

TRIBUTACIÓN PARA EL DESARROLLO

Estudios para la reforma del sistema chileno

José Pablo Arellano & Vittorio Corbo, editores

www.cepchile.cl CEP-CIEPLAN, 2013



CEP

Centro de Estudios Públicos

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno

Primera edición: enero de 2013

© 2013, CEP / CIEPLAN

CEP

Monseñor Sótero Sanz N°162, Providencia

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 328 2400

WEB: www.cepchile.cl

CIEPLAN

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 796 5660

WEB: www.cieplan.org

ISBN: 978-956-204-041-9

Producción editorial: Uqbar Editores / www.uqbareditores.cl

Diseño y diagramación: Fan design_Josefa Méndez A.

Corrección de estilo: Patricio González R.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en Chile

Índice

Introducción

<i>José Pablo Arellano & Vittorio Corbo</i>	9
---	---

Capítulo 1

Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno

<i>José Pablo Arellano & Vittorio Corbo</i>	15
Referencias bibliográficas.....	36

Capítulo 2

Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas

<i>Michel Jorratt</i>	39
Referencias bibliográficas.....	115
Anexo 1. Gastos tributarios 2011.....	118
Anexo 2. Gastos tributarios por objetivo perseguido	128

Capítulo 3

Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas

<i>José Yáñez</i>	145
Referencias bibliográficas.....	189

Capítulo 4

Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile

<i>Claudio Agostini</i>	199
Referencias bibliográficas.....	236

Índice de cuadros, gráficos, tablas y figuras	247
--	-----

Introducción

En julio del año 2010, el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) acordaron emprender una agenda de investigación conjunta en temas de relevancia para el desarrollo del país. Los temas escogidos fueron dos: el sistema tributario y el sistema de partidos políticos, bajo la idea de recopilar evidencia, efectuar diagnósticos y, a partir de estos, formular propuestas de reformas en ambas materias, las que pudieran ser difundidas y debatidas ampliamente en la comunidad de académicos, autoridades, políticos, *policymakers* y medios de comunicación. Este libro se refiere a la investigación sobre el sistema tributario en Chile.

Cuando se acordó iniciar esta investigación, el sistema tributario y su reforma no se encontraban en la lista de temas prioritarios ni para la clase política ni para la opinión pública. Por el contrario, las modificaciones que se discutían no contemplaban una reforma al sistema, sino una modificación transitoria para acumular mayores ingresos para el fisco. Ese fue el caso del terremoto del 27 de febrero de 2010, que llevó al gobierno a presentar una modificación tributaria para aumentar los recursos fiscales para financiar la reconstrucción. Para ello, se introdujo un conjunto de cambios que hicieran posible allegar los recursos necesarios. Meses más tarde, y a raíz de una serie de nuevos compromisos de gasto público, algunos de los cuales fueron resultado de diferentes movilizaciones sociales que demandaban una mayor oferta y calidad de bienes públicos, el gobierno puso en discusión una reforma al esquema tributario actual con el propósito de elevar la recaudación de manera permanente y de contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

El proyecto de investigación, que se había iniciado con bastante anticipación a la discusión pública, se había propuesto como primer objetivo realizar un profundo análisis de la actual estructura tributaria en Chile, su funcionamiento, los incentivos y distorsiones que introduce y que afectan la conducta de los contribuyentes, su eficiencia en el cumplimiento tributario y la administración del sistema, y, por cierto, sus efectos sobre la equidad y el crecimiento. Luego, mediante un análisis de la teoría de las finanzas públicas y la evidencia empírica relacionada, así como del estudio de las reformas tributarias introducidas y propuestas en países de la OCDE, esta obra procura aportar al debate recomendaciones de políticas para mejorar el esquema tributario chileno en las dimensiones descritas. Se consideró como parte esencial del proyecto, el desarrollo de un método de discusión y divulgación de los hallazgos y propuestas, de manera de contribuir a la agenda pública.

Las propuestas que aquí se presentan no se escriben desde una posición de neutralidad normativa. Por el contrario, en este informe subyacen profundas convicciones respecto de un esquema tributario ideal. A nuestro juicio, un buen sistema tributario debe recaudar un nivel de recursos, que apunte a la sustentabilidad de largo plazo de las finanzas públicas, en forma equitativa y minimizando los costos de eficiencia, de administración y cumplimiento, de manera de favorecer el crecimiento del país.

A la luz de estas convicciones, en este volumen se efectúa un examen del sistema tributario chileno, con miras a sugerir reformas que contribuyan a mejorar la equidad, la eficiencia y la progresividad del esquema y, al mismo tiempo, permitan movilizar, de la mejor forma posible, recursos adicionales para el sector público.

Metodología de trabajo

Para llevar a cabo esta investigación se constituyó un grupo de trabajo y se asignaron responsabilidades específicas a tres especialistas para examinar el sistema tributario chileno. El fin último de este informe es aportar antecedentes para definir los cambios más convenientes para nuestro sistema tributario, a partir de un diagnóstico de su realidad actual. Para ese efecto, en este proyecto se han revisado las recomendaciones de la teoría de finanzas públicas, la evidencia empírica de la literatura económica nacional e internacional, las recomendaciones de reformas tributarias realizadas y propuestas en el extranjero, especialmente los proyectos de reforma tributaria más relevantes de los últimos años en países de la OCDE.

Las investigaciones encargadas fueron las siguientes:

1. El estudio del consultor internacional en política y administración tributaria y ex jefe de estudios del Servicio de Impuestos Internos (SII), Michel Jorratt, denominado: *“Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas”*. En este artículo se propone la reducción del número de exenciones y franquicias, que promueven la elusión y la evasión y afectan la equidad horizontal y la progresividad del impuesto a la renta. Para cada franquicia, se discute el mecanismo de incentivo y el costo que tiene para el Estado cada exención tributaria. Por otra parte, se propone una serie de medidas administrativas para disminuir las tasas de evasión a los niveles previos a la crisis del 2008-2009. Estas medidas contemplan fortalecer la fiscalización a base de tecnologías de información y la extensión del uso generalizado de las facturas electrónicas, ya que la principal fuente de evasión del IVA sería el uso de facturas falsas. Otras sugerencias son el mejoramiento de la medición

de precios de transferencia y la incorporación de normas antielusión al Código Tributario. Con todo, este trabajo enfatiza la importancia del combate a la evasión para mejorar el cumplimiento tributario.

2. El estudio del director del Centro de Estudios Tributarios y Profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, José Yáñez, denominado: *“Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas”*. Este artículo analiza el rol de los impuestos para contener las externalidades negativas derivadas del consumo de combustible, de cigarrillos y de alcohol. En el caso de los combustibles, el estudio estima que el impuesto actual al petróleo diesel es sustancialmente inferior al que correspondería aplicar en virtud de las externalidades negativas que produce en el medio ambiente y del gasto que realiza el Estado en infraestructura vial pública. En lo que respecta a los impuestos al tabaco y al alcohol, se podría mejorar su aplicación si se gravara la cantidad consumida en vez de su valor, que es lo que se hace en el esquema actual. El cambio en el diseño de estos impuestos permite dirigir en forma más precisa el gravamen a la externalidad producida. En nota aparte, en el caso de los servicios financieros, este trabajo sugiere que ante la ausencia de la aplicación de un IVA sobre estos servicios, se utilice el impuesto de Timbre y Estampillas como sustituto. Bajo esa lógica, sería necesario subir su tasa para hacerla equivalente a la tasa actual del IVA y establecer créditos de IVA por el cobro de este impuesto.
3. El estudio del profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, Claudio Agostini, denominado: *“Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile”*. Este artículo examina en detalle el impuesto a la renta, incluyendo alternativas de tributación a las empresas. Para ello, se elaboró una muestra representativa de contribuyentes, a los que se les identificó todas las sociedades en que participaban directa o indirectamente, llegando así hasta el contribuyente final (persona natural). Se trata de un estudio que se realiza por primera vez en nuestro país. Con estos datos, se simuló un cambio de tributación de personas, propietarias de empresas, desde un esquema en que se gravan las utilidades retiradas hacia uno en el que se gravan las utilidades generadas. En este contexto, también se analizaron los efectos de rebajar las tasas del impuesto Global Complementario y los números de tramos de ingreso, en conjunto con aumentos de la tasa de Primera Categoría. Además, para avanzar hacia mayor equidad horizontal y eficiencia, se evalúa el efecto de una reforma que reemplaza los regímenes especiales de renta presunta, 14 bis y 14 quáter por el 14 ter. En cada caso, se discuten los efectos sobre la recaudación fiscal y sobre la distribución de los ingresos.

Los progresos en la elaboración de los trabajos se analizaron en reuniones semanales de trabajo. Asimismo, se realizaron varios talleres, que contaron con la participación de especialistas en el tema y con personas que han sido responsables de la administración y del diseño de la política tributaria en distintos momentos de nuestra historia. Cada taller comenzaba con la exposición del autor de un estudio, con sus respectivas propuestas de reformas, para luego pasar a un debate de las propuestas entre los expertos convocados.

Luego de concluido el proceso de debate, se procedió a la redacción de la parte propositiva de este libro (contenida en el capítulo 1). Este capítulo se ha subdividido en tres partes: la primera repasa los principios generales de un sistema tributario eficiente y equitativo; la segunda revisa aspectos importantes del sistema tributario actual en Chile; y la tercera examina las recomendaciones de reforma. Estas propuestas fueron sometidas a un nuevo taller, en mayo de 2012, en el que se recogieron interesantes sugerencias de los asistentes. Agradecemos nuevamente a todos los que participaron en esos talleres.

Cabe precisar que en la elaboración de la sección de propuestas, tuvimos a la vista los estudios encargados a los tres expertos antes mencionados, así como los comentarios recibidos en los talleres de trabajo. Como apreciará el lector, hemos deliberadamente omitido recargar la parte propositiva de este volumen de fundamentaciones teóricas y citas bibliográficas propias de un trabajo académico. De la lectura de dichas propuestas queda en evidencia la influencia de los artículos encargados y, en varias, se hace expresa referencia a la argumentación de los expertos en sus trabajos.

Sin embargo, las opiniones y propuestas contenidas en esta obra son de exclusiva responsabilidad nuestra, los coordinadores del proyecto y redactores de este trabajo. De hecho, en oportunidades las propuestas que formulamos siguen de cerca las opiniones de los expertos que aquí contribuyen, pero en otras ocasiones elegimos entre alternativas que pueden no coincidir con ellas. Procuramos, ciertamente, entregar una fundamentación de cada una de las recomendaciones.

Además, en el curso de este trabajo, recibimos la valiosa colaboración de Ricardo González, del CEP, y de Jorge Rodríguez Cabello, de CIEPLAN. En etapas preliminares de este libro contamos, también, con la participación de Jorge Desormeaux Matthei, del CEP. A ello se suman las valiosas opiniones que regularmente intercambiamos con todos los colegas que trabajan en nuestros respectivos centros de estudios. Pero, una vez más, la responsabilidad por el trabajo es enteramente nuestra.

José Pablo Arellano (CIEPLAN)
Vittorio Corbo (CEP)

Capítulo 1

Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno

*José Pablo Arellano y Vittorio Corbo**

El desarrollo y la democracia en una sociedad moderna requieren de un Estado capaz de proveer un nivel de bienes públicos compatible con el nivel de ingreso per cápita del país y financiados en forma sostenible por un buen sistema tributario. Un buen sistema tributario debe recaudar un nivel de recursos predeterminado en forma equitativa y lo debe hacer minimizando los costos de eficiencia, de administración y de cumplimiento. En Chile, con el aumento del ingreso promedio de las familias, ha surgido la necesidad de aumentar el nivel de gasto público permanente para que, unido con una mayor eficiencia en su uso, se pueda avanzar con más fuerza en mejorar la oferta de bienes públicos. Son estas ideas centrales las que llevaron a CEP y a CIEPLAN a proponerse un examen del sistema tributario chileno, con miras a sugerir cambios en este que contribuyan a mejorar la equidad, la eficiencia y la progresividad del esquema y, al mismo tiempo, a movilizar, de la mejor forma posible, recursos adicionales para el sector público. Cuando se planteó esta iniciativa, hace alrededor de dos años, el tema no estaba en la agenda nacional. Hoy en cambio se ha convertido en un tema cotidiano y seguramente será materia de debate durante varios meses.

Para llevar a cabo este proyecto se constituyó un grupo de trabajo y se asignaron responsabilidades específicas a tres especialistas para examinar el sistema tributario chileno. El grupo encargado de emprender esta tarea estuvo compuesto por los dos codirectores del proyecto, José Pablo Arellano y Vittorio Corbo, en conjunto con Claudio Agostini —encargado del estudio de impuestos a la renta—, José Yañez —encargado del estudio de los impuestos indirectos—, Michel Jorratt —encargado del estudio de evaluación del gasto tributario y de políticas para reducir la evasión—, y Jorge Rodríguez Cabello y Ricardo González, que colaboraron con el equipo de trabajo. En las primeras etapas del proyecto también cooperó Jorge Desormeaux Matthei. Los progresos en la elaboración de los trabajos se analizaron en reuniones semanales de trabajo. Asimismo, se realizaron varias sesiones de trabajo con especialistas en el tema y con personas que han sido responsables de la administración y política tributaria en distintos momentos de nuestra historia. El fin último de este proyecto es aportar antecedentes para definir los cambios más convenientes para nuestro sistema tributario, a partir de un diagnóstico de su realidad actual. Para ese efecto, en este

* José Pablo Arellano es investigador senior de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y Vittorio Corbo es investigador asociado senior del Centro de Estudios Públicos (CEP)

proyecto se han revisado las recomendaciones de la teoría de finanzas públicas, la evidencia empírica de la literatura económica nacional e internacional, las recomendaciones de reformas tributarias hechas en Chile y en el extranjero, especialmente los proyectos de reforma tributaria más relevantes de los últimos años en los países de la OCDE.

En este capítulo se ofrece una síntesis de las conclusiones del proyecto con propuestas de reforma basadas en los trabajos que han formado parte de este proyecto y en la discusión generada en torno a ellos. Se inicia este capítulo con una revisión de los principios generales que deben servir de base a un sistema tributario eficiente y equitativo. Luego se repasan las características principales del sistema chileno, para concluir con recomendaciones para mejorar su eficiencia, su progresividad y su equidad.

1. Principios generales de un sistema tributario eficiente y equitativo

En una sociedad moderna el sector público juega un rol central para proveer bienes públicos necesarios para el funcionamiento adecuado de la sociedad. En particular, la justicia, la seguridad, la institucionalidad financiera, el marco regulatorio de los mercados, el cumplimiento de los contratos, la defensa, la ley y el orden, el acceso de los más pobres a servicios básicos, y la institucionalidad pública son fundamentales para el buen funcionamiento de una democracia y de una economía de mercado. Dado el nivel de gasto público elegido por una sociedad, es necesario ejecutarlo en forma eficiente y financiarlo de la forma más equitativa y eficiente posible. Esto es, un sistema tributario que recaude un nivel de impuestos que permita financiar el nivel de gasto público elegido, de acuerdo a su institucionalidad, generando las menores distorsiones posibles en la toma de decisiones de los agentes económicos, y que satisfaga los principios centrales de equidad horizontal y de progresividad que debe cumplir todo sistema tributario. Debe entenderse eso sí que las transferencias del Estado son un complemento central al sistema tributario. Por lo tanto, la progresividad debe ser analizada en forma conjunta, considerando el esquema tributario y de transferencias del Estado¹.

La estructura tributaria afecta la conducta de personas y empresas, pudiendo generar costos importantes que hay que tomar en cuenta al evaluar dicho esquema. En particular, los impuestos influyen sobre las decisiones de los agentes

¹ En la literatura económica se define un impuesto como progresivo si la tasa media del impuesto aumenta con el ingreso. No obstante, evaluar la progresividad de la política fiscal de manera integral implicaría mirar tanto la progresividad del sistema tributario como la del gasto público. Nótese que eso no cambia la definición de progresividad de un impuesto en particular.

económicos, afectando el tiempo dedicado al trabajo y al ocio, el ahorro y la inversión y por esa vía influyen sobre la eficiencia en el uso de los recursos, el crecimiento y el bienestar de la población. Además, su implementación implica costos administrativos para el gobierno, tanto en la recaudación como en la fiscalización del cumplimiento del sistema. También los contribuyentes incurren en costos para cumplir con sus obligaciones tributarias. En sistemas tributarios complejos y con muchas exenciones y regímenes especiales, los contribuyentes también invierten en actividades poco productivas para la sociedad con el fin de eludir el pago de sus obligaciones tributarias sin salirse del ámbito legal. Por lo tanto, en su diseño hay que considerar no solo la recaudación que se obtiene, sino que también los comportamientos y conductas que induce y los costos de operar el sistema y de cumplimiento para el Estado y para los contribuyentes.

Para un nivel dado de gasto público a financiar y para objetivos distributivos predefinidos, un sistema tributario eficiente y equitativo es uno que procura minimizar las distorsiones, busca asegurar la equidad horizontal, junto con el sistema de subsidios, monetarios y no monetarios; promueve la progresividad, y al mismo tiempo minimiza los costos de administrar el sistema tanto para el Estado como para los contribuyentes.

Los principios básicos de un sistema tributario eficiente y equitativo fueron analizados recientemente, en detalle, por la comisión presidida por el premio Nobel de Economía, James Mirrlees, quien por encargo del Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido, un ente autónomo de gran prestigio, reunió a destacados economistas y *policymakers* con el objetivo de hacer propuestas para mejorar el sistema tributario del Reino Unido, de modo que el gobierno obtuviera el ingreso fiscal y los objetivos redistributivos deseados de forma más eficiente que con la estructura vigente². Para ello, dicha comisión estableció que una estructura tributaria eficiente debiera ser simple, transparente y coherente con la evidencia teórica y empírica sobre los efectos de los impuestos en las decisiones de personas y empresas, de modo de recaudar el nivel deseado de ingresos al menor costo posible. La simpleza del sistema ayudaría a reducir los costos de administración y cumplimiento de la estructura tributaria, al tiempo que la evidencia teórica y empírica ayudaría a determinar la forma en que la base tributaria debiera ser definida para minimizar sus costos de eficiencia y la progresividad que debiese tener el sistema para cumplir con los objetivos distributivos en forma eficiente.

Del estudio anterior y de una amplia literatura económica sobre el tema, se derivan una serie de principios que debiera cumplir una estructura tributaria eficiente:

² El informe de Mirrlees et al. (2011) tuvo un ámbito más amplio que el abarcado por el informe del Comité presidido por otro premio Nobel, James Meade, en 1978, que se limitó a proponer reformas a la tributación directa. Dicho informe también ha sido un clásico en la teoría y la práctica de las reformas tributarias. Ver Meade (1978).

(i) En general un sistema tributario óptimo debe incluir una combinación de impuestos al ingreso e impuestos al consumo

En un esquema ideal, la base del impuesto debiera ser la capacidad de cada persona de generar ingresos a lo largo de toda su vida. Pero como esto no es observable en forma directa, se hace necesario utilizar medidas indirectas de esta capacidad. Esto se logra en forma óptima combinando un impuesto a los ingresos con un impuesto al gasto. El impuesto al gasto o consumo tiene la ventaja de que no desincentiva el ahorro y el trabajo y, al estar el consumo más correlacionado con el ingreso permanente, toma en cuenta el ingreso más permanente de los contribuyentes.

(ii) Como regla general hay que evitar discriminar entre actividades

Un sistema tributario eficiente debiera fijar la misma tasa impositiva para todas las actividades que sean similares, para así evitar distorsiones. En efecto, cuando el tratamiento es muy disímil, las actividades menos favorecidas tienden a “disfrazarse” de aquellas que gozan de algún beneficio tributario. Además, una estructura pareja contribuye a reducir los costos de cumplimiento porque simplifica el monitoreo de dichas actividades. En particular, en lo que al IVA se refiere, dicho impuesto debiera ser de tasa pareja y aplicarse a todas las actividades que generan valor agregado. En casos de actividades en las que la aplicación del IVA pueda resultar muy costosa (por ejemplo, aquellas en que es más difícil definir el valor agregado), se recomienda utilizar impuestos que se asemejen a un IVA. Este puede ser el caso del impuesto de timbres y estampillas en el sector financiero.

La excepción a esta regla son algunas actividades o bienes que, por su naturaleza, es eficiente que reciban un tratamiento tributario diferente. Es el caso del consumo de cigarrillos y alcoholes y de las actividades que dañan el medio ambiente. Dichas actividades producen externalidades negativas que implican un costo para el resto de la sociedad, lo que hace necesario desincentivarlas imponiéndoles un impuesto equivalente a la externalidad negativa que generan. Un buen instrumento para hacerlo son los impuestos que encarezcan el consumo de esos bienes y/o la producción de esas actividades según la externalidad que se genere en el consumo o en la producción. En particular, en este sentido cobran cada día más importancia, y lo seguirán haciendo en el futuro, los llamados impuestos verdes que buscan encarecer el uso de productos que son ambientalmente perjudiciales.

Por el contrario, hay actividades que producen beneficios para la sociedad más allá de los beneficios privados y que debieran incentivarse a través de subsidios explícitos o rebajas impositivas. En esta categoría, se encuentra el ahorro previsional, las contribuciones a planes de salud y algunas otras actividades en

las que el beneficio social de su consumo o ejecución es mayor que su beneficio privado (por ejemplo, investigación y desarrollo, las artes y la cultura).

Sin embargo, es preciso ser muy cuidadosos con las excepciones, porque ellas aumentan los costos de cumplimiento del sistema y crean incentivos para que las actividades que no cumplen los principios de la excepción se hagan pasar por ese tipo de actividades para capturar dicho beneficio. Así, una estructura pareja y simple, esto es, sin regímenes especiales, reduce los incentivos de evasión, planificación y elusión tributaria (los incentivos tributarios alteran en forma importante las decisiones de empresas y personas). Es por eso que el número de actividades que recibe un tratamiento tributario diferencial debe reducirse al mínimo.

Esta neutralidad del sistema tributario, también debe alcanzar a territorios y regiones, particularmente en un país políticamente unitario como Chile. El sistema tributario no es el mejor mecanismo para estimular la localización de empresas o compensar por diferencias en el costo de vida en distintos lugares.

(iii) En cuanto a los impuestos a la renta

Se debe velar por la equidad horizontal y vertical. Respecto a la equidad horizontal, dos personas con el mismo ingreso debieran pagar el mismo monto de impuestos independientemente de las fuentes de ingreso. En cuanto a la equidad vertical, personas con mayores ingresos, independiente de su fuente, deben pagar mayores impuestos.

Para darle un carácter progresivo al impuesto a la renta, las personas con más ingresos deben pagar una mayor proporción de su ingreso en impuestos, pero el sistema tributario no debe alterar el ranking de ingresos de las personas antes y después de impuestos. Para que un sistema tributario sea adecuadamente progresivo, este debe reflejar la evidencia más precisa sobre la distribución del ingreso del país y los efectos que el sistema tributario tiene sobre el comportamiento de las personas en distintos niveles de ingreso.

En aras de la simpleza, para evitar distorsiones y para lograr una cierta progresividad, todas las fuentes de ingreso (ingreso de trabajadores dependientes e independientes, ingresos por arriendos de propiedades, ahorros, rentas empresariales, dividendos y ganancias de capital) deberían enfrentar la misma estructura tributaria. De lo contrario, surge una serie de distorsiones que afecta las decisiones económicas, que buscan la apropiación de rentas y que, en último término, constituyen el motivo de evasión tributaria, terminan generando inequidades y le restan progresividad al impuesto a la renta.

Para que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria es fundamental que el sistema esté completamente integrado, es decir, que las rentas que se perciben como empleado dependiente, como dueño o ac-

cionista de empresa y como empleado independiente, estén reunidas en un solo sistema y que, entonces, se apliquen las tasas impositivas correspondientes. De esta manera, se reducen los costos de administración del sistema y se logra la equidad horizontal.

Se podría pensar que si todas las fuentes de ingreso enfrentan la misma estructura tributaria, entonces no sería necesario imponer una tasa de impuesto a las empresas por cuanto las ganancias derivadas de ellas se pueden incorporar en la categoría correspondiente del impuesto a la renta. Sin embargo, es imprescindible introducir un impuesto corporativo a las empresas, con un crédito en el impuesto a las personas, porque es conveniente para la administración del sistema y para reducir la evasión. De lo contrario, el sistema debería determinar el porcentaje de propiedad de cada uno de los propietarios de todas las empresas de la economía, lo que sería excesivamente costoso, aun con la tecnología moderna. Así, en un sistema eficiente, las empresas actúan también como recaudadoras del impuesto, reduciendo los costos administrativos del sistema como un todo. La experiencia internacional también muestra que los impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente la evasión y la elusión.

En un sistema como el chileno lo anterior se logra mediante el impuesto a las empresas, que es un crédito en el global complementario de las personas. En esto, el sistema tributario chileno se encuentra en la frontera de los sistemas tributarios de los países de la OCDE. De hecho, las últimas tres propuestas de reformas tributarias hechas por comisiones de expertos en EE.UU. también han incluido esta propuesta.

Además, la base imponible del impuesto a las empresas debe descontar todos los costos necesarios para generar ese ingreso. De lo contrario, surgen distorsiones que favorecen a las actividades de bajos costos que generan pocos ingresos en desmedro de actividades de altos costos que generan altos ingresos. De la misma manera, debiera descontarse de la base la inversión en capital, porque esta es un insumo de los ingresos que se generarán en el futuro, los que serán gravados en el momento en que se generen.

Asimismo, en el impuesto a la renta de las personas, el ahorro debiera considerarse como un insumo para aumentar el ingreso y el consumo futuro. Por lo tanto, el retorno normal del ahorro debería estar exento de impuesto. De esta forma, se acercaría más a un sistema de un impuesto progresivo al gasto. El exceso de retorno sí debiera estar afecto a impuesto, porque este componente es pura renta económica y, como tal, no se crean distorsiones cuando se le obliga a los contribuyentes a pagar por esas rentas. Por consiguiente, el impuesto sobre este exceso no desincentiva el ahorro. Las tasas que se deberían aplicar por dichas rentas serían simplemente las que correspondan de acuerdo al tramo del ingreso personal que alcancen, incluyendo esas rentas, y no enfrentar una tasa especial. Respecto al riesgo, incluido en el retorno del ahorro, este debiera ser

compartido por el Estado con un sistema de crédito por pérdidas que puedan llevarse hacia delante y hacia atrás en el sistema tributario.

Por otra parte, la base del impuesto debiera ser lo más amplia posible, con pocas exenciones, y así recaudar un monto determinado de ingresos tributarios con tasas más bajas y reducir efectos no deseados (en contraposición a los impuestos específicos) en la asignación de recursos. A su vez, la reducción de exenciones hace al impuesto a la renta más eficiente, más justo, además de que disminuye la elusión, la evasión y los costos de administración y cumplimiento.

(iv) Los regímenes especiales y exenciones al impuesto a la renta terminan rompiendo la equidad horizontal, generan ineficiencias y promueven la elusión y la evasión. Adicionalmente, terminan también reduciendo la progresividad del sistema

En particular, la tasa del impuesto a las empresas debe ser única. Las diferencias por tamaño de empresas o por sector económico incentivan la evasión y la elusión, y terminan generando inequidades e ineficiencias y también reducen la progresividad del impuesto a la renta. Así, no es una buena política pretender favorecer a las medianas y/o pequeñas empresas con un trato tributario especial. Ello originará situaciones de inequidad y facilitará la elusión, por cuanto las empresas tendrán incentivos para dividirse y así evitar o reducir el pago de su obligación tributaria. En el caso de las empresas más pequeñas, para reducir sus costos de cumplimiento, se propone más abajo un esquema simplificado, que aprovecha los actuales sistemas tecnológicos para simplificar al máximo el cumplimiento tributario.

Donde sí se justifica un trato diferente es en el caso de los recursos naturales que generan rentas. Excepcionalmente en ese caso se justifica un gravamen específico sobre esa renta. De acuerdo a las recomendaciones de la teoría económica, la base de este impuesto debe ser las utilidades operacionales o el flujo de caja, no la cantidad del recurso extraído³.

(v) La progresividad de las finanzas públicas hay que analizarla considerando el sistema tributario, las transferencias y los subsidios del Estado como un todo y no tomando cada componente por separado (impuesto a la renta de las personas, impuesto a la renta de las empresas, IVA y subsidios públicos)

Para lograr progresividad en la política fiscal se debe analizar en forma conjunta la totalidad del sistema tributario, las transferencias y los subsidios del Estado.

³ Ver Agostini (2012).

La mejor forma de redistribuir es utilizando una combinación de impuestos progresivos al ingreso con un sistema de subsidios focalizados en los grupos de más bajos ingresos. De esta manera, el resto de los impuestos (por ejemplo, el IVA, impuesto a los combustibles y al tabaco, y cobro por uso de servicios) no debieran fijarse con objetivos redistributivos, sino que debieran estar enfocados en lograr una adecuada recaudación y también contribuir a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos que gravan el consumo y no la inversión. Para esto último, el IVA es un impuesto eficiente, de acuerdo a lo que se expone más abajo.

En particular, el IVA es un impuesto al consumo que minimiza distorsiones, porque se aplica a todas las actividades que generan valor agregado, y por lo tanto, es un impuesto eficiente. Así, no deberían existir impuestos con un uso específico predefinido de los ingresos recaudados (no *earmarking*). Al IVA no se le deben pedir objetivos distributivos sino de recaudación. Para el logro de objetivos distributivos, se debe utilizar el impuesto a la renta, combinado con subsidios y transferencias a las personas o familias necesitadas.

(vi) El sistema tributario debe ser suficiente, estable, competitivo y unificado

El sistema tributario debe ser suficiente para financiar el gasto fiscal, ajustado por el ciclo de manera sustentable, esto es, manteniendo la solvencia del Estado y velando por el bienestar de las generaciones futuras. En una economía como la chilena, en la que los ingresos del cobre son muy relevantes para el fisco y, dadas las grandes fluctuaciones de los precios de este metal, este aspecto es especialmente relevante. En este sentido, el manejo fiscal en base a los ingresos estructurales ajustados por el ciclo, que el país viene aplicando por más de veinte años —que se perfeccionó en la década pasada con la introducción de una regla de balance fiscal ajustado por el ciclo de precios del cobre y del PIB—, es un criterio esencial que debe preservarse. Los ingresos tributarios estructurales o ajustados por el ciclo deben ser suficientes en el mediano plazo y deben evaluarse más allá de la coyuntura. Es mérito, en parte, de la política fiscal y como parte de ella, de la estructura tributaria, que el país esté próximo a cumplir treinta años sin una crisis fiscal, habiendo ocurrido dos crisis internacionales severas en ese lapso de tiempo. Esto representa un quiebre con nuestra historia económica anterior. Otros dos factores que han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país son la política monetaria conducida por un Banco Central autónomo, con un mandato explícito de velar por la estabilidad de precios, y una apropiada regulación y supervisión bancaria.

El sistema tributario debe ser estable para dar un horizonte de planificación adecuado a las personas y empresas y de esa forma contribuir a reducir la incertidumbre. Ello requiere que los cambios a la legislación tributaria se hagan con la debida preparación y consenso político para lograr su estabilidad en el tiempo.

El sistema tributario debe ser competitivo para que el país pueda competir en un mundo globalizado, en el que personas y empresas toman decisiones de consumo, inversión y localización, teniendo en cuenta la situación tributaria de los países y territorios en que pueden operar. Esto es especialmente relevante en economías pequeñas y abiertas a los flujos comerciales, financieros y de inversión extranjera directa como es Chile.

El sistema tributario debe ser unificado, evitando la afectación de impuestos y la fragmentación de su recaudación. En un país unitario y pequeño como Chile debe evitarse la fragmentación de la recaudación por niveles de gobierno o por áreas geográficas, así como la afectación de los impuestos. La afectación de los ingresos, una vez que se admite en un caso, termina inevitablemente extendiéndose a otros impuestos. Ello rigidiza la política fiscal e impide lograr eficiencia y equidad de la recaudación a medida que cambian las condiciones. La experiencia histórica internacional en materia fiscal muestra que la fragmentación y afectación tributaria con frecuencia son causas de crisis fiscales y de ineficiencia tributaria.

A la luz de estos principios y de las mejores prácticas internacionales, este proyecto ha examinado la situación actual del sistema tributario chileno y se hacen recomendaciones de reforma. Para definir las mejores prácticas conviene examinar no solo la situación actual de los países que destacan por sus sistemas tributarios y su realidad fiscal, sino especialmente las tendencias de cambio observadas en la última década, así como las orientaciones de las propuestas de reforma más recientes. Aparte de la propuesta de reforma de la comisión, encabezada por Mirrlees ya mencionada⁴, se analizaron también las propuestas de reforma en EE.UU.⁵ y el recuento de tendencias de reforma en la OCDE⁶.

2. El sistema tributario actual en Chile. Aspectos destacados

El sistema tributario chileno, comparado al de los países de la OCDE, tiene una serie de elementos que se consideran como constitutivos de los buenos sistemas tributarios. De hecho, varias de las propuestas recientes de reforma en esos países pretenden introducir aspectos que ya están resueltos en Chile.

Neutralidad. El sistema tributario chileno está totalmente indexado a la inflación. La indexación del sistema tributario comenzó a introducirse por ley en los años sesenta y se completó en 1975. Ello nos permite contar con una legislación tributaria neutral frente a la inflación y que consigue estabilidad en el tiempo. Además, existe integración de impuestos a personas y empresas, que tal

⁴ Ver Mirrlees et al. (2011).

⁵ Ver Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005).

⁶ Ver Brys et al. (2011).

como se discutió en la sección anterior se considera como uno de los elementos que debiera incorporar un sistema tributario eficiente. El IVA y los demás impuestos tienen en general tasas parejas, lo cual contribuye a la neutralidad, aunque hay excepciones que requieren evaluarse.

Existe una cultura de cumplimiento relativamente alta, simplicidad e incorporación de nuevas tecnologías. La cultura de cumplimiento y el combate a la evasión no solo son importantes desde el punto de vista tributario, sino que simultáneamente persiguen las actividades ilícitas en general: drogas y crimen. Esta cultura de cumplimiento es un activo del país que se debe preservar y fortalecer. El uso de tecnologías está bastante difundido en el país, al punto que casi el 100% de las declaraciones de global complementario se hacen en línea. Asimismo, está extendido el uso de boletas electrónicas y se ha estado avanzando en el uso de la factura electrónica.

Estructura tributaria concentrada en impuestos al consumo. Existe mayor énfasis en impuestos indirectos que gravan el consumo, especialmente a través del IVA. Con ello se reducen los desincentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión. Es precisamente por esta razón que en los países de la OCDE la tendencia de los últimos veinte años ha sido elevar la importancia de este impuesto⁷. Chile se ubica entre los cinco países de la OCDE de mayor importancia del IVA como proporción del PIB (después de Noruega y Suecia)⁸.

El sistema chileno es unificado y sin afectaciones, aunque hay excepciones. Una es la ley reservada del cobre que debería terminarse y sobre la cual existe un proyecto de ley que se está discutiendo en el Congreso. Otras son las contribuciones a los bienes raíces, en cuyo caso una fracción del monto recaudado es asignado a la municipalidad correspondiente, y el *royalty* a la minería, en el que una fracción de la recaudación se asigna a la región donde se extraen los recursos.

A pesar de sus claras fortalezas, el sistema tributario chileno tiene espacio para mejoras, especialmente si se reducen exenciones y franquicias que muchas veces terminan promoviendo la elusión y la evasión y afectan la equidad horizontal y la progresividad del impuesto a la renta. Como se detalla más adelante en el trabajo de Jorratt, desde 2001 se lleva un registro del costo de las franquicias o exenciones, el llamado gasto tributario, en el que se puede apreciar cómo estas han aumentado en cantidad. Además, en lo que se refiere a impuestos indirectos específicos, hay oportunidades para mejorar la eficiencia en el uso de recursos y contribuir al medio ambiente mediante reformas de los impuestos a los combustibles.

⁷ Ver Brys et al. (2011).

⁸ Es importante destacar que tanto Noruega como Suecia tienen una muy buena distribución del ingreso, resultado al que contribuyen la progresividad del impuesto a la renta y las transferencias del Estado.

3. Recomendaciones de reformas

(i) Evasión

La reducción de la evasión debería ser primera prioridad. Con ello se contribuye a aumentar la eficiencia y equidad horizontal, condicional al esquema tributario existente. De acuerdo a los antecedentes sobre evasión del IVA del SII, la evasión llegó a un mínimo del 8% de los ingresos tributarios potenciales el año 2007 para subir después a un 12% el año 2008 y a un 18% el 2009. En el trabajo de Jorratt se estima que esta tasa se habría reducido al 16% el 2010 y al 14% el 2011. La subida del 2008-2009 coincide con la Gran Crisis Financiera internacional, que tuvo un impacto negativo importante en la economía chilena. Reducir la evasión del IVA desde el 14% actual al promedio alcanzado los dos años anteriores a la crisis, cuando llegó a un 8,5%, permitiría recaudar unos US\$ 1.100 millones anuales. En el caso del impuesto de primera categoría, reducir la tasa de evasión a los niveles alcanzados para el promedio anual 2006-2007, permitiría recaudar algo más de US\$ 800 millones anuales⁹.

Para ello, en el trabajo de Jorratt a continuación, se sugiere una serie de medidas administrativas que en poco tiempo debieran permitir, al menos, hacer retroceder la evasión a los niveles previos a la crisis. Estas medidas requieren fortalecer la capacidad de recaudación del SII a fin de mejorar la fiscalización a base de tecnologías de información, orientándola en función del riesgo de evasión (por ejemplo, incorporando las experiencias internacionales respecto al tema), y seguir extendiendo el uso de documentación electrónica en el cumplimiento tributario, en particular, promoviendo el uso generalizado de las facturas electrónicas, ya que la principal fuente de evasión del IVA sería el uso de facturas falsas. Para ello, es necesario elevar las capacidades del SII en fiscalización y acceso a información, mejorar la medición de precios de transferencia (utilizando las normas de la OCDE sobre esa materia), e incorporar normas antielusión en el Código Tributario. Esto último es necesario para reducir los incentivos a utilizar planificación tributaria con el objetivo último de evitar el pago de impuestos. El SII debería dar señales claras de una mayor prioridad al combate a la evasión y difundir sus acciones orientadas a este fin, lo cual históricamente ha probado ser efectivo para lograr una mejor práctica de cumplimiento. Asimismo, es conveniente reforzar el combate a la evasión ampliando la información que entrega regularmente el SII sobre sus resultados en esta materia.

⁹ Esta estimación se refiere solo a la recaudación del impuesto de primera categoría, no incluye la posible recaudación adicional sobre el global complementario. La cifra se basa en las tasas de tributación vigentes en 2011.

(ii) Eliminación de franquicias, exenciones y regímenes especiales

Como ya se ha señalado, las franquicias y las exenciones y/o regímenes especiales deben limitarse a situaciones muy excepcionales, ya que generan inequidades horizontales, son fuente de ineficiencias y facilitan la evasión y elusión. Por ese motivo, a continuación, se enumeran una serie de esas normas que después de examinarlas resulta conveniente eliminar o revisar a fondo. Como criterio general, debe evitarse la creación de nuevas franquicias o regímenes especiales, y los que se han creado, deben evaluarse cuidadosamente, para lo cual resulta recomendable que se les fije por ley un plazo de duración, exigiendo una evaluación previa a su posible renovación. Se debiera establecer un sistema de evaluación de franquicias, análogo al que existe hoy en Dipres, para la evaluación de programas de gasto.

(iii) El IVA debe preservarse como nuestro principal impuesto, con una tasa única, y debe continuar extendiéndose a todas las actividades, eliminando las excepciones que todavía persisten

En particular, debería extenderse el IVA a las ventas de todos los bienes raíces nuevos, a base de la tasa general que grava a otros bienes, terminando así de asimilarlo al régimen general, en línea con las modificaciones tributarias de los últimos veinte años. Actualmente, las viviendas de valor inferior a las UF 4500 cuentan con un crédito especial equivalente a aplicar una tasa reducida de IVA de 6,65%. En ese sentido, parece conveniente focalizar este beneficio en aquellas viviendas que la política habitacional del Estado pretende subsidiar, que actualmente son viviendas de hasta UF 2000. Para este propósito, el subsidio habitacional vigente debería elevarse para compensar el encarecimiento de la vivienda resultante de este cambio en el IVA. Para evitar la posible elusión del impuesto, es conveniente también gravar no solo la primera venta de los bienes raíces a un intermediario, sino también las siguientes que realicen intermediarios que no serán los usuarios finales del bien raíz. De acuerdo a las estimaciones presentadas en el trabajo de Jorratt, el efecto conjunto de estas dos medidas recaudaría en términos brutos del orden de US\$ 700 millones. Sin embargo, si a dicha cifra le restamos el costo de elevar los subsidios habitacionales para contrarrestar el alza en el valor de las viviendas afectas a subsidio, vale decir hasta UF 2000, entonces la mayor recaudación neta sería de alrededor de US\$ 560 millones anuales.

Asimismo, es recomendable eliminar la exención al transporte aéreo de pasajeros. Como este servicio es utilizado mayoritariamente por empresas, su efecto recaería en reducir distorsiones y tendría un costo en menor recaudación, estimada en cerca de US\$ 28 millones anuales, debido a que las compañías aéreas

podrán recuperar el IVA por sus insumos y los montos a recuperar serán mayores que lo que se recaude de IVA por ventas a consumidores finales.

En el caso del resto de los servicios, en el trabajo de Jorratt se proponen algunas alternativas para mejorar la forma en que actualmente se integran al régimen general del IVA. El tratamiento tributario de los servicios es una materia que requiere actualizarse a la par con la creciente importancia de los servicios en la economía. Aquí se recomienda, en una etapa inicial, dar prioridad al tratamiento de las exportaciones de servicios empresariales en vista de la creciente importancia de estas exportaciones para el desarrollo del país. En particular, a fin de no perjudicar la exportación de servicios empresariales, se les debería dar el mismo trato que reciben las exportaciones de bienes, extendiendo la tasa cero a las exportaciones de servicios empresariales. El costo estimado de esta medida sería del orden de los US\$ 180 millones anuales. Se debe señalar eso sí, que dada la naturaleza de los servicios, su aplicación tiene riesgos mayores de evasión, por tanto, su implementación debe hacerse cuidando especialmente la mitigación de esos riesgos.

Los servicios financieros están actualmente exentos del IVA, tal como ocurre prácticamente en todos los países de la OCDE. Sin embargo, en nuestro país existe un impuesto muy similar, que es el llamado impuesto de timbres y estampillas. Resulta por tanto recomendable que mientras no sea factible avanzar en gravar los servicios financieros con el IVA, se mantenga este impuesto con una tasa equivalente a lo que representaría aplicar la tasa general del IVA. En el estudio de Yáñez (capítulo 3) se determinó que esa tasa equivale a un 0,0667% mensual con un máximo de 0,8% anual, levemente mayor que la actual tasa del 0,05% mensual con un nivel máximo anual de 0,6%. Dado que este impuesto se aplica en sustitución del IVA, debiera tener un trato equivalente al IVA que grava a otros insumos y por lo tanto debiera ser crédito de los pagos por IVA¹⁰. Se estima que esto tendría un impacto neto de reducir la recaudación en cerca de de US\$ 220 millones.

