asimismo, junto con las demás políticas, terminaran con la disciplina fiscal que el país se había impuesto,⁴⁶ dejaran a Chile nuevamente endeudado,⁴⁷ y con un déficit fiscal mayor que el que se había anunciado.⁴⁸

7. NO EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE MAYOR RECAUDACIÓN Y MEJORES PROGRAMAS SOCIALES: MÁS GASTO NO ES IGUAL A MEJOR GASTO SOCIAL

Otro problema que requiere ser analizado al momento de discutir cualquier reforma tributaria, que normalmente va precedida de declaraciones bien intencionadas, como afirmar que mejorarán la educación o la salud, es la existencia de este mito ampliamente extendido, el cual es que más ingresos fiscales resultan ser sinónimo de mejores programas sociales⁴⁹.

A modo de ejemplo, y sin hacer las correcciones respecto de las pensiones, al año 2018 Chile recaudaba el 18,2% del PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE era de 15,3% y de los países de la Unión Europea era de 19,8%, por lo que se puede recaudar casi como un país desarrollado, sin que lo recaudado llegue necesariamente a los que más lo necesitan.⁵⁰

Adicionalmente, es necesario tener presente que, al comparar a Chile con países europeos cuando se encontraban en un estado de desarrollo similar, se puede constatar que estos últimos imponían una mayor carga fiscal sobre los estratos medios de la población, medida que sería extremadamente impopular como para ser establecida en nuestro país.⁵¹

Así las cosas, que se cobren más tributos no es garantía de que los más pobres reciban más o mejores prestaciones por parte del Estado, debido a que, entre otras cosas, no es inusual que se termine pagando más por la misma prestación. Esto fue advertido en su momento por la Oficina de Estudios Tributarios que, en 1957 publicó el folleto *Usted debe conocer la Ley de Parkinson*.

En este documento, la mencionada repartición pública explicó que, debido a la elasticidad del trabajo y la tendencia de la administración del Estado a aumentar su tamaño sin mejorar los servicios, de no existir un impulso directivo orientado a que los recursos se empleen de manera efectiva y eficiente, se termina con estructuras en las que el trabajo que antes hacía

⁴⁵ Luego, el ministro de Hacienda declaró que: “Si hay un mea culpa que uno puede hacer es que debimos haber presentado la Reforma Tributaria no como algo que no tenía ningún impacto, que era neutro, porque no es neutro, y que era un sacrificio necesario que íbamos a hacer los chilenos, sobre todo los más ricos, para poder financiar un gasto, que es más bien inversión a largo plazo, social, que es educación. Era un costo de corto plazo que valía la pena pagar”. Emol (2017): Valdés hace mea culpa por Reforma Tributaria: No la debimos presentar como si no tuviera ningún impacto. En línea <<https://www.emol.com/noticias/Economia/2017/06/16/863032/Ministro-Valdes-hace-mea-culpa-por-la-Reforma-Tributaria.html>>. [Consultado el 29 de marzo de 2018].

⁴⁶ VERGARA, Rodrigo (2017): ¿Murió la regla fiscal? En línea <<https://www.cepchile.cl/murio-la-regla-fiscal/cep/2017-09-20/095326.html>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁴⁷ PABLO ARELLANO, José (2017): *Panorama fiscal: Propuestas frente a una situación amenazante* (Santiago, CIEPLAN).

⁴⁸ El déficit fiscal “en vez de ser un -1,7% del PIB como se había dicho inicialmente, la cifra terminó siendo un -2,1%”, esto corresponde a US\$1.100 millones. Emol (2018): Déficit estructural: La línea de tiempo del polémico error de cálculo. En línea <<http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/03/16/898973/Deficit-estructural-La-linea-de-tiempo-del-polemico-error-de-calculo.html>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁴⁹ A pesar del considerable aumento en el gasto en educación, el desempeño de los alumnos no mejoró. OCDE (2019): PISA 2018 Results. En línea <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4269cdda-en/index.html?itemId=/content/component/4269cdda-en#fig27>>. [Consultado el 12 de noviembre de 2020] y Banco Mundial (sin fecha): Gasto público en educación, total (% del PIB) – Chile. En línea <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2017&locations=CL&start=2002>> [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

