

VENTAS Y SERVICIOS - NUEVO TEXTO - ACTUAL LEY SOBRE IMPUESTO A LAS - ART. 1, ART. 2, N°2, ART. 12, LETRA B), ART. 13, N°5 - D.F.L. N° 1, DE 2005, ART. 68, ART. 70, LETRA D) - OFICIOS N° 4706, DE 2000 Y N° 1637, DE 2010. (Ord. N° 2212, de 22-08-2015)

SOLICITA INFORMAR INICIATIVA LEGAL PARA EXIMIR DE IVA LA VENTA E IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS SANITARIOS EN CASO QUE INDICA.

Se ha solicitado a este Servicio informar y proponer respuesta sobre iniciativa legal destinada a establecer una exención que favorezca la venta e importación de productos sanitarios que realice la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST).

I ANTECEDENTES

De acuerdo al Oficio del H. Senado, referido en el antecedente, los H. Senadores XXX y TTT, presentaron una Moción mediante la cual proponen modificar la Ley de IVA para establecer una exención a las ventas e importación de productos sanitarios que realice la CENABAST. Esta Moción fue declarada inadmisibile por contener materias propias de iniciativa exclusiva de S.E. la Presidenta de la República. En razón de lo anterior, los autores solicitaron dirigir un oficio a S.E. la Presidenta de la República, con el fin de analizar la posibilidad de enviar un proyecto de ley sobre la materia.

Las consideraciones que fundamentan la solicitud se exponen en la Moción, donde se señala que CENABAST, para cumplir con sus funciones, importa productos sanitarios, debiendo pagar el IVA y los derechos aduaneros, lo que aumenta el costo de los medicamentos e insumos necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento de diversas patologías que sufren los usuarios del sistema de salud. Como actualmente no existe un régimen tributario especial para las importaciones que realiza CENABAST, resulta indiferente si la importación de productos sanitarios es gestionada por una persona natural o a través de la mencionada entidad estatal.

Ahora bien, así como nuestra legislación establece algunas exenciones tributarias para la importación de determinados bienes que realizan ciertas entidades en consideración al uso y/o administración de ellos como es el caso de la exención contemplada en el artículo 12 letra B N° 1 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, que exime del IVA a la maquinaria bélica y elementos de uso militar o policial que efectúen entidades vinculadas a la defensa nacional y resguardo del orden y seguridad pública, se estima que sería conveniente establecer un régimen tributario especial para las importaciones que realiza CENABAST, con la finalidad de tener una mayor disponibilidad de fondos del Estado destinados a la prevención, diagnóstico y tratamiento de muchas enfermedades.

Concretamente, la Moción propone agregar un número 17 al artículo 12 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, estableciendo una exención del IVA a la importación de las especies efectuadas por CENABAST, “siempre que correspondan a medicamentos, órganos, tejidos, células madres, equipos, instrumental y demás elementos o insumos necesarios para la ejecución de acciones de salud a los organismos y personas que integran ese Sistema.”

Además, se propone añadir un numeral 9 al artículo 13 de la citada ley, liberando del IVA a CENABAST por las ventas que realice y los servicios que preste a los organismos y personas que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud.

II ANÁLISIS

Como cuestión de orden general y en lo que dice relación exclusivamente con las consideraciones técnicas que son competencia de este Servicio, se hace presente que si bien el artículo 12, letra B, de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA) establece algunas exenciones a las importaciones efectuadas por determinados contribuyentes, el criterio general que orienta nuestra legislación es reducir al máximo las exenciones de IVA.

Así se desprende del artículo 6° de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, al disponer que los impuestos establecidos en ella afectan también al Fisco, instituciones semi-fiscales, organismos de administración autónoma, municipales y a las empresas de todos ellos, o en que ellos tengan participación, aun en los casos en que las leyes por las que se rijan los eximan de toda clase de impuestos o contribuciones, presentes o futuras.