(iv) Impuestos a externalidades negativas

Entre los impuestos a las externalidades negativas es recomendable avanzar en el uso de impuestos verdes. En el sistema chileno, tal como en el resto del mundo, los principales impuestos verdes son los que gravan a los combustibles. En esto resulta necesario seguir usando el sistema tributario como mecanismo que desaliente la generación de externalidades negativas. En el estudio de Yáñez se estima que el impuesto actual al petróleo diesel es sustancialmente inferior al que correspondería aplicar en virtud de las externalidades negativas que produ-

¹⁰ Este tratamiento ya se permite para las empresas de menor tamaño y aquí se sugiere extenderlo a todos los contribuyentes de IVA.

ce en el medio ambiente. En el caso del diesel hay otro problema adicional que se requiere corregir. En la actualidad existen créditos especiales al IVA cuando el diesel se usa como insumo intermedio en la producción, con lo cual de hecho no existe impuesto a la externalidad en su uso como insumo intermedio. Esto es equivalente a subsidiar el uso del diesel en la producción. Al mismo tiempo, este aprovechamiento del crédito tributario estimula la organización y creación de empresas con el único propósito de aprovechar el beneficio tributario. En la misma dirección, es recomendable avanzar en aplicar un impuesto corrector a los otros combustibles contaminantes usados como insumo intermedio en la producción (carbón, gas, leña, etc.).

Conviene tener en cuenta asimismo que la actual recaudación por concepto de impuestos a los combustibles no alcanza a financiar el costo para el Estado de mantener y financiar la infraestructura vial que no está afecta a cobro por su uso. Lo recomendable es que la infraestructura vial sea financiada por sus usuarios y mientras no exista un sistema tecnológicamente adecuado para hacer ese cobro, lo más recomendable es seguir utilizando el gravamen a los combustibles.

Comparado con los países de la OCDE, la tasa de impuesto a la gasolina en Chile es menos de la mitad de la tasa promedio de esos países, y en el caso del impuesto al diesel es menos de un quinto de la tasa media de esos países.

Con todos los antecedentes anteriores lo recomendable sería elevar gradualmente estos impuestos, particularmente el del petróleo diesel para igualarlo a la gasolina, y además eliminar el crédito en el IVA, que da origen al impuesto sobre el diesel de los vehículos de carga, y la exención del impuesto específico al petróleo diesel de uso no vehicular. Es importante la gradualidad para que los consumidores se ajusten al mayor costo que representa llegar a los niveles de impuesto que compensarían las externalidades asociadas al consumo de petróleo diesel y gasolina, y que se acercan a los gravámenes de los países de la OCDE. El aumento de recaudación por este concepto se estima en unos US\$ 1.500 millones anuales¹¹.

En lo que respecta a los impuestos a los tabacos y al alcohol, se podría mejorar su aplicación, si como se recomienda en el trabajo de Yañez, siguiendo las mejores prácticas en esta materia, se grava la cantidad consumida en vez de su valor. En el caso del tabaco debería gravarse el número de cigarrillos y en el caso del alcohol, la cantidad de gramos de alcohol puro contenido en cada bebida alcohólica, manteniendo la actual recaudación que se estima está a un nivel acorde con las externalidades producidas. El cambio en el diseño de estos

¹¹ De este monto, US\$ 980 millones corresponden a lo que se recaudaría de igualar la tasa del impuesto específico del diesel con el de la gasolina en UTM 6 por metro cúbico. El resto se obtiene de eliminar el crédito en el IVA, que da origen al impuesto sobre el diesel en el transporte de carga, y la exención del impuesto específico al petróleo diesel de uso no vehicular.

impuestos permite dirigir en forma más precisa el gravamen a la externalidad que se produce.

(v) Impuesto a la renta de empresas y personas

El sistema de impuestos a la renta de empresas y personas en Chile, aparte de estar totalmente indexado al IPC, está totalmente integrado. Estas disposiciones han sido propuestas en los proyectos de reforma de los países de la OCDE, sin embargo, en Chile ya están presentes, por lo tanto, es fundamental preservarlas.

En esos países la tendencia de las reformas ha sido ampliar la base tributaria y reducir las tasas para así disminuir las distorsiones que crean los impuestos. Con todo, la recaudación por este concepto como porcentaje del PIB es bastante menor en Chile que en los países de la OCDE. En promedio, para el período 2005-09, el último con datos comparables, en Chile se recaudó el 8% del PIB mientras en el promedio de la OCDE la recaudación fue del 12,2% del PIB.

En lo que se refiere al impuesto a la renta. Hay varias materias que recomendamos revisar: en primer lugar, el régimen especial llamado renta presunta. Este régimen se creó con el propósito de reducir el costo del cumplimiento tributario y de la fiscalización de los contribuyentes cuando no existían las facilidades tecnológicas que hoy están disponibles para registrar y declarar los impuestos. Es necesario revisarlo a la luz de la realidad actual del país y de los sectores que son favorecidos por ese sistema. Resulta recomendable en este caso reemplazar los regímenes de renta presunta por el actual régimen 14 ter, que está destinado a gravar en forma simplificada a pequeños contribuyentes. En el estudio de Agostini se simuló este cambio sobre la base de una muestra representativa de contribuyentes. Lo primero que llama la atención es que de las 18.098 empresas¹² que hoy se acogen al régimen de renta presunta, el 86,5% de las utilidades de estas empresas pertenecen a contribuyentes que están en el decil de más altos ingresos. Se simuló el reemplazo del régimen de renta presunta por el régimen 14 ter, elevando casi en tres veces el máximo de ventas requerido para acogerse a este régimen a UF 25 mil, que es la definición de CORFO para pequeñas empresas (actualmente el límite es de 5 mil UTM, lo que equivale a menos de UF 8.800). De acuerdo a las simulaciones realizadas por Agostini, el resultado es que todos los contribuyentes que actualmente están exentos permanecen en esa situación y que poco menos de 1.600 contribuyentes que hoy se acogen a renta presunta, teniendo ingresos efectivos muy superiores, verían aumentar el pago de sus impuestos, generando una recaudación adicional de US\$ 60 millones anuales y corrigiendo una situación de gran inequidad horizontal y que al mismo tiempo reduce la progresividad del impuesto a la renta.

¹² Esto excluye a los taxis colectivos y particulares.

En segundo lugar, es recomendable reemplazar los otros sistemas especiales como el 14 bis y el 14 quáter por el 14 ter, elevando el límite de ventas aplicable en los términos descritos más arriba¹³. Este último permite una mejor fiscalización de los contribuyentes afectos a regímenes especiales. La mayor recaudación al eliminar estas dos medidas sería del orden de los US\$ 47 millones anuales.

En tercer lugar, deben revisarse las franquicias que se han creado con el propósito de promover el mercado de capitales. La única excepción deberían ser aquellas que promueven el ahorro previsional y/o permiten a los contribuyentes ahorrar para el retiro, vale decir, extender el período en el cual se mide el ingreso que es gravado. Deben revisarse y eliminarse el resto de las franquicias. En particular, es necesario revisar el trato diferenciado de distintas formas de ganancias de capital. En esta área se debe avanzar en ir acercando gradualmente su tratamiento tributario al que tienen las otras fuentes de ingreso. Se debiera, eso sí, descontar la tasa libre de riesgo del retorno bruto de la inversión, porque esa fracción es un insumo necesario para generar mayores ingresos en el futuro.

Otra área que es indispensable reformar es el tratamiento de los ingresos de los asalariados. Para ellos el período tributario al cual se aplica el impuesto es un mes. Nuestro sistema actualmente no permite que los asalariados puedan reliquidar el impuesto retenido en el año tributario correspondiente. Esto representa una inequidad que además afecta mayoritariamente a trabajadores de bajos ingresos. Como muestran las estimaciones de Agostini, más del 65% del costo de esta situación recae sobre trabajadores del quintil de menores ingresos. La recomendación en esta área es introducir la reliquidación de este impuesto para restablecer la equidad horizontal en favor de contribuyentes de ingresos más bajos. Esta medida tiene un costo de menor recaudación estimada en unos US\$ 24 millones anuales.

En cuanto a la forma en que se gravan los ingresos obtenidos por las utilidades de las empresas, el sistema chileno desde 1984 grava las utilidades al momento en que son distribuidas. El impuesto a las sociedades es uno de retención, que se acredita en el pago del impuesto al global complementario de las personas al momento en que esas utilidades son retiradas y por tanto en ese momento se pagan los impuestos personales por dichas utilidades. Este mecanismo constituye un incentivo a retener utilidades para todos los contribuyentes, cuya tasa marginal de impuestos personales es superior a la tasa del impuesto que grava a las empresas (situación que ocurre actualmente para contribuyentes

¹³ Unificar estos regímenes especiales contribuye a la equidad horizontal y a la eficiencia. El 14 ter es más recomendable que los otros regímenes, ya que al establecer la retención del impuesto de primera categoría, facilita su fiscalización. Asimismo su operatoria es más simple. Como la base imponible está determinada por ingresos menos gastos de las empresas, equivale a estimular la inversión en activos fijos, ya que se les otorga depreciación instantánea a la compra de activos.

con rentas anuales superiores a \$33 millones). En los hechos, para el conjunto de las sociedades que declararon impuestos, los retiros han sido algo superiores al 31% de las utilidades tributarias como promedio en los últimos diez años. Es por tanto un estímulo al ahorro en las empresas o sociedades y una fuente de financiamiento para la inversión vía reinversión de utilidades. Aunque no hay estimaciones precisas, sin duda esto ha contribuido a que en las últimas décadas el ahorro de empresas represente una fracción significativa del ahorro nacional.

Este esquema establece un beneficio a favor de los contribuyentes que obtienen rentas del capital o de sus sociedades, en comparación con quienes obtienen ingresos por su trabajo (vía sueldos y honorarios), los cuales no pueden ahorrar de esa manera, postergando el pago de sus impuestos. Esto también genera un incentivo a formar sociedades con el único propósito de beneficiarse de este mecanismo de tributación al momento del retiro. Asimismo, este sistema es más fácil de eludir, ya que las utilidades podrían tributar muchos años después de haber sido generadas. El incentivo a la evasión y elusión crece debido a la diferencia entre la tasa marginal del impuesto a las personas comparada al de las empresas. Esta diferencia es actualmente superior a 20 puntos porcentuales (40% la tasa marginal máxima de las personas y 17% en régimen de la tasa del impuesto de primera categoría). En un sistema en que se gravan las utilidades devengadas, las tasas de impuesto a las personas pueden ser más bajas, reduciendo las diferencias entre el tratamiento a los ingresos del trabajo y del capital, y desincentivando los incentivos a la formación de sociedades y evasión o elusión tributaria.

El trabajo de Agostini examina en detalle alternativas de tributación a las utilidades de las empresas. Para estudiar este tema, como parte de este proyecto se realizaron simulaciones inéditas en nuestro país. A través de un metódico estudio, se logró elaborar una muestra representativa de contribuyentes asociándolos con sus respectivas sociedades en las cuales participan directa o indirectamente, asignando así todas las rentas de la cadena de sociedades al contribuyente final, que es una persona natural. Entre ellas, y con el fin de reducir las diferencias entre la tasa que grava a empresas y personas, se simuló lo que sucedería si se gravaran las utilidades devengadas (en vez de los retiros) y se redujeran las tasas del impuesto global complementario a cuatro tramos con una tasa marginal máxima de 30%. Para mantener el estímulo a la inversión en capital fijo, se consideró la aplicación de depreciación acelerada al máximo, es decir, depreciación instantánea. De acuerdo a esta simulación, con una tasa a las utilidades devengadas del 25%, la recaudación anual se eleva en US\$ 1.077 millones. Además se produce una fuerte redistribución entre contribuyentes, ya que aproximadamente 78.900 contribuyentes, cuyos ingresos provienen principalmente del capital, ven elevados sus impuestos personales y, 297 mil que pagan principalmente por su trabajo, los ven disminuir.

Alternativamente, manteniendo el sistema actual en que se paga sobre la base de retiros de utilidades —para no arriesgar un debilitamiento del estímulo al ahorro—, lograr el objetivo de mayor equidad horizontal y eficiencia se requiere avanzar en reducir exenciones y regímenes especiales por sus efectos en la equidad y la progresividad. En esta dirección, el reemplazo de los regímenes especiales de renta presunta, del 14 bis y del 14 quáter por el 14 ter, ya discutido más arriba, es una medida recomendable. En esa misma línea, también es recomendable generalizar el sistema que grava a las empresas, asimilando todos los casos al régimen tributario que se aplica a las sociedades anónimas, incluyendo los Fondos de Inversión Privados (FIP). No es conveniente que el régimen tributario de la renta a las empresas difiera dependiendo de si se trata de una sociedad anónima o no, con la única excepción de quienes se acogen al 14 ter. Para asimilar el trato de sociedades de personas al de las sociedades anónimas se debe revisar el tratamiento de los retiros de utilidades financieras que superan las utilidades tributarias en las sociedades de personas, así como el tratamiento de los gastos rechazados. La mantención del sistema que grava los retiros hace también recomendable revisar el tratamiento de las pérdidas tributarias y el plazo y situaciones en que se pueden acreditar contra otros impuestos.

Asimismo, se simuló el efecto de matener la tasa del 20%, que ha gravado a las empresas de manera transitoria, bajando la tasa marginal máxima que grava a las personas al 37% con el propósito de disminuir la brecha de tasas y así reducir el estímulo a la elusión ya mencionado. Tal modificación genera una recaudación neta adicional de US\$ 980 millones. En la medida que se va ampliando la base de impuestos a través de la eliminación de exenciones y franquicias que la erosionan, se podría seguir reduciendo la tasa marginal máxima y, con ello, la brecha existente con la tasa de primera categoría.

La información disponible no permitió estimar el efecto de todos estos cambios del impuesto a la renta y a los ingresos que aquí se sugieren. Se simuló eso sí la eliminación de regímenes especiales y exenciones¹⁴. Este conjunto de modificaciones genera, por concepto de impuesto a la renta, una mayor recaudación anual en régimen de unos US\$ 1.460 millones y a la vez mejora la equidad horizontal, la progresividad y la eficiencia del sistema tributario.

¹⁴ Aparte de las correcciones ya mencionadas más arriba, se consideró la eliminación del crédito por compras de activo fijo que, al sumarse a la depreciación acelerada, en ciertos casos permite una depreciación tributaria superior a la inversión. Asimismo, se homologó el tratamiento del *leasing* con el que se recibe la compra de activos financiadas con crédito y se consideró la homologación del tratamiento tributario que perciben las sociedades de personas con aquel percibido por las sociedades anónimas, en lo que se refiere a retiros en exceso y gastos rechazados.

(vi) Suficiencia de la recaudación

Como se destacó más arriba, la suficiencia de la recaudación para financiar el gasto fiscal en una perspectiva de mediano plazo es un principio esencial que debe cumplir un sistema tributario que preserve una sólida solvencia de las cuentas fiscales. Esta ha sido una característica distintiva de nuestro sistema tributario por más de veinte años, que se consolidó con la regla de balance fiscal ajustado por el ciclo y que debe preservarse. No ha sido el propósito de este estudio evaluar la suficiencia de la recaudación que genera el actual sistema tributario, sin embargo, algunas observaciones en ese sentido son necesarias al momento de hacer recomendaciones sobre nuestra estructura tributaria.

La carga tributaria chilena, incluyendo todos los impuestos, alcanzó el 2011 un 21% del PIB, similar al promedio del quinquenio 2006-10 (abarcando todos los impuestos de Codelco y los impuestos de beneficio municipal). Así, el nivel de la carga tributaria chilena es superior al promedio de América Latina (13,5% del PIB) e inferior al promedio de la OCDE (25,7%). Para una mejor comparación de las obligaciones que enfrentan los contribuyentes chilenos es importante incluir los pagos al sistema de seguridad que, en el caso chileno, está en su gran mayoría al margen del sistema tributario y del presupuesto fiscal, aunque, desde el punto de vista de las personas y empresas, constituyen aportes obligatorios con cargo a sus ingresos (ni los beneficios previsionales ni las cotizaciones obligatorias para obtenerlos son parte de los ingresos y gasto fiscal). Si se agregan las cotizaciones obligatorias a la seguridad social a los impuestos, la carga en Chile es de 28% del PIB, comparado al 19% en América Latina y al 34% en la OCDE. Nuestro país se encuentra en una situación comparable a la de EE.UU. y superior a los países de Asia, pero por debajo de los países de la Unión Europea. Sin embargo, si se ajusta por el nivel de ingreso per cápita las diferencias con los países de la OCDE se reducen. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, el nivel de la carga tributaria actual no es bajo, por tanto hay un espacio, aunque limitado, para elevar la carga.

El tamaño de la recaudación tributaria que requiere el país es una decisión que debe tomar en cuenta el nivel necesario de gasto público para proveer los bienes públicos, tomando debida cuenta de la eficiencia del gasto público y los efectos de los impuestos en el crecimiento y el bienestar. El propósito de este trabajo ha sido el de revisar opciones de política para mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario chileno. En particular, el trabajo no busca determinar cuál es la recaudación tributaria que el país requiere para los próximos años. Sin embargo, el estudio aquí realizado es útil para señalar las opciones disponibles para generar más ingresos fiscales mediante políticas encaminadas a cerrar vacíos que no solo reducen los ingresos públicos, sino que también hacen menos equitativo el sistema tributario.

El conjunto de recomendaciones que aquí se han priorizado para mejorar la equidad horizontal y vertical, la progresividad y la eficiencia del sistema tributario, podrían generar una mayor recaudación neta del orden de US\$ 3.100 millones, los cuales llegarían a US\$ 5 mil millones si se agregasen los US\$ 1.900 millones de mayor recaudación que se podrían obtener por hacer retroceder la evasión.

Una evaluación de la suficiencia de la recaudación, que no fue el propósito de este proyecto, debiera considerar los elementos que a continuación detallamos.

Acerca de las necesidades fiscales de mediano plazo, las estimaciones de la situación fiscal sobre la base de la legislación vigente a septiembre pasado, presentadas con motivo de la ley de presupuestos del 2012, mostraban una holgura de recursos para el período 2013-15 muy reducida, a pesar de considerar ingresos fiscales favorecidos por los altos precios del cobre. De hecho, para el trienio 2013-15, la proyección realizada al presentar el proyecto de presupuestos estima que no existen holguras, sino un déficit estructural anual promedio del 1,0 % del PIB. A lo anterior cabría agregar las nuevas iniciativas de gasto que se han enviado al Congreso Nacional o se han comprometido con posterioridad a septiembre pasado. Entre ellas, las principales en términos de mayores gastos son las iniciativas para mejorar la educación y el financiamiento del Transantiago.

En cuanto a la sustentabilidad de la recaudación tributaria, es imprescindible destacar que el actual período registra uno de los mayores precios históricos del cobre. La recaudación fiscal por concepto de la minería del cobre el año pasado llegó a 3,5% del PIB y para este año se proyecta una cifra similar. Se trata de recaudaciones que el país no ha conocido en el pasado y que dependen de la mantención del ciclo de precios altos que se está experimentando. Esto obliga a la prudencia en su uso, además de la conveniencia de ahorrar parte de esos ingresos por tratarse de entradas derivadas de recursos no renovables. La regla fiscal chilena permite lograr llevar a la práctica esta prudencia al gastar de acuerdo a los ingresos ajustados por el ciclo. La misma meta fiscal puede redefinirse para alcanzar un valor suficientemente positivo y así acumular recursos para el futuro, previendo el agotamiento de los recursos no renovables y, al mismo tiempo, protegiendo al resto de los sectores transables de la pérdida de competitividad por efecto tipo enfermedad holandesa.

Por último, debe considerarse la realidad internacional, tanto porque el sistema tributario debe mantener la competitividad de nuestra economía como para comparar nuestra situación con la de los países actualmente desarrollados cuando estaban en nuestra etapa de desarrollo.

En síntesis, desde el punto de vista de la suficiencia de los recursos tributarios, el país requiere de una recaudación superior a la que se obtiene con la actual estructura tributaria. En este documento se han propuesto distintas alternativas para perfeccionar el sistema tributario, las que resultan también en un aumento de la recaudación tributaria ajustada por el ciclo. Se pueden eliminar

franquicias, regímenes especiales y exenciones que, junto con contribuir a una mayor equidad horizontal, elevan la recaudación tributaria. Se puede acometer también una serie de iniciativas para elevar la recaudación haciendo retroceder la evasión a niveles que el país ya logró en años recientes, acelerando la tendencia de los últimos dos años. Por supuesto que también es indispensable evaluar la eficiencia del gasto público en términos de la efectividad en el logro de los objetivos que se persiguen con este.

Referencias bibliográficas

- Agostini, Claudio A. (2012). “Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile”. En J.P. Arellano y V. Corbo, *Criterios para reformar el sistema tributario chileno*. Santiago: CEP-CIEPLAN.
- Brys, Bert, Stephen Matthews y Jeffrey Owens (2011). “Tax Reform Trends in OECD Countries”. OECD Taxation Working Papers, No. 1. OCDE Publishing.
- Jorrat, Michel (2012). “Gasto tributario y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas”. En J.P. Arellano y V. Corbo, *Criterios para reformar el sistema tributario chileno*. Santiago: CEP-CIEPLAN.
- Meade, James E. (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee chaired by Professor James E. Meade*. London: George Allen & Unwin.
- Mirrlees, James, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles y James Poterba (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Report of the President’s Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). “Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America’s Tax System”. Disponible en <http://www.taxpolicycenter.org/taxtopics/upload/tax-panel-2.pdf>.
- Yañez, José (2012). “Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas”. En J.P. Arellano y V. Corbo, *Criterios para reformar el sistema tributario chileno*. Santiago: CEP-CIEPLAN.

Capítulo 2

Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas

*Michel Jorratt**

Introducción

La recaudación potencial de un sistema tributario es aquella que se obtendría con un cien por ciento de cumplimiento tributario y sin la aplicación de excepciones a las normas generales de los tributos. Es decir, y tal como se muestra en la Figura N°1 más abajo, la brecha que separa a la recaudación potencial de la recaudación efectiva corresponde a gasto tributario y evasión tributaria, que son las dos vías de erosión de la recaudación. Se aprecia también en el diagrama que la porción de gasto tributario se intercepta con la de evasión, lo que refleja que: (i) si no existieran gastos tributarios, una parte de esa mayor recaudación potencial se evadiría; y (ii) una parte de la evasión es originada por la existencia de gastos tributarios, pues estos hacen más complejo el sistema tributario y generan incertidumbre legal y espacios de evasión.

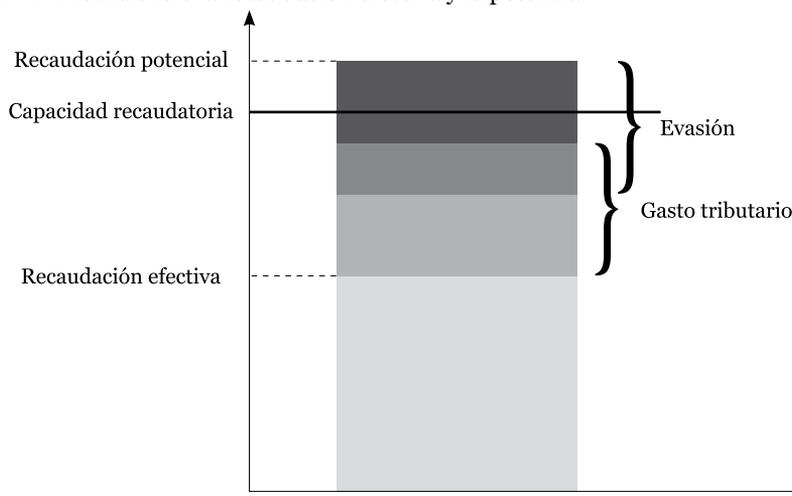
Ahora bien, en general no es posible aspirar a recaudar el cien por ciento de la recaudación potencial. En efecto, el costo de recaudación marginal va creciendo a medida que la evasión se reduce, por lo que será eficiente recaudar solo hasta que el costo marginal de la recaudación sea igual a la recaudación marginal. Así también, desde el punto de vista de los gastos tributarios, aun cuando algunos de ellos sean efectivamente excepciones a las normas de aplicación general, es posible que su derogación no sea políticamente viable. Entonces, se puede hablar de “capacidad recaudatoria” para referirse a aquella recaudación máxima que es factible obtener de un sistema tributario en forma eficiente.

En este sentido, el propósito del estudio será analizar la evolución y estado actual de los gastos tributarios y de la evasión tributaria, entendidos como las dos fuentes principales de la erosión de la recaudación, evaluando las posibilidades de aproximarse a la capacidad recaudatoria del sistema tributario. En el caso de los gastos tributarios, se evaluará su costo fiscal, su impacto en equidad, los abusos que generan y la validez de los objetivos que perseguían al momento de su creación, proponiendo su derogación, permanencia o perfeccionamiento. En particular, se propondrá una institucionalidad para los gastos tributarios, que contemple la integración con el proceso presupuestario y su evaluación permanente, herramientas fundamentales para evitar su proliferación injustificada. En cuanto a la evasión tributaria, se evaluará su evolución, las causas de su

* Consultor internacional en política y administración tributaria y ex jefe de estudios del Servicio de Impuestos Internos (SII).

incremento en los años recientes y los espacios para reducirla. En particular, se evaluará el desempeño de la administración tributaria y se realizarán propuestas que apunten a una mayor efectividad de su accionar y un menor costo de cumplimiento para los contribuyentes.

Figura N°1: Brecha entre la recaudación efectiva y la potencial



Fuente: Jorratt (2007).

1. Marco conceptual

1.1. Gastos tributarios¹

1.1.1 ¿Qué son los gastos tributarios?

El objetivo central de los sistemas tributarios es recaudar los ingresos necesarios para financiar el gasto público deseado. Cada ciudadano debe aportar una proporción, ya sea de su ingreso, consumo o riqueza, para financiar el nivel de gasto público adecuado.

Sin embargo, es también frecuente que los gobiernos usen los sistemas tributarios para promover ciertos objetivos de política económica, tales como incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional. En este caso, en vez de entregar un subsidio o transferencia a los contribuyentes que se quiere beneficiar, se opta por reducir sus obligaciones tributarias por la vía de lo que se denomina el gasto tributario.

¹ Esta sección se basa en Villela, Lemgruber y Jorratt (2009).

De acuerdo con la explicación anterior, los gastos tributarios pueden ser entendidos, entonces, como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias, respecto de una norma o impuesto de referencia (*benchmark*), más que por la vía del gasto directo (OCDE, 2004). Esta definición supone realizar el ejercicio de clasificar las disposiciones tributarias en dos grupos: aquellas que forman parte del impuesto de referencia y aquellas que se desvían de este. Estas últimas serán clasificadas como gastos tributarios.

Ahora bien, una de las principales dificultades a la hora de identificar los gastos tributarios dentro de una legislación particular radica justamente en concordar una norma o impuesto de referencia contra el cual contrastar las disposiciones de la legislación tributaria. Por lo mismo, las cuantificaciones de los gastos tributarios pueden ser radicalmente distintas dependiendo de la definición adoptada, lo que entre otras cosas impide realizar comparaciones confiables de las magnitudes de los gastos tributarios entre distintos países.

Por otra parte, se puede afirmar que las estimaciones de los gastos tributarios dan cuenta también del grado de inequidad horizontal de la estructura impositiva, toda vez que muchas veces aquellos se aplican para favorecer a grupos específicos de contribuyentes o, aun cuando sean de aplicación general, pueden favorecer más a unos que a otros, dependiendo de las preferencias individuales de consumo u otras características.

Desde el punto de vista de la técnica tributaria, los gastos tributarios pueden tomar diversas formas, entre ellas:

- Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, tales como exenciones, exoneraciones, hechos no gravados, etc.
- Deducciones: Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.
- Créditos: Cantidades que se permite rebajar de los impuestos.
- Tasas reducidas preferenciales: Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- Diferimientos: Postergación o rezago en el pago de un impuesto.
- Regímenes especiales: determinación de la base imponible o del pago del impuesto mediante fórmulas distintas a la de aplicación general.

1.1.2 *Objetivos perseguidos con los gastos tributarios*

Los gastos tributarios se suelen establecer con diversos objetivos, los que se pueden resumir en los siguientes:

- (i) Mejorar la progresividad del sistema tributario

Algunos gastos tributarios se establecen para reducir la tributación de las personas de menores ingresos con el propósito de mejorar la progresividad del sistema tributario. Este tipo de concesiones son comunes en el IVA, por ejemplo, cuando se aplican exenciones a la canasta básica o, en general, a aquellos bienes cuyo consumo representa una fracción mayor del ingreso de las personas pobres que de las personas más acomodadas. Sin embargo, este tipo de gasto tiene el inconveniente que promueve la evasión y hace más difícil la administración de este impuesto. En el Impuesto a la Renta, la progresividad se logra mediante una estructura de tasas marginales crecientes con el nivel de ingresos, que contempla un tramo exento que libera del gravamen a personas con un nivel de ingreso bajo cierto umbral. Sin embargo, esta estructura de tasas generalmente no se considera un gasto tributario.

(ii) Otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria

En esta categoría se encuentran aquellos gastos tributarios que buscan reducir las distorsiones propias del impuesto. Son más frecuentes en el Impuesto a la Renta, con el que se busca reducir los desincentivos que provoca sobre la inversión, el ahorro o el empleo. En relación con el impuesto a las empresas, se consideran dentro de esta categoría las moratorias fiscales, que eximen a ciertas empresas del pago del impuesto por un período determinado; los esquemas de depreciación acelerada, que permiten llevar las inversiones a gasto en un período inferior a la vida útil económica de los activos; la reducción de las tasas impositivas sobre las utilidades devengadas, o en algunos casos sobre las utilidades reinvertidas; y los créditos tributarios a la inversión. En los impuestos sobre las rentas personales, estos incentivos frecuentemente apuntan a estimular el ahorro, a través de mecanismos tales como: la deducción de la base imponible de los montos ahorrados en determinados instrumentos financieros; la exención a los intereses financieros y otras rentas de capitales mobiliarios; la aplicación de tasas reducidas sobre algunas rentas financieras; o la aplicación de créditos proporcionales al ahorro neto efectuado en el período tributario.

(iii) Estimular actividades o consumo de bienes meritorios

A veces los gastos tributarios buscan incentivar el desarrollo de actividades o el consumo de determinados bienes o servicios que tienen el carácter de “meritorios”, es decir, que independientemente de su impacto sobre la progresividad, se considera que tienen efectos económicos o sociales positivos. Tal es el caso de los gastos tributarios que favorecen la educación, la salud, la vivienda, las actividades deportivas, los libros o las actividades culturales.

Este tipo de gastos tributarios se encuentran frecuentemente asociados al

IVA, mediante el cual muchos de los productos o servicios antes mencionados se les exime del impuesto o se les aplica una tasa reducida. También aparecen asociados al Impuesto a la Renta, por ejemplo, en las exenciones a las entidades sin fines de lucro o las deducciones por gastos en educación o salud.

(iv) Promover el desarrollo regional o sectorial

Es también común establecer gastos tributarios cuyo propósito es incentivar el desarrollo de determinadas zonas geográficas o industrias específicas. Es el caso de las denominadas zonas francas, generalmente establecidas en territorios extremos, en donde se establecen incentivos como la exoneración de IVA e Impuesto a la Renta por un plazo determinado de tiempo. Así también, muchos países establecen reducciones tributarias para estimular el desarrollo de actividades económicas consideradas estratégicas. También forman parte de esta categoría los incentivos para atraer inversión extranjera directa, los que a su vez pueden estar asociados a las inversiones realizadas en una zona geográfica o industria particular.

(v) Reducir los costos de cumplimiento

Muchas concesiones tributarias se aplican con el propósito de reducir los costos de cumplimiento. Es el caso de los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, que se aplican para evitar que estos deban llevar registros contables complejos, o de las exenciones para rentas ocasionales o de bajo monto, que se establecen para liberar a las personas de la obligación de hacer declaraciones de impuestos. Estas concesiones deben ser consideradas gastos tributarios cuando, además de reducir costos de cumplimiento, significan un menor pago de impuestos respecto del que se aplicaría en el régimen general.

(vi) Fomentar el cumplimiento

En las dos últimas décadas varios países han incorporado en la propia estructura tributaria determinados estímulos para que las personas cumplan con el pago de impuestos. Así, en algunos países se permite deducir del Impuesto a la Renta los gastos de vida, siempre que el contribuyente los acredite con las respectivas facturas. En otros, se aplica una tasa reducida de IVA cuando los pagos se realizan con medios electrónicos, lo que permite a la administración tributaria un mejor control del cumplimiento.

(vii) Desgravar pagos obligatorios

Por último, es también frecuente que se exima de impuestos a aquellas transacciones que las personas deben realizar por mandato legal. Por ejemplo, en

varios países se exime de IVA a las comisiones que cobran los agentes privados por la administración de los fondos de pensiones financiados con aportes obligatorios de los trabajadores; o a las primas de los seguros obligatorios que cubren riesgos de accidentes de tránsito.

Si bien los anteriores son los objetivos que razonablemente se espera que persigan los gastos tributarios, no se debe perder de vista que muchas veces estos se instauran en atención a propósitos bastante menos meritorios. Por ejemplo, muchas veces se crean gastos tributarios para responder a las presiones ejercidas por ciertos grupos corporativos para proteger a industrias nacionales no competitivas o para dar señales a determinados grupos de interés, entre otros.

1.1.3 Ventajas y desventajas de los gastos tributarios

Los gastos tributarios son un instrumento más dentro de los distintos instrumentos de política pública de que disponen los gobiernos, tales como la acción presupuestaria directa o la acción reguladora sobre determinadas actividades. En tal sentido, debieran ser sometidos permanentemente a evaluación, tanto en términos de la justificación de una intervención estatal determinada, como de su eficiencia relativa, en comparación con los otros instrumentos disponibles.

Asumiendo que se ha verificado la necesidad de efectuar una política pública en un determinado ámbito, se debiera evaluar cuál es el mejor instrumento para llevar a cabo una intervención. El Profesor Surrey, en su artículo de 1970, titulado “Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A comparison with Direct Government Expenditures”, identifica cinco desventajas de los incentivos tributarios en relación con los subsidios directos, al momento de implementar una política pública:

- (i) Los incentivos tributarios son regresivos por naturaleza: los incentivos tributarios lógicamente benefician a quienes pagan impuestos. Con un impuesto a la renta progresivo, en el que se basa esta aseveración, los grupos de bajos recursos no están afectados y, por ende, no se benefician de los gastos tributarios. No obstante, se debe matizar esta afirmación considerando que en el IVA y otros impuestos, la aplicación de franquicias puede contribuir a mejorar la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, también pueden contribuir a fomentar la evasión.
- (ii) Los incentivos tributarios crean ganancias inesperadas: muchos gastos tributarios pueden crear incentivos para que las personas hagan aquello que habrían hecho de todas formas, por lo que finalmente el estímulo se transforma en un regalo inesperado o una renta para el beneficiario. Es decir, para incentivar a uno se asume el costo de varios.

- (iii) Los incentivos tributarios son más difíciles de administrar y controlar: la administración tributaria no tiene experiencia en administrar y controlar programas de gasto público. Sin embargo, cuando se establece un gasto tributario se ve obligada a cumplir esta función.
- (iv) Los incentivos tributarios distorsionan las decisiones de los mercados: en la medida en que un gasto tributario favorece a un sector específico de la economía, producirá un desvío de recursos no deseado hacia el sector favorecido. En todo caso, esto no es necesariamente una desventaja en aquellos casos en que el gasto tributario busca corregir una distorsión causada previamente por el impuesto, como es el caso de los estímulos a la inversión y el ahorro.
- (v) Los incentivos tributarios obligan a mantener tasas más altas de las que serían necesarias sin dichos incentivos. En efecto, para recaudar una cantidad determinada, se requerirán tasas más altas si es que una parte de la recaudación potencial se pierde por causa de la aplicación de gastos tributarios. Tasas más altas a su vez generan mayores distorsiones en las decisiones de los contribuyentes.

Swift et al. (2004) mencionan los siguientes aspectos positivos de los gastos tributarios:

- (i) Incentivan la participación del sector privado en programas económicos y sociales en los que el gobierno juega un rol principal.
- (ii) Promueven la toma de decisiones privadas por sobre la toma de decisiones del gobierno.
- (iii) Reducen la necesidad de supervisión estatal de los gastos directos equivalentes.

Sobre este último punto, se debe precisar que si bien la aplicación de un gasto tributario elimina la necesidad de supervisión estatal que requiere todo gasto directo, al mismo tiempo surge la necesidad de supervisar y controlar el correcto uso del beneficio tributario, así como de los espacios para fraudes tributarios que eventualmente pueden aparecer.

Hay otras características de los gastos tributarios que también deben ser tomadas en cuenta al momento de contrastarlos con otras herramientas de política pública:

- (i) Focalización: desde el punto de vista de los beneficiarios, las franquicias tributarias tienen un acceso más simple que el subsidio directo, pues operan de manera relativamente automática, mientras que un programa de subsidios requiere de un sistema de postulación y selección de beneficiarios. Por el contrario, desde el punto de vista del Estado, al ser automáticas, las franquicias tributarias son menos focalizadas, beneficiando tanto al grupo objetivo como a cualquier otro que cumpla o simule cumplir la normativa legal.
- (ii) Inequidad horizontal: los gastos tributarios suelen crear inequidad en un sentido horizontal, puesto que no todas las personas tienen las mismas preferencias o necesidades de consumo. Así por ejemplo, cuando se establecen exenciones al IVA, ya sea para mejorar la progresividad o para estimular el consumo de bienes meritorios, se reduce proporcionalmente más la carga tributaria de las familias que manifiestan una preferencia por los bienes que se dejan exentos, en desmedro de otras familias con igual nivel de ingresos pero que privilegian el consumo de otros bienes no favorecidos.
- (iii) Estímulos a la evasión y la elusión: la aplicación de gastos tributarios hace más compleja la estructura tributaria, lo que incrementa la evasión y elusión por varias razones. Slemrod (1989) las resume en cuatro: primero, la incertidumbre que producen en cuanto a la correcta interpretación de las normas legales; segundo, la merma en la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que cada auditoría demanda más tiempo cuando la normativa es compleja; tercero, la mayor dificultad que imponen a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, lo que los lleva a incumplir parte de ellas ya sea por desconocimiento o para compensar los costos que el sistema les impone; y por último, las mayores oportunidades para manipular el sistema tributario, que se refiere a los mayores espacios de evasión y elusión que se abren a medida que aumenta la complejidad de la normativa tributaria.
- (iv) Aumento de los costos de cumplimiento tributario: en general, se cumple que a mayor número de incentivos tributarios mayores son los costos en tiempo y dinero que los contribuyentes deben incurrir para cumplir con sus obligaciones tributarias. No siempre estos costos recaen en los beneficiarios del incentivo. Por ejemplo, las exenciones de IVA benefician a los consumidores finales, pero los mayores costos de cumplimiento derivados de los registros especiales para la contabilización de ventas exentas y créditos de IVA recaen sobre los vendedores. En el caso del Impuesto a la Renta, muchas franquicias requieren para su control, contar con información que debe ser provista por terceras personas.

En un trabajo reciente, Tokman, Marshall y Rodríguez (2006) proponen la evaluación permanente de los gastos tributarios de la estructura tributaria, sugiriendo para ello ocho dimensiones en las que es relevante contrastar el desempeño de un gasto tributario frente a un subsidio directo. Estas dimensiones recogen los elementos antes señalados y se resumen en la siguiente tabla.

Tabla N°1: Ventajas y desventajas relativas de las excepciones tributarias como herramienta de política pública

Dimensión	Excepciones tributarias	Subsidios directos
<i>Accesibilidad de beneficiarios</i>	Simple por su automaticidad.	Más compleja, pues requiere selección.
<i>Costos administrativos</i>	Bajos para la franquicia, pero altos para el sistema tributario como un todo, por complejizarlo.	De nivel medio, por la necesidad de un sistema de selección y asignación.
<i>Posibles malos usos</i>	Espacios para elusión, evasión y la búsqueda de rentas.	Espacios para arbitrariedades y captura del ente asignador.
<i>Flexibilidad</i>	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad, pero también inercia.	Opera con presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas.
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas.	Al ser un gasto gubernamental, debe ser aprobado por el Congreso.
<i>Control de gastos</i>	Gastos determinados <i>ex post</i> , inciertos y no acotables, pudiendo generar desequilibrios fiscales.	Gasto programado y controlado, acotado a Ley de Presupuestos.
<i>Efectividad</i>	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar. Se financian casos inframarginales.	Riesgo de desplazamiento del accionar privado y dificultad para asegurar adicionalidad.
<i>Equidad</i>	Solo acceden quienes tributan, y más intensivamente quienes tienen mayores ingresos.	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios.

Fuente: Tokman, Marshall y Rodríguez (2006).

1.1.4 Los presupuestos de gastos tributarios

Por lo general, el gasto presupuestario directo es expuesto permanentemente al escrutinio público. La elaboración de un presupuesto anual, que debe ser sometido a la aprobación parlamentaria, así lo permite. Por el contrario, los gastos tributarios quedan ocultos en las proyecciones de ingresos y se someten a discusión parlamentaria solo con motivo de su aprobación inicial.

Desde un punto de vista netamente presupuestario, la diferencia entre el gasto directo y el gasto tributario es que, en el primero, existen dos etapas: la percepción del ingreso y el pago del subsidio o transferencia, mientras que en el segundo, se compensa el pago con el ingreso que se deja de percibir, omitiéndose por lo tanto ambas etapas. En este sentido, la forma tradicional de presentar los ingresos, netos de los gastos tributarios, viola el principio presupuestario de no compensación de ingresos y gastos.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, los gastos tributarios son una herramienta alternativa de intervención estatal, que busca conseguir resultados similares a los que se podrían obtener mediante el gasto público directo. Por lo tanto, debieran estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que este último. Por el contrario, un control menos riguroso del gasto tributario en relación a los gastos directos crea incentivos a establecer subsidios y transferencias en la forma de gastos tributarios, al margen de las consideraciones objetivas que pudieran justificar tal elección y pone en riesgo la función de recaudación de ingresos del sistema tributario. Al mismo tiempo, hace más opaca a las políticas públicas.

Los presupuestos de gastos tributarios pueden identificar parte de dichos problemas. Estos presupuestos hacen transparente el uso de las concesiones tributarias y facilitan el adecuado control de las mismas y la asignación más eficiente de los recursos. Las mejores prácticas de la OCDE (2004) y del FMI (2001) en materia de gastos tributarios recomiendan la implementación de ellos.

No existe un formato estándar para los presupuestos de gastos tributarios, por lo que su estructura y contenido difiere bastante entre los países. Sin embargo, algunos elementos que frecuentemente se incluyen son los siguientes:

- Definiciones, conceptos y cobertura
- Descripción de los impuestos de referencia o *benchmark*
- Descripción de los gastos tributarios
- Estimaciones de los gastos tributarios históricos (uno o más años)
- Proyecciones de los gastos tributarios (uno o más años)
- Metodologías de estimación

1.2 Evasión tributaria

1.2.1 Evasión, incumplimiento involuntario y elusión

Se define como ‘brecha tributaria’ a la diferencia entre lo que el gobierno debería recaudar, de acuerdo con la letra y el espíritu de la legislación tributaria, y lo que realmente recauda. Hay diversas causas que explican el que los contribuyentes paguen menos impuestos de los que deberían pagar, las que se pueden agrupar en tres categorías: subdeclaración involuntaria, elusión tributaria y evasión tributaria.

La ‘subdeclaración involuntaria’ es consecuencia de los errores involuntarios que puede cometer un contribuyente al momento de preparar su declaración de impuestos. Estos errores son atribuibles al desconocimiento de la normativa tributaria, los cuales se ven aumentados cuando dicha normativa es compleja.

La ‘elusión tributaria’ es un concepto algo etéreo, que hace referencia al uso abusivo de la legislación tributaria, es decir, que no respeta el espíritu de la ley, con el propósito de reducir el pago de impuestos.