⁵⁰ Banco Mundial (sin fecha): *Recaudación impositiva (% del PIB)*. En línea <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>>. [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

⁵¹ FUENTES, Adolfo y VERGARA, Rodrigo (2020): “Carga tributaria en Chile: Evidencia actualizada”, *Puntos de Referencia*, N° 526.

una persona, se pasa a hacer por dos o más, sin ninguna mejora en las prestaciones que otorga el sistema.⁵²

Entonces, contar con mayor recaudación no es sinónimo de obtener más o mejores prestaciones públicas, precisamente, porque estas mejoras exigen que el gasto público se realice de manera eficaz y eficiente, lo que, en general, no se considera al momento de discutir los cambios en las políticas públicas.

Sin perjuicio que el principio de no afectación que permite que el parlamento decida año a año el destino de los recursos públicos, evitando de esta forma lo que se podría calificar de leyes de amarre del gasto público, es posible dar el ejemplo del impuesto al combustible, que fue establecido para mejorar las carreteras⁵³ y, sin embargo, su aplicación, éstas permanecieron en un estado lamentable hasta que fueron concesionadas a particulares.⁵⁴

Otro ejemplo que da cuenta del hecho evidente de que una mayor recaudación, no es sinónimo de una mejora de las prestaciones públicas, es el impuesto a la minería, que fue creado para fomentar la investigación y el desarrollo⁵⁵ en esta industria, actividades que no mejoraron por la aplicación de ese gravamen.⁵⁶

8. LA DESCODIFICACIÓN DE LA LEY TRIBUTARIA

El proceso de codificación buscó que las leyes tuvieran la virtud de lo que hoy podemos llamar rigurosidad jurídica, que se presenta cuando ellas son breves, claras, sencillas, ciertas y accesibles.⁵⁷ Todo el que se ha enfrentado al texto de las reglas tributarias, sabe que se caracterizan por la ausencia de cada uno de los aspectos recién mencionados.

El proceso de descodificación de las leyes impositivas se intensificó en 1964, con el fracaso del intento de simplificar las antiguas seis categorías, que solo en apariencia fueron reducidas a dos, debido a que la mayoría de las reglas que regían cada categoría fueron mantenidas, lo que dio paso a artículos como el 17, que contempla los ingresos no constitutivos de renta, que recoge varios artículos de la antigua ley. Lo mismo pasó con el artículo 20, que igualmente recibió el contenido de varios artículos de la antigua regulación. El problema anterior se intensificó con la reforma de 1974, en la que el artículo 17 pasó a contener varias normas del derogado impuesto a las ganancias de capital.⁵⁸

Las reformas recientes han mantenido esta ausencia de rigurosidad jurídica y, a modo de ejemplo, el artículo 14 vigente de la Ley sobre Impuesto a la Renta contempla varios sistemas

⁵² Oficina de Estudios Tributario (1957): *Usted debe conocer la Ley de Parkinson* (Santiago, Dirección General de Impuestos Internos).

⁵³ Por lo mismo, la Ley N° 18.502, publicada en el Diario Oficial el 3 de abril de 1986, dispone en su artículo 7° la devolución del gravamen a los vehículos motorizados que no transiten por caminos públicos.

⁵⁴ Se dijo al respecto: “la crisis de la infraestructura vial a lo largo del país debe ser superada, no sólo por medio de la actividad privada, sino también mediante fórmulas en la que todos los chilenos hagan esfuerzos para enfrentar la situación. Se han mencionado cifras al respecto [...] se plantearon cantidades tan impresionantes como un déficit de 50 mil millones de dólares para los próximos años, cifra que permitiría superar la crítica situación en lo relativo a obras viales y portuarias”. Historia de la Ley N° 19.252, p. 21.

⁵⁵ Se dijo que a pesar de que “no aparece en el proyecto en comentario ningún artículo que regule el destino de los recursos recaudados por el Fisco, el Gobierno ha insistido que éstos irán a financiar actividades de investigación y desarrollo tecnológico (I&D) en diversas regiones del país”. Historia de la Ley N° 20.026, p. 142.