Al respecto, se hace presente que en un comienzo se contemplaron algunas exenciones para productos primarios y de consumo masivo, sin embargo, fueron eliminadas el año 1976 en consideración a los efectos negativos de su aplicación práctica y a los estudios técnicos que concluían que, para estructurar un IVA sin distorsionar el proceso de comercialización, se requería una tasa única y un número reducido de exenciones. La neutralidad tributaria del IVA consiste precisamente en que no discrimina entre diferentes bienes o actividades, los cuales se gravan de manera uniforme con la misma tasa.

Por otra parte, el establecimiento de exenciones en materia de IVA afecta la eficiencia administrativa y la justicia tributaria. En efecto, la incorporación de exenciones, franquicias y regímenes especiales torna más compleja la administración y control del sistema tributario, sin perjuicio que no siempre los beneficios son aprovechados por quienes debieran, pareciendo más apropiado el uso de subsidios focalizados en las personas de más escasos recursos^[1].

Finalmente, el establecimiento de exenciones reduce la recaudación y la disponibilidad de fondos del Estado destinados a la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, sin perjuicio de crear un precedente para que otros organismos o contribuyentes soliciten una exención similar.

En consecuencia, este Servicio estima inconveniente incorporar una exención como la propuesta. Con todo, por envolver otras consideraciones de política social y salud pública, la determinación que en definitiva se adopte sobre la pertinencia o no de introducir una modificación como la propuesta corresponde a otras instancias.

En ese contexto, de prosperar una iniciativa como la propuesta e informando derechamente la misma, este Servicio hace presente lo que sigue.

De acuerdo a la Moción originalmente propuesta, el proyecto de ley tendría por objeto modificar la Ley de IVA para:

1. Agregar un número 17 al artículo 12 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, estableciendo una exención de IVA a la importación de las especies efectuadas por CENABAST, “siempre que correspondan a medicamentos, órganos, tejidos, células madres, equipos, instrumental y demás elementos o insumos necesarios para la ejecución de acciones de salud a los organismos y personas que integran ese Sistema.”
1. Añadir un numeral 9 al artículo 13 de la citada ley, liberando del IVA a CENABAST por las ventas que realice y los servicios que preste a los organismos y personas que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud.

De acuerdo al artículo 68 del DFL N° 01 de 2005, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 2763 de 1979 y de las Leyes números 18.933 y 18.469, CENABAST tiene como función proveer “de medicamentos, instrumental y demás elementos o insumos que puedan requerir los organismos, entidades, establecimientos y personas integrantes o adscritas al Sistema [Nacional de Servicios de Salud], para la ejecución de acciones de fomento, protección o recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas enfermas, con el solo objeto de cumplir los planes y programas del Ministerio y a los demás organismos públicos, entre cuyos fines institucionales esté la realización de acciones de salud en favor de sus beneficiarios; de conformidad al reglamento.// Estas funciones son sin perjuicio de la facultad de los Servicios de Salud y de otros organismos o entidades del Sistema para adquirir dichos elementos de otros proveedores.”

Como se advierte, su función principal consiste en proveer de “medicamentos, instrumental y demás elementos o insumos”, siendo dudoso que esa mención amplia incluya “órganos, tejidos y células madres”, por ejemplo. Luego, sería menester precisar con claridad el ámbito de bienes o especies cuya importación se pretende beneficiar y mantener la consistencia con otros cuerpos legales.

Por otra parte, en la medida que los Servicios de Salud y otros organismos o entidades del Sistema pueden adquirir dichos elementos de otros proveedores, podría cuestionarse la constitucionalidad de una exención que discrimina en contra de otros proveedores.

En lo que respecta a liberar de IVA las ventas que realice y los servicios que preste CENABAST a los organismos y personas que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, es necesario tener presente una perspectiva más amplia del IVA como sistema.

De acuerdo al artículo 13°, N° 5, de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, están liberados de IVA, entre otras instituciones, los hospitales dependientes del Estado o de las universidades reconocidas por éste, por los ingresos que perciban dentro de su giro.