Por último, la ‘evasión tributaria’ corresponde a la subdeclaración ilegal y voluntaria de los impuestos. En este caso hay un acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias. Dependiendo de la gravedad de estos actos, podrán ser tipificados como faltas o delitos tributarios.

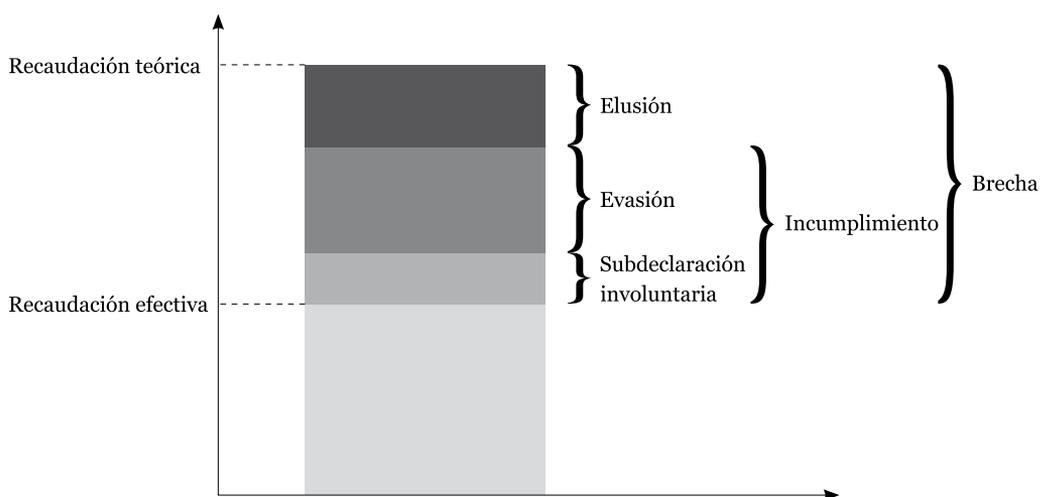
Adicionalmente, el concepto de ‘incumplimiento tributario’ se puede asociar a la suma de la evasión tributaria y la subdeclaración involuntaria. Ambas son formas de ‘incumplir’ con las obligaciones, aun cuando una sea premeditada y la otra no.

Los métodos que se utilizan para las mediciones de incumplimiento generalmente miden la brecha tributaria. En efecto, hay de partida una dificultad evidente para distinguir la evasión tributaria de la subdeclaración involuntaria, puesto que se diferencian solamente en la intencionalidad de quien comete el acto, cuestión que no es posible calificar en un estudio cuantitativo. En cuanto a la elusión tributaria, es difícil determinar hasta qué punto quedan incluidas en las estimaciones. Es probable que en los estudios muestrales de auditorías sea posible separar ambos conceptos, dependiendo de la habilidad del fiscalizador para detectarlos y distinguir una de otra. En los métodos de cálculo del potencial teórico, dependerá de la metodología usada para construir la fuente de información independiente. Así por ejemplo, si en la construcción de las cuentas nacionales se usan los estados financieros de las empresas, es probable que parte de la elusión se incorpore a los agregados macroeconómicos y, por ende, no quede incorporada en la estimación de brecha.

En lo que sigue del estudio, se hablará indistintamente de evasión, incumplimiento o brecha tributaria, pero no se debe perder de vista que las mediciones

que arrojen los métodos estarán en algún punto intermedio entre el incumplimiento tributario —que comprende la evasión tributaria más la subdeclaración involuntaria— y la brecha tributaria —que incluye además la elusión tributaria.

Figura N°2: Descomposición de la brecha tributaria



Fuente: Elaboración propia.

www.cepchile.cl CEP-CIEPLAN, 2013

1.2.3 Factores que inciden en la evasión

En el cumplimiento tributario inciden, principalmente, cuatro aspectos: la eficacia de la acción fiscalizadora, la simpleza de la estructura tributaria, las sanciones efectivamente aplicadas y la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes. La administración tributaria (AT) tiene competencia exclusiva sobre solo uno de ellos: la fiscalización de los contribuyentes, y es parcialmente responsable de la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes y de la oportunidad y efectividad de las sanciones aplicadas. También puede y debe incidir en el perfeccionamiento de la estructura tributaria, en particular, tiene la capacidad de influir en la simplificación de las normas.

Eficacia de la acción fiscalizadora

El objetivo de la administración tributaria es maximizar el cumplimiento tributario, para lo cual su principal herramienta es la fiscalización. La eficacia de la fiscalización se resume en la probabilidad de detección del incumplimiento tributario; es decir, una mayor eficacia se logra aumentando dicha probabilidad.

Es importante señalar que el factor disuasivo de la evasión es la probabilidad de detección percibida por el contribuyente, la que no necesariamente es igual a la probabilidad efectiva. Este concepto, si es bien utilizado, puede ser de mucho beneficio para el objetivo de la administración tributaria. En efecto, acciones tales como el envío de correspondencia a los contribuyentes, advirtiendo de los riesgos de la subdeclaración, o publicitar la adquisición de nueva metodologías o tecnologías que permitirán un mejor control de las declaraciones, pueden aumentar la sensación de control en los contribuyentes, con un consiguiente efecto positivo en el cumplimiento.

Hay dos líneas de acción que la administración tributaria puede tomar con el propósito de elevar la probabilidad de detección. La primera, es aumentar la disponibilidad de información relacionada con la magnitud de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La segunda, es optimizar el uso de esta información disponible.

La primera línea de acción se relaciona con el concepto de “visibilidad” del delito, que ha sido definido por Kagan (1989) como los costos y dificultades relativas que enfrentan los fiscalizadores tributarios en la detección y prueba de las infracciones. Claramente el cumplimiento voluntario debe ser mayor para aquellos ingresos sobre los cuales la administración tributaria recibe información de terceras personas.

En este ámbito, la tarea de la administración tributaria es aumentar la visibilidad de los impuestos, lo cual se logra mediante medidas administrativas orientadas hacia la mayor disponibilidad de información. Dentro de la información interesante de solicitar a terceros están por ejemplo, el monto y destino de los honorarios cancelados, de los dividendos pagados por las sociedades anónimas y de los intereses pagados por los bancos. Otras fuentes de información menos explotadas que pueden ser útiles son las ventas efectuadas con tarjetas de crédito —que puede ser entregada por las empresas administradoras de tarjetas de crédito y que permitiría verificar la correcta declaración de los débitos de IVA— y las compras con factura en supermercados y grandes tiendas —que permitiría detectar el uso indebido del crédito fiscal por parte de algunas empresas.

La segunda línea de acción antes mencionada consiste en la construcción de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar, de forma tal que aquellos sometidos a auditorías sean los que tienen una mayor probabi-

lidad de ser evasores. En esta área aún existe poco desarrollo. A nivel de países latinoamericanos lo más cercano a esto es el uso de algunos indicadores como la relación débito-crédito. Por lo mismo, sería interesante aprender, por ejemplo, de la experiencia estadounidense, país en donde el IRS construye funciones discriminantes a partir de datos del Tax Compliance Measurement Program (TCMP), o bien replicar en el ámbito tributario algunas experiencias de otros sectores, como el sector bancario, en el que se ha aplicado el análisis discriminante para apoyar la decisión de otorgamiento de créditos.

Simplicidad de la estructura tributaria

Slemrod (1989) señala cuatro consecuencias de la complejidad del sistema tributario: la certidumbre, la capacidad de fiscalización, la dificultad y la manipulabilidad. Cada uno de estos aspectos se relaciona en forma distinta con el tema del incumplimiento.

La certidumbre se refiere a si las obligaciones tributarias son claramente definidas por las leyes. Cuando esto no ocurre, el contribuyente tiene una dificultad para determinar su obligación tributaria y la administración tributaria tiene mayores dificultades para comprobar los delitos, puesto que el contribuyente puede argumentar un error involuntario o una interpretación equivocada o distinta de la ley. Ciertamente esta situación le significa a la administración tributaria desviar recursos hacia la comprobación de delitos o interpretación de las leyes.

La existencia de leyes tributarias complejas obviamente se traduce en mayores costos para la fiscalización y también para el cumplimiento. Así por ejemplo, una auditoría para comprobar la correcta declaración de un impuesto a la renta con abundantes créditos, deducciones y tratamientos especiales requiere mucho más tiempo que una auditoría para comprobar la correcta declaración de un IVA con tasa única y sin exenciones. Es decir, la complejidad merma la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que para igual cantidad de recursos disponibles, el número de auditorías que es posible realizar en un determinado período es menor con un sistema tributario complejo que con uno simple. Dicho en otras palabras, con una mayor complejidad la probabilidad de detectar la evasión es menor.

Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad es sinónimo de dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Estos costos no son otra cosa que el tiempo que el contribuyente dedica a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como el dinero gastado en asesorías tributarias cuando decide contratarlas. La hipótesis es que la complejidad aumenta los costos de cumplimiento. Un caso especial de esta hipótesis lo constituye el fenómeno de los

no declarantes, quienes prefieren asumir el riesgo de no declarar a asumir los costos de la declaración. Además, los costos de cumplimiento elevados perjudican la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes, lo que también tiene efectos negativos sobre el cumplimiento, como se verá más adelante.

El último aspecto de la complejidad es la manipulabilidad del sistema tributario, que se refiere a las mayores posibilidades de evasión y elusión que se generan a partir de esta complejidad. Evidentemente, la heterogeneidad en la determinación de las bases imponibles o la multiplicidad de impuestos y tasas dentro de las leyes tributarias dan al contribuyente una mayor flexibilidad para minimizar su pago de impuestos, pues se abren nuevas formas de evadir y eludir las obligaciones tributarias.

Si bien es cierto que cualquier simplificación del sistema tributario es finalmente una responsabilidad de quienes formulan la política tributaria, no es menos cierto que la administración tributaria debe jugar un rol importante en este tema, sobre todo porque la experiencia muestra que quienes no administran los impuestos frecuentemente se olvidan de los aspectos administrativos, a pesar de que estos son fundamentales en los resultados de la política tributaria. En este sentido, la administración tributaria debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva que tiendan a simplificarla y a reducir los espacios de elusión tributaria, así como advertir de los costos de cumplimiento y los costos administrativos de eventuales propuestas de modificación a las leyes tributarias. En la misma línea, debe generar información sistemática para demostrar que la complejidad del sistema afecta la recaudación. Por otro lado, la administración tributaria debe procurar no introducir demasiada complejidad al sistema tributario a través de sus facultades interpretativas, de solicitud de información y de los trámites exigidos a los contribuyentes.

Sanciones

La teoría tradicional ve en la fiscalización y las sanciones las dos principales herramientas que la administración tributaria posee para reducir la evasión. La combinación de ambas determina los incentivos económicos a evadir que tienen los contribuyentes. Sin embargo, no es claro que el aumento de las sanciones necesariamente conduzca a un mayor cumplimiento tributario. El castigo excesivo puede conducir en la práctica a la inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria tiene un alto grado de incertidumbre. Por otro lado, las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

Otro factor importante, señalado por Tanzi y Schome (1993) es el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo. Es frecuente que pasen varios meses e incluso años antes que las infracciones sean castigadas, con lo

cual el castigo pierde todo efecto disuasivo. En este ámbito, a la administración tributaria le compete la tarea de agilizar los procedimientos de aplicación de sanciones y elevar la exactitud jurídica de las sentencias.

A modo de ejemplo, en Chile el SII introdujo en el año 1992 cambios en el mecanismo de reclamos ante las denuncias por infracciones, unificando criterios para aplicar las sanciones sobre la base de tipo de infracción, reincidencia y gravedad de la falta. Como consecuencia, en la actualidad el contribuyente sabe en un plazo breve cuál es la sanción que le corresponde y puede obtener la condonación automática y normada si reconoce la infracción y cumple con una serie de indicadores de buen comportamiento, conforme lo indica el Código Tributario. Esto ha significado que los reclamos disminuyan de un 80% a un 10% de las infracciones cursadas por los fiscalizadores, y que el tiempo promedio dedicado al proceso respectivo se reduzca de 180 días a solo 20.

Aceptación del sistema tributario

Si un contribuyente siente que el sistema tributario es injusto, obviamente estará menos dispuesto a cumplir con sus obligaciones tributarias; más aún, desde su perspectiva la evasión podría ser considerada un acto de justicia más que un delito.

La aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes es esencial para elevar el cumplimiento tributario. Esta aceptación depende de varios factores. El primero de ellos es la moderación de la carga tributaria: un sistema tributario que impone una carga excesiva puede ser visto como injusto o expropiatorio. Un segundo factor es la equidad del sistema tributario: una de las principales fuentes de inequidad es la evasión tributaria, por lo cual estamos frente a un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta (Serra y Toro, 1994). Tercero, también es importante la opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos: si perciben que los recursos se gastan bien, que se financian bienes públicos en forma eficiente y en cantidad suficiente, que los programas sociales son adecuados y que el gasto en burocracia es razonable, entonces habrá una mayor predisposición a cumplir con el pago de impuestos. Si bien la administración tributaria no tiene ninguna injerencia sobre cómo se gastan los recursos, la administración pública puede informar a la ciudadanía al respecto, puesto que muchas veces la percepción negativa de la gente es consecuencia de una falta de información. La inclusión del tema de la importancia y el destino de los impuestos en las campañas publicitarias de la administración tributaria y pública puede tener efectos positivos sobre el cumplimiento. Un cuarto factor es la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes: en la medida en que los trámites tributarios sean expeditos y los contribuyentes reciban un trato justo y digno, tendrán una mejor disposición a pagar sus

impuestos. En este ámbito la administración tributaria puede emprender variadas acciones encaminadas a mejorar la atención a los contribuyentes, como por ejemplo, reducir los tiempos de espera y de atención, reducir del número de trámites o mejorar la infraestructura. También es importante que la administración tributaria interprete las leyes imparcialmente y que en forma permanente busque métodos de mayor justicia en la aplicación de las sanciones. En este sentido, la creación de los tribunales tributarios y el término de las atribuciones de los directores regionales del SII para ejercer como jueces de primera instancia, son elementos que contribuyen a la aceptación del sistema tributario.

Por último, en la aceptación del sistema tributario inciden otros factores, tanto sociológicos, psicológicos como culturales, sobre los cuales no nos extenderemos mayormente, puesto que escapan a la influencia de las autoridades tributarias.

2. Evaluación de los gastos tributarios

2.1 Identificación y cuantificación

2.1.1 El informe de gasto tributario del SII

En Chile, los gastos tributarios se miden formalmente desde el año 2001. Si bien no existe una obligación legal de elaborar un presupuesto de gastos tributarios, se ha interpretado que la Constitución de la República la establecería indirectamente, al señalar, en el numeral 22 de su artículo 19, que, “En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”.

La entidad responsable de la estimación de los gastos tributarios es el Servicio de Impuestos Internos (SII), que realiza una medición anual para el IVA y el Impuesto a la Renta, los dos principales impuestos de la estructura tributaria. Adicionalmente, estas estimaciones se incorporan en una sección del Informe de Finanzas Públicas, que en septiembre de cada año prepara la Dirección de Presupuestos con ocasión del envío al Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación.

El SII define gasto tributario como un tratamiento tributario que se desvía del tratamiento normal y que con ello se favorece, promueve o estimula a un sector o agente de la economía.

Para la identificación de los gastos tributarios se usa el enfoque conceptual. En tanto, para la estimación se adopta el método del ingreso renunciado, pero se aplica el supuesto de “gasto total constante”, el cual asume que la eventual derogación de una franquicia produce un menor ingreso disponible para los contribuyentes, con lo cual disminuye también su consumo afectable con IVA.

Así, en la medición se contabiliza el IVA que se dejaría de recaudar con la eventual derogación de cada franquicia. En definitiva, se estima un híbrido entre el ingreso renunciado y el ingreso ganado².

Se realiza una evaluación de flujo de caja, análoga a la que se emplea en la elaboración del presupuesto para el caso de los ingresos. Esto significa que la medición del gasto tributario se asocia al período en que se declara el respectivo impuesto. Por ejemplo, el menor impuesto pagado por la deducción del Impuesto Global Complementario de los intereses hipotecarios pagados en 2011, se registra como un gasto tributario de 2012, pues ese es el año en que la rebaja se hace efectiva.

El criterio de flujo de caja cobra especial relevancia en el caso de los diferimientos, caso particular de gastos tributarios, que se caracteriza por la postergación del pago de las obligaciones correspondientes. Un ejemplo de diferimiento es el régimen de depreciación tributaria acelerada del activo fijo, el cual da lugar a un pago menor de impuesto a la renta de las empresas durante los primeros años de vida útil de las inversiones físicas, en relación con un régimen normal de depreciación, situación que se revierte en los años siguientes, cuando los activos ya están completamente depreciados y, por lo tanto, el pago del impuesto a la renta es superior al que se produciría con la aplicación del régimen normal. En estos casos, el criterio de flujo de caja supone estimar la recaudación que se habría producido en el período analizado si no hubiera habido diferimiento alguno, y se resta de esta cifra la recaudación efectiva del período. Evidentemente, el resultado en un período particular puede ser positivo, cuando las postergaciones del período son superiores a las recuperaciones, o negativo, cuando las recuperaciones son superiores a las postergaciones.

En general, el informe del SII mide también otros gastos tributarios negativos, los que se definen como tratamientos tributarios que se alejan de la norma y que producen una tributación superior a la que resulta de la aplicación del régimen general. Es el caso, por ejemplo, de algunas exenciones de IVA que recaen sobre transacciones intermedias y que producen un efecto cascada que determina un incremento de la recaudación.

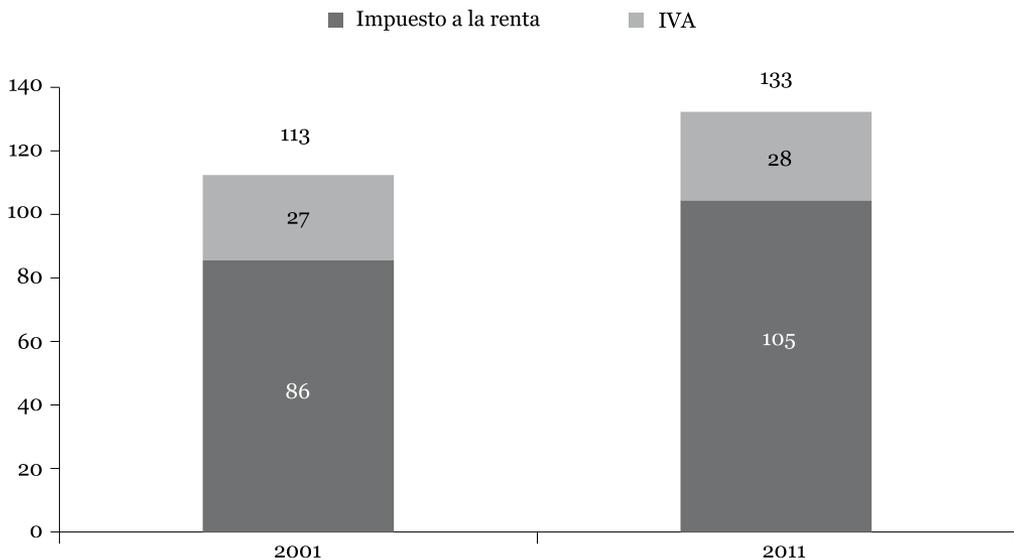
El informe anual del SII muestra la ejecución del gasto tributario del año anterior, la proyección para el año en curso y la estimación para el año siguiente.

² El método del ingreso renunciado mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes. Es decir, supone que su comportamiento es el mismo que manifiestan durante la aplicación del gasto tributario. Se conoce también como medición *ex post*. Por su parte, el método del ingreso ganado intenta estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en este se consideran los cambios de comportamiento de los contribuyentes. Se llama también medición *ex ante*.

De acuerdo con los datos presentados en los informes antes descritos, la cantidad de gastos tributarios ha aumentado significativamente entre 2001 y 2011, como se muestra en el Gráfico N°1. En 2001 se contabilizaba un total de 113 gastos tributarios, 27 en el IVA y 86 en el impuesto a la renta. En 2011 esta cifra sube a 133, es decir, un aumento de 18%. Prácticamente todos los nuevos gastos tributarios se han introducido en el impuesto a la renta. Entre ellos cabe mencionar la creación de los regímenes simplificados del 14 ter (2007) y 14 quáter (2010); la deducción por intereses de créditos hipotecarios; la exención a las ganancias de capital de riesgo; la zona franca de Tocopilla; las leyes de donaciones para fines sociales, partidos políticos y catástrofes; y el incentivo a la investigación y desarrollo.

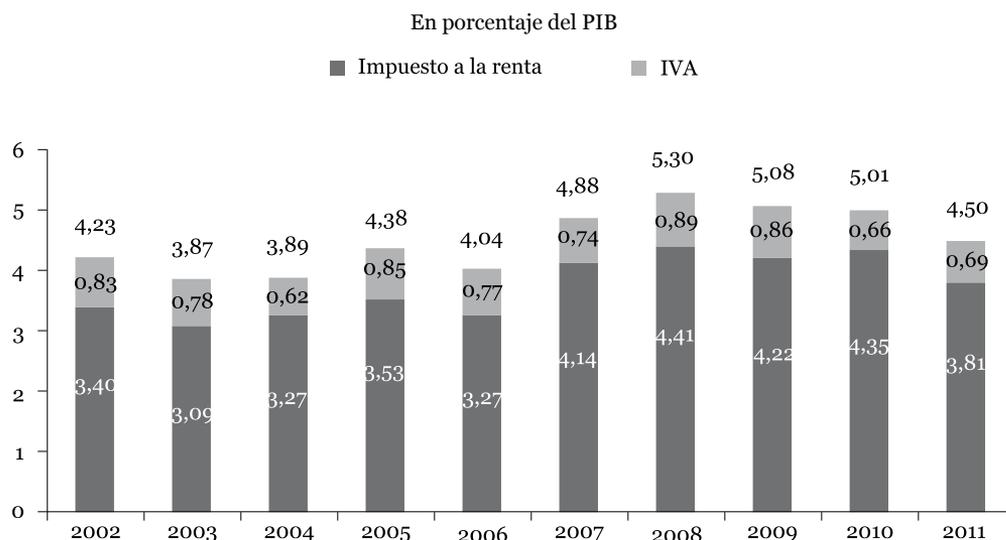
Respecto de la magnitud de los gastos tributarios, no se aprecia un patrón claro en su evolución. Como se muestra en el Gráfico N°2, su costo fiscal ha oscilado entre 3,9% del PIB (2003) y 5,3% del PIB (2008). Los gastos tributarios del impuesto a la renta tienen una mayor importancia relativa, con un costo fiscal que ha fluctuado entre 3,1% y 4,41% del PIB. Por su parte, el costo fiscal de los gastos tributarios del IVA se ha movido entre 0,62% y 0,89% del PIB.

Gráfico N°1: Cantidad de gastos tributarios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales de gastos tributarios del SII.

Gráfico N°2: Costo fiscal del gasto tributario



Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales de gastos tributarios del SII.

2.1.2 Estimación del gasto tributario para el año 2011

Para fines del presente estudio se realizó una estimación propia del gasto tributario 2011. Las principales diferencias respecto de las del SII son las siguientes: (i) se ha restimado el costo fiscal de las exenciones del IVA, utilizando la matriz insumo-producto del año 2003 (las estimaciones del SII usan la matriz 1996); (ii) se agregaron los gastos tributarios del Impuesto Específico a los Combustibles; (iii) en el Impuesto a la Renta, se incorporaron algunos gastos tributarios que no estaban incluidos en el informe del SII y se eliminaron otros que no se consideraron como tales.

La identificación de los gastos tributarios requiere de la definición de un impuesto de referencia o *benchmark*. Es así que gastos tributarios son todas aquellas regulaciones tributarias que se apartan de esa referencia. En las tablas N° 2, 3 y 4 se describen los impuestos de referencia utilizados para el Impuesto a la Renta, el IVA y el Impuesto Específico a los Combustibles. Cabe señalar que para los dos primeros se ha usado la misma definición que utiliza el SII.

Tabla N°2: Referencia para el Impuesto a la Renta

Concepto	Definición de norma	Ejemplos de situaciones particulares
Base gravable	El impuesto grava la renta global o comprehensiva, entendida como el incremento de patrimonio más el consumo del período (definición de Haig-Simons). Esta definición es consistente con la de la propia Ley de Impuesto a la Renta, que define como tal “los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades, e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación”.	No constituye GT: la deducción de costos y gastos necesarios para producir la renta. Constituyen GT: los incentivos al ahorro como el del artículo 57 bis. Las deducciones, como las cotizaciones previsionales y de salud. La aplicación del impuesto Global Complementario sobre base realizada en vez de base devengada.
Integración del impuesto	Los sujetos del impuesto son las personas naturales. Los impuestos que pagan las personas jurídicas son solo a cuenta de los impuestos personales.	No constituye GT: el crédito de Primera Categoría, que evita la doble tributación de las utilidades empresariales.
Tasas	La tasa del impuesto de Primera Categoría y las escalas de tasas de los impuestos personales, en concordancia a su vigencia respectiva. La tasa del impuesto único que afecta a las ganancias de capital no habituales.	Constituye GT: la aplicación de cualquier tasa diferente a las establecidas por la norma. No constituyen GT: el tramo exento de la escala de tasas del impuesto a las personas naturales. La tasa de 17% a las ganancias de capital no habituales.
Unidad de Tributación	Son las personas individuales, no existe la unidad familiar tributaria.	
Período de tributación	Los períodos de tributación que establece la ley vigente. Es decir, el año calendario para los impuestos de Primera Categoría y Global Complementario, y el mes calendario para el impuesto único de Segunda Categoría.	
Ganancias de capital	En el caso de las ganancias de capital no habituales, se ha considerado que el tratamiento normal para este tipo de rentas está representado por el Impuesto Único de Primera Categoría. Para estos efectos, se consideran como parte de la norma las actuales definiciones de habitualidad contenidas en la Ley de la Renta, relativas a frecuencia de operaciones y giro económico de los contribuyentes.	No constituye GT: la aplicación del impuesto sobre base realizada en vez de devengada.

Continuación de Tabla N°2

Territorialidad de la aplicación del impuesto	Los residentes pagan impuestos por su renta mundial, mientras que los no residentes lo hacen solo por rentas de fuente chilena.	No constituye GT: el acreditamiento de impuesto sobre la renta pagado o retenido en otros países.
Pequeños contribuyentes	El impuesto debe contemplar regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, cuyo objetivo sea reducir los costos de cumplimiento. Este es el caso de los regímenes del artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta, para pequeños mineros artesanales, suplementeros, comerciantes, talleres artesanales y pescadores artesanales, y el régimen de contabilidad simplificada para contribuyentes que explotan bienes inmuebles.	No constituyen GT: los regímenes simplificados del artículo 22. Constituyen GT: los regímenes de renta presunta y de los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter, pues su objetivo no es solo simplificar, sino además producir alivios tributarios a quienes se acogen a ellos.

Tabla N°3: Referencia para el IVA

Concepto	Definición de norma	Ejemplos de situaciones particulares
Base gravable	El impuesto grava el consumo final, con una base amplia.	Constituye GT: cualquier exención del impuesto otorgada a bienes o servicios que representen consumo. En particular, es GT la no sujeción parcial de los bienes inmuebles. No constituye GT: la exención a los arriendos de vivienda, pues lo consistente con la base consumo es gravar la venta de inmuebles y eximir el arriendo o uso.
Principio (origen o destino)	Se aplica el principio de "destino". En consecuencia, las importaciones están afectas al impuesto, mientras las exportaciones están afectas a tasa cero.	No constituye GT: la devolución de IVA a exportadores.
Tasa	El impuesto se aplica con la tasa legal de 19%.	Constituye GT: la aplicación de cualquier tasa inferior a la general. Es el caso de la venta de viviendas, cuya tasa efectiva, por la aplicación del crédito especial para empresas constructoras, es de un 6,65%.
Devolución de remanentes	La devolución de remanentes de IVA, mantenidos por más de seis meses y originado en compras de activos fijos, se considera parte de la norma.	

Continuación de Tabla N°3

Acuerdos internacionales	No se gravan las importaciones efectuadas por representaciones diplomáticas, sujeto a reciprocidad. Tampoco se gravan las importaciones que no representan consumos, tales como premios y trofeos, o que hayan pagado IVA en Chile o el exterior, como el equipaje de viajeros.	
--------------------------	---	--

Tabla N°4: Referencia para el Impuesto Específico a los Combustibles

Concepto	Definición de norma	Ejemplos de situaciones particulares
Base gravable	El impuesto grava la primera venta o importación de gasolinas automotrices y petróleo diesel.	Constituye GT: las devoluciones del impuesto a la industria y la devolución parcial a las empresas de transporte.
Tasa	El impuesto se aplica con las tasas legales de 1,5 UTM por metro cúbico para el petróleo diesel y 6 UTM por metro cúbico para la gasolina automotriz.	

Las estimaciones detalladas del costo fiscal de los gastos tributarios para el año 2011, línea por línea, se presentan en el Anexo 1. Los resultados agregados se resumen en el Cuadro N°1. Allí se aprecia que los gastos tributarios en 2011 alcanzaron a 4,79% del PIB. De este total, un 75% son gastos tributarios del Impuesto a la Renta, un 19% proviene del IVA y un 6% del Impuesto Específico a los Combustibles.

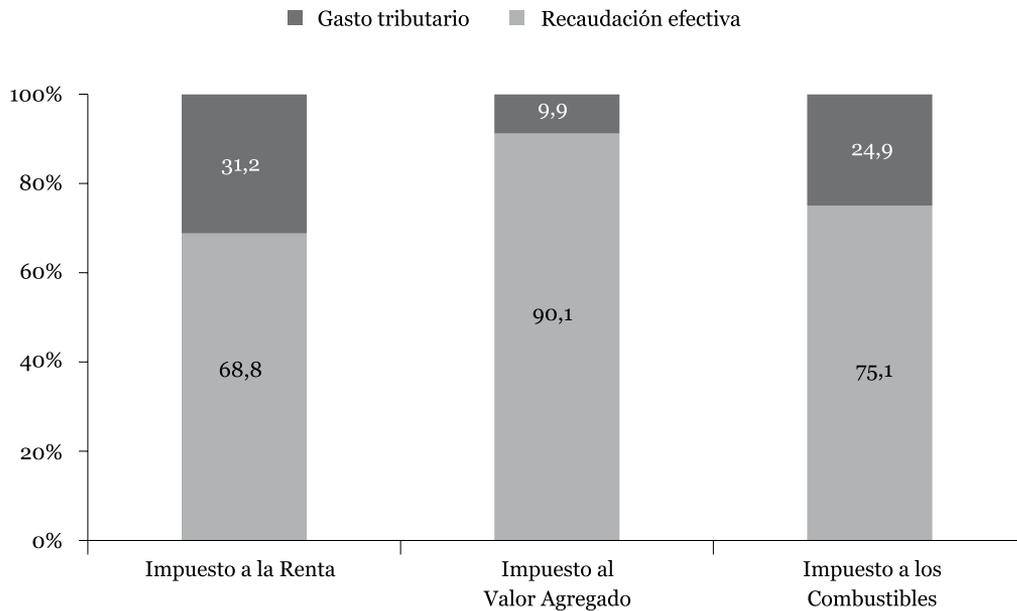
Una manera más precisa de evaluar cuánta erosión en los ingresos causan los gastos tributarios es comparándolos con la recaudación potencial, esto es, con lo que se recaudaría al derogar la totalidad de los gastos tributarios. El Cuadro N°1 y el Gráfico N°3 muestran esto para los tres impuestos. La mayor erosión se produce en el Impuesto a la Renta, en el que los gastos tributarios representan un 31% de la recaudación potencial. En segundo lugar, aparece el Impuesto a los Combustibles, cuyos gastos tributarios producen una pérdida de recaudación igual al 25% de la recaudación potencial. Finalmente, los gastos tributarios del IVA representan un 10% de la recaudación potencial del impuesto.

Cuadro N°1: Gasto tributario 2011 por impuesto como % del PIB

	Gasto tributario (1)	Recaudación efectiva (2)	Recaudación potencial (3)	GT / RP (1) / (3)
<i>Impuesto a la Renta</i>	3,59	7,94	11,5	31,2%
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	0,91	8,27	9,2	9,9%
<i>Impuesto a los Combustibles</i>	0,29	0,86	1,2	24,9%
<i>Total</i>	4,79	17,07	21,86	21,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SII.

Gráfico N°3: Participación del gasto tributario en la recaudación potencial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SII.

También, los gastos tributarios han sido clasificados en función del objetivo que persiguen, siguiendo las categorías propuestas en la sección 1.1.2. Los resultados de esta clasificación, que por cierto no está exenta de subjetividad, se muestran en el Cuadro N°2, en el que se han ordenado los objetivos de manera decreciente del costo fiscal asociado.

La mayor proporción del gasto tributario (40,1% del total) corresponde a incentivos al ahorro e inversión en las empresas. De ellos, el más importante es el diferimiento de los impuestos personales que beneficia a las utilidades retenidas. Otros incentivos relevantes, en orden de importancia, son el diferimiento por depreciación acelerada, que permite depreciar los activos fijos nuevos considerando una vida útil igual a un tercio de la normal; la deducción como gasto de las cuotas de contratos de *leasing* financiero; el régimen del artículo 14 quáter, que exime de primera categoría a las utilidades de las pequeñas y medianas empresas; y el crédito por compras de activos fijos.

En segundo lugar están aquellos gastos tributarios que persiguen promover actividades o consumos meritorios, cuyo costo fiscal representa el 24,6% del total. Se han identificado 33 tratamientos preferenciales que cumplen este objetivo, de los cuales los de mayor costo fiscal son los siguientes: la exención de IVA a los servicios de educación; la exención de IVA a las prestaciones de salud; el crédito especial de IVA a empresas constructoras; la exención de impuesto a la renta a los ingresos por arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2; y la no sujeción al IVA del valor agregado en la reventa de inmuebles nuevos.

En tercer lugar aparece un grupo de gastos tributarios cuyo objetivo es evitar la aplicación de impuestos sobre pagos obligatorios. Se han identificado seis gastos tributarios en esta categoría, que explican el 14,2% del costo fiscal total. Entre ellos, cabe mencionar el diferimiento de impuesto a la renta sobre las cotizaciones obligatorias para pensiones y la deducción en el impuesto a la renta de las cotizaciones de salud.

En cuarto lugar, hay un grupo de dieciséis gastos tributarios para los que no se ha podido identificar un objetivo claro de política pública, los cuales representan el 9,0% del costo fiscal total. Entre ellos, los más relevantes son los siguientes: devolución del impuesto al petróleo diesel a la industria; exención de IVA a servicios de consumo intermedio; crédito de primera categoría por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias; y devolución parcial del impuesto al petróleo diesel a las empresas de transporte de carga y pasajeros.

Las restantes categorías son menos importantes en términos de costo fiscal. El detalle de los gastos tributarios clasificados en cada una de ellas puede verse en el Anexo 2.

Cuadro N°2: Gastos tributarios por objetivo perseguido

	Objetivo	Número de GT	Costo fiscal (mm\$)		
			MM\$	% del PIB	% del Total
1.	Incentivar ahorro/inversión en la empresa	12	2.166.012	1,92	40,1
2.	Promover actividades o consumos meritorios	33	1.332.089	1,18	24,6
3.	No aplicar impuestos sobre pagos obligatorios	6	766.187	0,68	14,2
4.	No identificado	16	484.049	0,43	9,0
5.	Fomentar el cumplimiento	2	156.737	0,14	2,9
6.	Otorgar progresividad al impuesto	6	174.911	0,15	3,2
7.	Reducir costos de cumplimiento	20	111.300	0,10	2,1
8.	Incentivar ahorro/inversión personal	10	105.447	0,09	1,9
9.	Fomentar la actividad económica en determinadas áreas geográficas	15	86.703	0,08	1,6
10.	Difícil afectación	3	56.048	0,05	1,0
11.	Fomentar una industria o actividad económica específica	4	30.058	0,03	0,6
12.	Efectos conjuntos		-61.865	-0,05	-1,1
	Total	127	5.407.676	4,79	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SII.

2.2 Análisis de los gastos tributarios en el IVA

2.2.1 Identificación de los gastos tributarios en el IVA

En Chile, los gastos tributarios de la Ley del IVA se pueden clasificar en tres categorías: (i) no sujeciones, (ii) exenciones, y (iii) el crédito especial o tasa reducida para las empresas constructoras.

Las no sujeciones son aquellas transferencias de bienes o servicios que quedan al margen de lo que la propia ley define como el “hecho gravado” por el IVA. Es el caso de las reventas de bienes inmuebles nuevos, que quedan al margen del impuesto cuando se define el hecho gravado como la venta de “bienes corpo-

rales inmuebles de propiedad de una empresa constructora”. En esta categoría se encuentran también los servicios agrícolas y una serie de servicios empresariales, que quedan al margen del tributo cuando la ley señala que solo se gravan los servicios provenientes de las actividades contempladas en los números 3 y 4 del artículo 20 de la Ley de la Renta, excluyéndose tácitamente los servicios del número 1 (agrícolas) y del número 5 (cualquier otro no mencionado en los números 3 y 4).

Las exenciones son transferencias de bienes o servicios que forman parte del hecho gravado, pero que la propia ley los deja exentos. Desde el punto de vista de los efectos para el fisco y los contribuyentes, no hay diferencias entre la exención y la no sujeción. Las exenciones recaen fundamentalmente sobre servicios, siendo las más relevantes las siguientes:

1. Entradas a espectáculos artísticos y culturales auspiciados por el Ministerio de Educación y entradas a espectáculos deportivos.
2. Primas de seguros de vida; contratos de reaseguro; y que cubran riesgos de daños causados por terremotos, transporte de bienes importados o exportados, cascos de naves y bienes situados fuera del país.
3. Intereses financieros.
4. Honorarios profesionales y rentas del trabajo independiente.
5. Transporte de pasajeros terrestre, aéreo, lacustre, fluvial y ferroviario.
6. Los establecimientos de educación, por su actividad docente.
7. Hospitales y servicios de salud públicos.
8. Salud privada hasta el monto de los aranceles FONASA.
9. Arriendos de bienes raíces no amoblados.

Finalmente, las ventas de inmuebles para vivienda, efectuadas por empresas constructoras, están favorecidas con un crédito especial, igual al 65% del débito de IVA. El resultado de este tratamiento es equivalente a la aplicación de una tasa reducida de 6,65%.

2.2.2 Objetivos perseguidos por los gastos tributarios del IVA

En general, cuando los países establecen exenciones o tasas reducidas de IVA persiguen alguno de los tres siguientes objetivos: reducir la regresividad del impuesto, incentivar el consumo de bienes y servicios meritorios o simplificar la administración y el cumplimiento del tributo.

Para lograr el primer objetivo, se establecen exenciones o tasas reducidas sobre los bienes y servicios cuyo consumo representa una fracción importante del ingreso de las personas de bajos ingresos que de las personas más acomodadas. Complementariamente, se aplican sobretasas a los bienes y servicios cuyo

consumo en términos relativos es mayor en los hogares de altos ingresos. En Chile, la única exención que parece perseguir este objetivo es la que recae sobre el transporte público de pasajeros.

De otro lado, a veces los gastos tributarios buscan incentivar el desarrollo de actividades o el consumo de determinados bienes o servicios que tienen el carácter de “meritorios”, es decir, que independientemente de su impacto sobre la progresividad, se considera que tienen efectos económicos o sociales positivos. Tal es el caso de las exenciones o tasas reducidas que favorecen a la educación, la salud, la vivienda, las entradas a espectáculos culturales y deportivos y las primas de seguros de vida.

Finalmente, algunas exenciones se establecen básicamente por la dificultad práctica que significa aplicar el IVA. La exención a los servicios financieros califica en esta categoría, puesto que el método usado comúnmente para la determinación del impuesto no funciona en este caso. Por esta razón es que la mayoría de los países eximen de IVA al sector financiero.

Los demás gastos tributarios —no sujeción de la reventa de inmuebles cuyo destino es distinto a la vivienda, no sujeción de servicios agrícolas y otros empresariales y exenciones a las primas de seguros, arriendos de inmuebles no destinados a viviendas, honorarios profesionales y rentas del trabajo independiente— no tienen una justificación de política pública clara o conocida.

2.2.3 Costo fiscal de los gastos tributarios en el IVA

Para la estimación del costo fiscal de los gastos tributarios del IVA se construyó un modelo de simulación basado en la matriz de insumo-producto a precios corrientes del año 2003, elaborada por el Banco Central de Chile. Esta matriz muestra las transacciones de la economía para 74 productos y 74 ramas de actividad. A partir de esta información se construyó una matriz de IVA no deducible, que arroja como resultado la recaudación potencial de IVA proveniente de ventas gravadas a consumidores finales y las ventas gravadas a consumidores intermedios exentos. Las tasas aplicables a cada producto son un parámetro modificable del modelo, lo que permite evaluar cambios en la recaudación producidos por cambios en las tasas.

Debido a la mecánica del IVA, cuando se establece una exención la recaudación puede caer o aumentar, dependiendo de si el bien o servicio exento es consumido principalmente por los hogares o por empresas contribuyentes de IVA. En efecto, el productor del bien exento no puede recuperar los créditos de IVA de sus insumos, por lo tanto los recarga como un costo más. A su vez, si el comprador de ese bien exento es un contribuyente de IVA, no podrá deducir el valor de esa compra en la determinación de su valor agregado, produciéndose así un

efecto cascada que eleva la tributación. Es decir, si el bien o servicio exento es principalmente de consumo final, la recaudación disminuirá, mientras que si su consumo es principalmente intermedio, la recaudación aumentará.

En el cuadro siguiente se muestra la estimación del costo fiscal de los gastos tributarios del IVA. El costo fiscal para 2011 se estima en 0,80% del PIB. Los mayores gastos tributarios son la exención de educación (0,26% del PIB), la exención de salud (0,25% del PIB), el crédito especial para la construcción de viviendas (0,21% del PIB) y la exención al transporte terrestre de pasajeros (0,17% del PIB).

Hay también algunos gastos tributarios negativos, que de acuerdo a lo señalado anteriormente, son exenciones que recaen principalmente sobre consumos intermedios, como el transporte ferroviario de pasajeros, el transporte aéreo de pasajeros, las actividades inmobiliarias y los servicios empresariales.

Se debe tener presente que existe una interacción entre las distintas exenciones, que lleva a que el beneficio fiscal de su derogación simultánea sea inferior a la suma de los beneficios fiscales de la derogación de cada exención evaluadas individualmente. Esta interacción se recoge en la línea “efectos conjuntos” del cuadro, la que tiene un valor negativo de 0,35% del PIB.

Cuadro N°3: Gasto tributario en el IVA (2011)

Ítem	Millones de pesos	% Recaudación potencial	% PIB
Exenciones	561.315	5,50	0,50
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	-0,05	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros	195.379	1,89	0,17
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,14	-0,01
Intermediación financiera	41.867	0,41	0,04
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,13	0,01
Seguros de vida	69.778	0,68	0,06
Cotización obligatoria ISAPRES	40.006	0,39	0,04
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,48	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,34	-0,03
Educación	296.790	2,87	0,26
Salud	279.113	2,70	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,28	0,03
Otras actividades de servicios	119.088	1,15	0,11

Continuación de Cuadro N°3

Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,51	0,05
Zonas francas, consumo Isla de Pascua, Ministerio Defensa y propinas*	70.553	0,68	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-1,40	-0,13
Efecto conjunto	-398.201	-3,85	-0,35
Créditos	337.064	3,30	0,30
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	2,35	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios	1.722	0,02	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,94	0,09
Gasto Tributario Total	898.379	8,81	0,80

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Matriz de Insumo-Producto 2003, del Banco Central; excepto (*), que se han obtenido del Informe de Gastos Tributarios del SII.