⁵⁶ Es más, el 8 de noviembre de 2015, notorios representantes de las ciencias nacionales, entre los que se encontraban seis galardonados con el premio nacional de ciencias, representaron el lamentable estado del financiamiento de las ciencias en nuestro país. Emol (2015): *Dura carta de científicos por baja inversión en el área: «Nuestros gobiernos han elegido la ignorancia»*. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2015/11/08/758179/Dura-carta-de-cientificos.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

⁵⁷ GUZMÁN BRITO, Alejandro (1982): *Andrés Bello codificador* (Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile), tomo I, p. 433.

⁵⁸ VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): “Los sistemas de imposición a la renta” *Revista de Estudios Tributarios*, N° 21, pp. 95-151.

completos de tributación que deberían regularse no solo en artículos diferentes, sino en títulos separados, como es el caso de los regímenes de las pequeñas y medianas empresas.

Si recurrimos a las operaciones codificadoras de Bello⁵⁹ para intentar la recodificación del derecho tributario, podremos apreciar que algunas de ellas son propias de decisiones políticas, más en el caso del establecimiento de la carga tributaria. Así, la ampliación, restricción y reforma de normas son la esencia del plan fiscal de cada gobierno, que requiere de una aprobación parlamentaria. Lo mismo ocurre con la resolución de controversias.

Sin embargo, al efectuar estas operaciones, como las llamaba Bello, el legislador no debería abandonar la rigurosidad jurídica, pero así lo ha hecho, con los lamentables resultados que comentamos.

Las demás operaciones pueden ser realizadas sistematizando la ley vigente. Es decir, pueden ser objeto de un trabajo que no altere la ley vigente, de manera de limitarse a los aspectos técnicos sin entrar en los aspectos políticos de la codificación, como ocurrió con la redacción del Código Tributario, que se limitó a ordenar y, en menor medida, a sistematizar las normas vigentes.⁶⁰

Pasemos a comentar brevemente estas operaciones.

La simplificación. A modo de ejemplo, las reglas sobre la ganancia de capital en la enajenación de inmuebles, aplicables a las personas naturales, es de una complejidad absolutamente innecesaria, que demanda una simplificación, tal como fue analizado por un autor en un número reciente de la Revista de Derecho Tributario de la Universidad de Concepción.⁶¹

La unificación de circunstancias previamente distinguidas, de manera que los casos se puedan subsumir naturalmente a una regla. Esto implica revisar y determinar la casuística innecesaria que dificulta la aplicación y fiscalización de nuestras leyes impositivas.

Un ejemplo de esto son las normas sobre reajuste de diferentes elementos de hechos imponibles que innecesariamente se someten a reglas diferentes que, en la mayoría de los casos, disponen lo mismo.⁶²

Otro ejemplo es el artículo 11 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que separa a las acciones de las sociedades anónimas constituidas en Chile, de los derechos en las sociedades de personas establecidas en el país, tan solo para aplicar la misma regla al interés en ambos tipos de compañías, por lo que se hace una distinción inútil.

La hipertrofia de las reglas fiscales producto de las distinciones innecesarias se manifiesta incluso en materia sancionatoria, lo que tiene como efecto el crecimiento inconexo de las normas sin que exista una política coherente tras ello. Así, en 1960 el artículo 97 del Código Tributario contemplaba 13 números, hoy va en 27 y ni siquiera contiene todas las infracciones, debido a que una serie de leyes generales y especiales sancionan conductas que

⁵⁹ GUZMÁN BRITO (1982), tomo I, p. 432.

⁶⁰ CHARAD DAHUD, Emilio; ROJAS LARRAÑAGA, Luis y VALDÉS BRIONES, Mario (1976): *El Código Tributario* (Santiago, Imprenta Lautaro), pp. 7-9.

⁶¹ CASTET PEÑA, Mario (2020): "Impuesto a la renta en la enajenación de bienes raíces", *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 7, pp. 82-121.