Sobre el particular, este Servicio ha señalado reiteradamente que la exención se limita exclusivamente a los ingresos que perciban los hospitales dentro del giro que les es propio. Luego, si bien se encuentra exento de IVA el consumo de medicamentos por parte de los pacientes cuando forman parte del servicio entregado por el hospital al efectuar un tratamiento médico, no están exentos los medicamentos vendidos por un hospital a sus

pacientes, aun cuando no obtengan utilidad en la operación por tratarse de una venta gravada con IVA de acuerdo a la regla general contenida en el artículo 8°, en concordancia con el artículo 1°, del D.L. N° 825.[\[2\]](#)

Precisando la materia, este Servicio ha señalado que la exención establecida en el artículo 13°, N° 5, de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, ampara el “giro propio” de un hospital, el cual consiste en la prestación de servicios de salud. Por lo tanto, sólo aquellos ingresos que un hospital perciba por concepto de prestaciones de salud se benefician con la referida exención, no así la transferencia a título oneroso de medicamentos.[\[3\]](#)

De este modo, y dada la mecánica del IVA, aun estableciendo una exención que libere de IVA las ventas realizadas y los servicios prestados por CENABAST a los organismos y personas que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, éstos igualmente deberían recargar el IVA en las ventas de medicamentos e insumos (adquiridos a CENABAST) que realicen a sus respectivos pacientes o usuarios finales del sistema de salud (cuando no sean suministrados como parte de la prestación de salud y cobrados en el precio de ésta).

Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, en lo que dice relación específicamente con liberar de IVA los “servicios” que preste CENABAST a los organismos y personas que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, cabe señalar que éstos en principio no se encontrarían gravados – siendo innecesaria la exención.

En efecto, de acuerdo al artículo 70, letra d), del DFL N° 01 de 2005, antes citado, entre las funciones de CENABAST se encuentra la de “prestar servicios de asesoría técnica a otros organismos y entidades del Sistema”.

Al respecto se recuerda que, conforme al artículo 2°, N° 2 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, para que los servicios resulten gravados, deben calificar en alguna de las hipótesis descritas en los números 3 o 4 del artículo 20, Ley sobre Impuesto a la Renta.

En ese sentido, este Servicio ha resuelto en distintas oportunidades que, si los servicios consisten básicamente en consultorías y asesorías que se traducen en meros consejos o propuestas a sus clientes, el servicio no se encontraría gravado con el impuesto al valor agregado, por no encontrarse dicha actividad considerada en los Números 3 o 4 del artículo 20 de la Ley de la Renta, sino que en el N° 5 del referido cuerpo legal.

III CONCLUSIÓN

Conforme lo expuesto precedentemente, desde un punto de vista estrictamente técnico, este Servicio estima inconveniente establecer la exención propuesta.

Con todo, por estar envueltas otras consideraciones importantes de política social y de salud pública, se estima pertinente requerir la opinión de otros organismos técnicos para que informen lo propio en la esfera de su competencia.

Sin perjuicio de lo anterior y conforme lo solicitado en por el Sr. Subsecretario, de prosperar la propuesta, existen otros inconvenientes, los cuales se explican en el presente oficio y se reiteran en el borrador de respuesta adjunto, dirigido al H. Senado.

JUAN ALBERTO ROJAS BARRANTI

DIRECTOR (S)

Oficio N° 2212, de 28.08.2015

Subdirección Normativa

Dpto. de Técnica Tributaria

[1] Ver por ejemplo estudio https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/analisis_IVA_en_iberoamerica.pdf, titulado “UN ANÁLISIS DEL IVA EN IBEROAMÉRICA A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA CHILENA”, de marzo de 2005 , expone un análisis que concluye que eximir de IVA a los alimentos empeora la distribución del ingreso en Chile: “a pesar de que el quintil más rico gasta una fracción menor de su ingreso en IVA, como su ingreso es mucho más alto que aquél del quintil más pobre, su contribución a la recaudación del IVA de alimentos, resulta ser mucho mayor que aquélla de los demás quintiles”. Este mismo estudio señala que al comparar con otros países, es posible comprobar que el modelo de IVA chileno está entre los que aplica menos exenciones. El enfoque chileno ha sido el del “efecto neto”, es decir, la búsqueda de balance entre la regresividad de cobro de un IVA con pocas exenciones, con una fuerte progresividad en el gasto público financiado con el mismo impuesto.

[2] Oficio N° 4706 de 2000

[3] Oficio N° 1637 de 2010