2.2.4 Impacto de los gastos tributarios sobre la neutralidad del IVA

Una de las virtudes del IVA, además de ser un impuesto al consumo, es que cuando se aplica con una tasa única no se modifican los precios relativos entre los distintos productos. En el caso particular de las exenciones, la tasa efectiva que soportan los productos está determinada por el IVA pagado en las compras de los insumos gravados necesarios para su producción, el cual se transforma en un costo para el vendedor. Por lo tanto, la tasa efectiva que soporta el producto exento depende del margen comercial del vendedor, por lo que habrá tasas distintas para cada producto y para cada vendedor de un determinado producto.

Por otra parte, el efecto cascada de las exenciones intermedias, anteriormente comentado, provoca una sobretributación de todos los bienes y servicios que usan al exento como un insumo. Por ejemplo, la exención sobre los servicios financieros lleva a que los bancos trasladen a precios el IVA no recuperable de sus insumos. Ese mayor precio afectará al valor agregado de todas las empresas que hacen uso de servicios financieros como insumo y, en definitiva, terminará encareciendo a todos los bienes y servicios que ellas producen.

En el cuadro siguiente se muestran las tasas efectivas promedio para los bienes y servicios gravados y para cada producto exento. El efecto cascada de las exenciones intermedias se ha estimado en 0,9 puntos porcentuales. Por las dificultades para una estimación más precisa, este porcentaje se ha calculado como un promedio para toda la economía. Sin embargo, en la realidad puede diferir para cada producto y cada contribuyente, dependiendo de la intensidad con que se usen los servicios exentos. Es decir, cada producto gravado soportaría una tasa efectiva distinta.

Esta distorsión alcanza incluso a las exportaciones, pues a pesar de que se les aplique la tasa cero, con el mecanismo de devolución del IVA soportado en las compras de insumos, no es posible devolver el IVA de los contribuyentes exentos en las etapas anteriores de la cadena de producción de los bienes exportados.

Cuadro N°4: Tasas efectivas de IVA por producto

Familia de productos	Tasas implícitas efectivas de IVA (%)			
	Consumo final afecto	Efecto cascada	Traslación productos exentos	Tasa total
Bienes y servicios afectos	16,0	0,9	0,0	16,9
Transporte ferroviario de pasajeros	16,0	0,9	16,6	33,5
Transporte aéreo de pasajeros	16,0	0,9	10,3	27,1
Transporte terrestre de pasajeros	16,0	0,9	9,6	26,5
Seguros generales	16,0	0,9	5,8	22,7
Arriendo de bienes raíces	16,0	0,9	5,4	22,3
Entradas a espectáculos culturales y deportivos	16,0	0,9	5,0	21,8
Servicios varios	16,0	0,9	4,0	20,8
Servicios empresariales	16,0	0,9	3,7	20,5
Servicios de salud	16,0	0,9	3,5	20,4
Educación	16,0	0,9	2,8	19,6
Seguros de vida y de salud	16,0	0,9	2,6	19,5
Servicios financieros	16,0	0,9	2,2	19,1
Exportaciones	0,0	0,9	0,0	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Matriz de Insumo-Producto 2003, del Banco Central.

2.2.5 Impacto de los gastos tributarios del IVA sobre la progresividad

Una exención de IVA sobre un determinado producto puede tener tres efectos:

1. Abaratar el precio del producto cuando es consumido por los hogares.
2. Abaratar el precio de otro producto final exento cuando el producto exento es un insumo intermedio para su producción.
3. Encarecer los precios de los productos gravados cuando el exento es un insumo intermedio (efecto cascada).

Estas exenciones tienen también efectos distributivos. En este trabajo se utilizó la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2007, junto con las estimaciones del costo fiscal de los gastos tributarios de IVA, para determinar cómo se distribuye el costo fiscal de cada gasto tributario entre los quintiles de ingreso de la población, considerando los tres efectos antes mencionados. Los resultados se muestran en el cuadro siguiente.

En términos agregados, se puede concluir que los gastos tributarios del IVA empeoran la regresividad del impuesto, toda vez que su distribución se concentra en los quintiles de más altos ingresos, de forma más acentuada que la recaudación del impuesto. En efecto, el quintil superior recibe el 56,5% del beneficio que representan los gastos tributarios, mientras que su aporte a la recaudación del IVA es de un 46,6%. Por el contrario, el quintil de menores ingresos se beneficia solo con el 3,6% de los gastos tributarios, en tanto que aporta con el 6,7% de la recaudación de IVA.

Un análisis individual de los distintos gastos tributarios permite concluir que la exención al transporte terrestre de pasajeros es la única que muestra un efecto progresivo. Por otra parte, aquellas exenciones con carácter meritatorio, como las que recaen sobre los servicios de educación, salud y esparcimiento, son altamente regresivas. Este es un resultado esperable, toda vez que los sectores de bajos ingresos recurren principalmente a la educación y salud públicas, con un costo cercano a cero.

Cuadro N°5: Distribución del gasto tributario del IVA por quintil de ingreso

Ítem	Millones de \$					Porcentaje del total						
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Exenciones	16.957	32.445	63.204	84.406	288.738	485.750	3,5	6,7	13,0	17,4	59,4	100,0
Transporte ferroviario de pasajeros	-421	-255	22	-74	-4.172	-4.901	8,6	5,2	-0,4	1,5	85,1	100,0
Otro transporte terrestre de pasajeros	31.412	54.410	67.293	57.963	-39.559	171.520	18,3	31,7	39,2	33,8	-23,1	100,0
Transporte aéreo de pasajeros	-4.780	-7.630	-8.559	-10.646	19.363	-12.251	39,0	62,3	69,9	86,9	-158,0	100,0
Intermediación financiera	5.898	-6.874	-9.038	-8.471	55.239	36.754	16,0	-18,7	-24,6	-23,0	150,3	100,0
Seguros generales	443	265	1.473	1.390	7.864	11.435	3,9	2,3	12,9	12,2	68,8	100,0
Seguros de vida	-207	-46	1.333	3.851	56.326	61.257	-0,3	-0,1	2,2	6,3	91,9	100,0
Cotización obligatoria ISAPRES	1.007	3.004	5.447	8.540	17.123	35.121	2,9	8,6	15,5	24,3	48,8	100,0
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-7.279	-9.845	-11.334	-15.568	-23.990	-68.016	10,7	14,5	16,7	22,9	35,3	100,0
Servicios empresariales	-8.485	-10.196	-9.551	-13.677	10.873	-31.037	27,3	32,9	30,8	44,1	-35,0	100,0
Educación	4.023	15.679	28.266	51.208	161.371	260.548	1,5	6,0	10,8	19,7	61,9	100,0
Salud	6.666	14.654	37.281	45.948	140.481	245.029	2,7	6,0	15,2	18,8	57,3	100,0
Actividades de esparcimiento	-542	-123	-171	5.939	20.216	25.320	-2,1	-0,5	-0,7	23,5	79,8	100,0
Otras actividades de servicios	1.426	2.749	6.226	18.748	75.397	104.546	1,4	2,6	6,0	17,9	72,1	100,0
Efecto conjunto	-12.203	-23.349	-45.486	-60.744	-207.793	-349.575	3,5	6,7	13,0	17,4	59,4	100,0
Créditos	7.845	19.646	23.294	55.962	105.151	211.898	3,7	9,3	11,0	26,4	49,6	100,0
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	7.845	19.646	23.294	55.962	105.151	211.898	3,7	9,3	11,0	26,4	49,6	100,0
Gasto Tributario Total	24.802	52.090	86.498	140.369	393.889	697.648	3,6	7,5	12,4	20,1	56,5	100,0
IVA pagado							6,7	10,8	14,7	21,3	46,6	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Matriz de Insumo-Producto 2003, del Banco Central, y la Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

2.2.6 Espacios de evasión, costos de administración y costos de cumplimiento

La aplicación de exenciones y tasas reducidas abre espacios para el fraude y la elusión tributaria. Entre las figuras de fraude cabe el registro y declaración de ventas gravadas como si fueran exentas, y la manipulación de la proporcionalidad para el reconocimiento de los créditos de IVA. Como figura de elusión se puede mencionar la administración de la proporcionalidad para maximizar los créditos de IVA.

Cuando un vendedor realiza simultáneamente operaciones gravadas y exentas, es posible evadir el IVA adulterando los registros para aparentar que las primeras corresponden a las del segundo tipo. La adulteración de los registros tributarios para aparentar que las ventas afectas son ventas beneficiadas con algunos de estos tratamientos preferenciales es difícil de fiscalizar, sobre todo al tratarse de servicios, puesto que ni siquiera existe la posibilidad de realizar un control de inventarios, como ocurre con los bienes.

Además, los contribuyentes con ventas exentas no tienen incentivos, respecto de esas ventas, para pedir factura por sus compras. Esto es así pues, al igual que los consumidores finales, no tienen la posibilidad de recuperar el IVA pagado por sus compras, por lo tanto, se hace rentable la opción de negociar con el proveedor la compra sin factura a cambio de un descuento en el precio. Esta es una clara desventaja de las exenciones en relación a las tasas reducidas. En estas últimas se mantiene la contraposición de intereses, que incentiva a exigir la factura, en la medida que ello permite descontar el impuesto.

También es frecuente la manipulación del procedimiento de proporcionalidad para incrementar los créditos de IVA. La ley del IVA establece que, en el caso de vendedores que realizan simultáneamente ventas gravadas y no gravadas, el IVA soportado en la compra de insumos de utilización común se puede recuperar en la proporción que representan las ventas gravadas en las ventas totales. Es decir, en cada período fiscal, el contribuyente puede recuperar el monto que resulte de aplicar dicho porcentaje sobre el IVA de tales compras.

Finalmente, el mecanismo de proporcionalidad para el reconocimiento de créditos permite hacer planificación tributaria con el objeto de maximizar la recuperación del IVA. El reglamento del IVA establece que la proporcionalidad se calcula mensualmente, pero acumulando las operaciones a partir de enero de cada año. Es así que la planificación consistirá en realizar compras de grandes volúmenes de insumos de utilización común en aquellos meses en que la proporción de ventas gravadas a totales sea la máxima.

Por otro lado, la aplicación de gastos tributarios en el IVA eleva los costos de administración, entendidos como los recursos que la administración tributaria debe destinar al control y facilitación de las obligaciones impositivas. Esto es consecuencia principalmente de los espacios de fraude y abusos comentados

anteriormente. El SII debe hacer frente a estas potenciales fuentes de evasión tributaria, estableciendo los controles adecuados para cada una de las figuras de fraude que vayan siendo detectadas. Hay entonces una suerte de *trade-off* entre los mayores costos de administración y el fraude tributario.

Las auditorías tributarias son más costosas cuando existen exenciones y tasas reducidas. Esto es así porque se requiere fiscalizar, entre otras cosas, el correcto registro de las ventas exentas y las gravadas y la correcta determinación de los créditos de IVA, incluyendo la aplicación conforme a la ley del método de proporcionalidad. Estas particularidades llevan a que la duración de una auditoría a un contribuyente con ventas gravadas y exentas pueda ser ostensiblemente mayor que la duración de una auditoría a un contribuyente gravado solo con la tasa general.

Por último, los gastos tributarios en el IVA incrementan también los costos de cumplimiento, entendidos como los recursos que los contribuyentes deben sacrificar, en tiempo o dinero, para cumplir con sus obligaciones tributarias. La existencia de exenciones obliga a los contribuyentes a llevar registros separados de las ventas y compras gravadas y exentas. Para la determinación de los créditos del IVA es necesario también calcular la proporcionalidad entre las ventas gravadas y las ventas exentas, respecto de las compras de utilización común.

2.2.7 Propuestas

Las siguientes propuestas apuntan fundamentalmente a mejorar el atributo de eficiencia del IVA, dotándolo de una mayor neutralidad en las transacciones internas y extendiendo la aplicación de la tasa cero en las exportaciones. Estas propuestas, además, aminoran la regresividad del impuesto, por cuanto la mayor parte de las exenciones actualmente vigentes son regresivas.

En términos generales, se propone ampliar la base del impuesto, derogando en el tiempo la casi totalidad de las exenciones, incorporando al hecho gravado todos los servicios y las reventas de inmuebles nuevos, y eliminando también el crédito especial para la construcción de viviendas.

Las únicas excepciones a esta derogación general serían las siguientes:

- Servicios financieros: hasta ahora, no existe en el mundo una alternativa práctica que permita gravar el valor de los servicios financieros implícitos en las tasas de interés, manteniendo al mismo tiempo el mecanismo de acreditación del IVA. Los países que han intentado aplicar el IVA a estos servicios lo han hecho con esquemas sustitutivos que no permiten la acreditación por parte de los contribuyentes de IVA que usan estos servicios. Es decir, desde ese punto de vista, son alternativas similares al impuesto de timbres y estampillas que se aplica en Chile.

- Arriendos de viviendas: en el tratamiento de las viviendas frente al IVA, lo técnicamente recomendable es gravar la venta de viviendas nuevas y eximir los arriendos y el uso de la vivienda propia. Gravar ambos implicaría una doble tributación.
- Servicio doméstico: si bien no hay una razón económica para eximir a estos servicios, se estima poco factible su incorporación al IVA, por cuanto requeriría registrar como contribuyentes de IVA al personal doméstico o a los jefes de hogares, para que actuaran como retenedores del impuesto.
- Servicios de taxis: al igual que en el caso anterior, no hay una razón económica para eximir a estos servicios. Sin embargo, se estima poco factible incorporar como contribuyentes de IVA a una gran cantidad de taxistas que ejercen la actividad de manera individual y que tienen montos de ventas reducidos.
- Cotizaciones obligatorias a ISAPRES y comisiones pagadas a las AFP respecto de las cotizaciones obligatorias: por tratarse de un consumo obligatorio.
- Exenciones que no representan consumo: en la ley actual existen algunas exenciones a importaciones que no representan consumos, tales como importación de premios y trofeos y equipaje de viajero. Se estima que estas exenciones deben mantenerse.

La propuesta general anterior encierra una serie de cambios relevantes, que conviene analizarlos más detalladamente.

1. Eliminar exenciones que afectan a transacciones intermedias

Se propone ampliar el hecho gravado en los servicios, incorporando los servicios mencionados en los números 1 y 5 del artículo 20 de la Ley de Impuesto a la Renta. Entre estos, cabe mencionar los servicios agrícolas, de asesoría informática, de ingeniería, jurídicos, de arquitectura, de asesoramiento empresarial, de consultoría y los gimnasios. Asimismo, se propone derogar las exenciones a los seguros generales, arriendos de inmuebles (no vivienda) y servicios profesionales.

Todos estos servicios tienen en común el que afectan principalmente a transacciones intermedias, generando una distorsión en los precios de todos los bienes y servicios que usan a estos servicios exentos como insumos.

La eliminación de estas exenciones y no sujeciones persigue otorgar una mayor neutralidad al impuesto, eliminando el efecto cascada.

2. IVA sobre bienes raíces

Se propone incorporar completamente el IVA a los bienes raíces, realizando las siguientes dos modificaciones legales:

- Derogar el crédito especial para construcción de viviendas
- Modificar el hecho gravado para incorporar la reventa de inmuebles nuevos

El uso de la vivienda propia y el gasto en arriendo de vivienda representan un consumo, por lo tanto, no hay razón para no gravarlos con IVA. La técnica recomendada para ello es gravar la venta de viviendas y eximir el uso de la vivienda propia y los arriendos. Esta fórmula es financieramente equivalente a la alternativa de gravar el uso y los arriendos, permitiendo acreditar el IVA soportado en las compras de las viviendas. Sin embargo, su ventaja es que tiene un costo de administración y cumplimiento mucho menor. En efecto, la segunda alternativa exige que los propietarios de viviendas se transformen en contribuyentes de IVA y hagan declaraciones mensuales.

Adicionalmente, esta medida contribuye a reducir la regresividad del IVA, tal como se aprecia en el Cuadro N°5, que muestra cómo se distribuye el crédito especial para construcción de viviendas por quintiles de ingreso.

Con el objeto de minimizar el impacto de esta medida sobre las familias de menores ingresos, que hoy reciben subsidios para la compra de una vivienda, esta medida debe ser complementada con un aumento del subsidio habitacional focalizado en dichos segmentos, que neutralice el incremento de precios de las viviendas sujetas a subsidios habitacionales.

3. Eliminar las exenciones meritorias

Se propone derogar las exenciones en favor de los espectáculos artísticos y deportivos; los establecimientos de educación; los servicios de salud; y los seguros de vida. Si se estima conveniente promover o abaratar el consumo de estos servicios, se debe hacer de manera focalizada, por la vía de subsidios directos. Por lo demás, estas exenciones tienen como característica común el que son regresivas, por cuanto se trata de servicios que son consumidos proporcionalmente más por la población de mayores ingresos.

En el caso de los servicios de educación, se propone realizar una compensación focalizada a través del aumento de subsidios y becas.

4. Eliminar exención al transporte de pasajeros

Se propone derogar la exención al transporte de pasajeros, que incluye el transporte terrestre, ferroviario, marítimo y aéreo. Se exceptuaría el transporte de taxis y colectivos, por las razones de orden práctico antes mencionadas.

En el caso del transporte urbano, se propone una compensación focalizada a través del aumento del subsidio que actualmente se aplica.

Las exenciones al transporte aéreo y marítimo no tienen un carácter de servicios meritorios que justifiquen mantener una exención. Además, crean distorsiones porque ambas actividades son insumos en la producción de bienes y servicios finales.

5. Tasa cero para las exportaciones de servicios

La Ley del IVA señala que estarán exentos del impuesto los ingresos percibidos por la prestación de servicios a personas sin domicilio ni residencia en Chile, siempre que el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) califique dichos servicios como exportación. Asimismo, el artículo 36 otorga a los exportadores de servicios el derecho a solicitar la devolución del IVA de las compras vinculadas a la prestación de los servicios exportados. Es decir, se aplica tasa cero para este subconjunto de exportaciones de servicios.

Por su parte, el SNA ha fijado los siguientes requisitos que deben cumplir los servicios para que sean calificados como exportación:

- a) El servicio deberá cumplir simultáneamente las tres condiciones siguientes:
 - i. Ser realizado en Chile y prestado a personas sin domicilio ni residencia en el país.
 - ii. Ser utilizado exclusivamente en el extranjero, con excepción de los servicios que se presten a mercancías en tránsito por el país.
 - iii. Ser susceptible de verificación en su existencia real y en su valor.
- b) El prestador del servicio deberá desarrollar la actividad pertinente en Chile, manteniendo domicilio o residencia en el país.
- c) El exportador deberá ser contribuyente del IVA y los servicios de exportación respectivos estar gravados con dicho impuesto.

En la tabla siguiente se resume el tratamiento actual de las exportaciones de servicios frente al IVA, considerando la definición de hecho gravado en los servicios, las exenciones que establece la ley y la normativa sobre exportaciones de servicios antes citada:

Tabla N°5: Resumen del tratamiento de las exportaciones de servicios en el IVA

Tipo de servicios	Prestados y usados en Chile	Prestados en Chile y usados en el exterior	Prestados en el exterior y usados en Chile	Prestados y usados en el exterior
Gravados domésticamente y calificados como exportación por el SNA	Gravados	Tasa cero	Gravados	No gravados
Gravados domésticamente y no calificados como exportación por el SNA	Gravados	Gravados	Gravados	No gravados
Exentos domésticamente	Exentos	Exentos	Exentos	No gravados
No gravados domésticamente	No gravados	No gravados	No gravados	No gravados

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

De la descripción anterior se desprende que hay varias exportaciones de servicios que se encuentran gravadas con IVA y otras que, a pesar de estar exentas o no gravadas, deben soportar el IVA pagado en la compra de los insumos necesarios para su prestación.

Con el propósito de eliminar esta distorsión, se propone extender la tasa cero a la mayor cantidad posible de exportaciones. Para ello, se sugiere adoptar la regla general propuesta por la OCDE, que señala que las prestaciones de servicios e intangibles, efectuados a un cliente no residente, deberían ser gravados en la jurisdicción en la que el cliente ha situado su presencia comercial, a la cual se entrega el suministro. Es decir, se aplicaría la tasa cero a los servicios prestados, en Chile o el exterior, a empresas no residentes.

La aplicación irrestricta de esta regla puede producir algunos inconvenientes. En primer lugar, podría dar pie a algunas figuras elusivas que buscaran disfrazar consumo local como si fueran exportaciones de servicios. Por ejemplo, un contribuyente local podría crear una sociedad en el exterior y a través de ella contratar en Chile los servicios para la construcción de un bien inmueble dentro del país. De acuerdo con la regla principal, esta prestación no sería gravada en el país, puesto que el cliente tendría su presencia comercial en el exterior. Una forma de evitar este

tipo de abusos, usada por algunos países, sería establecer como condición adicional para la calificación de exportación el que los servicios sean utilizados en el exterior. No obstante, esta condición puede ser difícil de evaluar para el prestador del servicio, lo que implicaría poner sobre él una carga administrativa excesiva. Otra alternativa, que será la considerada en esta propuesta, es la de establecer excepciones a la regla general. En el caso del ejemplo, habría que establecer una excepción sobre los servicios vinculados a bienes inmuebles situados en el territorio nacional, los cuales estarían afectos a IVA independientemente de la residencia del cliente.

En segundo lugar, hay servicios que se prestan a personas no residentes, pero que claramente son consumidos en Chile, como los servicios de restaurantes, los espectáculos artísticos, servicios de hospedaje, etc., o bien requieren de la presencia física del cliente mientras se realiza la prestación, como los servicios de salud o educación. Si estos servicios son usados por consumidores finales no residentes, no hay razón para renunciar a la recaudación, por lo que debieran ser gravados con independencia del lugar de residencia del cliente. Si son consumidos por empresas no residentes, la inmediatez de la prestación o su carácter de servicios, principalmente de consumo final, hacen difícil para el proveedor evaluar el cumplimiento de los requisitos de la regla general, o dificultan el control por parte de la administración tributaria. Por lo tanto, este tipo de servicios debieran también formar parte de una lista de excepciones.

En el caso particular de los servicios de hospedaje, estos se encuentran actualmente sujetos a la tasa cero cuando son prestados a personas no residentes. En estricto rigor, la propuesta debiera considerar la derogación de esta exención, basándose en la argumentación anterior. Sin embargo, se ha preferido no innovar en esta materia.

En consecuencia, se propone establecer las siguientes excepciones a la regla general, sugeridas también por la OCDE:

- Servicios relacionados con bienes raíces situados en Chile.
- Servicios prestados en Chile, que requieren la presencia física del prestador y el cliente mientras se realiza la prestación (servicios artísticos, culturales, deportivos, de restaurantes, de reparaciones, de educación y de salud).
- Arriendos de corto plazo de bienes muebles, como por ejemplo, los servicios de arriendo de vehículos.

Es indudable que esta propuesta presenta algunos riesgos, vinculados con las solicitudes de devolución de créditos falsos o improcedentes, y la simulación de exportaciones para acceder a devoluciones amparadas en

créditos falsos o improcedentes. Por lo mismo, es necesario además implantar algunas medidas de mitigación de tales riesgos. La principal, es la verificación de que el prestador del servicio haya recibido pagos por parte de la empresa no residente por un monto equivalente a las exportaciones declaradas, información que sería provista por los bancos comerciales u otras instituciones que actúan como receptores de las divisas mediante la emisión de un certificado a solicitud del contribuyente.

Otras medidas de mitigación de riesgos propuestas son: limitar las devoluciones al 19% del pago recibido; exigir libro de compras y ventas a los contribuyentes no afectos o exentos que quieran acceder a la devolución; y verificar que los pagos recibidos por los exportadores sean declarados como ingresos en el Impuesto a la Renta.

6. Aplicar IVA a la venta de bienes del activo fijo

Las ventas de activos fijos que realizan las empresas quedan gravadas con IVA solo cuando la operación se realiza antes de que haya terminado su vida útil normal o antes de que hayan transcurrido cuatro años desde su adquisición. En el caso de los bienes inmuebles, solo se gravan cuando la venta se efectúa antes de doce meses desde su adquisición o construcción.

Este tratamiento causa una distorsión, pues hace posible que las empresas vendan activos fijos usados a precios inferiores a los de mercado. Abre también una forma de elusión, puesto que se puede usar esta norma para favorecer a personas del entorno directo, adquiriendo bienes como vehículos para transferirlos luego exentos de IVA.

En la lógica del IVA, si el comprador recuperó el impuesto pagado al momento de la adquisición de un activo, su venta debe estar necesariamente gravada, independientemente del plazo transcurrido. Se desconoce las razones del tratamiento actual, el cual es en todo caso contrario a las recomendaciones técnicas y a la práctica de la mayor parte de los países que aplican el IVA.

7. Modificar el método de proporcionalidad para calcular el crédito de IVA

El Reglamento del IVA establece el procedimiento que deben seguir los contribuyentes para efectos de determinar el crédito fiscal asociado a las compras utilizadas simultáneamente en la generación de ingresos gravados y exentos de IVA. Al respecto, se señala que para determinar el monto del crédito fiscal se aplicará sobre el IVA total el porcentaje que representen los ingresos gravados con IVA respecto de los ingresos totales. Este porcentaje se calcula mensualmente, considerando el valor de las operaciones acumuladas desde enero hasta el mes respectivo.

El procedimiento anterior abre oportunidades de planificación tributaria con el objeto de maximizar los créditos de IVA. Por ejemplo, si las inversiones de alto valor se realizan en el mes de enero, y en ese mes la empresa declara únicamente ventas gravadas, tendrá derecho a un crédito de IVA por el total del impuesto soportado en la inversión, aun cuando en sus operaciones normales los ingresos gravados representen un porcentaje menor de sus ingresos totales.

Con el objeto de limitar las posibilidades de abusos, se propone modificar el procedimiento de proporcionalidad, estableciendo el cálculo del porcentaje de ingresos gravados con un promedio móvil de los últimos 24 meses, en vez del promedio acumulativo anual que se usa en la actualidad.

Evidentemente, esta propuesta pierde importancia si es que se deroga la mayor parte de las exenciones actuales.

Las propuestas anteriores permitirían una recaudación adicional estimada en \$843 mil millones anuales, cifra que equivale a un 0,75% del PIB.

Cuadro N°6: Impacto fiscal de las propuestas de cambios legales en el IVA (2011)

Ítem	mm\$	% PIB
Derogar exenciones	506.049	0,45
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros, excepto taxis	175.841	0,16
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,01
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,01
Seguros de vida	69.778	0,06
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,03
Educación	296.790	0,26
Salud	279.113	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,03
Otras actividades de servicios, excepto servicio doméstico	53.590	0,05
Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,05
Zonas francas, consumo Isla de Pascua, Ministerio de Defensa y propinas*	70.553	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-0,13

Continuación de Cuadro N°6

Efecto conjunto	-286.557	-0,25
Derogar créditos	337.064	0,30
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios*	1.722	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,09
Mayor Recaudación Total	843.113	0,75

Fuente: Elaboración propia, excepto las líneas marcadas con asterisco (*), que han sido tomadas del Informe de Gastos Tributarios del SII.

2.3 Análisis del gasto tributario en el Impuesto a la Renta

2.3.1 Incentivos a la inversión en las empresas

El 40% del costo fiscal de los gastos tributarios proviene de incentivos al ahorro e inversión en las empresas, y casi la totalidad de este porcentaje está vinculado a incentivos en el Impuesto a la Renta. El principal de ellos es el estímulo a la reinversión de utilidades, gasto tributario implícito en la ley, que es consecuencia de la brecha entre la tasa marginal máxima que enfrentan los accionistas (40%) y la tasa que grava las utilidades devengadas en las empresas (17%), conjuntamente con la aplicación de los impuestos personales a base de retiros.

Las estadísticas tributarias sugieren que este modelo de tributación efectivamente estimula la retención de utilidades. En efecto, un análisis histórico de los retiros de utilidades muestra que las empresas, en promedio, no distribuyen a las personas naturales más allá de un 33% de las utilidades devengadas cada año (ver Cuadro N°7). Sin embargo, hay menos claridad respecto de si este esquema ha sido útil para incentivar la inversión. Engel et al. (1999) estiman una demanda de largo plazo por capital en Chile, lo que permite estudiar la sensibilidad del *stock* de capital deseado por las empresas ante variaciones de las tasas de impuestos. La conclusión es que la demanda agregada de capital no es sensible a la tasa del impuesto a las utilidades retenidas. Por su parte, Cerda y Larraín (2005) sostienen que, en empresas medianas y pequeñas, un incremento de 10% de la tasa del impuesto reduce la inversión, medida como fracción del *stock* de capital, entre 0,5% y 1,6%. Mientras, para las empresas grandes el impacto sobre la inversión no es significativo.

Cuadro N°7: Política de distribución de utilidades según datos tributarios (en millones de pesos de cada año)

Año	Utilidades tributarias (1)	Utilidades distribuidas (2)	(2) / (1)
2001	5.951.961	1.888.213	31,7%
2002	6.634.503	2.142.157	32,3%
2003	6.994.317	2.475.356	35,4%
2004	7.695.713	2.633.026	34,2%
2005	10.384.778	2.826.584	27,2%
2006	12.300.729	3.660.279	29,8%
2007	16.128.760	5.498.713	34,1%
2008	21.721.283	6.865.844	31,6%
2009	22.874.832	7.005.967	30,6%
2010	18.903.150	5.838.938	30,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas agregadas de los formularios de declaración del Impuesto a la Renta y estadísticas de ingresos tributarios.

En un plano más empírico, el análisis de las declaraciones de Impuesto a la Renta del año tributario 2010 muestra que más de la mitad de las utilidades retenidas, pendientes de tributar con los impuestos personales, se encuentran acumuladas en sociedades de inversión, probablemente invertidas en instrumentos de ahorro. Por otro lado, el Impuesto a la Renta ofrece a los empresarios variadas formas de retirar utilidades eludiendo el pago de los impuestos personales, aunque los espacios de elusión se han ido cerrando en los últimos años.

Cuadro N°8: Utilidades acumuladas en el FUT por sector económico (2010)

Sector	Millones de pesos	% del total
Minería	7.558.078	12
Industria	7.287.972	11
Comercio	7.163.609	11
Sociedades de inversión	32.270.002	50
Otros	10.452.409	16
Total	64.732.070	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SII.

Por otro lado, el tratamiento preferencial a las rentas empresariales tiene una serie de problemas y desventajas que deben ser considerados: En primer lugar, aumenta la complejidad del Impuesto a la Renta, lo que implica mayores costos de cumplimiento y de administración. En segundo lugar, crea incentivos a la elusión, que deben ser frenados con normas legales, que a su vez agregan más complejidad al sistema tributario. Este es el caso, por ejemplo, de las normas sobre retiros presuntos, creada para evitar una antigua práctica que consistía en comprar a nombre de las empresas bienes raíces, vehículos y otros activos de valor para uso exclusivo de los socios, con lo que se evitaba el retiro de utilidades para el mismo fin; o la tributación especial sobre gastos rechazados.

Por su parte, Zee (1998) señala que este esquema podría ocasionar importantes costos en términos de recaudación, eficiencia y equidad, los cuales deben ser cuidadosamente ponderados frente a los eventuales beneficios. A su juicio, los principales costos son: (i) la excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias³; (ii) la excesiva retención de utilidades en las empresas, que distorsiona el mercado de capitales; y (iii) la inequidad que se produce en el impuesto progresivo a las personas, cuya carga cae pesadamente sobre los ingresos del trabajo.

Un segundo incentivo a la inversión es el esquema de depreciación acelerada, que permite depreciar los activos fijos considerando una vida útil igual a un tercio de la normal. Este régimen es opcional, no habiendo más requisito que el que los activos sean nuevos. Al aplicar este método, la velocidad de depreciación de los distintos activos fijos resulta ser bastante alta en comparación con otros países. En el cuadro siguiente se muestra el valor presente de las cuotas de depreciación, asociadas a una inversión de un dólar, para distintos países. Como se ve, Chile aparece con la depreciación más acelerada en computadores, vehículos y construcciones, y en segundo lugar en maquinaria.

³ En Chile hay del orden de 40 mil sociedades de inversión, diseñadas solo con fines de planificación tributaria. Esta cifra representa en torno al 20% de todas las sociedades activas.

Cuadro N°9: Valor presente de las cuotas de depreciación de US\$1 invertido en cada activo¹

País	Maquinaria	Computadores	Vehículos	Edificios Fábrica
Depreciación económica ²	0,63	0,80	-	0,45
Chile (acelerada)	0,84	0,92	0,92	0,68
EE.UU.	0,78	0,82	0,81	-
Canadá	0,83	nd	0,83	0,40
Alemania	0,74	0,89	0,82	0,43
Irlanda	0,84	nd	0,84	0,51
Perú	0,74	0,87	0,84	0,43
Brasil	0,74	0,84	0,84	0,51
México	0,74	0,88	0,87	0,57
Corea del Sur	0,89	nd	0,89	0,57
Malasia	0,81	0,88	0,84	0,48

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de cada país y Fraumeni (1997).

Notas:

1/ Se ha tomado para cada país el método de depreciación más acelerado que permite la ley.

2/ Estimado a partir de información obtenida en Fraumeni (1997).

Un tercer incentivo a la inversión es el crédito por compras de activos fijos. El artículo 33 bis de la Ley de Impuesto a la Renta establece que los contribuyentes de Primera Categoría, que declaren renta efectiva según contabilidad completa, “tendrán derecho a un crédito equivalente al 4% del valor actualizado del conjunto de los bienes físicos del activo inmovilizado, adquiridos nuevos o terminados de construir durante el ejercicio”. El monto anual del crédito no puede exceder de 500 unidades tributarias mensuales (UTM), lo que equivale a \$20 millones, y es representativo de una inversión anual de unos \$500 millones.

El inconveniente de establecer límites, como el anterior, para los incentivos es que quienes operan por sobre ellos no se ven estimulados a invertir, como resultados de los mismos, pero generan un costo fiscal importante. Es así que de acuerdo a datos del SII para el año tributario 2010, hay del orden de 500 empresas que invierten por sobre el límite de este incentivo, pero que de todas formas pueden usarlo hasta alcanzar el límite, y explican el 40% del costo fiscal del mismo.

Por otro lado, la superposición de este crédito con la depreciación acelerada determina que en muchos casos haya un sobreincentivo a la inversión. En el cuadro siguiente se muestra el valor presente de las cuotas de depreciación de

una inversión unitaria con y sin el uso del crédito. Se observa que para la maquinaria, los computadores y los vehículos, el valor presente es superior a uno cuando se utilizan ambos incentivos. Es decir, el beneficio es mejor aún que el que se lograría permitiendo la depreciación instantánea.

Cuadro N°10: Valor presente de las cuotas de depreciación de US\$1 invertido en cada activo

Escenario	Maquinaria	Computadores	Vehículos	Edificios Fábrica
Depreciación económica	0,63	0,80	-	0,45
Con depreciación acelerada	0,84	0,92	0,92	0,68
Con depreciación acelerada y crédito	1,03	1,10	1,10	0,88

Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, el tratamiento tributario de los contratos de *leasing* financiero es también un incentivo a la inversión empresarial. Mientras que las normas de contabilidad financiera interpretan el sentido económico detrás de este tipo de contratos, las normas tributarias se apegan a la forma jurídica. Es así que el SII ha interpretado que las cuotas de un contrato de *leasing* constituyen un gasto necesario para producir la renta, permitiéndose su deducción como tal. La interpretación contable, en cambio, es que el contrato de *leasing* es una forma de financiamiento, y por lo tanto se opta por tratar al activo en arriendo como si fuera de propiedad de la empresa, sometiéndose a depreciación, en tanto que de la cuota de arriendo solo se permite descontar como gasto el componente atribuible a intereses.

En consecuencia, si la duración del contrato de *leasing* es suficientemente corta, se logrará una situación equivalente a una depreciación más acelerada que la que permiten los esquemas de depreciación tributaria. Incluso, en el caso de compras de bienes raíces mediante contratos de *leasing* se logra llevar a gasto el valor del terreno, que en otra situación no sería depreciable.

En quinto lugar, el tratamiento de las pérdidas tributarias, altamente beneficioso para las empresas en la legislación chilena, puede ser visto también como un incentivo a la inversión. La normativa actual permite deducir las pérdidas contra las utilidades futuras, sin límite de tiempo. Pero también, en la medida que la empresa tenga utilidades tributarias retenidas, se permite imputar las pérdidas del ejercicio contra esas utilidades, caso en el cual es posible solicitar la devolución de los impuestos pagados en períodos anteriores. Es decir, el pe-

río do tributario no es el año calendario, sino que se aproxima al ciclo de vida de la empresa.

La ley también permite que las utilidades de una empresa sean absorbidas por las pérdidas de otra, en el caso de las fusiones. En la Ley de Lucha contra la Evasión, del año 2001, se establecieron algunas limitantes a esta posibilidad, para evitar los constantes abusos que se producían. Es así que en la actualidad se exige que, para tener derecho a la absorción de pérdidas, ambas empresas tengan el mismo giro o se trate de empresas relacionadas.

Por último, cabe mencionar el tratamiento tributario preferencial que reciben los fondos de inversión privados (FIP), creados por la Ley 19.705, diciembre de 2000. Estos fondos son aquellos que se forman por aportes de personas o entidades, son administrados por sociedades anónimas especiales o sociedades anónimas cerradas, por cuenta y riesgo de sus aportantes, y no hacen oferta pública de sus valores. Los fondos, en general, no son contribuyentes para el Impuesto a la Renta, por lo tanto, todas las ganancias que perciban producto de su actividad no se gravan con el impuesto de Primera Categoría ni por ningún otro impuesto a la renta. Solamente tributan los aportantes una vez que se les distribuyen los beneficios.

Si bien los FIP han sido importantes para desarrollar la industria de capital de riesgo, son muchas las personas que han manifestado su preocupación por los abusos que se cometen a través de ellos. En efecto, al no estar las ganancias sujetas a impuestos, resultan muy atractivas, para inversionistas que se apresan a realizar una venta importante de activos, aportarlas previamente a un FIP y realizar la ganancia de capital dentro de él, evitando de esta manera el pago de los impuestos o, al menos, postergándolo hasta el momento de la distribución de los beneficios.

Propuestas:

En vista del análisis anterior, se proponen las siguientes modificaciones legales:

- Derogar el crédito por compras de activo, lo que permitirá una recaudación anual estimada en \$41 mil millones (0,04% del PIB).
- Aplicar a los contratos de *leasing* el mismo tratamiento que en la contabilidad financiera. Esta medida tiene un impacto positivo en recaudación de \$93 mil millones (0,08% del PIB).
- Eliminar la imputación de pérdidas en la compra de empresas, lo que permitiría recaudar unos \$114 mil millones anuales (0,11% del PIB).

La modificación del actual sistema de tributación de las rentas empresariales, a base de retiros, excede los propósitos de este trabajo. Sin embargo, hay un

conjunto de medidas que permitirían limitar los abusos que se producen en la actualidad. Estas son las siguientes:

- Reducir la brecha de tasas, elevando significativamente la tasa de primera categoría y reduciendo la tasa marginal máxima de los impuestos personales.
- Aplicar un impuesto de 35% a las utilidades del FUT reinvertidas en el extranjero, acreditable contra los impuestos definitivos. Se estima una mayor recaudación por este concepto de \$300 mil millones (0,27% del PIB).
- Igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas, en el sentido de que los retiros paguen siempre impuestos personales, aun cuando no existan utilidades tributables en la empresa. Se estima una mayor recaudación por este concepto de \$61 mil millones (0,05% del PIB).
- Regular el tratamiento tributario de los FIP para evitar abusos. Una propuesta más específica requiere de un estudio de mayor profundidad respecto de si el beneficio ha cumplido los objetivos que se esperaba y el tipo y magnitud de los abusos que se cometen. Si el beneficio no ha cumplido con su objetivo, lo razonable sería modificar la ley para que los fondos sean considerados contribuyentes para fines del Impuesto a la Renta. En caso contrario, la modificación tendría que apuntar a restringir el tipo de operaciones que se liberan del impuesto, o a establecer fuertes sanciones en caso de simular operaciones que se apartan del objetivo para el cual fueron creados.

2.3.2 Regímenes simplificados de tributación para pequeñas empresas

La Ley del Impuesto a la Renta admite trece regímenes distintos de tributación para las empresas pequeñas (los que se detallan en el Cuadro N°11). Existen cuatro regímenes de renta presunta, a saber: para los pequeños agricultores, la mediana minería, los pequeños transportistas de carga y los transportistas de pasajeros. Para acogerse a ellos, además de pertenecer a la actividad económica específica, se deben cumplir otros requisitos que establece la ley, relacionados principalmente con el volumen de ventas⁴.

También existen cinco regímenes para pequeños contribuyentes que desarrollen determinadas actividades, a saber: pequeños talleres artesanales, pequeños pescadores artesanales, pequeños mineros, suplementeros y pequeños comerciantes que ejerzan su actividad en la vía pública. Dependiendo de cada

⁴ A excepción del régimen de renta presunta del transporte de pasajeros, que no tiene requisito de tamaño.

caso, a estos contribuyentes se les grava con un impuesto único que puede corresponder a un monto fijo o a un porcentaje de las ventas.

Finalmente, hay cuatro regímenes simplificados para las empresas pequeñas y medianas, sin distinción de la actividad económica que desarrollen. El primero, se conoce como la contabilidad simplificada, y permite que aquellos contribuyentes con escaso movimiento o con poca instrucción, previa autorización de la administración tributaria, lleven una contabilidad basada en planillas de ingresos y gastos. El segundo, conocido como 14 bis, en referencia al artículo que lo establece, permite que las empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 5 mil UTM (unos \$200 millones) paguen los impuestos solo por las cantidades que distribuyan a sus propietarios, a cualquier título. El tercero, el régimen del artículo 14 ter, permite que las empresas unipersonales, con ventas anuales inferiores a 5 mil UTM, y que además sean contribuyentes de IVA, paguen los impuestos sobre el flujo de caja operativo anual. Por último, el régimen del artículo 14 quáter, recientemente creado, concede a las empresas con ventas anuales inferiores a 28 mil UTM (unos \$1.100 millones) una exención de primera categoría por las utilidades retenidas que no excedan de 1.440 UTM (unos \$58 millones).

La implantación de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes se justifica por dos razones: la primera, que para estas unidades productivas el costo de cumplimiento asociado a la contabilidad completa resulta excesivamente alto en proporción a los impuestos que les corresponde pagar, lo que introduce regresividad al impuesto. La segunda razón, que más del 80% de las unidades productivas son microempresas, pero la recaudación que generan es inferior al 1% del total. Por lo tanto, su incorporación a un régimen simplificado, fácil de fiscalizar, permite a la administración tributaria liberar recursos que pueden ser reorientados a fiscalizar otros impuestos de mayor importancia, como el IVA, o bien a fiscalizar el Impuesto a la Renta de los contribuyentes de mayor importancia.

Ahora bien, una correcta aplicación de regímenes para pequeños contribuyentes, que cumpla con las características deseables de todo sistema tributario, requiere idealmente de la existencia de un único régimen simplificado, accesible a todas las actividades económicas, fácil de declarar y de administrar, y en el que el impuesto guarde relación con la capacidad de pago de los contribuyentes. Esa era la idea original del régimen del artículo 14 ter, esto es, un régimen para todas las empresas de menor tamaño y que remplazaría a todos los demás regímenes simplificados. Sin embargo, finalmente se transformó en una opción más y restringido a empresas unipersonales y contribuyentes de IVA.