⁶² CAMPOS KENNETT, Germán y VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): "El oficio N° 474 de 2018 y los problemas de coherencia entre las normas sobre reajustes", *Revista de Estudios Tributarios*, N° 20, pp. 11-30.

estaban previamente cubiertas por esas disposiciones, lo que provoca concursos aparentes de normas penales.⁶³

Es más, la irracionalidad en la política represiva ha llevado a que el art. 97 del Código Tributario proteja la integridad de impuestos específicos derogados, como ocurre con el N° 18 que se refiere a las fajas de impuestos y a la venta ilegal de entradas a espectáculos públicos.⁶⁴

La definición. No todas las legislaciones perciben de la misma forma la necesidad de definir todos los conceptos. Así, los autores del Código Civil alemán partían de la base de que todo jurista sabía, por ejemplo, qué era la capacidad jurídica.⁶⁵

Lamentablemente, la realidad anterior no puede ser extrapolada a nuestro país, por lo que parece necesario que se definan, al menos, los términos y expresiones que pueden tener varios sentidos, como el valor corriente en plaza.⁶⁶

Un ejemplo de errores al formular definiciones, lo podemos encontrar en el artículo 14, en que se definen como contribuyentes no sujetos al artículo 14 aquellos que lo sean del impuesto de primera categoría, pero que no tengan propietarios que sean contribuyentes de los impuestos finales, para agregar que las cooperativas, que son contribuyentes del impuesto de primera categoría con propietarios que son contribuyentes de los impuestos finales, podrán aplicar el artículo. Es decir, se estableció un concepto en el que se contienen a las cooperativas, pero se las cree excluidas de él. Dicho error se explica porque la “definición” de empresa de la letra H) del artículo 14 no contempla definición alguna, y es una mera enumeración de formas de asociación y de copropiedad que no es exhaustiva.

Otro ejemplo de la falta de rigurosidad jurídica al establecer conceptos tan básicos como el de contribuyente domiciliado o residente en Chile, lo encontramos en el artículo 41 G, que como fue expuesto por una autora,⁶⁷ se limitan a reprochables enumeraciones carentes de coherencia, debido a que los elementos enumerados ni siquiera se repiten de manera uniforme.

La división y partición. Esto se refiere a establecer los géneros y especies, en lo que la Ley sobre Impuesto a la Renta hace un trabajo muy pobre.

A modo de ejemplo, es posible señalar que, si bien el término enajenación se emplea de manera correcta en varias partes de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y es utilizado en oposición a otros conceptos, sea porque se quiere dar el mismo tratamiento a hechos diferentes, como en el caso de la enajenación y el rescate de cuotas, o el de la tenencia o enajenación de capitales mobiliarios, también se usa la expresión “enajenación o cesión de acciones”, a pesar que la cesión es una forma de enajenación.

⁶³ Por ejemplo, los artículos 31 N° 12 (DJ de regalías), 41 E (precios de transferencia), 41 G (entidades extranjeras controladas) y N° 7, 47 (reliquidación impuesto de segunda categoría), etc., de la Ley sobre Impuesto a la Renta; Ley N° 20.544, sobre instrumentos derivados, artículo 13; Ley N° 16.271, sobre impuesto a las herencias, artículos 61 al 64 etc.

⁶⁴ Esas fajas de impuestos existieron bajo la vigencia de la Ley N° 5.172, derogada por el D.L. N° 827, de 1974, y las restricciones a las ventas de esas entradas fueron derogadas por el art. 8° del D.L. N° 3.454, de 1980, que eliminó el impuesto específico a las entradas a espectáculos públicos.

⁶⁵ LARENZ, Karl (1978): *Derecho civil. Parte general* (Madrid, trad. del alemán de Miguel Izquierdo, Editorial Revista de Derecho Privado), p. 36.

⁶⁶ VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2018): “Análisis crítico de la tasación del artículo 64 del Código Tributario” *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 4, pp. 33-62.

⁶⁷ VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2017): “La deuda histórica con los principios superiores de la tributación”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 44-45.

Para no desanimar al lector con la larga lista de problemas técnicos que tiene la Ley sobre Impuesto a la Renta, nos limitaremos a terminar este acápite señalando que de ella se espera que contenga normas generales, que puedan haber sido creadas a partir de los casos, pero que los casos particulares no lleven a las normas a una casuística que dificulte innecesariamente la administración de la ley.