En la Tabla N°6 se muestran las ventajas y desventajas de los distintos regímenes actualmente vigentes. Una desventaja común a cualquier sistema para pequeños contribuyentes es lo que se denomina el “enanismo fiscal”, que consiste en la práctica de dividir las empresas en varias de menor tamaño, con el

objeto de calificar para acogerse a alguno de dichos regímenes. Esto ocurre principalmente en aquellos regímenes que determinan un menor pago de impuestos, como es el caso de la renta presunta, en el cual la mayor parte de los beneficiados pertenecen a la población de mayores ingresos.

Propuestas:

- Ampliar el régimen del artículo 14 ter a personas jurídicas y a contribuyentes no gravados con IVA.
- Derogar los regímenes de renta presunta, 14 bis, 14 quáter, pequeños talleres artesanales y pescadores artesanales.

Cuadro N°11: Cuadro comparativo de los distintos regímenes para pequeñas y medianas empresas

Regímen	Requisitos de ingreso	Base imponible	Impuesto	N° aprox. de empresas
1. Renta presunta				
1.1 Renta presunta sector agrícola (Art. 20 N° 1)	<ul style="list-style-type: none"> Ventas consolidadas inferiores a 8 mil UTM anuales <ul style="list-style-type: none"> No ser sociedad anónima En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa 	<ul style="list-style-type: none"> 10% del avalúo fiscal del predio, si es propietario o usufructuario 4% del avalúo fiscal si es arrendatario del predio 	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada	45.000
1.2 Renta presunta transporte de carga (Art. 34 bis)	<ul style="list-style-type: none"> Ventas consolidadas inferiores a 3 mil UTM anuales <ul style="list-style-type: none"> No ser sociedad anónima En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa 	<ul style="list-style-type: none"> 10% del avalúo fiscal del vehículo 	<ul style="list-style-type: none"> Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada 	60.000
1.3 Renta presunta transporte de pasajeros (Art. 34 bis)	<ul style="list-style-type: none"> No ser sociedad anónima 	<ul style="list-style-type: none"> 10% del avalúo fiscal del vehículo 	<ul style="list-style-type: none"> Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada 	
1.4 Renta presunta minería (Art. 34)	<ul style="list-style-type: none"> Ventas consolidadas inferiores a 2 mil UTA anuales o 36 mil toneladas de mineral metálico no ferroso <ul style="list-style-type: none"> No ser sociedad anónima En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa No calificar como pequeño minero artesanal 	<ul style="list-style-type: none"> Cobre, oro y plata: 4% de las ventas Otros: 6% de las ventas 	<ul style="list-style-type: none"> Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada 	500
2. Tributación simplificada a base de retiros (Art. 14 bis)	<ul style="list-style-type: none"> Ventas anuales inferiores a 5 mil UTM Empresas nuevas con capital inferior a 200 UTM No tener inversiones en otras empresas Ventas anuales < 5 mil UTM Ser empresa individual o EIRL Ser contribuyente de IVA 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las cantidades retiradas de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre los retiros 	35.000
3. Tributación simplificada del Art. 14 ter	<ul style="list-style-type: none"> No realizar actividades inmobiliarias o financieras No tener inversiones en otras empresas 	<ul style="list-style-type: none"> FCO = Ventas - Compras - Remuneraciones - Gastos Financieros 	<ul style="list-style-type: none"> Primera Categoría y Global Complementario, sobre base devengada 	30.000

Continuación de Cuadro N°11

4. Tributación simplificada del Art. 14 quáter	<ul style="list-style-type: none"> • Ventas anuales < 28 mil UTM • No tener inversiones en otras empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa: Máx (retiros; utilidad - 1.440 UTM) • Socios: Retiros 	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Categoría sobre base devengada • Global Complementario o Adicional sobre base retirada 	900
5. Contabilidad simplificada (Art. 68)	<ul style="list-style-type: none"> • Tener capitales pequeños, escaso movimiento o poca instrucción • Cualquier otra circunstancia excepcional • A discreción del director regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilidad, determinada a base de un detalle "acceptable" de ingresos y gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Categoría y Global Complementario sobre base devengada 	30.000
6. Pequeños contribuyentes (Art. 22)				
6.1 Pequeños mineros artesanales	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar personalmente una mina y/o planta de beneficio de minerales, propias o ajenas • Tener un máximo de cinco dependientes asalariados • Se incluyen también las sociedades con no más de seis socios y las cooperativas mineras 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobre, oro y plata: 1% de las ventas • Otros: 2% de las ventas 	N. D.
6.2 Pequeños comerciantes	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales que vendan en la vía pública, en forma ambulante o estacionados 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay 	<ul style="list-style-type: none"> • 0,5 UTM al año 	N. D.
6.3 Suplementeros	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales que vendan en la vía pública, en forma ambulante o estacionados 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay 	<ul style="list-style-type: none"> • 0,5% de las ventas del giro, más 0,25 UTM si venden otros productos de escaso valor 	N. D.
6.4 Talleres artesanales	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales que posean y exploten personalmente una pequeña empresa • Capital inferior a 10 UTA • No más de cinco operarios 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay 	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo entre 2 UTM y los pagos provisionales mensuales (PPM). • PPM es 1,5% de las ventas si fabrica bienes y 3% en otros casos. 	9.000
6.5 Pescadores artesanales	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales calificadas como armadores artesanales • Que exploten una o dos naves que en conjunto no superen las 15 toneladas de registro grueso 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay 	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 4 toneladas: 0,5 UTM al año • Hasta 8 toneladas: 1 UTM • Hasta 15 toneladas: 2 UTM 	1.200

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°6: Ventajas y desventajas de los distintos regímenes para pequeños y medianos contribuyentes

Régimen	Ventajas	Desventajas
Renta presunta	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo costo de cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación restringida a cuatro sectores • El impuesto no guarda relación con la capacidad de pago • Abre espacios de evasión, como la transferencia de rentas desde empresas en régimen general hacia otras con renta presunta • El impuesto pagado es notablemente inferior al que se pagaría en el régimen general
Tributación simplificada a base de retiros (14 bis)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación general, sin distinción de sectores • Incentiva la retención de utilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja simplificación: deben llevar contabilidad completa para pagar gratificaciones y patente municipal, y para justificar retiros de capital y volver al régimen general • Abre espacios de evasión, por la dificultad para fiscalizar la correcta declaración de los retiros, en ausencia de FUT y balance <ul style="list-style-type: none"> • Baja relación entre impuesto y capacidad de pago
Régimen simplificado a base del flujo de caja operacional (14 ter)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación general, sin distinción de sectores • Simplicidad y bajo costo de cumplimiento • Impuesto guarda relación con la capacidad de pago <ul style="list-style-type: none"> • Incentiva la inversión mediante depreciación instantánea 	<ul style="list-style-type: none"> • Restringido solo a empresas individuales • Restringido solo a contribuyentes de IVA
Régimen de exención de primera categoría (14 quáter)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación general, sin distinción de sectores • Incentiva la reinversión de utilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay simplificación, pues exige llevar contabilidad completa • Exacerba los espacios de evasión y elusión del régimen general, al aumentar la brecha de tasas • Baja relación entre impuesto y capacidad de pago
Contabilidad simplificada	<ul style="list-style-type: none"> • Simplicidad y bajo costo de cumplimiento • Impuesto guarda relación con la capacidad de pago 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación restringida, a discrecionalidad del director regional del SII
Regímenes de pequeños contribuyentes (Art. 22)	<ul style="list-style-type: none"> • Simplicidad y bajo costo de cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación restringida a cinco sectores • Baja relación entre impuesto y capacidad de pago • En muchos casos el impuesto es mayor al que se pagaría en régimen general

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3 Incentivos al ahorro e inversión personal

La ley contempla algunas concesiones orientadas a incentivar el ahorro de las personas, las cuales pueden reducir significativamente el pago de impuestos. En primer lugar, se permite deducir de la base imponible de los trabajadores dependientes las cotizaciones obligatorias para fondos de pensiones, equivalentes aproximadamente a un 12,3% de la renta mensual (10% de ahorro provisional y 2,3% de comisión y seguro de invalidez), con un tope igual a los porcentajes anteriores aplicados sobre un sueldo máximo imponible de 60 unidades de fomento (UF).

En segundo lugar, tanto los trabajadores dependientes como los independientes tienen derecho a rebajar de la base imponible de sus impuestos personales las cantidades destinadas a “Ahorro Provisional Voluntario” (APV), instrumentos regulados por ley y que tienen como objetivo incrementar las futuras pensiones de los trabajadores. Mediante esta franquicia se pueden deducir hasta 50 UF mensuales (aproximadamente \$1,1 millones).

En tercer lugar, en la última reforma previsional se creó el mecanismo de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), con una operatoria similar a la del APV, pero en el que hay un aporte proporcional del empleador. Es interesante notar que, hasta la fecha, y de acuerdo con la información proporcionada por el SII, este incentivo prácticamente no ha sido utilizado.

En cuarto lugar, la ley permite la deducción anual de los intereses pagados, devengados en créditos con garantía hipotecaria destinados a la compra o construcción de viviendas. El monto deducible es menor mientras mayor sea la renta de la persona, y en ningún caso puede exceder de 8 Unidades Tributarias Anuales (UTA) (aproximadamente \$3,8 millones).

Por otra parte, el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta establece un incentivo al ahorro que permite postergar el pago del impuesto global complementario por aquella parte de las rentas que hayan sido ahorradas en instrumentos financieros que determina la ley hasta el momento en que se produzca el desahorro de estas cantidades. El beneficio funciona en la forma de un crédito contra el citado impuesto al momento del ahorro, equivalente al ahorro neto del ejercicio multiplicado por un 15%; y un débito a reintegrar por concepto de dicho impuesto al momento del desahorro, igual al 15% aplicado sobre el ahorro neto negativo determinado al término del ejercicio.

Además, hay una serie de otros incentivos al ahorro o inversión de las personas naturales, tales como:

- Exención a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil
- Exención a las ganancias de capital no habituales en la venta de bienes raíces
- Exención a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones, inferiores a 10 UTA

- Tributación de los fondos mutuos en base realizada
- Exención a las rentas de ahorro en seguros dotales

Por otro lado, hay un conjunto de exenciones sobre rentas de capitales mobiliarios obtenidas por los trabajadores dependientes, cuyo objetivo es evitar que estas personas deban hacer declaración anual de impuesto a la renta, pero que en la práctica operan también como incentivos al ahorro. Estas son las siguientes:

- Rentas de arriendo de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA
- Intereses y dividendos inferiores a 20 UTM
- Rentas de la “cuentas 2” de las AFP inferiores a 30 UTM
- Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM
- Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM
- Ganancias de capital de acciones inferiores a 20 UTM calificadas como habituales

Propuestas:

En la medida en que se mantenga la tributación de las rentas empresariales a base de retiros, se considera adecuado mantener los incentivos al ahorro del APV y el artículo 57 bis, pues de lo contrario se acrecentaría aun más la diferencia en el tratamiento tributario de las rentas del capital y del trabajo. No obstante, se recomienda eliminar las exenciones sobre rentas de capitales mobiliarios obtenidas por los trabajadores dependientes, por dos razones. La primera, es que se superponen con los incentivos del APV y el artículo 57 bis. La segunda, es que fueron diseñadas como cuotas exentas, lo que significa que al superar los límites se debe tributar por el total de las rentas y no solo por el exceso. Esto finalmente se transforma en un desincentivo a ahorrar para quienes están en el margen.

Por otra parte, las ganancias de capital debieran estar gravadas como cualquier otra renta. Se debe tener presente que, por razones prácticas, estas rentas deben tributar sobre base realizada, lo cual ya supone un tratamiento preferencial, equivalente a un impuesto al gasto. El único problema que se debe resolver es el de la tributación excesiva que podría representar para una persona natural el tener que declarar, en un solo año, la ganancia de capital que se ha ido devengando durante varios años. Para resolver este problema, la legislación actual establece un impuesto único de primera categoría para las ganancias de capital no habituales. Se estima que una mejor forma de resolver este problema sería mediante la aplicación de la tasa media de tributación del respectivo contribuyente. Esta tasa media se determinaría incorporando a la base imponible del impuesto global complementario la proporción anual de las ganancias de capital realizada en el año.

Respecto de los bienes raíces, se propone eliminar la exención actual, pero manteniéndola solo para la casa habitación de los contribuyentes. También, habría que especificar en la ley el método para determinar la ganancia de capital en la venta de un bien raíz. Habría que considerar al menos los siguientes elementos: (i) incorporar al costo las mejoras introducidas al bien raíz, según el valor de tasación estimado por el SII; (ii) deducir del costo la depreciación del bien raíz; y (iii) reajustar el costo según la variación del IPC.

En resumen, las propuestas respecto de los incentivos al ahorro e inversión de las personas naturales son las siguientes:

- Derogar los límites exentos para trabajadores dependientes
- Derogar la exención a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil
- Derogar la exención a las ganancias de capital no habituales en la venta de bienes raíces
- Derogar la exención a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones, inferiores a 10 UTA
- Eliminar el impuesto único de primera categoría para ganancias de capital no habituales y, en su lugar, establecer para las personas naturales la tributación con la tasa media del año tributario en que se realizaron las ganancias.

2.3.4 Incentivos regionales

En la actualidad hay doce leyes vigentes que establecen incentivos regionales, preferentemente en el Impuesto a la Renta. Estos incentivos se concentran en las zonas extremas, esto es, las regiones de Tarapacá y Arica y Parinacota, y provincia de Tocopilla, en el norte; las regiones de Aysén y Magallanes, y las provincias de Palena y Chiloé, en el sur; y la Isla de Pascua.

En cuanto a los incentivos, los regímenes de zonas francas de Arica, Iquique, Tocopilla y Punta Arenas, establecen la exención del Impuesto de Primera Categoría para todas las empresas usuarias instaladas en ellas.

La ley Arica establece un crédito tributarios a la inversión del 30%, imputable contra el Impuesto de Primera Categoría por las inversiones que se realicen hasta el 31 de diciembre de 2011, recuperable hasta el año 2034. Por su parte, la Ley Austral establece un crédito similar, pero del 32%, por las inversiones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2008 en Regiones de Aysén y Magallanes y en la Provincia de Palena, el que se puede recuperar hasta el año 2030⁵.

⁵ Actualmente existe un proyecto de ley en trámite que extiende los plazos de ambas leyes hasta el año 2025.

Por otro lado, la Ley Tierra del Fuego exime del impuesto de primera categoría, por 44 años, a las empresas que se instalen en las comunas de Porvenir y Primavera; mientras que la Ley Navarino otorga igual exención, por cincuenta años, a las empresas que se instalen en el territorio de la XII región cuyos límites precisa la norma.

Cabe señalar que todas estas leyes se crearon de forma transitoria, pero han sido prorrogadas sucesivamente.

El objetivo perseguido con estas franquicias es promover el desarrollo de las zonas extremas. Pero también hay razones geopolíticas, que hacen aconsejable incentivar el aumento de la población en las zonas consideradas estratégicas. Estas razones podrían justificar la existencia de los incentivos, a pesar de que desde un punto de vista económico puedan no ser eficientes.

Se ha tenido acceso a tres estudios que evalúan la efectividad de los regímenes de zonas extremas y que llegan a conclusiones distintas. Jadresic y Bergoeing (1999), no obstante proponer una serie de recomendaciones para mejorar la eficiencia de las zonas francas, concluyen que indudablemente la Zona Franca de Iquique “se ha constituido en una importante fuente de empleo y actividad económica en Iquique y el resto de la región, generando ventas al extranjero y otras regiones del país y contribuyendo al desarrollo del comercio, los servicios financieros y el turismo”.

Correa, Lira y Zulch (2006) no encuentran evidencia que muestre resultados estructurales que incrementen el bienestar de la población de estas zonas. Es más, ni siquiera existiría evidencia de que los beneficios puedan mejorar las condiciones de vida en forma transitoria.

Finalmente, el Banco Mundial (2005), en un estudio encargado por el Ministerio de Hacienda, sostiene que en la región de Tarapacá hay una fuerte correlación positiva entre las políticas de incentivo y el desempeño regional, pero no causalidad. Argumentan que aun cuando hubiera causalidad, (i) los mismos resultados se podrían haber logrado de manera más eficiente con instrumentos mejor focalizados; (ii) el crecimiento excepcional podría estar basado en su privilegiada ubicación geográfica más que en las políticas de excepción, las que habrían servido como un impulso inicial; y (iii) independientemente de los efectos materializados en el pasado, muchas de las políticas de excepción han ido perdiendo vigencia, especialmente las zonas francas. En las regiones de Aysén y Magallanes, los autores señalan que el análisis efectuado tampoco permite concluir causalidad entre incentivos y desarrollo, pero existen argumentos para sustentar esta idea, como el crecimiento de la población en el período 1970-2002.

A lo anterior se debe agregar que estas franquicias complican la administración del impuesto, pues cada una de ellas tiene distintas reglamentaciones y tratamientos tributarios, y abren espacios de evasión que no existen en las zonas con régimen de tributación normal. La figura de evasión tributaria más

evidente es la manipulación de los precios de transferencia entre una empresa usuaria de zona franca y otra domiciliada en el resto del país. Es frecuente que las empresas usuarias de zonas francas realicen actividades en el resto del país. En tales circunstancias surge como figura de evasión la transferencia de rentas desde la zona de mayor tributación a la de más baja tributación. Para conseguir ese objetivo basta con establecer una relación comercial, real o simulada entre ambas empresas y adecuar los precios de transferencia para localizar la mayor parte de la utilidad conjunta en la empresa usuaria de la zona franca, que es la que está sujeta a una menor tributación. Asimismo, se abre la posibilidad de trasladar empresas que están operando en el resto del país a una zona franca, desvirtuando el objetivo de promover inversión nueva y crear empleos.

Propuestas:

- Derogar la exención de primera categoría para los usuarios de las zonas francas y los contribuyentes acogidos a la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego, pues genera incentivos a la elusión y eleva los costos administrativos y de fiscalización.
- Respecto de los créditos a la inversión de las leyes Arica y Austral, dejar que se extingan, tal cual lo establecen las normas respectivas, en atención a que el período para la realización de inversiones ya se extinguió y solo resta la recuperación del crédito comprometido.
- Adoptar la recomendación del Banco Mundial (2005), en cuanto a seguir apoyando el desarrollo de las zonas extremas, pero reemplazar paulatinamente los incentivos actuales por el desarrollo de políticas regionales que tomen en cuenta las particularidades de cada región, con instrumentos que sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobrerregulación, que sean evaluados sistemáticamente y que sean dinámicos y flexibles.

2.3.5 Gastos tributarios sin un objetivo identificable

En la sección 2.1 se mencionó que al clasificar los gastos tributarios por objetivo perseguido, hay algunos para los cuales no existe un propósito identificable, tres de los cuales están en el Impuesto a la Renta. Se estima que estos, que a continuación se analizan, debieran ser derogados.

Crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias

La legislación actual permite que las empresas agrícolas e inmobiliarias rebajen del impuesto a la renta las contribuciones pagadas el año anterior. Hasta

el año 2001 este crédito era extensivo a todos los sectores económicos. En ese momento se intentó derogarlo completamente, pero ello no fue posible debido a la presión ejercida por ambos sectores. De esta forma, quedó en la ley una puerta abierta que posibilita que muchas empresas de otros sectores económicos rebajen las contribuciones, simulando contratos de arriendo con una empresa inmobiliaria relacionada, que es la propietaria de los bienes raíces que utilizan.

El impuesto territorial debiera ser considerado un gasto necesario para producir la renta, y no un crédito contra el impuesto, pues se trata de un impuesto de naturaleza distinta, que tiene como objetivo financiar los servicios que las municipalidades prestan a la comunidad, incluyendo a las empresas domiciliadas en ellas.

La derogación de este crédito de contribuciones permitiría recaudar unos \$100 mil millones anuales (0,09% del PIB).

Exención a las utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales

El artículo 40 N° 6 exime del impuesto de Primera Categoría a las empresas individuales, no acogidas al régimen simplificado del artículo 14 bis, cuyas rentas líquidas determinadas para los efectos tributarios no exceda de 1 UTA. En su origen, esta exención tenía como propósito evitar que las empresas individuales tuvieran que presentar declaración por montos menores. Sin embargo, en la actualidad existe obligación de declarar, aun cuando haya exención. Por otra parte, en un esquema de impuestos integrados la progresividad se otorga con la escala de tasas de los impuestos personales, que contempla un tramo exento. La derogación de esta exención permitiría recaudar unos \$2 mil millones anuales.

Exención a las rentas de bienes raíces no agrícolas

El número 3 del artículo 39 de la LIR establece que las rentas de bienes raíces no agrícolas, para contribuyentes que no sean sociedades anónimas, están exentas del impuesto de Primera Categoría, siempre que la renta efectiva generada no exceda de 11% de su avalúo fiscal. La eliminación de esta exención permitiría recaudar del orden de \$4 mil millones anuales.

2.4 Propuestas sobre institucionalidad de los gastos tributarios

2.4.1 Obligatoriedad de elaborar el presupuesto de gastos tributarios

Los gastos tributarios debieran estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que el gasto público directo, pues al igual que este último, son una herramienta de intervención estatal que busca conseguir determinados re-

sultados. La ausencia de control sobre los gastos tributarios puede estimular su proliferación, en desmedro de los subsidios y las transferencias directas, y poniendo en riesgo la recaudación tributaria.

En ese sentido, los presupuestos de gastos tributarios tienen la virtud de hacer transparente el uso de las concesiones tributarias y facilitar el adecuado control de las mismas y la asignación más eficiente de los recursos. Si bien la Dirección de Presupuestos ha adoptado la práctica de publicar anualmente en el Informe de Finanzas Públicas una sección sobre gastos tributarios, se recomienda establecer la obligación legal de elaborar anualmente un informe o presupuesto, que contemple al menos los siguientes elementos:

- Definiciones, conceptos y cobertura
- Descripción de los impuestos de referencia
- Identificación y descripción de los gastos tributarios del IVA, el Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Combustibles y otros que se estime pertinente
- Identificación de gastos tributarios nuevos y derogados durante el año anterior y el año en curso
- Estimaciones de los gastos tributarios del año anterior al de emisión del informe
- Proyecciones de los gastos tributarios del año en curso y el siguiente
- Metodologías de estimación

2.4.2 Integración con el proceso presupuestario

La completa integración del presupuesto de gastos tributarios con el proceso presupuestario no existe aún en ninguna parte del mundo, por la complejidad que significa clasificar los gastos tributarios por función presupuestaria y establecer límites para el gasto tributario total, entre otras cosas.

En una primera etapa, se considera razonable y suficiente establecer la obligación de que el informe de gasto tributario forme parte de la documentación anexa que deba acompañar al Presupuesto Anual de la Nación, para su discusión en el Congreso o en las instancias pertinentes. Cabe señalar que esto ya se realiza en la actualidad, sin que medie una obligación legal.

En una etapa posterior, se podrá avanzar hacia la agrupación de los gastos tributarios por función presupuestaria y a una presentación frente a frente de las partidas de gasto directo y de gasto tributario, de tal manera de facilitar la discusión y la comparación de programas de uno y otro tipo.

2.4.3 Restricciones a la instauración de nuevos gastos tributarios

Respecto de la creación de nuevos gastos tributarios, se recomienda establecer las siguientes restricciones, las que idealmente debieran constituir restricciones legales o, en su defecto, restricciones administrativas:

- Todo nuevo tratamiento tributario preferencial deberá tener una vigencia máxima de cinco años o algún plazo que se determine en cada caso.
- El plazo anterior se podrá prorrogar por otro igual si es que previamente se realiza un estudio que demuestre que:
 - Sigue existiendo una justificación para la intervención estatal.
 - El tratamiento tributario preferencial ha sido efectivo en el cumplimiento del objetivo.
 - El tratamiento tributario preferencial ha reportado beneficios superiores a los costos.
 - No hay alternativas de gasto público o de otros gastos tributarios que sean más eficientes para cumplir el mismo objetivo.

2.4.4 Evaluación sistemática de los gastos tributarios

Para aquellos gastos tributarios históricos, que no queden sometidos a la evaluación recomendada en la sección anterior, se propone establecer procedimientos para su evaluación sistemática.

En este sentido, es necesario que la Dipres establezca un procedimiento de evaluación sistemático, transparente y periódico de las excepciones tributarias, de manera análoga al que actualmente aplica a los programas de gasto. Este proceso debe considerar tanto evaluaciones *ex-ante* como *ex-post*, las que deben ser públicas y realizadas por expertos independientes (Tokman et al., 2006). En el mediano plazo se puede incluso analizar la conveniencia de contar con una agencia independiente que haga estas evaluaciones.

2.4.5 Rol de la administración tributaria en la evaluación y control

Respecto de la evaluación y control de los gastos tributarios, se estima que el SII debiera cumplir los siguientes roles:

- (i) Estimar la pérdida de recaudación de los gastos tributarios o proveer información para tal fin.
- (ii) Cautelar el correcto uso de las concesiones tributarias.
- (iii) Proveer información para la evaluación periódica de los gastos tributarios.

En la actualidad, el SII cumple el primer rol de realizar las estimaciones de los gastos tributarios. También cumple el segundo, de cautelar el uso correcto de los gastos tributarios, pues este se vincula directamente con su función fiscalizadora.

Respecto del tercer rol, es evidente que la mayor parte de la información útil para realizar estas evaluaciones está en poder del SII, la que se recibe a través de las declaraciones de impuestos. Además, el SII tiene la facultad para solicitar información adicional a los contribuyentes, que puede resultar útil tanto para las actividades de control que le son propias como para la evaluación de los gastos tributarios.

Una información particularmente importante que el SII debe poner a disposición de los responsables de la política tributaria, o de las entidades que tomen el rol de llevar a cabo las evaluaciones periódicas, es la referida a los abusos efectivos y potenciales que los contribuyentes hacen de los gastos tributarios, sea que tomen la forma de evasión o de elusión tributaria, así como de las posibilidades de perfeccionamiento de las disposiciones legales que apunten a cerrar estos espacios de evasión y elusión.

3. Administración tributaria y evasión

3.1 Evolución de la evasión del IVA y del Impuesto a la Renta

La evasión y elusión tributaria siguen siendo un problema en Chile. La modernización del SII a partir de los noventa permitió una reducción gradual de la evasión, llegando, en el caso del IVA, a tasas de evasión de un dígito en el año 2006. Sin embargo, en los años recientes el incumplimiento ha vuelto a aumentar. Es así que las estimaciones del SII muestran que la tasa de evasión del IVA creció a un 12% en 2008 y a un 18% en 2009. También la evasión del Impuesto de Primera Categoría se ha empinado por sobre el 30% en los últimos años.

En los gráficos N° 4 y 5 se muestra la evolución de la tasa de evasión del IVA y el Impuesto de Primera Categoría, respectivamente. Para el caso del IVA, se han usado las cuentas nacionales del nuevo año base 2008 para proyectar la tasa de evasión hasta el año 2011⁶. Del análisis de estas cifras se pueden extraer las siguientes conclusiones:

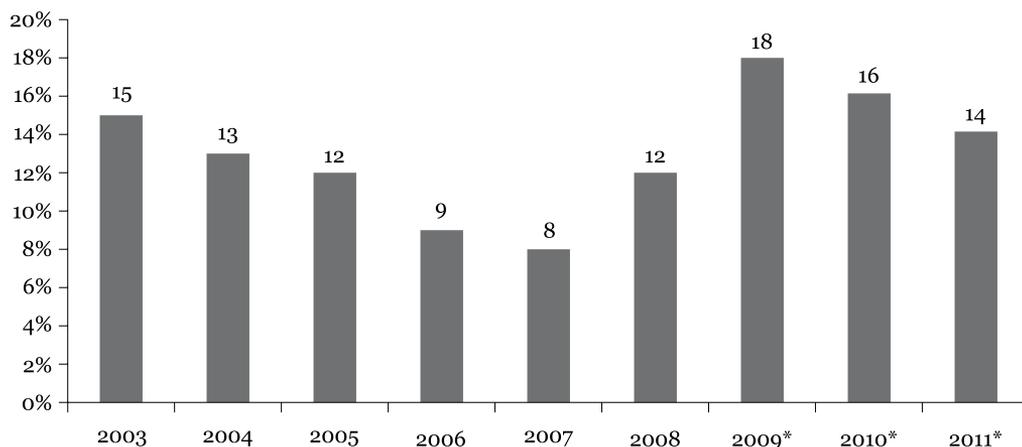
⁶ Al medir la evasión de IVA con el nuevo año base de las cuentas nacionales se obtiene una tasa de evasión superior en unos siete puntos porcentuales en cada año, respecto de las estimaciones que consideran el año base 2003. Sin embargo, las nuevas cuentas nacionales están disponibles, por ahora, solo para el período 2008-2011, por lo que se ha preferido proyectar la serie antigua, para poder hacer un análisis de la evolución del incumplimiento en un período más largo.

- Se aprecia un incremento de las tasas de evasión de ambos impuestos en 2009.
- El aumento se podría explicar parcialmente por la crisis económica de ese año, ya que existe evidencia empírica internacional en este sentido.
- En el caso del IVA, el incremento comienza en 2008. Las cifras preliminares proyectadas con datos de cuentas nacionales base 2008 muestran que la evasión estaría descendiendo a niveles en torno al 14% en 2011, estando aún lejos del nivel alcanzado en 2007.
- Al comparar los débitos de IVA con boleta (ventas minoristas) con el consumo de hogares, se concluye que el incremento no ocurre en las ventas finales. Por lo tanto, la hipótesis es que habría un aumento de evasión por facturas falsas u otras formas de incremento irregular de créditos de IVA.

No están claras las causas del incremento de la evasión, más allá de lo que podría ser explicado por la crisis económica, pero se pueden plantear algunas hipótesis. La primera, es que la aceptación del sistema tributario ha ido cayendo en los últimos años, debido a una creciente percepción de inequidad en el cobro de impuestos, lo que determina una menor disposición a cumplir con las obligaciones tributarias. La segunda, es que en los últimos cinco años ha habido un giro en la estrategia del SII, priorizando el servicio a los contribuyentes por sobre las acciones coercitivas para el control de la evasión, estrategia válida pero que podría no estar obteniendo los resultados que se esperaban.

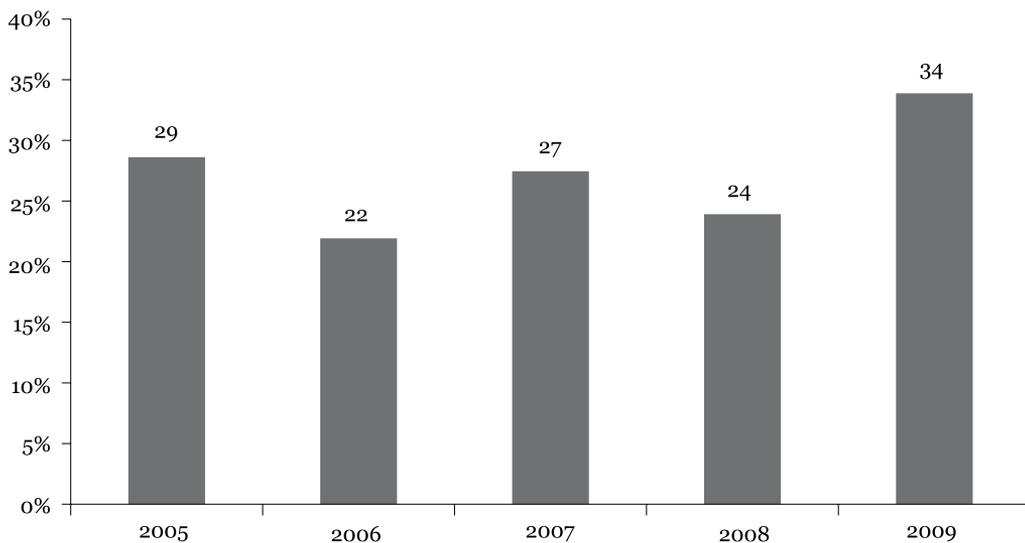
Algunas cifras obtenidas de las Cuentas Públicas del SII parecieran apoyar esta última hipótesis. Por ejemplo, en 2010 se efectuaron un 20% menos de auditorías que en 2006 y un 37% menos de clausuras de establecimientos. Así también, hoy en día hay una mucha menor visibilidad de la acción fiscalizadora del SII que hace cinco o seis años atrás. Una simple estadística obtenida de las páginas de noticias del sitio web del SII corroboran este hecho: en el período 2003 a 2006 se publicaba un promedio de 21 noticias anuales relacionadas con querrelas por delitos tributarios; entre 2007 y 2009 se contabiliza una noticia de este tipo por año; y entre 2010 y 2012, ninguna. No hay antecedentes respecto de si el número de querrelas efectivamente ha disminuido, pero aunque así no fuera, se debe tener presente que la difusión de las acciones de fiscalización contribuye enormemente a aumentar la percepción de riesgo de los contribuyentes, que es la principal herramienta que tiene la administración tributaria para disuadir el comportamiento evasor.

Gráfico N°4: Tasa de evasión del IVA



Fuente: Hasta 2008, SII; 2009 a 2011, proyección con CCNN base 2008.

Gráfico N°5: Tasa de evasión de primera categoría



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de cuentas nacionales y del SII.

Cada punto de evasión en el IVA significa una pérdida de recaudación de unos US\$200 millones anuales, lo que equivale a 0,1% del PIB. Reducir la tasa actual de evasión del IVA desde 14% hasta su nivel histórico más bajo del 8%, permitiría una recaudación adicional de US\$1.200 millones anuales, lo que representa un 0,6% del PIB. Esto también eliminaría la distorsión que se genera por tener tasas efectivas diferenciadas.

Por su parte, cada punto de evasión en el Impuesto de Primera Categoría significa una pérdida de recaudación de unos US\$94 millones anuales, lo que equivale a 0,05% del PIB. Asumiendo que la tasa actual de evasión en Primera Categoría es de un 30%, su reducción al nivel del 22%, registrado en 2006, permitiría una recaudación adicional de US\$750 millones anuales, lo que representa un 0,4% del PIB.

En resumen, la reducción de la evasión, para llevarla a los niveles más bajos observados en años recientes, permitiría incrementar la recaudación en aproximadamente 1,0% del PIB. Esto sin considerar su impacto adicional en los impuestos personales a la renta (Global Complementario y Adicional).

3.2 Implementación de un plan para reducir la evasión

La evasión es una de las principales fuentes de inequidad de los sistemas tributarios. Genera inequidad en un sentido horizontal, pues los contribuyentes evasores pagan menos impuestos que otros con igual nivel de renta, pero que cumplen sus obligaciones tributarias. En este sentido, la evasión profundiza la brecha tributaria entre trabajadores dependientes y empresarios, pues los primeros tienen relativamente menos formas de evadir o eludir el pago de sus impuestos. Pero también produce inequidad vertical, pues en el Impuesto a la Renta la evasión se concentra en las rentas altas, pues a mayor tasa de tributación más grandes son los incentivos a evadir.

Para lograr volver a los niveles de evasión observados en el pasado y seguir avanzando en la reducción del incumplimiento, se considera necesario elaborar un plan contra la evasión y elusión tributaria que considere, entre otras materias, las siguientes:

1. Estudiar las necesidades de aumento de la dotación de fiscalizadores del SII.
2. Estudiar qué nuevas facultades requiere el SII, tanto de fiscalización como de acceso a información.
3. Revisar el nivel de las sanciones.
4. Incorporar al Código Tributario una norma antielusión, como existe en otros países, que establezca que la planificación que responde solo a razones tributarias, y no a razones de negocios, es ilegal.

5. Orientación de la fiscalización hacia el análisis de riesgo y la inteligencia fiscal.
6. Establecer la obligación para el SII de publicar anualmente estimaciones de evasión en el IVA y el Impuesto a la Renta.

De todas las materias antes señaladas se estima que la de mayor relevancia es la orientación hacia el análisis de riesgo y la inteligencia fiscal. En este plano, se considera fundamental avanzar en tres áreas: (i) Desarrollo de funciones discriminantes para la selección de casos a fiscalizar; (ii) Segmentación de contribuyentes con criterio fiscales; y (iii) Cruce de facturas.

- (i) Desarrollo de funciones discriminantes para la selección de casos a fiscalizar

El ejemplo más difundido de aplicación de estos métodos es el Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP), del Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos. Este programa contempla la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de contribuyentes, y ha sido desarrollado periódicamente para medir la evasión tanto en grupos familiares como en pequeñas empresas y también para desarrollar métodos de selección de contribuyentes a auditar. En los años sesenta, a partir de los datos del TCMP, el IRS comenzó a desarrollar funciones discriminantes para seleccionar a aquellos individuos con una mayor probabilidad de incumplimiento, logrando resultados espectaculares en la efectividad del proceso de fiscalización. El porcentaje de auditorías que no produjo cambios disminuyó de 43% en 1968 a 11% en 1990 y el rendimiento de cada auditoría aumentó de US\$ 700 en 1963, expresados en moneda de 1982, a US\$ 4.400 de igual valor en 1990 (Nelson y Hunter, 1996).

- (ii) Segmentación de contribuyentes con criterios fiscales

Para avanzar en la definición de estrategias de selección de contribuyentes a auditar y en la identificación de grupos de riesgo específicos es fundamental contar con una adecuada segmentación de los contribuyentes, basada en criterios tributarios.

Durante los años ochenta y noventa se generalizó entre las administraciones tributarias (AT) la segmentación de contribuyentes por tamaño. Como señala Baer (2006), a partir de entonces muchas AT comenzaron a crear unidades de grandes contribuyentes, responsables del control de un número reducido de contribuyentes, pero que representaban entre un 40% y un 85% de la recaudación. También, en algunos países, se fueron

creando unidades de medianos contribuyentes, en tanto que a los pequeños contribuyentes se los abordó por la vía de los regímenes simplificados, como el SIMPLES en Brasil o el Monotributo en Argentina.

En Chile, este proceso fue algo más tardío, comenzando recién el año 2001 con la creación de la Dirección de Grandes Contribuyentes, a cargo de la fiscalización de unas dos mil empresas grandes.

La segmentación por tamaño es útil cuando existen problemas de evasión generalizada y la AT cuenta con pocos recursos, pues en esos casos bien vale la pena concentrarse en controlar a aquellas empresas que pueden potencialmente aportar una gran cantidad de recursos. Sin embargo, en una etapa posterior, cuando se ha mejorado el cumplimiento y se requiere una fiscalización más selectiva, la segmentación por tamaño no es útil, pues presenta problemas como los siguientes:

- Empresas de igual tamaño no presentan muchas similitudes desde el punto de vista tributario. Por ejemplo, un almacén de barrio y una sociedad de inversiones pueden calificar como pequeñas empresas, pero evidentemente las variables tributarias que afectan a ambas son absolutamente distintas. Así también, dentro de las grandes empresas se pueden encontrar contribuyentes tan disímiles como un banco, una empresa minera o una gran tienda.
- Por el contrario, empresas de distinto tamaño pueden tener características similares desde el punto de vista tributario, es decir, pueden representar los mismos riesgos de evasión. Es el caso, por ejemplo, de una gran cadena de supermercados que requiere de igual control y servicios que una pequeña cadena regional.
- La variable usada para segmentar normalmente es el volumen de ventas, la que lógicamente está contaminada por la evasión. Es decir, una empresa evasora podría ser clasificada, por ese hecho, en un segmento inferior, quedando sometida a controles menos rigurosos o menos adecuados que en caso de conocerse su tamaño real.

El análisis anterior sugiere una segmentación distinta, que tome en cuenta las características tributarias de los contribuyentes y los riesgos particulares de cada grupo. A modo de ejemplo, y sin pretender exhaustividad, si se toman en cuenta las posibilidades de evadir los distintos impuestos, se podrían definir algunos segmentos como los siguientes:

Tabla N°7: Segmentos de contribuyentes según características tributarias

Segmento	Características
Negocios minoristas de menor tamaño	Afectos a IVA, ventas a consumidor final, sin sucursales, el dueño tiene control directo sobre los ingresos. Evade principalmente mediante ventas sin comprobante.
Negocios minoristas de mayor tamaño y empresas con ventas intermedias	Afectos a IVA, obligados a vender con factura o comprobante. Evaden principalmente mediante facturas falsas y abultamiento de créditos.
Sociedades de inversión	Acumulan utilidades de otras empresas para postergar la tributación con los impuestos personales. Buscan estrategias para retirar o consumir las utilidades sin pagar impuestos.
Sociedades anónimas abiertas y otras grandes empresas reguladas	En general no evaden, pero realizan planificación tributaria.
Empresas con capitales extranjeros e inversiones en el exterior	Sujetas a normativas especiales de precios de transferencia, normas de subcapitalización, etc.

Fuente: Jorratt (2009).

(iii) Cruce de facturas

El cruce de facturas es un procedimiento de fiscalización computacional y masiva que busca detectar el uso de facturas falsas y subdeclaración de ventas intermedias. En la lógica del control del IVA, la administración tributaria quisiera estar segura de que el vendedor declare mensualmente todas sus ventas y que el comprador no use más crédito fiscal que el asociado a las compras que efectivamente ha realizado. Para lograr en parte este objetivo, se ha establecido como obligación tributaria el uso de facturas, principal documento de control del IVA, en las cuales queda estipulada la obligación tributaria del vendedor y el derecho a crédito fiscal del comprador. Todo crédito de IVA debe estar respaldado en facturas, las cuales deben ser numeradas en forma correlativa y deben tener determinados antecedentes, tales como el RUT del vendedor, su dirección, su actividad económica, etc.

En teoría, y suponiendo que siempre existe la contraposición de intereses, el uso de facturas es suficiente para lograr un control total del cumplimiento del IVA. En efecto, en una auditoría de IVA el fiscalizador podría verificar lo siguiente:

- Que el contribuyente que figura en la factura realmente exista y sea contribuyente del IVA.
- Una vez verificada la existencia del vendedor, puede comprobar que

el contenido de la factura coincida con el de la copia que debe estar en manos del vendedor.

- Finalmente, puede verificar que el vendedor haya declarado dicha factura en el mes correspondiente.

En la práctica, el número de auditorías que potencialmente se pueden realizar es muy bajo, y en cada una de ellas no es posible contrastar la veracidad de todas las facturas utilizadas como crédito fiscal. De ahí que la evasión por facturas falsas sea un grave problema para el SII y para cualquier administración tributaria que no realice un cruce masivo de facturas.

Para soslayar el punto anterior, el SII obliga a los contribuyentes a timbrar las facturas y demás documentos utilizados en la transferencia de bienes y servicios, e incentiva el uso de la factura electrónica, que permite un control total de las operaciones. El principal objetivo que presta el timbrado de documentos es facilitar el proceso de fiscalización antes descrito.

Históricamente el cruce masivo de facturas fue considerado como algo impracticable, debido al alto volumen de información que habría que manejar. Sin embargo, las actuales posibilidades informáticas hacen que esta alternativa sea completamente factible.

Para realizar un cruce de facturas la administración tributaria debe solicitar a los contribuyentes de IVA, periódicamente, una declaración jurada que contenga el registro de todas las facturas emitidas y recibidas con los montos y fechas de las operaciones. Con esta información, el SII está en condiciones de verificar para cada contribuyente que las compras que declara haber efectuado a un determinado proveedor coincidan con las ventas que ese proveedor declara haber efectuado a este contribuyente. Este procedimiento permite, en el mediano plazo, eliminar el uso de facturas falsas.

Este procedimiento no es nuevo para el SII, puesto que en 2005 se realizó un primer esfuerzo en este sentido, con la instauración de una declaración jurada de compras y ventas para grandes empresas. En el presente año, el SII ha anunciado que avanzará en esa dirección, con la creación de dos nuevas declaraciones juradas, que se complementarán con la información de facturas electrónicas almacenadas en sus bases de datos.

Finalmente, respecto de las facultades del SII y las sanciones al incumplimiento, y sin pretender ser exhaustivos, se recomienda implementar las siguientes medidas:

- Masificar la factura electrónica, particularmente haciendo obligatorio su uso en el sector público y la gran y mediana empresa.

- Derogar la “ley tapón”, que restringe la fiscalización del IVA durante los últimos 36 meses.
- Incorporar la comunicación telefónica grabada como medio válido de notificación.
- Facultar al SII para exigir que los contribuyentes que llevan contabilidad computacional presenten sus declaraciones por internet y usen facturas electrónicas.
- Perfeccionar las normas de precios de transferencia.
- Aplicar sanciones específicas a los contadores que tengan responsabilidad directa en las infracciones o delitos cometidos por los contribuyentes.
- Establecer multas específicas para sancionar el retardo en el pago de impuestos directos.
- Establecer multas específicas para sancionar a quienes entregan reiteradamente información incompleta o errónea en las declaraciones juradas.
- Facultar al SII para exigir el uso de sellos fiscales inteligentes en los paquetes de cigarrillos y otros productos gravados con impuestos especiales, con el objeto de facilitar la identificación de productos de contrabando.
- Establecer una multa para quienes adquieran bienes en el comercio callejero.
- Perfeccionar las sanciones aplicables al ejercicio de actividades informales.

4. Resumen y conclusiones

El propósito del estudio fue analizar la evolución y estado actual de los gastos tributarios y de la evasión tributaria, entendidas como las dos fuentes principales de la erosión de la recaudación, evaluando las posibilidades de aproximarse a la capacidad recaudatoria del sistema tributario.

Los gastos tributarios son transferencias de recursos públicos llevadas a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias respecto de una norma o impuesto de referencia (*benchmark*), más que por la vía del gasto directo (OCDE, 2004). En Chile, los gastos tributarios se miden formalmente desde el año 2001. De acuerdo con los informes del SII, la cantidad de gastos tributarios ha aumentado significativamente entre 2001 y 2011. En 2001 se contabilizaba un total de 113 gastos tributarios, 27 en el IVA y 86 en el Impuesto a la Renta. En 2011 esta cifra sube a 133, es decir, un aumento de 18%. Prácticamente todos los nuevos gastos tributarios se han introducido en el Impuesto a la Renta. Entre ellos cabe mencionar la creación de los regímenes simplificados del 14 ter (2007) y 14 quáter (2010); la deducción por intereses de créditos hipotecarios; la exención a las ganancias de capital de riesgo; la zona franca de Tocopilla; las leyes de donaciones para fines sociales, partidos políticos y catástrofes; y el incentivo a la investigación y desarrollo.

Para fines del presente estudio se realizó una estimación propia del gasto tributario 2011, que toma una buena parte de las estimaciones del SII para el Impuesto a la Renta, pero que actualiza el costo fiscal de los gastos tributarios del IVA, agrega los gastos tributarios del Impuesto Específico a los Combustibles; incorpora algunos gastos tributarios no incluidos en los informes oficiales; y elimina otros que no se consideraron como tales de acuerdo a la definición adoptada. Los resultados son que los gastos tributarios en 2011 alcanzaron a 4,79% del PIB. De este total, un 75% son gastos tributarios del Impuesto a la Renta, un 19% proviene del IVA y un 6% del Impuesto Específico a los Combustibles. La mayor erosión se produce en el Impuesto a la Renta, en el que los gastos tributarios representan un 31% de la recaudación potencial. En segundo lugar, aparece el Impuesto a los Combustibles, cuyos gastos tributarios producen una pérdida de recaudación igual al 25% de la recaudación potencial. Finalmente, los gastos tributarios del IVA representan un 10% de la recaudación potencial del impuesto.

Los gastos tributarios del IVA corresponden principalmente a un conjunto de exenciones y no sujeciones a determinados servicios y la aplicación de una tasa reducida sobre los bienes raíces. Estos causan una serie de problemas: (i) pérdida de neutralidad del impuesto, al determinar una tasa efectiva distinta para cada bien y servicio, particularmente por la existencia de exenciones que afectan a transacciones intermedias y que provocan una sobretributación, incluso en las exportaciones, estimada en un promedio de 0,9% del precio de venta; (ii) espacios para el fraude y la elusión tributaria a través del registro y declaración de ventas gravadas como si fueran exentas, la manipulación de la proporcionalidad para el reconocimiento de los créditos de IVA y la administración de la proporcionalidad para maximizar los créditos de IVA; y (iii) empeoramiento de la regresividad del impuesto, toda vez que su distribución se concentra en los quintiles de más altos ingresos.

Con el objeto de minimizar los problemas antes descritos, se propone ampliar la base del impuesto, derogando en el tiempo la casi totalidad de las exenciones, incorporando al hecho gravado todos los servicios y las reventas de inmuebles nuevos, y eliminando también el crédito especial para la construcción de viviendas. Se exceptúan los servicios financieros, por la complejidad de gravarlos; los arriendos de viviendas, por consistencia con la aplicación de un impuesto al consumo; los servicios domésticos y de taxis, por la dificultad de incorporar el IVA a las personas que prestan tales servicios; y las cotizaciones obligatorias a ISAPRES y comisiones pagadas a las AFP respecto de las cotizaciones obligatorias, por tratarse de consumos obligatorios. Asimismo, se propone ampliar la tasa cero a todas las exportaciones de servicios.

Los gastos tributarios en el Impuesto a la Renta persiguen objetivos diversos. El primero, incentivar la inversión de las empresas a través de un conjunto de

estímulos que se superponen, de los cuales el más importante es el incentivo a la reinversión de utilidades. En este ámbito, se propone derogar el crédito por compras de activos fijos, aplicar a los contratos de *leasing* el mismo tratamiento que en la contabilidad financiera y eliminar la imputación de pérdidas en la compra de empresas. Asimismo, bajo el supuesto que se mantiene el actual sistema de tributación de las rentas empresariales, a base de retiros, se recomienda implantar un conjunto de medidas que permitirían limitar los abusos que se producen en la actualidad, tales como: reducir la brecha de tasas, elevando significativamente la tasa de primera categoría y reduciendo la tasa marginal máxima de los impuestos personales; aplicar un impuesto de 35% a las utilidades del FUT reinvertidas en el extranjero, acreditable contra los impuestos definitivos; e igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas.

Un segundo objetivo, es reducir los costos de cumplimiento o favorecer a las empresas pequeñas y medianas a través de regímenes de tributación simplificados o preferenciales. Actualmente existen trece distintos regímenes, muchos de los cuales implican una disminución del impuesto a pagar, más que la reducción de los costos de cumplimiento. También varios de ellos favorecen la evasión o elusión tributaria. Se estima que el régimen del artículo 14 ter, que establece el pago del impuesto a base del flujo de caja operacional, es superior al resto, por lo que se propone potenciarlo y simultáneamente eliminar los regímenes de renta presunta y de los artículos 14 bis y 14 quáter.

Un tercer objetivo es incentivar el ahorro y la inversión personal a través de incentivos como el ahorro previsional voluntario y el artículo 57 bis, o las exenciones a las ganancias de capital en acciones y bienes raíces. En este ámbito, se propone derogar varias exenciones a rentas de capitales mobiliarios obtenidas por los trabajadores dependientes, por superponerse con otros incentivos y presentar problemas de diseño; derogar las exenciones a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil y a las ganancias de capital no habituales en la venta de bienes raíces; y remplazar el Impuesto Único de Primera Categoría para ganancias de capital no habituales por una tributación a base de la tasa media del contribuyente.

Un cuarto objetivo es fomentar la actividad económica en zonas extremas, para lo cual existe un conjunto de leyes que establecen exenciones y créditos tributarios para las empresas que se instalan en ellas. Las propuestas en este ámbito son: derogar la exención de primera categoría para los usuarios de las zonas francas y los contribuyentes acogidos a la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego, pues genera incentivos a la elusión y eleva los costos administrativos y de fiscalización; mantener los créditos a la inversión de las leyes Arica y Austral, en atención a que el período para la realización de inversiones ya se extinguió y solo resta la recuperación del crédito comprometido; y remplazar paulatina-

mente los incentivos actuales por el desarrollo de políticas regionales que tomen en cuenta las particularidades de cada región, con instrumentos que sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobrerregulación, que sean evaluados sistemáticamente y que sean dinámicos y flexibles.

Por otro lado, existen varios gastos tributarios sin un claro objetivo de política pública, los que debieran ser eliminados. Entre ellos, cabe mencionar el crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias; la exención a las utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales; y la exención a las rentas de bienes raíces no agrícolas.

Por último, se plantea un conjunto de propuestas relacionadas con la institucionalidad de los gastos tributarios. Entre ellas, establecer la obligación legal de elaborar anualmente un informe o presupuesto de gastos tributarios; avanzar en la integración de dicho presupuesto con el proceso presupuestario; restringir la creación de nuevos gastos tributarios, estableciendo por ley un plazo máximo de vigencia para todo nuevo tratamiento tributario preferencial, prorrogable solo si se demuestra su efectividad y eficiencia; e implantar un procedimiento de evaluación sistemático, transparente y periódico de las excepciones tributarias, de manera análoga al que actualmente se aplica a los programas de gasto.

Respecto de la evasión tributaria, se muestra que en los años recientes el incumplimiento ha aumentado significativamente. Es así que las estimaciones del SII muestran que la tasa de evasión del IVA creció desde un 8% en 2007 hasta un 12% en 2008 y a un 18% en 2009, y la proyección para 2011 indica que estaría en torno a un 14%. También la evasión del Impuesto de Primera Categoría se ha empujado por sobre el 30% en los últimos años.

Para lograr volver a los niveles de evasión observados en el pasado y seguir avanzando en la reducción del incumplimiento, se considera necesario elaborar un plan contra la evasión y elusión tributaria, que considere, entre otras materias, las siguientes: estudiar las necesidades de aumento de la dotación de fiscalizadores del SII; estudiar qué nuevas facultades requiere el SII, tanto de fiscalización como de acceso a información; revisar el nivel de las sanciones; mejorar las normas de precios de transferencia; incorporar al Código Tributario una norma antielusión que establezca que la planificación que responde solo a razones tributarias, y no a razones de negocios, es ilegal; y orientar la fiscalización hacia el análisis de riesgo y la inteligencia fiscal.

De todas las materias antes señaladas se estima que la de mayor relevancia es la orientación hacia el análisis de riesgo y la inteligencia fiscal. En este plano, se considera fundamental avanzar en el desarrollo de funciones discriminantes para la selección de casos a fiscalizar; la segmentación de contribuyentes con criterio fiscales; y el cruce de facturas para minimizar la evasión por facturas falsas.

En el cuadro siguiente se presenta el resumen del impacto fiscal esperado de todas las medidas propuestas.

Cuadro N°12: Resumen de propuestas con impacto fiscal (año base 2011)

Ítem	mm\$	% PIB
I. Gastos tributarios del IVA	843.113	0,75
Derogar exenciones	506.049	0,45
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros, excepto taxis	175.841	0,16
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,01
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,01
Seguros de vida	69.778	0,06
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,03
Educación	296.790	0,26
Salud	279.113	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,03
Otras actividades de servicios, excepto servicio doméstico	53.590	0,05
Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,05
Zonas francas, consumo Isla de Pascua, Ministerio De-fensa y propinas	70.553	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-0,13
Efecto conjunto	-286.557	-0,25
Créditos	337.064	0,30
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios*	1.722	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,09
II. Gastos tributarios del Impuesto a la Renta	930.756	0,82
Derogar el crédito por compras de activo	41.323	0,04
Aplicar a los contratos de <i>leasing</i> el mismo tratamiento que en la contabilidad financiera	92.923	0,08
Eliminar la imputación de pérdidas en la compra de empresas	114.000	0,10
Aplicar un impuesto de 35% a las utilidades del FUT reinvertidas en el extranjero, acreditable contra los impuestos definitivos	300.000	0,27
Igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas	61.119	0,05
Ampliar régimen simplificado 14 ter	-13.602	-0,01
Derogar renta presunta	47.023	0,04

Continuación de Cuadro N°12

Derogar 14 bis	13.460	0,01
Derogar 14 quáter	91.170	0,08
Derogar régimen talleres artesanales	ND	ND
Derogar límites exentos para trabajadores dependientes	19.618	0,02
Derogar exención a ganancias de capital de acciones y bonos	21.039	0,02
Derogar exención a ganancias de capital de bienes raíces	ND	ND
Aplicar tasa media a ganancias de capital no habituales	ND	ND
Derogar exención de primera categoría a zonas francas	33.843	0,03
Derogar el crédito de primera categoría por contribuciones de bienes raíces	102.840	0,09
Exención a las utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales	2.000	0,00
Exención a las rentas de bienes raíces no agrícolas	4.000	0,00
III. Plan para reducir la evasión	975.000	0,86
Reducir la evasión de IVA de 14% a 8%	600.000	0,53
Reducir la evasión de Primera Categoría de 30% a 22%	375.000	0,33
RENDIMIENTO TOTAL	2.748.869	2,43

Referencias bibliográficas

- Baer, K. (2006). “La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos”. CEPAL, Naciones Unidas.
- Banco Mundial (2005). “Chile: políticas de excepción en zonas extremas. Una evaluación de costos e impactos y lineamientos de reforma”. Informe N° 27357-CH, Noviembre 2005.
- Bustos, Álvaro, Eduardo Engel y Alexander Galetovic (1998). “Impuestos y demanda por capital en Chile, 1985-1995”. Mimeo. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Cerda, Rodrigo y Felipe Larraín (2005). “Inversión privada e Impuestos corporativos: evidencia para Chile”. Documentos de Trabajo 297, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Correa, J., Lira, P. y S. Zülch (2006): “Legislación para zonas extremas y sus efectos en el bienestar regional”. *Instituto Libertad*. Vol. XVII, N° 157.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (varios años). “Informe de Finanzas Públicas”. Disponible en <http://www.dipres.gob.cl/572/channel.html>.
- Engel, Galetovic, A. and C. Raddatz (1999): “Taxes and Income Distribution in Chile: Is the VAT regressive?”. *Perspectivas en política, economía y gestión*, 2 (2), 333-345.
- Fraumeni, B. (1997): “The Measurement of Depreciation in the U.S. National Income and Product Accounts”. *Survey of Current Business*, July: 7-23.
- Hsieh, Chang-Tai y Jonathan A. Parker (2006). “Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom”. NBER Working Paper Series No. 12104.
- Jadresic, A. y R. Bergoeing (1999): “Análisis económico del sistema de zonas francas de Chile”. Informe de consultoría para el Servicio de Impuestos Internos.
- Jorratt, Michel (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 92.
- _____ (2007). “La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria”. Documento preparado para la 40ª Asamblea General del CIAT, Florianópolis, Brasil.
- International Monetary Fund (2001). “Manual on Fiscal Transparency”. Fiscal Affairs Department. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.
- Kagan, Rober (1989). “On the Visibility of Income Tax Law Violations”. En

- J. A Roth y J. Scholz (eds.), *Taxpayer Compliance, Vol 2. Social Science Perspectives* (pp.76-125). Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Marshall, Cristóbal, Jorge Rodríguez y Marcelo Tokman (2006). “Las excepciones tributarias como herramienta de política pública”. *Estudios Públicos* 102: 69-112.
- Minarik, Joseph (2008). “Tax Expenditures in OCDE Countries”. Presentation at the Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) Meeting of Senior Budget Officials. Vienna, 2-3 June 2008.
- Nelson, Michael y William Hunter (1996). “An IRS Production Function”. *National Tax Journal* 49(1): 105-115.
- OECD (2004). *Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures*. Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee. Working Party of Senior Budget Officials, 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, Spain 9-10 June 2004. Disponible en <http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/OCDE%20Off-Budget%20&%20Tax%20Expenditures%20Guidelines.pdf>.
- _____ (1996), *Tax Expenditures. Recent Experiences*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development; Washington, D.C.: OCDE Publications and Information Center.
- Serra, Pablo y Juan Toro (1994), “¿Es eficiente el sistema tributario chileno?”. En *Cuadernos de Economía* 31(94): 423-448. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos (2005). “Informe de Gasto Tributario”. Disponible en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/informe_completogt_2005.pdf.
- Slemrod, Joel (1989). “Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion”. En J. A Roth y J. Scholz (eds.), *Taxpayer Compliance, Vol 2. Social Science Perspectives* (pp. 156-181). Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Surrey, Stanley S. (1970). “Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures”. *Harvard Law Review* 83(4): 705-738.
- Swift, Zhicheng Li, Hana P. Brixi y Chistian M.A. Valenduc (2004). “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices”. En H. Brixi, C. Valenduc y Z.L Swift (Eds.), *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Tanzi, Vito y Parthasarathi Shome (1993), “Tax Evasion: Causes, Estimation Methods, and Penalties a Focus on Latin America”. Documento elaborado para el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Serie fiscal 38. Santiago: ECLAC.

- Tokman, M., Marshall, C y Rodríguez, J. (2006) “Las excepciones tributarias como herramienta de política pública”. *Estudios Públicos* 102.
- Villela, Luiz, Andrea Lemgruber y Michel Jorratt (2009). “Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación”. Documento de Trabajo del BID, IDB-WP-131, Diciembre de 2009.
- Zee, Howell (1998). “Revenue, Efficiency and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment”. Documento de trabajo No. 42, Banco Central de Chile. Disponible en <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc42.pdf>.

Anexo 1

Gastos tributarios (2011)

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
I)	Impuesto a la Renta	4.055.871			
I.1)	Rentas Empresas (Impuesto de Primera Categoría)	1.349.942			
1.	Regímenes especiales	165.492			
1.1	Renta presunta empresas agrícolas	11.179	SII	65.693	170.175
1.2	Renta presunta empresas mineras	1.918	SII	3.689	520.013
1.3	Renta presunta empresas de transporte de pasajeros	24.170	SII	18.688	1.293.319
1.4	Renta presunta empresas de transporte de carga	17.560	SII	30.131	582.774
1.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	2.657	SII	nd	nd
1.6	Tributación a base de retiros del art. 14 bis	13.460	SII	25.000	538.399
1.7	Régimen de tributación simplificada del art 14 ter	3.379	SII	44.282	76.299
1.8	Régimen de tributación simplificada del art 14 quáter	91.170	SII	40.049	2.276.461
2.	Exenciones y hechos no gravados	55.894			
2.1	Renta bienes raíces no agrícolas	4.200	SII	nd	nd
2.2	Intereses obtenidos por contribuyentes del art. 20 N°1 (sector agricultura bajo renta efectiva)	0	SII	nd	nd
2.3	Exención sobre universidades reconocidas por el Estado	13.170	SII	59	223.227.850
2.4	Instituciones de beneficencia y otras exentas por leyes especiales	nd		nd	nd

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
2.5	Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales	2.707	SII	nd	nd
2.6	Rentas de empresas instaladas en zonas francas	33.843	SII	737	45.919.512
2.7	Rentas obtenidas en Isla de Pascua	nd		nd	nd
2.8	Rentas de empresas instaladas en la XII región	858	SII	279	3.077.836
2.9	Rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	367	SII	119	3.077.836
2.10	Ganancias de capital obtenidas en las inversiones de capital de riesgo	0	SII	nd	nd
2.11	Rentas de empresas instaladas en la zona industrial de Tocopilla	750	Propia	nd	nd
3.	Deducciones	25.188			
3.1	Donaciones para la realización de programas de instrucción educacional y otros	11.037	SII	320	34.491.827
3.2	Parte no acreditable de las donaciones a universidades e institutos profesionales	2.232	SII	376	5.936.298
3.3	Parte no acreditable de las donaciones para fines culturales	2.215	SII	353	6.275.050
3.4	Parte no acreditable de las donaciones para fines deportivos	1.383	SII	162	8.534.980
3.5	Becas de estudios para hijos de trabajadores de las empresas	nd		nd	nd
3.6	Parte no acreditable de la ley de donaciones para fines sociales y públicos	395	SII	1.058	373.173
3.7	Donaciones para fines políticos	3.355	SII	81	41.414.156
3.8	Donaciones para catástrofes	4.567	SII	239	19.108.787

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
3.9	Parte no acreditable del crédito en investigación y desarrollo	4	SII	116	36.709
4.	Créditos al impuesto	269.699			
4.1	Crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias	102.840	SII	54.903	1.873.117
4.2	Crédito por compras de activo fijo	41.323	SII	22.472	1.838.883
4.3	Crédito donaciones fines culturales	6.177	SII	353	17.498.849
4.4	Crédito donaciones fines educacionales	4.992	SII	320	15.599.288
4.5	Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	4.768	SII	376	12.679.753
4.6	Crédito por inversiones en Arica y Parinacota	3.413	SII	29	117.694.915
4.7	Crédito por gastos de capacitación	73.018	SII	12.570	5.808.905
4.8	Pago provisional por asesorías técnicas de exportadores	3.053	SII	878	3.477.319
4.9	Crédito por inversiones Ley Austral	7.060	SII	101	69.902.580
4.10	Crédito por donaciones fines deportivos	3.744	SII	162	23.113.378
4.11	Crédito por donaciones fines sociales y públicos	718	SII	293	2.448.978
4.12	Crédito por inversión privada en investigación y desarrollo	91	SII	21	4.328.519
4.13	Crédito protección al empleo y fomento a la capacitación laboral	255	SII	nd	nd
4.14	Crédito por sistemas solares térmicos	22.461	SII	nd	nd
4.15	Efecto conjunto 4.1 a 4.6 y 4.9 a 4.11	-4.214	SII		
5.	Diferimientos del impuesto	832.980			
5.1	Depreciación acelerada	235.780	SII	nd	nd
5.2	Cuotas de <i>leasing</i>	186.412	SII	nd	nd

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
5.3	Amortización intangibles y otros	20.606	SII	nd	nd
5.4	Otras diferencias temporarias	316.698	SII	nd	nd
5.9	Efecto conjunto 5.1 a 5.8 más 11.1 y 11.2	73.484	SII		
6.	Tasas reducidas	689			
6.1	Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera	689	SII	nd	nd
1.2)	Rentas personas	2.705.929			
7.	Regímenes especiales	13.723			
7.1	Renta presunta empresas agrícolas	1.158	SII	65.693	17.634
7.2	Renta presunta empresas mineras	680	SII	3.689	184.465
7.3	Renta presunta empresas de transporte de pasajeros	-2.639	SII	18.688	-141.218
7.4	Renta presunta empresas de transporte de carga	-3.867	SII	30.131	-128.325
7.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	-5.794	SII	nd	nd
7.6	Efecto conjunto 7.1 al 7.4 más 11.1	24.183	SII		
8.	Exenciones	175.332			
8.1	Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA obtenidas por trabajadores dependientes	19.267	SII	nd	nd
8.2	Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	80	SII	nd	nd
8.3	Rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM para trabajadores dependientes	82	SII	nd	nd
8.4	Intereses y dividendos inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	171	SII	nd	nd

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
8.5	Ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM calificadas como habituales obtenidas por trabajadores dependientes	nd		nd	nd
8.6	Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	18	SII	nd	nd
8.7	Ganancias de capital no habituales de acciones SA, inferiores a 10 UTA	nd		nd	nd
8.8	Ganancias de capital no habituales de bonos, inferiores a 10 UTA	nd		nd	nd
8.9	Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales+	-774	SII	nd	nd
8.10	Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	135.517	SII	nd	nd
8.11	Ganancias de capital no habitual obtenida en la venta de bienes raíces	nd		nd	nd
8.12	Indemnizaciones por despido	nd		nd	nd
8.13	Beneficios previsionales entregados a los trabajadores por las empresas	nd		nd	nd
8.14	Intereses obtenidos por la componente de ahorro en seguros dotales	nd		nd	nd
8.15	Retiro de excedentes de libre disposición	nd		nd	nd
8.17	Ganancias de capital en acciones con presencia y cuotas de FM accionarios calificados, adquiridos después del 19 de abril del 2001	20.037	SII	nd	nd
8.18	Ganancias de capital en bonos u otros títulos públicos adquiridos por inversionistas extranjeros después del 19 de abril del 2001	1.002	SII	nd	nd

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
8.19	Efecto Conjunto 8.2 a 8.6	-68	SII		
9.	Deducciones	307.939			
9.1	Cotizaciones de salud de trabajadores	120.111	SII	1.214.182	98.923
9.2	Deducción por Seguro de Invalidez y por gastos administrativos de AFP	35.744	SII	1.214.182	29.439
9.3	Becas de estudio	nd		nd	nd
9.4	Asignaciones de colación pagadas a trabajadores dependientes	nd		nd	nd
9.5	Asignaciones de transporte pagadas a trabajadores dependientes	nd		nd	nd
9.7	Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL2	4.544	SII	16.049	283.104
9.8	Presunción de gratificación de zona (I y XII regiones)	nd		nd	nd
9.9	Presunción de gratificación de zona (XII región)	nd		nd	nd
9.10	Cotizaciones previsionales de empresarios	1.029	SII	2.404	428.187
9.12	Presunción de gastos trabajadores independientes	27.821	SII	1.154.318	24.101
9.13	Intereses por créditos hipotecarios	54.656	SII	436.016	125.352
9.14	Cotización Seguro de Desempleo	56.841	SII	1.214.182	46.814
9.15	Efecto Conjunto 9.1 a 9.14	7.195	SII		
10.	Créditos al impuesto	7.683			
10.1	Crédito por ahorro neto positivo	4.347	SII	27.567	157.688
10.2	Crédito por fomento forestal equivalente al 50% del Impuesto Global Complementario	67	SII	37	1.815.438
10.3	Crédito donaciones fines culturales	312	SII	152	2.049.688
10.4	Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	2.076	SII	171	12.142.669

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
10.5	Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en la XII región	608	SII	198	3.077.836
10.6	Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	261	SII	85	3.077.836
10.7	Crédito por donaciones con fines deportivos	12	SII	9	1.307.214
11.	Diferimientos del impuesto	2.201.252			
11.1	Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	1.351.446	SII	401.137	3.369.039
11.2	Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto	238.491	SII	401.137	594.536
11.3	Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	511.764	SII	1.214.182	421.488
11.3.1	Deducción de la cotización	161.782	SII	1.214.182	133.244
11.3.2	Rentas de inversión de los fondos de pensiones	367.127	SII	1.214.182	302.365
11.3.3	Impuestos sobre los retiros	-17.145	SII	1.214.182	-14.121
11.4	Tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias, de los depósitos convenidos, del ahorro previsional voluntario normal y colectivo	79.031	SII	628.022	125.841
11.4.1	Deducción mensual de la cotización	75.527	SII	628.022	120.261
11.4.2	Deducción anual de la cotización	10.569	SII	628.022	16.830
11.4.3	Impuestos sobre los retiros	-7.065	SII	628.022	-11.250
11.5	Ganancias de capital obtenidas en acciones de SAA con presencia y en bonos por parte de cesionarios en ventas cortas	nd		nd	nd
11.7	Efecto Conjunto 9.1 a 9.14; 11.3.1; 11.4.1; y 11.4.2	20.521	SII		
12.	Tasas reducidas	0			

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
12.2	Tasa reducida para choferes de taxis y obreros agrícolas	nd		nd	nd
II)	Impuesto al Valor Agregado	898.380			
13.	Exenciones y hechos no gravados	561.315			
13.1	Transporte de pasajeros	175.841	Propia	4.289.884	40.990
13.2	Establecimientos de educación	296.790	Propia	2.819.603	105.259
13.3	Prestaciones de salud	279.113	Propia	3.225.737	86.527
13.4	Servicios financieros	41.867	Propia	4.922.750	8.505
13.5	Cotización a isapres	40.006	Propia	420.740	95.085
13.6	Seguros generales	13.025	Propia	87.878	148.219
13.7	Seguros de vida	69.778	Propia	54.449	1.281.527
13.8	Arriendo de bienes inmuebles	-49.310	Propia	1.057.699	-46.620
13.9	Reventa de inmuebles nuevos	51.744	Propia	151.071	342.514
13.10	Servicios de esparcimiento	28.842	Propia	1.858.404	15.520
13.11	Servicios prestados a empresas	-35.354	Propia	4.922.750	-7.182
13.12	Servicios diversos	119.088	Propia	4.922.750	24.191
13.13	Ventas de activos inmovilizados bienes raíces de más de 1 año de tenencia y resto bienes de más de 4 años de tenencia	nd		nd	nd
13.14	Consumo Isla de Pascua	2.893	SII	nd	nd
13.15	Importaciones Zona Franca	36.650	SII	nd	nd
13.16	Propinas	14.181	SII	nd	nd
13.17	Ministerio Defensa y empresas Enaer, Asmar y Famae	16.829	SII	nd	nd
13.18	Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	Propia	nd	nd
13.19	Ventas a empresas situadas en Navarino y Tierra del Fuego, y ventas realizadas al interior de esas zonas	nd		nd	nd
13.20	Importaciones en bases Territorio Antártico Chileno	nd		nd	nd

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
13.21	Venta de vehículos motorizados usados, que no formen parte del activo inmovilizado	nd		nd	nd
13.22	Transferencia de bienes en calidad de regalías legales a trabajadores por parte de sus empleadores	nd		nd	nd
13.23	Importaciones correspondientes a donaciones y socorros a corporaciones, fundaciones y universidades	nd		nd	nd
13.24	Importaciones de bienes de capital por DL 600 o por autorización Min. de Economía	nd		nd	nd
13.25	Importaciones premios, trofeos culturales o deportivos	nd		nd	nd
13.26	Otras entidades específicas (Casa de Moneda, empresas radio y televisión abierta, agencias noticiosas, Servicio de Correo, Polla y Lotería)	nd		nd	nd
13.27	Efecto conjunto 13.1 a 13.25	-398.201	Propia		
14.	Créditos	337.064			
14.1	Crédito especial para la construcción de viviendas	239.247	Propia	151.071	1.583.674
14.2	Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios	1.722	SII	4.922.750	350
14.3	Efecto Conjunto 13.9 y 14.1	96.095	Propia		
15.	Diferimientos	o			
15.1	IVA en cuotas importaciones de no contribuyentes de IVA	nd		nd	nd
15.2	IVA en cuotas pagado en la primera venta de vehículos destinados al transporte de pasajeros	o		nd	nd
III	Impuestos a los Combustibles	323.824			
16.1	Devolución a la industria	266.683	Propia	nd	nd
16.2	Devolución al transporte de carga	51.802	Propia	34.976	1.481.063

	Partida de gasto	Costo fiscal (mm\$)	Fuente de la estimación	Número de beneficiados ¹	GT por beneficiado (\$)
16.3	Devolución al transporte de pasajeros	5.339	Propia	1.183	4.513.102

Notas:

1/ En el IVA se consideran beneficiarios a los hogares que consumen los bienes y servicios favorecidos con un tratamiento preferencial. En el Impuesto a la Renta y el Impuesto a los Combustibles se considera a las personas, naturales o jurídicas, que soportarían legalmente el pago del impuesto.

Anexo 2

Gastos tributarios por objetivo perseguido

Gastos tributarios cuyo propósito es incentivar la inversión en las empresas						
ID2	ID	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
11.1	1.	Renta personas	Diferimientos	Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	1.351.446	1,20
11.2	2.	Renta personas	Diferimientos	Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto	238.491	0,21
5.1	3.	Renta empresas	Diferimientos	Depreciación acelerada	235.780	0,21
5.2	4.	Renta empresas	Diferimientos	Cuotas de <i>leasing</i>	186.412	0,17
1.8	5.	Renta empresas	Regímenes especiales	Régimen de tributación simplificada del art 14 quáter	91.170	0,08
4.2	6.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por compras de activo fijo	41.323	0,04
5.3	7.	Renta empresas	Diferimientos	Amortización intangibles y otros	20.606	0,02
6.1	8.	Renta empresas		Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera	689	0,00
4.12	9.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por inversión privada en investigación y desarrollo	91	0,00
3.9	10.	Renta empresas	Deducciones	Parte no acreditable del crédito en investigación y desarrollo	4	0,00
2.11	11.	Renta empresas	Exenciones	Ganancias de capital obtenidas en las inversiones de capital de riesgo	0	0,00
13.23	12.	IVA	Exenciones	Importaciones de bienes de capital por DL 600 o por autorización Min. de Economía	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es promover actividades o consumos meritorios						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
13.2	1.	IVA	Exenciones	Establecimientos de educación	296.790	0,26
13.3	2.	IVA	Exenciones	Prestaciones de salud	279.113	0,25
14.1	3.	IVA	Créditos al impuesto	Crédito especial para la construcción de viviendas	204.482	0,18
8.10	4.	Renta personas	Exenciones	Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	135.517	0,12
13.9	5.	IVA	Exenciones	Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,05
4.7	6.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por gastos de capacitación	73.018	0,06
13.7	7.	IVA	Exenciones	Seguros de vida	69.778	0,06
9.13	8.	Renta personas	Deducciones	Intereses por créditos hipotecarios	54.656	0,05
13.10	9.	IVA	Exenciones	Servicios de esparcimiento	28.842	0,03
2.3	10.	Renta empresas	Exenciones	Exención sobre Universidades reconocidas por el Estado	13.170	0,01
13.6	11.	IVA	Exenciones	Seguros generales	13.025	0,01
3.1	12.	Renta empresas	Deducciones	Donaciones para la realización de programas de instrucción educacional y otros	11.037	0,01
4.3	13.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito donaciones fines culturales	6.177	0,01
4.4	14.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito donaciones fines educacionales	4.992	0,00
4.5	15.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	4.768	0,00
3.8	16.	Renta empresas	Deducciones	Donaciones para catástrofes	4.567	0,00
4.10	17.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por donaciones fines deportivos	3.744	0,00
3.7	18.	Renta empresas	Deducciones	Donaciones para fines políticos	3.355	0,00

Gastos tributarios cuyo propósito es promover actividades o consumos meritorios						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
3.2	19.	Renta empresas	Deducciones	Parte no acreditable de las donaciones a universidades e institutos profesionales	2.232	0,00
3.3	20.	Renta empresas	Deducciones	Parte no acreditable de las donaciones para fines culturales	2.215	0,00
10.4	21.	Renta Personas	Créditos al impuesto	Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	2.076	0,00
3.4	22.	Renta empresas	Deducciones	Parte no acreditable de las donaciones para fines deportivos	1.383	0,00
4.11	23.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por donaciones fines sociales y públicos	718	0,00
3.6	24.	Renta empresas	Deducciones	Parte no acreditable de la ley de donaciones para fines sociales y públicos	395	0,00
10.3	25.	Renta personas	Créditos al impuesto	Crédito donaciones fines culturales	312	0,00
4.13	26.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito protección al empleo y fomento a la capacitación laboral	255	0,00
10.2	27.	Renta personas	Créditos al impuesto	Crédito por fomento forestal equivalente al 50% del Impuesto Global Complementario	67	0,00
10.7	28.	Renta personas	Créditos al impuesto	Crédito por donaciones con fines deportivos	12	0,00
13.24	29.	IVA	Exenciones	Importaciones premios, trofeos culturales o deportivos	nd	Nd
13.22	30.	IVA	Exenciones	Importaciones correspondientes a donaciones y socorros a corporaciones, fundaciones y universidades	nd	Nd

Gastos tributarios cuyo propósito es promover actividades o consumos meritorios						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal (mm\$)	(% PIB)
2.4	31.	Renta empresas	Exenciones	Instituciones de beneficencia y otras exentas por leyes especiales	nd	Nd
9.3	32.	Renta personas	Deducciones	Becas de estudio	nd	Nd
3.5	33.	Renta empresas	Deducciones	Becas de estudios para hijos de trabajadores de las empresas	nd	Nd

Gastos tributarios cuyo propósito es no aplicar impuestos sobre pagos obligatorios						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
11.3	1.	Renta personas	Diferimientos	Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	511.764	0,45
9.1	2.	Renta personas	Deducciones	Cotizaciones de salud de trabajadores	120.111	0,11
9.14	3.	Renta personas	Deducciones	Cotización Seguro de Desempleo	56.841	0,05
13.5	4.	IVA	Exenciones	Cotización a Isapres	40.006	0,04
9.2	5.	Renta personas	Deducciones	Deducción por Seguro de Invalidez y por gastos administrativos de AFP	35.744	0,03
14.2	6.	IVA	Créditos al impuesto	Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios	1.722	0,00

Gastos tributarios sin propósito conocido						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
16.1	1.	IEC	Devoluciones	Devolución a la industria	266.683	0,24
13.12	2.	IVA	Exenciones	Servicios diversos	119.088	0,11
4.1	3.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias	102.840	0,09
16.2	4.	IEC	Devoluciones	Devolución al transporte de carga	51.802	0,05
13.17	5.	IVA	Exenciones	Ministerio Defensa y empresas Enaer, Asmar y Famae	16.829	0,01
16.3	6.	IEC	Devoluciones	Devolución al transporte de pasajeros	5.339	0,00
2.1	7.	Renta empresas	Exenciones	Renta bienes raíces no agrícolas	4.200	0,00
2.5	8.	Renta empresas	Exenciones	Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales	2.707	0,00
2.2	9.	Renta empresas	Exenciones	Intereses obtenidos por contribuyentes del art. 20 N°1 (sector agricultura bajo renta efectiva)	0	0,00
8.9	10.	Renta personas	Exenciones	Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales+	-774	0,00
13.11	11.	IVA	Exenciones	Servicios prestados a empresas	-35.354	-0,03
13.8	12.	IVA	Exenciones	Arriendo de bienes inmuebles	-49.310	-0,04
15.1	13.	IVA	Diferimientos	IVA en cuotas importaciones de no contribuyentes de IVA	nd	nd
13.25	14.	IVA	Exenciones	Casa de Moneda, empresas radio y televisión abierta, agencias noticiosas, Servicio de Correo, Polla y Lotería	nd	nd

Gastos tributarios sin propósito conocido						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
13.13	15.	IVA	Exenciones	Ventas de activos inmovilizados bienes raíces de más de 1 año de tenencia y resto bienes de más de 4 años de tenencia	nd	nd
12.2	16.	Renta personas	Tasas reducidas	Tasa reducida para choferes de taxis y obreros agrícolas	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es otorgar progresividad al impuesto						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
13.1	1.	IVA	Exenciones	Transporte de pasajeros	174.911	0,15
9.5	2.	Renta personas	Deducciones	Asignaciones de transporte pagadas a trabajadores dependientes	nd	nd
9.4	3.	Renta personas	Deducciones	Asignaciones de colación pagadas a trabajadores dependientes	nd	nd
8.13	4.	Renta personas	Exenciones	Beneficios previsionales entregados a los trabajadores por las empresas	nd	nd
8.12	5.	Renta personas	Exenciones	Indemnizaciones por despido	nd	nd
13.21	6.	IVA	Exenciones	Transferencia de bienes en calidad de regalías legales a trabajadores por parte de sus empleadores	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es incentivar el ahorro y la inversión de las personas						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
11.4	1.	Renta personas	Diferimientos	Tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias, de los depósitos convenidos, del ahorro previsional voluntario normal y colectivo	79.031	0,07
8.17	2.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital en acciones con presencia y cuotas de FM accionarios, adquiridos después del 19/04/2001	20.037	0,02
10.1	3.	Renta personas	Créditos al impuesto	Crédito por ahorro neto positivo	4.347	0,00
9.10	4.	Renta personas	Deducciones	Cotizaciones previsionales de empresarios	1.029	0,00
8.18	5.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital en bonos u otros títulos públicos adquiridos por inversionistas extranjeros después del 19/04/2001	1.002	0,00
11.5	6.	Renta personas	Diferimientos	Ganancias de capital obtenidas en acciones de SAA con presencia y en bonos por parte de cesionarios en ventas cortas	nd	nd
8.15	7.	Renta personas	Exenciones	Retiro de excedentes de libre disposición	nd	nd
8.14	8.	Renta personas	Exenciones	Intereses obtenidos por la componente de ahorro en seguros dotales	nd	nd
8.8	9.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital no habituales de bonos, inferiores a 10 UTA	nd	nd
8.7	10.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital no habituales de acciones SA, inferiores a 10 UTA	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es reducir costos de cumplimiento						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
9.12	1.	Renta Personas	Deducciones	Presunción de gastos trabajadores independientes	27.821	0,02
1.3	2.	Renta empresas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas de transporte de pasajeros	24.170	0,02
8.1	3.	Renta personas	Exenciones	Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA obtenidas por trabajadores dependientes	19.267	0,02
1.4	4.	Renta empresas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas de transporte de carga	17.560	0,02
1.6	5.	Renta empresas	Regímenes especiales	Tributación en base a retiros del art. 14 bis	13.460	0,01
1.1	6.	Renta empresas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas agrícolas	11.179	0,01
1.7	7.	Renta empresas	Regímenes especiales	Régimen de tributación simplificada del art 14 ter	3.379	0,00
1.5	8.	Renta empresas	Regímenes especiales	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	2.657	0,00
1.2	9.	Renta empresas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas mineras	1.918	0,00
7.1	10.	Renta Personas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas agrícolas	1.158	0,00
7.2	11.	Renta Personas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas mineras	680	0,00
8.4	12.	Renta personas	Exenciones	Intereses y Dividendos inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	171	0,00
8.3	13.	Renta personas	Exenciones	Rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM para trabajadores dependientes	82	0,00

Gastos tributarios cuyo propósito es reducir costos de cumplimiento						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
8.2	14.	Renta personas	Exenciones	Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	80	0,00
8.6	15.	Renta personas	Exenciones	Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	18	0,00
7.3	16.	Renta personas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas de transporte de pasajeros	-2.639	0,00
7.4	17.	Renta personas	Regímenes especiales	Renta presunta empresas de transporte de carga	-3.867	0,00
7.5	18.	Renta personas	Regímenes especiales	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	-5.794	-0,01
8.11	19.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital no habitual obtenida en la venta de bienes raíces	nd	nd
8.5	20.	Renta personas	Exenciones	Ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM calificadas como habituales obtenidas por trabajadores dependientes	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es fomentar la actividad económica en determinadas áreas geográficas						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
13.15	1.	IVA	Exenciones	Importaciones zona franca	36.650	0,03
2.6	2.	Renta empresas	Exenciones	Rentas de empresas instaladas en zonas francas	33.843	0,03
4.9	3.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por inversiones Ley Austral	7.060	0,01
4.6	4.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por inversiones en Arica y Parinacota	3.413	0,00
13.14	5.	IVA	Exenciones	Consumo Isla de Pascua	2.893	0,00
2.8	6.	Renta empresas	Exenciones	Rentas de empresas instaladas en la XII región	858	0,00
2.12	7.	Renta empresas	Exenciones	Rentas de empresas instaladas en la zona industrial de Tocopilla	750	0,00
10.5	8.	Renta Personas	Créditos al impuesto	Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en la XII región	608	0,00
2.9	9.	Renta empresas	Exenciones	Rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	367	0,00
10.6	10.	Renta personas	Créditos al impuesto	Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	261	0,00
13.19	11.	IVA	Exenciones	Importaciones en bases Territorio Antártico Chileno	nd	nd
13.18	12.	IVA	Exenciones	Ventas a empresas situadas en Navarino y Tierra del Fuego, y ventas realizadas al interior de esas zonas	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es fomentar la actividad económica en determinadas áreas geográficas						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
9.9	13.	Renta personas	Deducciones	Presunción de gratificación de zona (XII región)	nd	nd
9.8	14.	Renta personas	Deducciones	Presunción de gratificación de zona (I y XII regiones)	nd	nd
2.7	15.	Renta empresas	Exenciones	Rentas obtenidas en Isla de Pascua	nd	nd

Gastos tributarios que se justifican por la dificultad para aplicar el gravamen						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
13.4	1.	IVA	Exenciones	Servicios financieros	41.867	0,04
13.16	2.	IVA	Exenciones	Propinas	14.181	0,01
13.20	3.	IVA	Exenciones	Venta de vehículos motorizados usados que no formen parte del activo inmovilizado	nd	nd

Gastos tributarios cuyo propósito es fomentar una industria o actividad económica específica						
ID	Nro	Impuesto	Tipo	Glosa	Costo fiscal	
					(mm\$)	(% PIB)
4.14	1.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Crédito por sistemas solares térmicos	22.461	0,02
9.7	2.	Renta personas	Deducciones	Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL2	4.544	0,00
4.8	3.	Renta empresas	Créditos al impuesto	Pago provisional por asesorías técnicas de exportadores	3.053	0,00
15.2	4.	IVA	Diferimientos	IVA en cuotas pagado en la primera venta de vehículos destinados al transporte de pasajeros	0	0,00

Capítulo 3

Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas

José Yáñez*

Introducción

En este trabajo se ha realizado una evaluación de los impuestos indirectos del sistema tributario chileno, desde el punto de vista de sus características básicas actuales, respecto de su base, tasa y erosiones. Se han determinado sus deficiencias respecto a los requisitos que debe cumplir un buen sistema tributario: equidad, simplicidad, minimización de los costos de administración y neutralidad o minimización de la pérdida de eficiencia. La comparación entre como son los impuestos actualmente y como deberían ser, permitió definir propuestas de reformas tributarias para introducir mejoras al sistema impositivo chileno.