Para conseguir lo anterior, conforme a las operaciones de Bello antes mencionadas, junto con lo hasta ahora indicado, es necesario poder abstraer las normas y los principios a partir del texto legal y efectuar deducciones a partir de ellos, por lo que se requiere que las normas especifiquen su ámbito de aplicación.

Así, debería estar claro en la ley cuando un gasto se tratará como un costo, ya que los ejemplos deberían ser una forma de apoyo para la mejor comprensión de una definición, pero no deben reemplazarla. Las formulaciones matemáticas de las normas deben ser simples y claras y los términos usados deben ser técnicos.

9. LA INEXISTENCIA DE CONSENSO RESPECTO DE LA MATERIA Y FALTA DE ESTABILIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA

Los más destacados autores han resaltado que la codificación francesa y alemana fueron exitosas debido a que han sido precedidas del trabajo de juristas excepcionales, como es el caso de Pothier y Windscheid, que redactaron obras de tal calidad, que permitieron redactar en poco tiempo esas obras que, en gran medida, se basaron sobre la síntesis del derecho efectuada por aquellos autores. Adicionalmente, se disfrutaba de estabilidad económica en esos dos países cuando esas obras fueron preparadas y aprobadas.⁶⁸

En contraste, actualmente en Chile no existe un consenso respecto de los aspectos técnicos de la ley fiscal ni sobre la carga impositiva, a lo que se suma la inestabilidad política y económica.

Dicho lo anterior, no parece justificable que las universidades dejen de lado el trabajo científico destinado a comenzar a preparar las bases sobre las cuales se podría construir un sistema tributario, por lo mismo, el programa de Magíster en Derecho Tributario de la Universidad de Concepción continuará fomentando la discusión académica de alto nivel en su revista y en las aulas, para que en un futuro no tan lejano se cuente con los estudios necesarios para llevar a cabo la reforma que necesita el país.

10. CONCLUSIÓN

La ley tributaria vigente adolece de severos problemas técnicos que dificultan su aplicación y fiscalización. La resolución de los problemas de técnica legislativa demanda estudios rigurosos, que permitan recodificar las normas, para que ellas se redacten con el rigor jurídico que esta materia exige, lo que se podría lograr sin que sea necesario hacer una alteración de las normas estructurales que se deberían sustentar sobre un consenso político mayor.

⁶⁸ Fundación Fernando Fueyo Laneri (2000): *Estudios sobre reformas al Código Civil y Código de Comercio* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), tomo I, pp. 21-22.

Por su parte, las reformas estructurales que buscan aumentar o disminuir la recaudación de determinados gravámenes demandan, adicionalmente, la existencia de datos públicos con los que hoy no se cuenta. Es decir, sin información precisa y detallada no es posible una discusión política adecuadamente informada, que implica que tanto los parlamentarios como los ciudadanos puedan conocer en detalle los ingresos estatales por recaudación fiscal.

Por ello, si no se transparenta aquella información, y la misma se mantiene actualizada de manera anual, todo proyecto que busque modificar las normas tributarias se fundará sobre especulaciones y, adicionalmente, será imposible medir el efecto de las alteraciones que se hagan a la ley tributaria.

De esta manera, si la administración fiscal no transparenta de manera detallada la información sobre ingresos tributarios, el parlamento y la ciudadanía seguirán enfrentando un problema severo, a saber, que se legisla desde las penumbras por la falta de información precisa y detallada que permita hacer proyecciones y medir resultados.

11. BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO MARÍN, José Pablo (2017): *Panorama fiscal: propuestas frente a una situación amenazante* (2ª ed., CIEPLAN/Universidad de Talca).

ARELLANO MARÍN, José Pablo (2018): *¿Cuán preparados estamos para la próxima crisis de la economía internacional?* (CIEPLAN/Universidad de Talca).

ARELLANO, José Pablo (2006) “Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile”, *Estudios Públicos*, N° 101, pp. 165-186.