Un tema clave en el desarrollo del trabajo fue la separación entre los impuestos recaudadores y los impuestos reguladores. En finanzas públicas se entiende que el objetivo primordial de los impuestos es proveer a las autoridades de gobierno los recursos que son necesarios para el financiamiento de las actividades que este realiza en cumplimiento de las funciones económicas, políticas y sociales encomendadas al Estado. De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1992), estas funciones son: función asignación, función distribución y función estabilización. Por esta razón, no es de extrañar que todos los impuestos que conforman el sistema tributario chileno se hayan establecido con este propósito. Sin embargo, algunos impuestos pueden ser utilizados como instrumentos regulatorios o Pigouvianos. Un impuesto regulatorio es aquel que se utiliza para corregir fallas en el funcionamiento del mercado, especialmente las del tipo asignación, que hacen que los precios no entreguen una información adecuada para orientar una asignación eficiente de recursos. Por ejemplo: deseconomías externas, bienes de propiedad común y asimetría de información (bienes no meritorios e inconsistencia temporal).

El análisis del sistema tributario chileno muestra que los impuestos que podrían ser considerados reguladores, realmente no cumplen dicho objetivo, como es el caso de los impuestos: sobre los combustibles, sobre el alcohol, sobre los cigarrillos, etc. Esto se comprueba viendo que la base y/o la manera de cobrar la tasa de estos impuestos no es la que corresponde a un impuesto regulador que grava la cantidad consumida o utilizada del producto que genera externalidades

* Director del Centro de Estudios Tributarios y Profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

negativas. En el fondo, estos impuestos se han establecido con fines recaudatorios más que para compensar por externalidades.

La determinación de la tasa óptima de impuesto que corrige la distorsión no es fácil de determinar, pues se requieren estudios de medición de las externalidades, los cuales no están disponibles o los que hay son controvertidos. En este estudio, en un caso, se aprovechó un estudio recientemente realizado, mientras en otros casos se optó por la comparación de las tasas chilenas con las tasas de impuestos internacionales sobre los productos generadores de las externalidades negativas. No es el ideal, pero igual resulta orientador. Se buscó tomar la información de países desarrollados donde ya existe la aplicación de estos impuestos con fines reguladores.

El impuesto indirecto recaudador por excelencia en Chile es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). A pesar de ser un impuesto con buenas características de diseño, igual presenta muchas erosiones en su base, las cuales debieran desaparecer para no producir ineficiencias y crear oportunidades para la evasión de impuestos.

La mayoría de los impuestos indirectos son regresivos, pero ello no debiera ser motivo para no aplicarlos, pues los impuestos reguladores son para que los generadores de externalidades negativas internalicen en sus costos los daños producidos a otros con sus decisiones. Parece justo establecer que el que daña paga.

1. Los impuestos indirectos en el sistema tributario chileno

En esta sección del trabajo se presenta la importancia relativa de la recaudación de cada impuesto del sistema tributario chileno dentro de los ingresos tributarios netos.

Un impuesto indirecto es aquel que grava los gastos de consumo y la producción. Se subdividen en impuestos sobre los actos e impuestos sobre el consumo. Ejemplos del primero serían los impuestos al comercio internacional (importaciones y exportaciones) y a los actos jurídicos (crédito, cheques, letras, etc.). Ejemplos de impuesto al gasto serían el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre los Combustibles, impuesto sobre los tabacos, impuestos sobre los alcoholes, impuestos sobre las bebidas analcohólicas, impuestos sobre artículos de lujo, etc.

A continuación se analizará la recaudación de los impuestos del sistema tributario chileno, la información básica se encuentra en el Cuadro N°1.

(i) Renta: fuerte incremento de su participación, desde casi un 25% hasta un 40% de la recaudación tributaria total y un aumento en el nivel absoluto de recaudación real de 2,6 veces entre 2001 y 2010. Este aumento se explica en parte importante por el incremento en la tributación de las empresas mineras privadas y Codelco, por el elevado precio del cobre y la creación de un impuesto

específico a la minería (cobre). El precio del cobre históricamente ha presentado fuertes fluctuaciones, por lo tanto, se debe tener especial preocupación por estos ingresos. La base ingreso del sistema tributario chileno puede ser más inestable que la base consumo.

(ii) IVA: su participación en la recaudación ha sido más estable, alrededor de 48%, y con un crecimiento igual al de los ingresos tributarios netos (I.T.N.). Esto muestra que la base gasto en consumo domina en el sistema tributario chileno y que le ha dado más estabilidad a la recaudación en el tiempo. Se debe indicar que la recaudación de las bebidas alcohólicas y analcohólicas se encuentra registrada en el IVA.

(iii) Productos específicos: contiene la recaudación del impuesto a los tabacos, cigarros y cigarrillos, y del impuesto sobre los combustibles. Su participación en la recaudación total ha sido decreciente en el tiempo, particularmente por la recaudación proveniente del impuesto a los combustibles, debido especialmente a rebajas transitorias en la tasa del impuesto a la gasolina y a los mecanismos de estabilización del precio de los combustibles. La recaudación de los impuestos a los tabacos, cigarros y cigarrillos muestra una participación ligeramente decreciente con respecto al promedio de los impuestos, pero mayor a la tasa de crecimiento del PIB real.

(iv) Actos jurídicos: su participación en la recaudación tributaria muestra una caída en el tiempo, lo cual se explica por la eliminación del impuesto al cheque y al uso de las tarjetas de crédito, además de la disminución transitoria de la tasa del impuesto al crédito. Su recaudación real disminuyó en 50% entre 2001 y 2010.

(v) Comercio exterior: su participación disminuye sostenidamente en el tiempo, incluso la recaudación decreció en términos absolutos en un 60% entre 2001 y 2010. Este será un resultado permanente, que tiene su origen en el proceso de apertura de la economía chilena al exterior, rebaja importante de los aranceles, y que ha sido reforzado por la firma de los tratados preferenciales de comercio (TPC), que lleva a cero los aranceles sobre muchos productos importados desde los países firmantes de estos TPC. La recaudación en el futuro corresponderá a las importaciones realizadas de países sin TPC, pagando la tasa general que hoy es de un 6%, y las sobretasas arancelarias en los casos de *dumping* deprecatorio. Recientemente hubo un proyecto de reforma tributaria en el Congreso Nacional que proponía eliminar la tasa arancelaria, dejándola en 0%.

(vi) Otros impuestos, tales como: herencias y donaciones, patentes de minas, juegos de azar, etc. Su participación es baja y ha permanecido constante la mayor parte del tiempo.

(vii) I.T.N.: los ingresos tributarios netos crecieron 1,8 veces entre 2001 y 2010. Este aumento superó la variación del PIB, que alcanzó a 1,4 veces en el mismo período de tiempo. Estos ingresos tributarios no incluyen los impuestos

de beneficio municipal, los cuales alcanzan alrededor de 1,5% del PIB, ni los impuestos de Codelco (primera categoría, tasa adicional y *royalty*). Estos últimos ingresos son muy variables, representaron un 0,0% en 2001-2002 y un 14,7% el año 2006, en tanto que el promedio del período alcanzó a 5,4%, de los I. T. N.

El sistema tributario chileno ha sido impactado en forma importante por la globalización y la internacionalización de la economía. En la actualidad, un país al diseñar su sistema tributario deberá tener muy en cuenta el sistema de los otros países, pues los países están usando en forma apreciable los sistemas tributarios como herramienta para competir (competencia tributaria) en los mercados globales.

En Chile esto se ha manifestado en el proceso de desgravación arancelaria (baja unilateral del arancel y Tratados Preferenciales de Comercio), los acuerdos para eliminar la doble tributación internacional, la incorporación del IVA en sustitución del impuesto a la compra-venta, la invariabilidad tributaria en el impuesto a la renta, la reducción en el número de impuestos aplicados, la eliminación del impuesto a las sociedades anónimas y encomandita por acciones, y la relevancia que tomaron los impuestos indirectos por sobre los directos.

Por su parte, la globalización tiene efectos que deberían ser tomados en cuenta al formular la política tributaria de un país: los impuestos pueden afectar los costos de producir los bienes y servicios, cambiar la competitividad internacional relativa de algunos sectores y provocar cambios estructurales; a su vez, el impuesto personal a la renta puede influenciar a los trabajadores que ganan altos ingresos a elegir en qué país trabajar; el impuesto sobre el ingreso de las empresas puede influenciar la decisión de ubicación de las fábricas y oficinas; los países que ignoran la presión de la globalización es probable que crezcan más lentamente; y la traslación en la estructura tributaria desde una base móvil como el ingreso hacia una base menos móvil, como el gasto en consumo, reducirán su progresividad. Sin embargo, en la práctica no solo debe mirarse la manera como se recauda, sino también la forma como el gobierno gasta estos recursos. La acción redistributiva del Estado depende de ambos elementos. Además, la globalización puede aumentar las oportunidades para la elusión y la evasión tributaria. Por ejemplo, la movilidad del capital en las bases del Impuesto a la Renta.

Cuadro N°1: Recaudación tributaria por impuesto sobre el total (porcentajes y variación)

Impuestos	2001	Promedio 2010/2001	2010	2001-2010
Renta	27,8	36,0	40,2	2,6
Valor Agregado	48,4	48,0	47,8	1,8
Productos Específicos	12,5	9,6	8,9	1,3
-Tabacos	4,2	3,6	3,7	1,6
-Combustibles	8,3	6,0	5,2	1,1
Actos Jurídicos	4,1	3,1	1,1	(0,5)
Comercio Exterior	7,0	2,8	1,5	(0,4)
Otros	0,2	0,5	0,5	4,9
I. T. N.	100,0	100,0	100,0	1,8
P. I. B.				1,4

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001-2010, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

A continuación, se detallan las características básicas del sistema tributario chileno:

- Primero, en relación a su base. Chile usa una mezcla de bases impositivas: ingreso y gasto en consumo a nivel fiscal y a nivel municipal se usa como base ciertas formas de riqueza (bienes raíces y vehículos). La importancia relativa de cada una de las bases desde la perspectiva de la recaudación producida es la siguiente: la base gasto en consumo general produce el 48% de la recaudación tributaria total, la base gasto en consumos específicos entrega el 16% de la recaudación tributaria total, y la base ingreso genera el 36% de la recaudación tributaria total. La base del Impuesto a la Renta se ha ido transformando en un híbrido de base ingreso y base gasto en consumo, al generar incentivos al ahorro y la inversión, y permitir el pago diferido del Impuesto a la Renta. Dada estas relaciones se puede entender por qué el sistema tributario chileno ha sido calificado como ligeramente regresivo (Engel, Galetovic y Raddatz, 1999).
- Segundo, en relación a las tasas: el impuesto al gasto en consumo, tanto general como específico, aplican tasas porcentuales parejas, con la excepción del impuesto a los combustibles, cuya tasa es unitaria (medida en unidades tributarias mensuales por unidad de producto). El impuesto al ingreso de las personas (impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario) aplica una estructura de tasas progresivas.

- Tercero, en relación a las erosiones tributarias: todos los impuestos del sistema tributario chileno presentan erosiones tributarias, aunque las erosiones del Impuesto a la Renta superan por bastante a las del IVA.

Las erosiones corresponden a las excepciones, exenciones, franquicias, diferimiento del pago de los impuestos, etc. Estas erosiones son denominadas gastos tributarios en la información del Ministerio de Hacienda y son estimados por el Servicio de Impuestos Internos (SII). En el Cuadro N° 2 se presenta la información estimada para el año 2012 por el SII. En el capítulo anterior de este libro, se presentan las reformas propuestas a estos gastos tributarios y su efecto en la recaudación tributaria.

Los gastos tributarios del IVA estimados por el SII para el año 2012 alcanzan a US\$ 1.840 millones, lo que equivale a un 0,7% del PIB y a un 19,4% del total de gastos tributarios estimados por el SII. Los gastos tributarios del Impuesto a la Renta corresponden a US\$ 7.648 millones u 80,6% del total de gastos tributarios.

Los gastos tributarios del IVA son crecientes en monto absoluto en el tiempo. Resultan más relevantes las exenciones y hechos no gravados, que representan 53,6% del total. Dentro de estas, las más importantes son salud y educación, que representan un 78,6%. Luego, siguen los créditos, con un 46,4% del total. El componente más relevante corresponde al crédito especial a la construcción de vivienda, con un 58,9%.

Cuadro N°2: Gastos tributarios IVA, año 2012 (millones de dólares y porcentajes)

Componentes	US\$	% del total	% del PIB
1. Exenciones y hechos no gravados	986	53,6	0,37
-Salud	425	23,1	0,16
-Educación	350	19,0	0,13
2. Créditos	854	46,4	0,32
-Crédito especial por construcción de viviendas	503	27,3	0,19
IVA	1.840	100,0	0,69

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público, año 2012.

2. Características básicas de los impuestos indirectos analizados

En esta sección del trabajo se presentan las características de los impuestos indirectos sobre los que se presentarán propuestas de reformas. Los aspectos considerados son: la base (la cosa o el hecho gravado por el impuesto), la tasa (la porción de la base que el Estado toma para él desde cada contribuyente) y las erosiones (descuentos permanentes o transitorios que se puede realizar de la base o de la tasa de un impuesto).

2.1 Impuesto al Valor Agregado

Es un IVA tipo consumo, por lo tanto, su base corresponde a los ingresos brutos menos el valor de todas las adquisiciones de productos intermedios, así como también de los gastos de capital. Es decir, a nivel macroeconómico la base excluye la depreciación y la inversión neta. Por lo tanto, el IVA grava el componente consumo de las cuentas nacionales, por ello se dice que es un impuesto procrecimiento económico, pues no grava ni el ahorro ni la inversión.

El IVA es un impuesto de etapa múltiple, pues se aplica sobre el valor agregado en cada etapa del proceso de la producción y la distribución. Es más eficiente que el impuesto a la compra-venta al cual sustituyó. Este último era un impuesto multifásico en cascada, que se aplicaba sobre la totalidad de las transacciones realizadas, es decir, se aplicaba la tasa cada vez que el producto pasaba por una transacción de compra-venta. Producía efecto piramidación (se pagaba impuesto sobre impuesto) e integración vertical de las empresas (incentivaba la adquisición de empresas que le proveían insumos para la fabricación del producto para evitar el pago del impuesto a las ventas en los insumos utilizados), los que producen ineficiencia en la asignación de los recursos. El IVA es un impuesto que no produce ambos efectos.

El IVA se recauda en Chile por el método de factura. Es decir, el IVA pagado en las etapas previas del proceso productivo se descuenta en la nueva etapa solo en la medida que pueda ser respaldado por la factura correspondiente. Este es un mecanismo que ayuda a controlar la evasión, la hace más difícil, pues requiere que todos los empresarios en la cadena producción-distribución deban ponerse de acuerdo para realizar una evasión que sea difícil de detectar.

El IVA en Chile aplica una tasa pareja y *ad-valorem* de magnitud 19%. Esta es la tasa general doméstica (grava el valor agregado producido en Chile) y la tasa general de importaciones (grava el valor agregado producido fuera de Chile y que es incorporado al país vía importaciones). Es decir, en Chile se grava a la misma tasa tanto el valor agregado doméstico como el extranjero, no hay discriminación impositiva entre el valor agregado de origen nacional e internacional.

Esto colabora con la equidad, la eficiencia, la simplicidad, la reducción de los costos de administración y cumplimiento.

El IVA actualmente es complementado con sobretasas impositivas, denominado IVA de tasas especiales, aplicadas sobre ciertos productos, tales como: alcohol, bebidas analcohólicas y bienes de consumo suntuario. Se trata de productos cuyo consumo se podría calificar como no meritorio, y otros, como bienes de consumo de lujo.

El impuesto especial sobre los bienes de consumo suntuario tendría por objetivo dar progresividad al IVA, el cual es calificado como regresivo cuando su recaudación se la expresa como fracción del ingreso de los consumidores. Los siguientes productos están sujetos a un impuesto adicional de tasa 15%: artículos de oro, platino y marfil; joyas, piedras preciosas naturales o sintéticas; pieles finas, manufacturadas o no; alfombras finas y tapices finos; yates; vehículos casa-rodantes auto-propulsados; conservas de caviar y sus sucedáneos; y armas de aire o gas comprimido, sus accesorios y proyectiles, con excepción de las de caza submarina. Se agrega un impuesto adicional de tasa 50% sobre los artículos de pirotecnia, tales como fuegos artificiales, petardos y similares, excepto los de uso industrial, minero o agrícola o de señalización luminosa. Este es un producto que en ciertas celebraciones públicas se asocia con niños quemados, por lo tanto, genera externalidades negativas que se intenta corregir con esta sobretasa, aunque el impuesto correcto sería uno por unidades consumidas.

El impuesto adicional a las bebidas alcohólicas es de tasa *ad-valorem* y se aplica sobre la misma base imponible que la del IVA. Se hace una diferencia en dos grupos según la graduación alcohólica de los productos alcohólicos. Se grava con tasa 27% los siguientes productos alcohólicos: licores, pisco, whisky, aguardientes y destilados, incluyendo los vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth. Se grava con tasa 15% los siguientes productos: vinos destinados al consumo, comprendidos los vinos gasificados, los espumosos o champaña, los generosos o asoleados, chichas y sidras destinadas al consumo, cualquiera sea su envase, cervezas y otras bebidas alcohólicas, cualquiera sea su tipo, calidad o denominación.

El impuesto a las bebidas analcohólicas es de tasa *ad-valorem* y se aplica sobre la misma base imponible que la del IVA. La tasa es de valor 13% y se aplica sobre las bebidas analcohólicas, naturales o artificiales, jarabes y en general cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para preparar bebidas similares. Además grava las aguas minerales o termales a las cuales se les haya adicionado colorante, sabor o edulcorantes.

El IVA no presenta tasas impositivas diferenciadas en el rango de valores mayor a 0% y menor a 19%, lo que cuando ocurre genera oportunidades para una mayor evasión. Argumentos a favor y en contra de una tasa reducida son:

(i) Por razones de tipo redistributivo se justificaría una tasa menor sobre bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas o esenciales, por ejemplo, alimentación y vestuario básico. El argumento opuesto es que este beneficio estaría disponible para todos los consumidores, pobres y ricos, y además crearía oportunidades para la evasión disfrazando actividades como alimentación y vestuario. Por lo tanto, se recomienda como una mejor solución otorgar un subsidio focalizado en los más necesitados.

(ii) Para corregir una externalidad tecnológica positiva, por ejemplo, poner una tasa menor sobre aparatos que ahorran en el consumo de energía. El contraargumento es que el IVA no es un impuesto que garantice que la rebaja de tasa lleve los costos del productor al nivel de los costos marginales sociales. Al abaratar el producto puede inducir a una mayor compra de ellos y a una mayor emisión de CO₂.

(iii) Para incentivar el consumo de bienes meritorios, se propone no gravar los bienes meritorios, tales como: salud, educación, vivienda, eventos de música y cultura, libros y periódicos. Los individuos deben consumir de estos bienes para tener un adecuado proceso de desarrollo de vida. Dado que las familias de más alto nivel de ingreso son las que tienden a consumir más bienes meritorios, no es lo más apropiado abaratar estos bienes. Debería hacerse a través de un subsidio focalizado.

(iv) Para incentivar el trabajo y desalentar el ocio. El argumento señala que se debiera aplicar tasas más bajas para ítems relacionados con el trabajo (locomoción) y tasas más altas para ítems relacionados con el ocio (recreación). En la literatura se manifiestan dudas respecto de que no es seguro que las ganancias potenciales de eficiencia de diferenciar las tasas del IVA compensen los costos de la mayor complejidad y la ventaja de una tasa única.

(v) Para incentivar el empleo de trabajadores de baja calificación. En algunos países se incentiva ciertos sectores que emplean mano de obra de menor calificación, como: hoteles, bares y restaurantes. Se estima que sería más eficiente para alcanzar este objetivo las reformas al mercado laboral.

En resumen, para cada uno de los argumentos a favor de diferenciar las tasas del IVA existen argumentos atendibles que recomiendan no hacerlo. El más importante es evitar las tasas diferenciadas para no abrir la posibilidad de la evasión. Además, existen instrumentos alternativos, como subsidios focalizados, que aparecen como más efectivos para lograr los mismos objetivos que se quisieran fomentar a través de una menor tasa de IVA.

El IVA en Chile presenta también erosiones tributarias en la forma de exenciones, las cuales se encuentran contenidas en los artículos 12 y 13 del D. L. N° 825. Ejemplos importantes de estas exenciones son: los ingresos percibidos por concepto de entradas a los siguientes espectáculos y reuniones: artísticos, cien-

tíficos o culturales, teatrales, musicales, poéticos, de danza y canto; las especies exportadas; los fletes marítimos fluviales, lacustres, aéreos y terrestres del exterior a Chile, y viceversa, y los pasajes internacionales; los intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros y de créditos de cualquier naturaleza, incluidas las comisiones que correspondan, avales o fianzas otorgados por instituciones financieras; el arrendamiento de inmuebles; las empresas navieras, aéreas, ferroviarias y de movilización urbana, interurbana, interprovincial y rural, solo respecto de los ingresos provenientes del transporte de pasajeros; los establecimientos de educación; los hospitales, dependientes del Estado o de las universidades reconocidas por este, etc. Las actividades económicas y las instituciones exentas del IVA, solo lo están respecto del valor agregado generado por ellas. No pueden descontar el IVA cancelado por los recursos utilizados por ellas como sí lo hacen los no exentos.

El IVA en Chile presenta erosiones tributarias en la forma de créditos al IVA determinado. Es el caso del crédito con carácter especial concedido a las empresas constructoras, artículo 21 D. L. 825, Ley 18.630 y Ley 20.259. Esta última norma señala que tendrán derecho al crédito especial de 65% de los débitos, aquellas empresas constructoras que vendan bienes corporales inmuebles para habitación, cuyo valor no exceda de 4.500 UF con un tope que no exceda de 225 UF por vivienda, y en los contratos generales de construcción que no sean por administración, con igual tope por vivienda. Quienes argumentan a favor de este beneficio señalan que se justifica como una manera de potenciar su capacidad generadora de puestos de trabajo, de garantizar la construcción de viviendas sociales y de no afectar el precio final de venta de los inmuebles. Lo anterior se complementa con la exención del IVA al arrendamiento de inmuebles. Se exceptúa el arrendamiento de inmuebles amoblados.

También existen créditos del impuesto a los combustibles ejercidos en el IVA:

- El primero corresponde al señalado en el artículo 7° de la Ley 18.502, que establece un sistema de recuperación a través del IVA del impuesto al petróleo diesel soportado en su adquisición cuando este no ha sido destinado a vehículos que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general. Es decir, la exención del impuesto específico al petróleo diesel de consumo no vehicular.
- El segundo corresponde al señalado en el artículo 2° de la Ley 19.764, que establece que las empresas de carga podrán recuperar un porcentaje de las sumas pagadas de impuesto específico al petróleo diesel del débito fiscal respectivo en la declaración mensual de IVA. De acuerdo con la Ley N° 20.561 este beneficio y su nueva forma de cálculo fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2012.

En Chile no se aplica el concepto técnico conocido con el nombre de IVA tasa cero y se confunde con el concepto exención del IVA. Un producto acogido al concepto IVA tasa cero significa que está integrado al tratamiento general del IVA. Por lo tanto, no paga IVA en la etapa final de la cadena producción-distribución, pero sí tiene derecho a recuperar el IVA cancelado sobre los insumos empleados en las etapas previas. Por el contrario, la exención significa que el producto no paga IVA en su etapa final, pero no da derecho a recuperar el IVA pagado sobre los recursos empleados en las etapas previas.

Un caso especial es el tratamiento que reciben las exportaciones, las cuales figuran dentro de las exenciones del IVA. Pero, adicionalmente a la exención, se establece que se devuelve el IVA a los exportadores, que pagaron en los insumos utilizados en la fabricación del producto exportado. La devolución del IVA a las exportaciones sigue las instrucciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Chile no exporta impuestos indirectos, por lo tanto, devuelve a sus exportadores los impuestos indirectos que pagaron en la generación de estos bienes. En el país de destino de nuestras exportaciones se le coloca la tasa de IVA de este. Existe un trato recíproco a nivel internacional para nuestras importaciones, es decir, estas llegan a Chile sin IVA y al pasar por Aduana se le aplica la tasa del 19%. Así se evita la piramidación de impuestos y el trato impositivo discriminatorio de los valores agregados generados en distintos países.

2.2 Impuestos a los actos jurídicos

El componente más importante del impuesto a los actos jurídicos es el impuesto al crédito. La base de este impuesto es la magnitud del crédito y la tasa es igual a 0,05% mensual hasta un máximo de 0,6%. Mirado en forma independiente del resto del sistema tributario resulta un impuesto difícil de justificar. Sin embargo, dado que los servicios financieros se encuentran exentos del IVA, por las dificultades que existen de incorporar a este sector en el sistema general del IVA, el impuesto al crédito puede actuar como un sustituto del IVA. Por lo tanto, mientras los servicios financieros no se incorporen al régimen del IVA no se debería eliminar el impuesto al crédito. Este impuesto no da derecho a crédito en el IVA a las empresas que solicitan crédito. Por otro lado, al incorporar los servicios financieros al IVA habría que revisar la continuidad del impuesto al crédito. Es importante señalar que ningún país hasta ahora ha incorporado los servicios financieros al régimen del IVA. Lo que hay son países que dejaron a las instituciones financieras en el régimen de la tasa cero del IVA o quedaron exentas del IVA.

Los servicios financieros están generalmente exentos del IVA, debido principalmente a las dificultades técnicas en la determinación de la base del impuesto. El IVA debería ser fijado sobre el servicio de intermediación, el cual refleja el valor agregado creado por la institución financiera. Un IVA sobre los servicios

financieros mejoraría la eficiencia, pero también puede conducir a costos altos de cumplimiento tributario y administración.

La exención causa un quiebre en la cadena del IVA, lo que significa que las instituciones financieras incurren en cantidades apreciables de IVA pagado sobre sus insumos, pero que no lo pueden recuperar en la medida que no pueden cargar el IVA en sus ventas de servicios (IVA irrecuperable).

Otra interpretación que se encontró en la literatura es considerar el impuesto al crédito como un impuesto a las transacciones financieras. Su justificación estaría dada por el cobro de una externalidad negativa producida por las actividades financieras. Se señala que las grandes crisis económicas internacionales han sido producidas por el sector financiero y sería justo que contribuyeran al financiamiento de los costos de estas crisis. Este tipo de impuesto se ha discutido, pero no existen experiencias de su uso y, además, encuentran problemas asociados a la globalización de las actividades financieras.

2.3 Impuesto específico sobre los combustibles

El impuesto a los combustibles que rige actualmente en nuestro país fue establecido en la Ley N° 18.502, publicada el 3 de abril de 1986. El artículo primero de esta ley fija un impuesto específico sobre el consumo vehicular de gas natural comprimido y gas licuado de petróleo. La tasa de este impuesto se determina en UTM (unidades tributarias mensuales) por cada mil metros cúbicos del producto, UTM / KM³, en el caso del gas natural comprimido y en UTM por cada metro cúbico del producto, UTM / M³, en el caso del gas licuado de petróleo. La citada ley establece que la tasa para el gas natural comprimido será de 1,93 UTM / KM³ y para el gas licuado de petróleo será de 1,40 UTM / M³. Este impuesto no será base imponible para el Impuesto al Valor Agregado, es decir, no se permite efecto piramidación entre ambos impuestos o pagar impuesto sobre impuesto.

El artículo sexto de esta ley fija un impuesto específico sobre las gasolinas automotrices y el petróleo diesel. La incidencia estatutaria recaerá en el productor o importador de estos productos. La tasa de estos impuestos específicos se fija en UTM por metro cúbico del producto, UTM / M³. Estas tasas han variado bastante a través del tiempo, ya sea porque se ha requerido aumentar la recaudación de ingresos o para atenuar los incrementos en los precios de estos productos, debido al aumento internacional del precio del petróleo crudo, la materia prima de la cual se extraen estos productos. En la actualidad, las tasas son de 1,5 UTM / M³ para el petróleo diesel y de 6 UTM/M³ para las gasolinas automotrices. La tasa está fijada como una cierta cantidad de pesos reales por metro cúbico de cada combustible derivado del petróleo. Es decir, la tasa de estos impuestos se ha establecido de manera de proteger la recaudación del efecto de la inflación. Estos impuestos no constituirán base imponible del Impuesto al Valor Agregado en la

importación, en ninguna etapa de la producción o distribución ni en la venta al consumidor de las gasolinas automotrices y del petróleo diesel.

El artículo séptimo de esta ley facultó al Presidente de la República para que estableciera para las empresas afectas al Impuesto al Valor Agregado y para las empresas constructoras —que usen petróleo diesel, que no esté destinado a vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general—, la recuperación del impuesto de esta ley soportado en la adquisición de dicho producto, como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado determinado por el período tributario correspondiente o mediante su devolución. Aquí se encuentra establecida la exención del petróleo diesel de consumo no vehicular del Impuesto Específico a los Combustibles. No pueden acogerse a esta modalidad de recuperación del impuesto, las empresas de transporte terrestre y las que utilicen vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas respecto del consumo de petróleo diesel efectuado en ellos. Esto establece que el petróleo diesel de consumo vehicular está afecto al Impuesto Específico a los Combustibles.

En el artículo 2º, la Ley N° 19.764 estableció un mecanismo especial de recuperación parcial del impuesto específico al petróleo diesel para las empresas de transporte. El porcentaje de recuperación ha sido cambiado en el tiempo en varias ocasiones, y se encuentra en aplicación hasta fines de 2012. Esta es una erosión del Impuesto Específico a los Combustibles. También se hará notar que en el artículo 1º de esta misma ley, se determinó que las empresas de transporte de pasajeros que prestan servicios de transporte público rural, interurbano o internacional, podrán recuperar un porcentaje de las sumas pagadas por dichos vehículos, por concepto de peajes en las correspondientes plazas interurbanas, a las concesionarias de las obras públicas viales otorgadas en concesión.

2.4 Impuesto a los tabacos, cigarros y cigarrillos

El Decreto Ley N° 828 establece la tributación del tabaco en forma diferenciada según el tipo de producto. Respecto de la base, señala que en cada caso esta corresponderá al precio de venta al consumidor, incluido impuestos, de cada paquete, caja o envoltorio. En cuanto a las tasas, estas se diferencian según producto de la siguiente manera: primero, los cigarros puros pagarán un impuesto *ad-valorem* de tasa 52,6%. Segundo, los cigarrillos pagarán una tasa compuesta de dos elementos: un impuesto unitario específico equivalente a 0,0000675 unidades tributarias mensuales (equivalía a alrededor de \$ 50 por cajetilla al momento de su instauración) por cada cigarrillo que contenga y un impuesto *ad-valorem* de 62,3%. Tercero, el tabaco elaborado, sea en hebra, tableta, pasta o cuerdas, granulados, picadura o pulverizado, pagarán un impuesto *ad-valorem* de tasa 59,7%.

El artículo 7^o fija la definición de paquete (cajetilla) de cigarrillos: “conjunto de cigarrillo que no excede de 20 unidades, ni pese, incluso la envoltura, más de cien gramos”.

El artículo 13^o, al igual que en el caso de los otros productos e impuestos indirectos tratados, declara exentas del impuesto las exportaciones de cigarros, cigarrillos y tabacos efectuadas por el fabricante nacional.

3. Impuestos recaudadores versus impuestos reguladores

En esta sección se plantea la discusión conceptual entre los impuestos que se usan para recaudar recursos para financiar el gasto fiscal y los impuestos que se usan para corregir imperfecciones de mercado, conocidas como deseconomías externas o externalidades negativas. La discusión se relaciona con las recomendaciones de tributación óptima.

El objetivo más importante de los impuestos es producir recursos para el financiamiento de los gastos presupuestarios del gobierno, con la excepción de un impuesto prohibitivo que no produce recaudación, pero que hace imposible la realización de una actividad económica (caso extremo de un impuesto regulador). Actualmente, todos los impuestos del sistema tributario chileno se encuentran establecidos con un propósito fundamentalmente recaudador.

Sin embargo, así como algunos impuestos se usan para recaudar los ingresos requeridos para financiar el gasto público, otros pueden ser utilizados para regular ineficiencias del mercado, como las deseconomías externas. Para entender las propuestas de reforma tributaria que se exponen en este documento es necesario conocer y aceptar esta clasificación de los impuestos. La teoría de la tributación óptima entrega requisitos que deberían cumplir tanto los impuestos recaudadores como los reguladores para cumplir su objetivo.

Los impuestos recaudadores cumplen el propósito de reunir la cantidad de recursos necesarios para financiar el gasto establecido en el presupuesto público. Los impuestos recaudadores más conocidos en la práctica son: el impuesto sobre el ingreso (o a la renta) y el impuesto sobre el gasto en consumo. Una tercera alternativa impositiva recaudadora es la riqueza, sin embargo, esta presenta en la práctica serios problemas de evasión, por lo cual se descarta. A veces se grava ciertas formas de riqueza como la posesión de un bien raíz o de un vehículo.

Se recomienda aplicar un impuesto progresivo sobre el ingreso cuando se desea que su recaudación contribuya a una distribución más igualitaria del ingreso, junto con el gasto o uso de estos recursos, focalizado en ayudar a los más necesitados. Esto requiere de una estructura progresiva de tasas impositivas, y además, que la base no contenga erosiones. Este impuesto desincentiva el ahorro y la inversión. Para aminorar este efecto se le introducen erosiones en la

base, en la forma de incentivos al ahorro y la inversión, lo cual reduce la equidad horizontal y vertical del impuesto.

Se recomienda aplicar un impuesto al gasto cuando se desea tener un impuesto que no desincentive el ahorro y la inversión, es decir, disponer de un sistema tributario que sea neutral o amigable con el crecimiento económico. Como los contribuyentes de alto nivel de ingreso consumen en términos absolutos más que los de menores ingresos, entonces la redistribución del bienestar económico se puede alcanzar focalizando el gasto de estos recursos en los más necesitados.

De acuerdo con las recomendaciones de la tributación óptima, un impuesto recaudador debería cumplir los siguientes requisitos:

- Primero, y lo más importante, el impuesto recaudador debe proveer la cantidad de recursos demandada por el Estado para financiar el gasto presupuestario.
- Segundo, la base del impuesto recaudador debe ser amplia o grande, de manera que para obtener una recaudación de un monto dado se utilice una tasa impositiva de magnitud reducida. Estos impuestos gravan todos los bienes y servicios o todos los ingresos, es decir, mercados perfectos e imperfectos. Al gravar los mercados perfectos, el impuesto introducirá pérdida de eficiencia en el uso de los recursos. La magnitud de esta pérdida de eficiencia o costo se relaciona exponencialmente con la magnitud de la tasa del impuesto. Por lo tanto, la minimización de la pérdida de eficiencia se alcanza colocando impuestos recaudadores de base amplia para aplicar una tasa impositiva de nivel pequeño para obtener la recaudación tributaria meta. Para que la base sea realmente amplia, se debería minimizar la introducción de erosiones en ella, tales como: exenciones, excepciones, deducciones, franquicias, diferimientos, etc. Las erosiones de la base atentan además contra la equidad horizontal y vertical del impuesto.
- Tercero, idealmente la base del sistema tributario recaudador debería ser única, o descansar en la aplicación de un solo impuesto para cumplir con el objetivo. Cuando se mezclan bases puede ocurrir que haya imposiciones dobles o múltiples de un mismo recurso, lo cual genera ineficiencia e inequidad. No obstante, a veces mezclar dos bases puede ser una política para enfrentar la evasión tributaria, lo que contribuiría a la equidad.
- Cuarto, para un mismo monto a recaudar, la tasa del impuesto recaudador debe ser baja. Según el argumento de la curva de Laffer es posible conseguir ciertos niveles de recaudación tributaria con dos niveles de tasas impositivas diferentes, una tasa alta y otra baja. Para reducir la pérdida de eficiencia producida por el impuesto, se debe escoger la tasa menor compatible para lograr la recaudación meta.

- Quinto, cuando el impuesto recaudador aplica el principio de la equidad horizontal, la tasa del impuesto debe ser pareja, para minimizar las distorsiones de precios relativos de la economía y la correspondiente pérdida de eficiencia. Además, la tasa pareja disminuye las posibilidades de la corrupción, al gravarse todo por igual y no tener sentido solicitar el favor de tasas diferenciadas. En el caso del impuesto recaudador no debe usarse tasas diferenciadas para corregir externalidades tecnológicas. Para alcanzar este propósito están los impuestos reguladores y los subsidios focalizados. Cuando un impuesto recaudador aplica el principio de equidad vertical, tendrá una estructura de tasas impositivas progresivas, es decir, las tasas marginales del impuesto se incrementarán a medida que aumente la magnitud de la base del impuesto (impuesto sobre el ingreso personal o el impuesto progresivo sobre el gasto personal en consumo).

Los impuestos reguladores cumplen el propósito de corregir o eliminar la distorsión en la asignación de recursos que producen las deseconomías externas o externalidades negativas presentes en algunos mercados. La teoría económica plantea que el impuesto debiera gravar directamente el elemento o componente de un producto que origina la deseconomía externa (por ejemplo, el gramo de alcohol puro en las bebidas alcohólicas). Cuando ello no es posible, porque los causantes de la externalidad negativa son varios, entonces se debiera gravar el producto en que están insertos estos componentes dañinos (por ejemplo, el caso de los cigarrillos). Muchos de estos elementos generan en sus consumidores el fenómeno de la adicción, lo cual produce que las funciones de demanda-precio por los productos sean bastante inelásticas a las variaciones del precio. Esto produce en la práctica que las autoridades tributarias observen que las bases no cambian mucho cuando se suben los impuestos, y además, alcancen importantes incrementos en recaudación. En los hechos, esto se traduce en que estos impuestos terminan siendo usados principalmente por su impacto en la recaudación y no por sus efectos reguladores. Por lo tanto, un problema de los impuestos reguladores es que producen recaudación en tanto que las autoridades pasan a considerar estos recursos como fuente permanente de financiamiento del gasto presupuestario. La solución pasaría por separar claramente los ingresos producidos por los impuestos recaudadores de aquellos generados por los impuestos reguladores. Los impuestos reguladores deberían establecerse en un nivel relacionado con la externalidad asociada, esto es, los costos de las soluciones a los daños y perjuicios producidos por las deseconomías externas. Si por alguna razón la externalidad negativa desaparece, el impuesto regulador también debería desaparecer. Si los daños crecen a través del tiempo, la tasa del impuesto también debería aumentar. Si los daños decrecen en el tiempo, por efecto de la aplicación de alguna política complementaria con el impuesto, la tasa de este debería disminuir.

De acuerdo con las recomendaciones de la tributación óptima un impuesto regulador debería cumplir los siguientes requisitos:

- Primero, el objetivo fundamental es corregir la distorsión del mercado producida por las deseconomías externas. La recaudación obtenida es de importancia secundaria.
- Segundo, la base de los impuestos reguladores es múltiple, puesto que en la práctica habrá tantas bases como productos asociados con la generación de una gran variedad de externalidades negativas. Por ejemplo, las derivadas del consumo de productos del tabaco, o de combustibles fósiles, o de desechos de productos contaminantes, etc.
- Tercero, la base es angosta o estrecha, pues se grava solo los componentes o los productos responsables de las externalidades negativas.
- Cuarto, dado que la función demanda-precio de estos productos es muy inelástica, existe una alta probabilidad de que la tasa del impuesto deba ser grande para que se logre resolver la ineficiencia en el uso de los recursos.
- Quinto, las tasas de los diferentes casos de externalidades negativas deberán ser diferenciadas y ello debe hacerse en directa relación con la magnitud de los daños y perjuicios producidos en cada situación.

Como podemos ver, las recomendaciones de la tributación óptima difieren notablemente cuando se está pensando en diseñar impuestos reguladores versus un impuesto recaudador.

4. Requisitos que deben cumplir los impuestos indirectos para generar un “buen” sistema tributario

En esta sección se enumeran y explican los requisitos que deben satisfacer los impuestos indirectos para dar origen a un buen sistema tributario. Por lo tanto, corresponden a características que deben estar presentes al proponer y realizar reformas tributarias. Las reformas deben buscar alcanzar estos propósitos para mejorar el sistema tributario vigente.

Un primer requisito es la equidad. Este señala que cada contribuyente debe pagar impuestos en directa relación a su capacidad de pagar impuestos. Tradicionalmente la variable económica que se usa como indicador de la capacidad de pagar impuestos de un contribuyente es su nivel de ingreso, es decir, un impuesto directo. Tras este requisito se encuentra la idea de la función distribución del Estado, es decir, cómo enfrentar apropiadamente el tema de la distribución del ingreso. Para lograr esto se requiere desarrollar una redistribución, tanto del lado de la recaudación de los recursos que financiarán este proceso, así como del lado como se usen o gasten estos recursos. Algunos especialistas enfatizan que

en este proceso redistributivo es más importante el cómo se gasta (focalizando el gasto en los más necesitados) que el cómo se recauda. Sin embargo, esto requiere como mínimo que las personas de mayores niveles de ingreso paguen más impuestos en términos absolutos que las de menores niveles de ingreso. Otros especialistas comparten lo señalado, pero insisten también en producir la redistribución por el lado de la recaudación. Para lograr esto, se requeriría tener un impuesto a la renta (o un impuesto progresivo al gasto en consumo) con una estructura de tasas impositivas progresivas, es decir, que las tasas impositivas porcentuales aumenten en la medida que aumente el nivel de ingreso del contribuyente. Pero esta es solo una condición necesaria y no suficiente. Adicionalmente se requiere que este impuesto a la renta no presente erosiones en su base, pues estas pueden distorsionar totalmente la idea de que el que gane más pague proporcionalmente más impuestos. Obviamente, los impuestos indirectos que tenemos en Chile no son progresivos respecto del ingreso, pero sí resulta que los individuos de más alto nivel de ingreso pagan más impuestos en términos absolutos que los de menor nivel de ingreso. Por lo tanto, para que la redistribución sea la requerida, se necesita focalizar el gasto social en los más pobres. No obstante lo señalado, vale la pena indicar que existe la posibilidad teórica de aplicar un impuesto progresivo al gasto en consumo, lo cual permitiría abordar la equidad desde la perspectiva de la base de un impuesto indirecto. Curiosamente, el actual Impuesto Global Complementario chileno tiene muchas semejanzas con esta alternativa impositiva.