Banco Mundial (sin fecha): Gasto público en educación, total (% del PIB) – Chile. En línea <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2017&locations=CL&start=2002>> [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

Banco Mundial (sin fecha): *Recaudación impositiva (% del PIB)*. En línea <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>>. [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

Bío Bío (2018): *Administración de Bachelet cerró 2017 con el mayor déficit fiscal de los últimos 8 años*. En línea <<https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2018/01/31/administracion-de-bachelet-cerro-2017-con-el-mayor-deficit-fiscal-de-los-ultimos-8-anos.shtml>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

BITRÁN, Ricardo; ARPÓN, Paula y ESCOBAR, Liliana (2011): *Consecuencias del aumento del impuesto al tabaco en Chile en el año 2010* (Banco Interamericano de Desarrollo), p. 36.

CAMPOS KENNETT, Germán y VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): “El oficio N° 474 de 2018 y los problemas de coherencia entre las normas sobre reajustes”, *Revista de Estudios Tributarios*, N° 20, pp. 11-30.

CASTET PEÑA, Mario (2020): “Impuesto a la renta en la enajenación de bienes raíces”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 7, pp. 82-121.

CHARAD DAHUD, Emilio; ROJAS LARRAÑAGA, Luis y VALDÉS BRIONES, Mario (1976): *El Código Tributario* (Santiago, Imprenta Lautaro), pp. 7-9.

CORDERO B., Álvaro y VERGARA M., Rodrigo (2020): “Impuestos corporativos e inversión privada: Una actualización de la evidencia”, *Puntos de Referencia*, N° 548.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (sin fecha): Inversiones directas en el exterior. En línea <<https://www.direcon.gob.cl/inversiones-externior/>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

DUMAY DERAMOND, Alejandro (1957): “Breve comentario sobre el proyecto de Código Tributario”, *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 101, año XXV, pp. 543-548.

DUMAY PEÑA, Alejandro (1971): “Política fiscal y política tributaria”, *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 155, año XXXIX, pp. 44-48.

Economía y Negocios (2019): Empresa suiza proyecta inicio de trazabilidad del tabaco durante el primer semestre de 2019. En línea <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=53982>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

El Mostrador (2014): Andrea Repetto y las tres grandes reformas de Bachelet: “Yo creo que hay que hacerlas porque son buenas para el país”. <http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2014/09/01/andrea-repetto-y-las-3-grandes-reformas-de-bachelet-yo-creo-que-hay-que-hacerlas-pero-quizas-hoy-no-es-el-dia-para-empujarlas-tan-rapido/>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

EMILFORK SOTO, Elizabeth (2016): “Algunas reflexiones en torno a la formulación de las normas de derecho económico en los últimos tiempos” *Revista de Derecho Económico*, números 44-45, pp. 163-180.

Emol (2015): *Dura carta de científicos por baja inversión en el área: «Nuestros gobiernos han elegido la ignorancia»*. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2015/11/08/758179/Dura-carta-de-cientificos.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

Emol (2017): Valdés hace mea culpa por Reforma Tributaria: No la debimos presentar como si no tuviera ningún impacto. En línea <<https://www.emol.com/noticias/Economia/2017/06/16/863032/Ministro-Valdes-hace-mea-culpa-por-la-Reforma-Tributaria.html>>. [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

Emol (2018): Déficit estructural: La línea de tiempo del polémico error de cálculo. En línea <<http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/03/16/898973/Deficit-estructural-La-linea-de-tiempo-del-polemico-error-de-calculo.html>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

Fondo Monetario Internacional (2019): *Technical Assistance Report-Introducing and Institutionalizing Spending Reviews*.

FUENTES, Adolfo y VERGARA, Rodrigo (2020): “Carga tributaria en Chile: Evidencia actualizada”, *Puntos de Referencia*, N° 526.

Fundación Fernando Fueyo Laneri (2000): *Estudios sobre reformas al Código Civil y Código de Comercio* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), tomo I, pp. 21-22

GUZMÁN BRITO, Alejandro (1982): *Andrés Bello codificador* (Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile).

HSIE, Chang-Tai y PARKER, Jonathan (2006): “Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom”, NBER Working Paper Series. En línea <<https://www.nber.org/papers/w12104>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

IMF y OCED (2020): *Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment*.

KEYNES, John Maynard (1998): *La teoría general del empleo el interés y el dinero* (Madrid, Ediciones Aosta).

La Tercera (2002): *Exenciones tributarias: Informe del FMI y Oede alerta sobre inconsistencias y falencias en datos*. En línea <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/exenciones-tributarias-informe-del-fmi-y-ocde-alerta-sobre-inconsistencias-y-falencias-en-datos/NB4CICXYQVEG3BO6N47WGBDYB4/>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

LARENZ, Karl (1978): *Derecho civil. Parte general* (Madrid, trad. del alemán de Miguel Izquierdo, Editorial Revista de Derecho Privado),.

MIRRLEES, James (2001): *Informe Mirrlees* (Madrid, trad. de Julio Viñuela Díaz, Editorial Universitaria Ramón Areces).

Observatorio Fiscal (2020): *Monitoreo al cumplimiento de las glosas de Ley de Presupuestos 2020*. En línea <https://observatoriosfiscal.cl/Informes/2020.09.15_Estado_cumplimiento_glosas_presupuesto_a_junio_2020>

)/>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020]. Incluso cuando un programa es sometido a una evaluación, que detecta su mal funcionamiento, el mismo rara vez es eliminado.

Oficina de Estudios Tributario (1957): *Usted debe conocer la Ley de Parkinson* (Santiago, Dirección General de Impuestos Internos).

OCDE (2019): PISA 2018 Results. En línea <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4269cdda-en/index.html?itemId=/content/component/4269cdda-en#fig27>>. [Consultado el 12 de noviembre de 2020].

PABLO ARELLANO, José (2017): *Panorama fiscal: Propuestas frente a una situación amenazante* (Santiago, CIEPLAN).

PINILLA DOMÍNGUEZ, Jaime (2002): “Análisis comparado del impacto de las políticas impositivas vía precio en el consumo de tabaco”, *Gaceta Sanitaria*, Vol. 16, N° 5, pp. 425-435.

QUINTANA BRAVO, Fernando (2011): *Interpretación y argumentación jurídica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

Radio Bío Bío (2020): *Ministro de Hacienda presenta a expertos que conformarán «Comisión Tributaria para el crecimiento»*. En línea <<https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2020/10/23/ministro-de-hacienda-presenta-a-expertos-que-conformaran-comision-tributaria-para-el-crecimiento.shtml>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

SCHMÖLDERS, Günter (1962): *Teoría general del impuesto* (Madrid, trad. Luis Martín Merino, Editorial de Derecho Financiero).

SEGUEL MALAGUEÑO, Luis (2017): “¿Un caso de abuso del derecho anterior a la Ley N° 20.780?”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 10-21.

SII (2019): *SII pone en operación plena sistema de trazabilidad fiscal para cigarrillos*. En línea <<http://www.sii.cl/noticias/2019/280519noti01er.htm>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

SII (sin fecha): *Ingresos tributarios anuales*. En línea <http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

SII (sin fecha): *Ingresos tributarios anuales*. En línea <http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2016): *Norma antielusiva general. Sobre los fines en nuestras leyes tributarias* (Santiago, Editorial Libromar).

VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2018): “Análisis crítico de la tasación del artículo 64 del Código Tributario” *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 4, pp. 33-62.

VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): “Los sistemas de imposición a la renta”, *Revista de Estudios Tributarios*, N° 21, pp. 95-15.

VERGARA QUEZADA, Gonzalo (2019): “Los sistemas de imposición a la renta” *Revista de Estudios Tributarios*, N° 21, pp. 95-151.

VERGARA, Rodrigo (2017): ¿Murió la regla fiscal? En línea <<https://www.cepchile.cl/murio-la-regla-fiscal/cep/2017-09-20/095326.html>>. [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2017): “La deuda histórica con los principios superiores de la tributación”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 37-47.

VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2017): “La deuda histórica con los principios superiores de la tributación”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 1, pp. 44-45.

VILLAMÁN RODRÍGUEZ, María Francisca (2019): “La certeza jurídica y el Derecho tributario chileno”, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción, Vol. 5, pp. 166-205.