Un impuesto recaudador, como un IVA proporcional al gasto en consumo, debería cumplir con la equidad horizontal. Esto es, que cualquiera sea el nivel de gasto en consumo de los contribuyentes, todos paguen por concepto del impuesto la misma fracción de su gasto. En la medida que el IVA presenta erosiones en su base, esto no va ser siempre así. Por ejemplo, como la educación se encuentra exenta del IVA, quien gasta más en educación (todos los niveles de esta) pagará una menor proporción de IVA, por lo que no todos los ciudadanos pagan por concepto de IVA el 19% de su gasto en consumo.

Los impuestos reguladores tienen como objetivo corregir imperfecciones del mercado, por lo que no pueden hacerse cargo de este requisito. Con estos impuestos el principio en aplicación es el que daña paga. El que daña puede ser cualquier individuo, con cualquier capacidad de pago. A veces puede suceder que en la producción de cierta deseconomía externa, quienes la producen son los individuos de mayor capacidad de pago, por lo tanto, ese impuesto regulador será progresivo, como todavía es el caso en Chile (no así en otros países) de las externalidades negativas derivadas del consumo de gasolinas automotrices. Una extraordinaria casualidad.

Un segundo requisito es la neutralidad, es decir, se requiere que los impuestos no distorsionen los precios relativos de las decisiones que toman los agen-

tes económicos para no producir pérdidas de eficiencia en la asignación de los recursos. El único impuesto que cumple este requisito es el Impuesto de Suma Fija, el cual por ser tremendamente inequitativo no se aplica en la práctica.

Los impuestos reguladores se aplican en mercados originalmente distorsionados, en los que hay una pérdida de eficiencia en el uso de los recursos. Por lo tanto, un impuesto regulador ayuda a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando su capacidad de generar incentivos en la conducta de los agentes económicos mediante la modificación de los precios después de su aplicación. Es decir, impuestos reguladores bien aplicados ayudan a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos; así, la no neutralidad de estos impuestos resulta ser positiva para la economía.

Distinto es el caso de un impuesto recaudador que gravará mercados inicialmente distorsionados y otros no distorsionados, creando ineficiencias en estos últimos. Aquí la neutralidad se reemplaza por un requisito más modesto, la minimización de la pérdida de eficiencia producida por la aplicación del impuesto. Esto requiere que la base del impuesto sea amplia, es decir, que no tenga erosiones. Así se puede aplicar una tasa impositiva más baja para obtener una recaudación tributaria dada y minimizar la pérdida de eficiencia. Tampoco debieran usarse tasas diferenciadas, sobre todo con el argumento de ayudar a los más necesitados, porque casi siempre el resultado final es al revés de lo pensado. Esto distorsiona los precios relativos creando ineficiencias e incentivando la evasión. Por ejemplo, cuando el pan estuvo exento de IVA en Chile, nacieron las panaderías que a la vez eran, fiambrerías, rotiserías, heladerías, etc.

Un tercer requisito es la simplicidad de los impuestos. Los textos legales deben ser claros, bien redactados para evitar los vacíos legales y las interpretaciones de los contribuyentes y de la autoridad tributaria. Los trámites, los formularios, la información requerida para declarar, la forma de pagar, etc., deben ser fáciles de cumplir. El logro de este requisito reduce los costos de cumplimiento tributario a los contribuyentes y a las mismas autoridades tributarias. Este es un requisito para los impuestos recaudadores y reguladores.

Un cuarto requisito es la minimización de los costos de administración del sistema tributario, es decir, los costos de recaudación y los costos de fiscalización. Dónde pagar; las fechas de pago; cuánto y cómo paga el Estado a los bancos por recaudar; cuánto gasta el SII, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Tesorería, los Tribunales Tributarios, la policía, en fiscalizar, etc. Esto desvía parte de los recursos recaudados por el Estado para cumplir sus propósitos de cubrir estos gastos administrativos. También este requisito rige para los impuestos recaudadores y reguladores.

Un quinto requisito es que el sistema tributario genere la recaudación tributaria que necesita alcanzar el gobierno para cumplir sus propósitos. Obviamente, este requisito debe satisfacerlo el impuesto recaudador. Sin embargo,

los impuestos reguladores también generan recaudación y, en la mayoría de los casos, estos se aplican en mercados que poseen demandas muy inelásticas al precio. Las autoridades entienden que pueden aplicar tasas impositivas altas para recaudar cantidades apreciables de recursos, pues la cantidad consumida de estos productos varía poco (la base). Así, las autoridades acostumbran usar estos impuestos por un objetivo recaudatorio más que regulatorio. Lo que se debería hacer es descontar desde el impuesto recaudador los ingresos que se obtengan por los impuestos reguladores y hacer el ajuste de tasa correspondiente.

5. Externalidades y tributación de los combustibles

En esta sección se presentarán las externalidades tecnológicas negativas asociadas con el consumo de combustibles fósiles, la tasa de tributación óptima de los combustibles de uso vehicular, la información disponible sobre su medición en Chile y las tasas de tributación a nivel internacional, particularmente en los países de la OCDE.

Los impuestos regulatorios son un mecanismo para conseguir que las actividades generadoras de externalidades negativas internalicen dichos daños en su estructura de costo para promover una eficiente asignación de los recursos. Por lo tanto, es necesario especificar cuáles son estos perjuicios y qué información disponemos sobre ellos y cómo deberían ser enfrentados.

La magnitud del valor económico de las deseconomías externas producida por el consumo de combustibles derivados del petróleo, depende del uso a que estos se destinen. La cantidad de tipos de deseconomías externas generadas se relaciona con el empleo que se le dé a los combustibles. En Chile, se distingue en la ley entre consumo de combustibles realizado por vehículos motorizados que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general (automóviles a gasolina y vehículos de transporte), y el efectuado por las empresas afectas al Impuesto al Valor Agregado y empresas constructoras que usen petróleo diesel (industria, minería y electricidad). Para simplificar la exposición, al consumo de combustibles de los primeros lo denominaremos consumo vehicular y al efectuado por los segundos lo llamaremos consumo no vehicular.

La información disponible indica que el consumo vehicular genera más tipos de deseconomías externas y de mayor valor económico que el consumo no vehicular. En parte debido a esto, el petróleo diesel de consumo vehicular está afecto al Impuesto Específico a los Combustibles (IEC), pero con erosiones, como la del artículo 2º de la Ley N° 19.764. Mientras el petróleo diesel de consumo no vehicular está exento del IEC. En este caso, se cancela el IEC al comprar el producto, pero luego se recupera descontándolo desde el IVA.

Para una adecuada comprensión de las externalidades negativas generadas por el consumo de combustibles, dividimos estas en dos grupos:

- Primero, las externalidades que varían directamente con el combustible usado, tales como: la contaminación global y la contaminación local.

La contaminación global se refiere a las emisiones de dióxido de carbono que producen el gas de efecto invernadero o el cambio climático a nivel mundial. Los principales responsables de la emisión de dióxido de carbono son los países desarrollados, por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea, que han acumulado el 54,5% de las emisiones históricas. Por lo tanto, corresponde que sean los países desarrollados los que deben hacerse cargo de su responsabilidad histórica en las emisiones y tomar las medidas para reducir en forma importante las emisiones de CO₂. Chile no tiene compromisos vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Ha seguido la política de defender su condición de país en desarrollo, por lo tanto, postula la mantención de la diferenciación entre países desarrollados versus en desarrollo. Chile ha insistido en privilegiar una política de reducciones basada en causas comunes pero con compromisos diferenciados.

La contaminación local se refiere a la emisión de contaminantes que afectan el medio ambiente de una ciudad y cuyos efectos dañinos se manifiestan sobre la salud de la población. Por lo tanto, este argumento se aplica sobre los combustibles de uso vehicular y de uso no vehicular. Quienes son partidarios de la exención del IEC para los combustibles de uso no vehicular argumentan que el problema señalado solo sería aplicable en ciudades donde hay saturación del aire con estos contaminantes. Además, se agrega, hay regulaciones cuantitativas para enfrentar la situación. Por lo tanto, no sería eficiente aplicar al mismo tiempo estas regulaciones junto a una corrección vía precios. Si bien este argumento es atendible, pensamos que el IEC es un mejor instrumento para regular esta deseconomía externa, y es lo que se propone en este trabajo. La evidencia internacional indica que hay países que gravan todos los combustibles a una misma tasa impositiva, sin diferencia por el uso. Hay otros países que gravan en forma diferenciada los combustibles: con tasas más altas los de uso vehicular y con tasas más bajas los de uso no vehicular. Finalmente, Chile y Estados Unidos tienen exento del IEC el consumo de petróleo diesel de consumo no vehicular. La recomendación que se entrega en este trabajo es aplicar el IEC a todos los combustibles, pero gravar con tasa diferenciada según uso y valor del daño causado.

- Segundo, las externalidades que varían directamente con la distancia manejada por los automovilistas, tales como: congestión, ruidos molestos y accidentes de tránsito. Como resulta fácil percibir, estas deseconomías externas se relacionan solo con el consumo de combustibles de uso vehicular.

Considerar la división anterior de las externalidades tecnológicas negativas es importante para determinar correctamente el nivel de la tasa

óptima de impuesto para cada uso de los combustibles. Además, esto ayudará a entender por qué la tasa óptima de impuesto sobre el petróleo diesel es menor a la tasa de impuesto sobre la gasolina, a pesar de que por litro de combustible el primero es más contaminante que el segundo.

Actualmente en Chile el IEC se usa con fines de recaudación general. Grava en forma diferenciada la gasolina y el petróleo diesel, cobrando una tasa impositiva menor al diesel. Además, existen otros combustibles fósiles, como: el carbón, la leña, la parafina, etc., que no están afectos al impuesto específico.

La razón por la cual aplicar un Impuesto Específico a los Combustibles se entiende más claramente cuando utilizamos este impuesto como instrumento regulador. Puede emplearse como instrumento que ayude a internalizar los costos producidos por las externalidades negativas asociadas al consumo de combustibles: contaminación, congestión, accidentes, ruidos, daño a la infraestructura y emisiones de dióxido de carbono. También, puede ser utilizado como mecanismo para cobrar por las obras públicas por donde transitan los vehículos que se movilizan sobre la base de combustibles derivados del petróleo y que no están afectos a peajes (una proporción mayoritaria del kilometraje de caminos que hay en Chile). Por ejemplo: puentes, túneles, puertos, aeropuertos, caminos, vías férreas, etc.

Una aclaración importante en lo señalado, es que de acuerdo con la teoría económica el instrumento más eficiente para regular la congestión es un peaje o cobro adicional en los momentos del tiempo en que el fenómeno ocurre. Más aún, se puede cobrar el costo de construcción y de reparación de las obras públicas a través de un valor de peaje general, y la congestión con una tasa adicional de peaje en las horas-problema. Sin embargo, en nuestro país hay muchas obras públicas que no tienen un sistema de cobro por peajes, por no ser eficiente, entonces se puede usar como segunda mejor alternativa el impuesto a los combustibles para cobrar los costos de construcción de la obra pública, los costos de daños y reparaciones y la congestión.

En cuanto a la estimación de las tasas de tributación óptima sobre la gasolina y el petróleo diesel de uso vehicular, existe un estudio reciente realizado para nuestro país, que fue encargado por el gobierno de Chile al Banco Interamericano de Desarrollo, y que fue desarrollado por Ian Parry y Jon Strand (2009). Se utilizaron los resultados del estudio para mostrar lo que debe hacerse en Chile en materia de tributación a los combustibles de uso vehicular. Insistimos en que este trabajo se refiere solo a la tributación de la gasolina para automóviles y petróleo diesel para vehículos de transporte. No considera el petróleo diesel consumido por los buses. Tampoco incluye el petróleo diesel consumido por la industria y la generación de electricidad, pues al momento de la realización del trabajo y hasta el presente año 2012, ambos se encontraban exentos del IEC.

En primer lugar se expondrán las externalidades negativas consideradas en el estudio:

- Primero, efectos en la salud de la población producidos por la contaminación generada por el transporte. La contaminación atmosférica producida por el transporte vehicular genera diversos impactos en la salud de la población. Por ejemplo: en la mortalidad de corto y largo plazo, admisiones hospitalarias, admisión a las salas de urgencia, bronquitis crónica, bronquitis aguda, ataques de asma, días perdidos de trabajo y restricciones al desarrollo de sus actividades.
- Segundo, congestión. Cada vehículo adicional que se incorpora al flujo vehicular aumenta el tiempo de viaje del resto del parque en circulación.
- Tercero, accidentes. Los accidentes vehiculares tienen como consecuencia heridos, tanto fatales como no fatales. Una proporción importante de estos heridos son peatones o ciclistas. Se señala respecto de esta deseconomía externa que el consumo de alcohol excesivo sería una variable explicativa muy importante y, que por lo tanto, lo eficiente sería restringir el consumo de alcohol. Si bien sabemos que en Chile existe esta relación, las estadísticas del año 2009 indican que del total de siniestros del tránsito un 8,2% se relaciona con ebriedad. Del total de fallecidos en estos siniestros un 20,8% se relaciona con alcoholismo, y un 10,7% del total con lesionados.
- Cuarto, daño a la infraestructura. El daño que los vehículos generan a los caminos es una función creciente de su peso. Se estima que el peso de los automóviles por lo general no alcanza el umbral de peso necesario para dañar los caminos, por lo que son los vehículos de transporte de pasajeros y carga los que provocan la totalidad de esta externalidad.
- Quinto, emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Chile no tiene compromisos vinculantes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En el estudio comentado, igual se realizó el ejercicio de considerar dicha externalidad, asumiendo un valor de US\$ 30 por tonelada de CO₂.
- Sexto, ruidos. El ruido generado por el transporte produce una serie de externalidades, afectando por ejemplo el valor de las propiedades cercanas a carreteras.

Las tasas óptimas de impuesto a los combustibles calculadas en el presente trabajo no consideran el cobro por el consumo de capital físico en infraestructura vial urbana e interurbana, es decir, su depreciación y el costo de oportunidad del capital invertido, lo cual se traduciría en que cobrar este costo implicaría aplicar tasas óptimas de mayor nivel, tal vez más cercanas a las del escenario menos conservador.

Los resultados alcanzados por el estudio se muestran en el Cuadro N° 3 siguiente, para dos escenarios diferentes a nivel país. La tasa actual del impuesto a la gasolina (6 UTM por metro cúbico) representó al momento de hacer el cálculo \$ 221 por litro, es decir, alcanzó un 83% del nivel de la tasa óptima en el escenario más conservador y a un 51% en el escenario menos conservador. A su vez, la tasa actual del impuesto al diesel (1,5 UTM por metro cúbico) representó al momento de realizar el cálculo \$ 55 por litro, es decir, alcanzó apenas a un 22% en el escenario más conservador y a un 16% en el escenario menos conservador. Esto indica la existencia de una amplia brecha en la tasa óptima del impuesto a los combustibles de uso vehicular respecto de la tasa que efectivamente se aplica. Al cobrar por todas las deseconomías externas, la tasa de impuesto a cobrar debería ser más alta.

El aporte de cada externalidad negativa a la determinación de la tasa óptima del Impuesto Específico a los Combustibles, medido en pesos (\$) de 2008 por litro de combustible, se muestra en el Cuadro N°3.

Del análisis de la información del Cuadro N°3 llama la atención que la externalidad más grande para los automóviles sean los accidentes de tránsito, que representan un 45% de la tasa óptima del impuesto sobre la gasolina, y es el reflejo del gran número de peatones y ciclistas que mueren en accidentes del tránsito. La congestión aporta un 32%, los efectos de la contaminación local sobre la salud un 20% y la emisión de dióxido de carbono un 3% al nivel de la tasa óptima de impuesto.

En el caso de los vehículos de transporte de pasajeros y de carga, la externalidad mayor correspondió a congestión, la que aportó a la tasa óptima de impuesto sobre el diesel un 29%, el daño sobre la infraestructura un 23%, los efectos de la contaminación sobre la salud un 21%, los accidentes de tránsito un 20%, la emisión de dióxido de carbono un 5% y el ruido un 2%.

Es interesante resaltar que las emisiones de gas invernadero no resultaron muy significativas, así como el ruido: su participación en la tasa impositiva óptima es menor. Eventualmente, podría eliminarse de la tasa óptima de impuesto el componente emisión de CO₂, dado que Chile no tiene compromisos de contribuir a esta reducción, y los resultados no variarían sustancialmente respecto de su inclusión.

Un resultado que llama la atención es que la contribución de las externalidades negativas sobre la salud de los chilenos (asociadas con la contaminación local), en el escenario conservador alcanzó a \$ 51 para el petróleo diesel, y en el escenario menos conservador alcanzó \$ 91. Por otro lado, la actual tasa del impuesto al diesel alcanzó a \$ 55, moneda comparable. Ante la carencia de estudios sobre la estimación del valor de esta externalidad negativa en el consumo de petróleo diesel de uso no vehicular, se tomó este cálculo como una primera aproximación a la estimación de la externalidad negativa sobre la salud. Como

se considera que el impuesto regulador es el mejor instrumento económico para internalizar los costos externos de cada actividad generadora de ellos, se propone gravar el petróleo diesel de consumo no vehicular con tasa 1,5 UTM el metro cúbico. Además, el petróleo diesel de uso vehicular debería ser gravado de acuerdo con la tasa impositiva óptima, que es mayor.

El incremento en la diferencia de las tasas hace surgir el tema crítico de cómo fiscalizar el uso del combustible, para determinar el consumo al cual se le aplica la tasa que corresponde. Si en la práctica no es posible determinar correctamente el uso, se abre un espacio para la evasión del impuesto, para sacar ventaja de la diferencia de tasas impositivas. Para la superación de esta situación se recomienda examinar la experiencia de Holanda, Dinamarca e Irlanda.

Cuadro N°3: Cálculo de la tasa óptima de impuesto sobre los combustibles*

	Escenario conservador		Escenario menos conservador	
	Gasolina	Diesel	Gasolina	Diesel
1.- Salud	\$ 52	\$ 51	\$95	\$ 91
2.- Congestión	\$ 85	\$ 71		
3.- Accidentes	\$ 119	\$ 50	\$ 237	\$ 96
4.- Daño Infraest.	-	\$ 57		
5.- Emisión CO2	\$ 10	\$ 12		
6.- Ruido	-	\$ 5		
Tasa óptima	\$ 266	\$ 246	\$ 431	\$ 335

Fuente: Parry y Strand (2009). Este cálculo excluye el diesel consumido por los buses. Adicionalmente, excluye el diesel de uso no vehicular, como el usado en las grandes industrias y en la generación de electricidad, pues actualmente están exentos del Impuesto Específico a los Combustibles.

La tasa del impuesto óptimo sobre la gasolina resultó mayor que la del diesel, lo cual puede parecer un resultado extraño o difícil de aceptar. Esto se explica porque a pesar de que los vehículos que usan diesel generan más externalidades por litro consumido de combustible que los vehículos que usan gasolina, las externalidades más importantes no están directamente relacionadas con su consumo de combustible, sino con su distancia viajada. Por lo que resulta que por litro de combustible usado, la distancia recorrida por los automóviles es tres veces la recorrida por los vehículos a diesel. Esto se refiere a los kilómetros por litro que rinde el vehículo.

El estudio utilizó la siguiente fórmula para el cálculo de la tasa del impuesto óptimo sobre la gasolina, que ayuda a entender el comentario anterior:

$$\begin{aligned}
 & \text{Impuesto óptimo sobre la gasolina (\$ / litro)} \\
 & = \\
 & \{ \text{Externalidades derivada de la quema del combustible (\$ / litro)} \} \\
 & + \\
 & \{ \text{Externalidades derivadas de los vehículos por kilómetros} \\
 & \quad \text{manejados (\$ / litro)} \} \\
 & \times \\
 & \{ \text{Km. / litro} \} \\
 & \times \\
 & \{ \text{Fracción de incremento en la reducción de uso de gasolina debido} \\
 & \quad \text{a la reducción en el manejo} \}
 \end{aligned}$$

El primer componente de esta expresión es la suma de las externalidades que varían directamente en proporción con el uso de combustible, expresado en \$ / litro. Esta puede incluir emisiones de carbono derivadas de la quema de la gasolina, la cual contribuye a la contaminación local y global.

El segundo componente en la fórmula del impuesto óptimo es la suma de las externalidades, que varían en directa proporción a la distancia manejada por automóviles, es decir, las externalidades derivadas de la congestión de tránsito y los accidentes del tránsito, expresado en \$ / litro.

Respecto de la tasa óptima del impuesto sobre el diesel, se usa un modelo semejante al anterior. Los vehículos a diesel incluyen camiones comerciales pesados y livianos. Para estos vehículos, el ruido y el daño a la infraestructura, están incluidos en las externalidades relacionadas con la distancia.

Hay poca evidencia empírica sobre el tema de la equidad y el impuesto sobre los combustibles. A continuación se entregan las conclusiones de las escasas referencias encontradas:

- Primero, según el trabajo de Jorratt (2008), el impuesto sobre el petróleo diesel es regresivo en Chile. Es decir, las personas de más bajo nivel de ingreso pagan una mayor proporción de sus ingresos por concepto de este impuesto que las personas de más alto nivel de ingreso. Una baja en la tasa de este impuesto que se traspare a los consumidores será progresiva.
- Segundo, según el trabajo de Jorratt (2008) y de Agostini y Jiménez (2012), en Chile el impuesto sobre la gasolina es progresivo. Por lo tanto, las personas de más bajo nivel de ingreso pagan una menor proporción de sus ingresos por concepto de este impuesto que las personas de más alto nivel de ingreso. Esto se explica porque muchas de las personas de los primeros quintiles de ingreso (más pobres) no tienen automóvil particular. Sin embargo, el parque automotriz está creciendo en forma significativa. Por ahora, una baja de esta tasa sería regresiva.

A lo anterior se debe adicionar los subsidios al Transantiago y a sus espejos regionales. Esto ha tenido por objeto evitar los incrementos periódicos que al proceder de otra forma habrían tenido las tarifas del transporte de pasajeros en buses y microbuses. Este subsidio beneficia a las personas de menores niveles de ingreso, que son las mayores usuarias de este medio de transporte.

En los estudios internacionales consultados y referidos a países desarrollados, el impuesto sobre las gasolinas resulta ser regresivo, y una baja de la tasa de este impuesto sería progresiva. Sin embargo, debe señalarse que estos impuestos están diseñados para cobrar por externalidades, y que para objetivos distributivos es más eficiente el impuesto al ingreso y el uso de subsidios focalizados en los grupos de más bajos ingresos.

En el Cuadro N°4 se entregan los antecedentes sobre la tasa de impuesto aplicada a la gasolina y al diesel en países desarrollados y países de la OCDE.

Existen muchos países que aplican impuestos específicos a los combustibles como impuestos reguladores de las deseconomías externas y aunque no sea totalmente correcto extrapolar a la realidad de otro país, igual resulta ilustrativo el ejercicio de comparar las tasas aplicadas entre naciones.

A nivel internacional, las tasas que se aplican sobre la gasolina y el diesel son mayores a las cobradas en Chile, particularmente sobre el petróleo diesel. Por ejemplo: la tasa de impuesto promedio del litro de gasolina en los países de la OCDE resultó ser igual a 0,4775 euros y en Chile fue de 0,2082 euros, es decir, la tasa en Chile debería aumentar en 2,3 veces para alcanzar el promedio OCDE. La tasa de impuesto promedio del petróleo diesel en los países OCDE fue 0,3474 euros y en Chile 0,0694 euros. Por lo tanto, la tasa de impuesto en Chile debería crecer cinco veces para alcanzar el nivel promedio de los países OCDE. No se está proponiendo aumentar las tasas impositivas en Chile a estos niveles, aunque existe el estudio que estimó el valor económico de las externalidades. No obstante, esto confirma que las tasas óptimas son mayores que las aplicadas en Chile en la actualidad y se asemejan más a los valores de estos países.

En conclusión, en Chile se aplica un impuesto específico con una tasa medida en unidades tributarias por metro cúbico de gasolina o de diesel de uso vehicular, lo cual es apropiado de hacer desde la perspectiva de un impuesto regulatorio. Sin embargo, el problema que se debe resolver es el del nivel de las tasas actuales, que no es el correcto por dos razones.

Primero, debe aumentar el nivel de ambas tasas para acercarse al de la tasa óptima de impuesto de cada combustible.

Cuadro N°4: Tasas de impuesto sobre la gasolina y el petróleo diesel (euros por litro al 1° de enero de 2010)

Países	Gasolina	Diesel
Australia	0,2141	0,2141
Austria	0,4420	0,3470
Bélgica	0,5706	0,3353
Canadá	0,1524	0,1222
Chile	0,2082	0,0694
República Checa	0,4852	0,4137
Dinamarca	0,5708	0,4280
Finlandia	0,6270	0,3640
Francia	0,6069	0,4284
Alemania	0,6545	0,4704
Grecia	0,6100	0,3820
Hungría	0,4275	0,3468
Islandia	0,3644	0,3240
Irlanda	0,5432	0,4492
Italia	0,5640	0,4230
Japón	0,4139	0,2469
Corea del Sur	0,4206	0,2981
Luxemburgo	0,4621	0,3100
México	-0,0658	-0,0441
Holanda	0,6742	0,3649
Nueva Zelanda	0,1913	0,0000
Noruega	0,6179	0,4738
Polonia	0,3826	0,2959
Portugal	0,5830	0,3644
República Eslovaca	0,5145	0,3680
España	0,4247	0,3310
Suecia	0,5173	0,4078
Suiza	0,4935	0,5028
Turquía	0,8802	0,6070
Reino Unido	0,6307	0,6307
Estados Unidos	0,0786	0,0939
Promedio	0,4775	0,3474

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Base Estadística de la OCDE.

Segundo, debe disminuir prontamente la brecha entre las tasas impositivas sobre ambos combustibles, acercando la tasa del diesel de uso vehicular al nivel de la tasa de las gasolinas.

Además, debe eliminarse la exención del IEC a los consumidores de diesel de uso no vehicular, así como el crédito en el IVA al transporte de carga que vence en diciembre de 2012.

6. Externalidades e impuestos a los alcoholes y a los tabacos

En esta sección se revisarán las principales externalidades producidas por el consumo de estos productos, cómo ellos son gravados en otros países que usan estos impuestos como instrumentos reguladores y cómo deberían ser gravados en Chile con el mismo propósito.

El alcohol y el tabaco se definen como bienes adictivos, lo cual significa que su consumo en el presente está positivamente correlacionado al consumo pasado, debido a lo cual la respuesta a tasas impositivas más altas crece hoy a través del tiempo. Debido a esto, los análisis se concentran preponderantemente en los jóvenes, pues el abuso en fumar cigarrillos y beber alcohol son conductas adictivas que comienzan a temprana edad, hábitos confirmados por la evidencia empírica en Chile. Los estudios muestran que la elasticidad-precio de la demanda de los jóvenes que fuman y beben son más grandes que las de los adultos que hacen lo mismo. Además, otro resultado es que las elasticidades-precio de corto plazo son más bajas que las de largo plazo. Por lo tanto, un aumento en la tasa del impuesto a los alcoholes y a los cigarrillos es una política potente para restringir fumar y beber. Tampoco es bueno olvidar que las elasticidades-ingreso de la demanda son positivas y mayores en el largo que en el corto plazo, por lo tanto, las tasas impositivas deben ser ajustadas en el largo plazo por este hecho.

6.1 Tributación de los alcoholes

En la literatura se indican varios argumentos para justificar la aplicación de un impuesto sobre el consumo de alcohol, siendo los siguientes dos más mencionados en los estudios consultados:

(i) Inconsistencia temporal o irracionalidad

La mayoría de los análisis económicos se hacen suponiendo que los consumidores actúan racionalmente, que toman en consideración todos los costos del consumo que los afectan. No obstante, no es tan obvio que se aplique racionalidad cuando existe consumo excesivo o adicción. Los economistas usan la siguiente definición de irracionalidad: cuando los consumidores muestran inconsistencia temporal entre decisiones. Por ejemplo, cuando una persona va

a un bar a tomarse un par de tragos, pero luego cambia su decisión como resultado de la euforia que lo invade, y bebe más de lo que había pensado, al día siguiente regresa a su antigua forma de pensar. Generalmente se ha ignorado esta irracionalidad, pero dado los altos costos del alcoholismo ha sido necesario incorporarla en los nuevos estudios.

(ii) Externalidades tecnológicas o deseconomías externas

Las externalidades negativas se derivan del consumo excesivo de alcohol y las principales son:

a. Crimen. Se refiere a los crímenes asociados con consumo de alcohol (también es válido para otras drogas).

b. Enfermedades

El consumo de alcohol tiene efectos negativos en la salud del bebedor, normalmente se asume que esto fue tomado en consideración por el consumidor. Pero el consumo de alcohol puede afectar la salud de otros distintos al consumidor, como por ejemplo: niños nacidos como resultado de una concepción no planificada producto de la intoxicación; síndrome alcohólico fetal y efectos del alcohol en el feto. Se dice que es la principal fuente de enfermedades mentales y desórdenes conductuales, y que genera en promedio un gran costo público durante toda su vida; aquellos cercanos al bebedor experimentan dolor y sufrimiento, abuso, violencia, daño físico y muerte; el público en general que puede experimentar dolor y sufrimiento, violencia y muerte, incluyendo el riesgo de los accidentes en vehículos motorizados.

c. Accidentes en vehículos motorizados. Incluye a las personas con daños físicos y muerte producida por accidentes de vehículos motorizados causados por conducir bajo el efecto del alcohol, daño a los autos y a la propiedad, los costos de hacer cumplir las leyes y la prevención, y los costos de administración del sistema de seguros. También se producen accidentes industriales causados por el consumo de alcohol.

d. Pérdidas de producción debidas a: tamaño reducido de la fuerza de trabajo como consecuencia de la muerte o el retiro prematuro; ausentismo debido a enfermedades o daños físicos; productividad reducida en el trabajo debido a enfermedades o daños físicos y accidentes; pérdidas de producción en el trabajo hecho en casa y en otras fuera del mercado.

e. Gasto público. Varios de los sucesos mencionados anteriormente pueden impactar en alguna medida sobre el gasto público (o sobre el sistema privado de seguros). Tal impacto es una clásica externalidad, porque es muy improbable que haya sido tomada en consideración por el bebedor.

En el Cuadro N°5 se presenta la información de consumo de alcohol puro per cápita en población mayor de 15 años, donde Chile aparece dentro de los países con un alto consumo (8,6 litros): está por sobre el promedio mundial (6,1 litros) y en el promedio de América (8,7 litros). De acuerdo con estudios realizados en Chile, los jóvenes se inician a muy temprana edad en el consumo de alcohol, el consumo es tanto en hombres como en mujeres, y a la vez el país presenta récord en accidentes del tránsito por manejo en estado de ebriedad. En resumen, los indicadores son muy negativos y preocupantes.

Los sectores que se ven más afectados por gastos adicionales son: el sistema de salud, la seguridad social u otras formas de mantención del ingreso, administración del tráfico, policía, justicia y correccionales.

En el Cuadro N° 6 se presenta la información de la tributación de las bebidas alcohólicas destiladas que corresponden a los alcoholes de más alta graduación alcohólica y, por lo tanto, los que pagan las tasas impositivas más altas. Los países que no presentan tasa es porque no aplican una tasa unitaria o específica, pero sí aplican una tasa *ad-valorem*. Se observa que el número de países que no aplica una tasa unitaria o específica es reducido y Chile se encuentra en este grupo de países.

A nivel internacional, la tasa cobrada por litro de alcohol puro contenido en los alcoholes destilados (alta graduación alcohólica, 30 a 40°) varió entre US\$ 5,54 y 70,85, el año 2009. La tasa más baja correspondió a Islandia y la más alta a Turquía.

Cuadro N°5: Consumo de alcohol puro per cápita en población mayor de 15 años (litros por persona mayor de 15 años)

Países	Consumo
Rusia	15,7
Reino Unido	13,4
España	12,2
Argentina	10,0
Estados Unidos	9,4
Ecuador	9,4
Brasil	9,2
Chile	8,6
México	8,4
Promedio de América	8,7
Promedio mundial	6,1

Fuente: O.M.S.

Los datos de Australia, Chile, Israel, Japón, Corea del Sur, México y Nueva Zelanda no están incorporados en el cálculo, pues son los únicos países OCDE que no aplican un impuesto unitario o específico al alcohol. Una estimación realizada para Chile ubica la tasa en alrededor de US\$ 43 por litro de alcohol puro, considerando el consumo de todos los productos alcohólicos. Este valor deja a Chile dentro del grupo de países OCDE que tiene la tasa más alta (siendo superado solo por Irlanda, Noruega, Suecia y Turquía).

En conclusión, el impuesto a los alcoholes en Chile no se aplica como un impuesto regulador, porque no se aplica un impuesto unitario o específico. La tasa del impuesto es *ad-valorem* debiendo ser establecida como una cierta cantidad de unidades tributarias por gramo de alcohol puro. Actualmente, la base es la misma base del IVA, no correspondiendo a la que debe usarse.

Cuadro N°6: Tributación de las bebidas alcohólicas, destilados (dólares estadounidenses año 2009, por hectólitro de alcohol puro)

Países	Destilado
Australia	-----
Austria	1.183,56
Bélgica	2.024,03
Canadá	976,91
Chile	-----
República Checa	1.960,47
Dinamarca	1.884,97
Finlandia	3.934,12
Francia	1.652,37
Alemania	1.617,31
Grecia	1.840,51
Hungría	1.841,08
Islandia	553,91
Irlanda	4.346,89
Italia	1.027,29
Japón	-----
Corea del Sur	-----
Luxemburgo	1.154,12
México	-----
Holanda	1.773,62

Continuación de Cuadro N°6

Nueva Zelanda	-----
Noruega	6.860,84
Polonia	2.665,91
Portugal	1.582,65
República Eslovaca	2,122,47
España	1.167,02
Suecia	5.609,18
Suiza	1.894,20
Turquía	7.084,54
Reino Unido	3.457,39
Estados Unidos	923,00
Promedio	2.393,93

Fuente: Elaborado sobre la base de información de base estadística de la OCDE.

6.2 Tributación de los cigarrillos

Asumiendo que las personas toman sus decisiones de acuerdo al modelo de racionalidad económica, el gobierno no debería intervenir, pues los consumidores y productores habrían internalizado los beneficios y los costos del tabaco. Sin embargo, existiría una excepción clave a este principio de autonomía del consumidor, el caso de los menores de edad. También se debe considerar el caso de externalidades negativas sobre los fumadores pasivos.

En Chile, los niños comienzan a fumar a partir de temprana edad, un 17% de los escolares inicia su consumo antes de los 10 años. Se tiene la tasa de prevalencia más alta en adolescentes, en ambos sexos: 34% en hombres y 43% en mujeres (Ministerio de Salud, 2006). Esto justifica la intervención del gobierno en el mercado del tabaco. Los fumadores jóvenes tienden a estar mal informados acerca de la adicción, al tiempo que mantienen ideas irreales acerca de su capacidad para romper el hábito del cigarrillo. La racionalidad en el mercado del cigarro necesita no solamente que los consumidores entiendan la adicción, sino también requiere que los consumidores puedan cuidar razonablemente su futuro.

Aunque la intervención no necesita ser realizada a través de la tributación, otros métodos han probado no ser efectivos. Por ejemplo, la prohibición de venta a los menores de edad o la educación que presenta una eficacia dudosa. A primera vista, la tributación no parece una herramienta muy apropiada, pues si bien grava el consumo de los menores de edad, también lo hace con el de los adultos. Sin embargo, del análisis de las elasticidades-precio de la demanda se descubre que el

impuesto al tabaco es particularmente eficiente y efectivo. Debido al impacto de la adicción, el mercado por cigarrillos puede ser considerado segmentado: mercado para menores de edad o adolescentes y mercado para adultos.

Estudios internacionales concluyen que la elasticidad de los adolescentes (no adictos) es más sensible que la de los adultos (adictos) hasta en tres veces. Los adolescentes no están restringidos por el consumo pasado, por el contrario, están comenzando a fumar, no han llegado a ser adictos todavía, entonces su demanda se ajusta de manera más importante a los cambios en el nivel de precios corriente. Un aumento en el precio de los cigarrillos disminuiría sustancialmente la demanda por cigarrillos de los adolescentes y tendría un impacto más pequeño en el consumo de los adultos.

Chaloupka et al. (2000) concluyen que los beneficios de una gran reducción en el uso de tabaco por parte de la juventud, resultante de un aumento de impuesto, serían sustancialmente más grandes que las pérdidas incurridas por los usuarios de tabaco.

Las externalidades del consumo de cigarrillos recaen sobre la salud de los fumadores activos y pasivos. En el corto plazo se traducen en: otitis media a repetición, asma bronquial, cuadros bronquiales severos a repetición y síndrome de muerte súbita, especialmente, los niños expuestos al humo de tabaco de sus padres o cuidadores. En el largo plazo (diez a quince años fumando) son: enfermedad pulmonar obstructiva crónica; enfisema pulmonar; infarto agudo al miocardio; accidentes vasculares encefálicos y periféricos; diferentes tipos de cánceres ubicados en el pulmón, laringe, boca, esófago, estómago y otros órganos del cuerpo.

El humo del tabaco tiene una constitución muy nociva para las personas, y alrededor de cuatro mil agentes patógenos se detectan en este, entre los que destaca: cadmio, monóxido de carbono, formaldehído, amoníaco, arsénico, metano, butano, cianuro. Cualquier dosis de humo de tabaco aspirado puede provocar algún tipo de daño, incluso de fumar cigarrillos con menos contenido porcentual de nicotina o alquitrán. Por eso, la base del impuesto que regule el consumo de este producto debe ser por cada unidad de cigarrillo sin ninguna distinción.

El impuesto al tabaco puede ser visto como una fuente de ingresos para el gobierno relativamente eficiente. En el corto plazo, la elasticidad-precio de la demanda por cigarrillos es relativamente inelástica comparada con otros productos. Asimismo, de acuerdo con las reglas de la tributación óptima, el tabaco debería ser gravado con tasas de impuestos relativamente altas. En la práctica lo es.

El impuesto viola tanto la equidad vertical como la equidad horizontal. El impuesto a los cigarrillos es regresivo, pues los individuos de más bajo nivel de ingreso destinan un porcentaje más alto de sus ingresos a pagar el impuesto al tabaco que el destinado por los individuos de más alto nivel de ingreso. La violación de la equidad vertical no debería descalificar el impuesto, de ser usado

como una herramienta de política pública. Los costos de la equidad horizontal deben ser contrastados con los beneficios sustanciales de proteger a los niños en el mercado de los cigarrillos y los beneficios de recaudar eficientemente ingresos para el gobierno.

En el Cuadro N°7 se presenta la información correspondiente a la contribución porcentual de los impuestos al precio al por menor de los cigarrillos. Esta fracción se calculó para la marca de cigarrillos más popular en el año 2010.

La OMS publicó para el año 2010 la contribución de los impuestos (impuesto a los tabacos, IVA, aranceles a las importaciones y cualquier otro impuesto fijo) al precio al detalle o al por menor de la marca de cigarrillo más popular en cada país. La tasa más baja la presenta Estados Unidos con un 45%, la más alta corresponde a Grecia y Polonia con 86%; en Chile es 76% y la tasa media para los países de la OCDE es de 73%. Nuestro país presenta un alto consumo de cigarrillos en jóvenes de ambos sexos, lo cual justifica la alta tasa impositiva sobre este producto. La tasa de Chile no incluye el aumento de tasa que ocurrió en la ley del financiamiento de los efectos del terremoto del 27F de 2010. Al incorporar este incremento, la tasa pasa al rango del 80%. Por lo tanto, después de ello, Chile está dentro de los países con una alta tasa, aunque no la máxima.

En resumen, el impuesto a los tabacos no está fijado como un impuesto regulador, sino más bien como un simple impuesto recaudador. La base es la misma del IVA (el precio del producto al consumidor final) y la tasa es *ad-valorem*. En su lugar, la tasa debiera ser fijada en unidades tributarias mensuales por cigarrillo. En la comparación internacional, el nivel de la tasa del impuesto en Chile está dentro del grupo de tasa alta.

Cuadro N°7: Contribución porcentual de los impuestos al precio al por menor de los cigarrillos. (Porcentaje de la marca de cigarrillos más popular en año 2010)

Países	Cajetilla de cigarrillos
Bulgaria	89
Grecia	86
Polonia	86
Estonia	83
Rumania	83
Eslovaquia	83
Israel	82
Latvia	81
Francia	80
República Checa	79
Finlandia	79

Hungría	79
Irlanda	79
Portugal	79
España	78
Turquía	78
Lituania	77
Reino Unido	77
Madagascar	76
Argentina	76
Chile	76
Bélgica	76
Malta	76
Eslovenia	76

Fuente: Elaborado sobre la base de información de WHO (2011).

7. Propuesta de reformas en impuestos indirectos

En esta sección se presentan las propuestas de reforma basadas en los antecedentes empíricos, teóricos, nacionales e internacionales.

7.1 Propuestas al IVA

1. Mantener la tasa pareja del IVA, tanto la tasa general doméstica como la tasa general de importaciones.
 - i. Para cumplir con las normas de promoción del comercio internacional impulsadas por la OMC.
 - ii. No aplicar tasas menores a la tasa pareja, pues ello facilita la evasión y protege contra la presión de grupos de poder. El uso de tasas diferenciadas promueve el disfrazar actividades afectas a la tasa general como actividades afectas a las tasas menores.
 - iii. No innovar respecto del impuesto adicional sobre los productos de consumo suntuario. Actualmente quedan pocos productos en esta categoría y producen una recaudación escasa.
 - iv. No innovar respecto del impuesto sobre las bebidas analcohólicas. Se podría estudiar en el futuro la posibilidad de adaptarlo como un impuesto regulatorio del consumo de azúcar (relación con obesidad y diabetes). Habrá que integrarlo también con otros productos con alto contenido de azúcar, así como de sal y grasas.

2. Estudiar la incorporación del concepto “IVA tasa cero” en la legislación tributaria.

En la actualidad, este concepto no se aplica en nuestra legislación tributaria y debería ser contrastado con el concepto “exención del IVA”, vigente en la legislación. Este último significa que la exención de este impuesto es sobre el valor agregado generado en el último eslabón de la cadena producción-distribución de un bien. Por lo tanto, las actividades exentas no pueden recuperar el IVA que fue pagado sobre los recursos utilizados en las etapas previas de la producción y distribución. Por ejemplo, es el caso de la educación, de la salud, de los intereses en las operaciones de crédito de las instituciones financieras y del transporte. En cambio, las actividades no exentas están facultadas para recuperar el IVA pagado sobre todos los recursos usados en la producción del bien. Por esta razón en la literatura se habla de incorporar las actividades exentas al régimen general del IVA.

Al introducir el concepto IVA tasa cero se proporcionaría un tratamiento tributario semejante a todos los bienes producidos.

Esta proposición no debería ser confundida con la exención de los bienes exportados y la devolución de IVA a los exportadores. La devolución del IVA corresponde a un acuerdo internacional para que las exportaciones se hagan excluyendo todos los impuestos indirectos, de forma que el país de destino de nuestra exportación le aplique a su llegada los impuestos indirectos de ese país. Así se evita el trato tributario discriminatorio al valor agregado nacional e internacional. Es una medida pro-comercio internacional.

3. Poner término a ciertas erosiones de la base del IVA y eliminar los créditos especiales que provienen del impuesto a los combustibles. Se proponen hacerlo al menos con el crédito relacionado con el transporte de carga, que es transitorio (y que se encuentra establecido hasta 2012).

Las erosiones de la base del IVA que se propone terminar y sus efectos en la recaudación tributaria se encuentran indicados y medidos en el trabajo de M. Jorritt, que forma parte de esta publicación. A modo de ejemplo se puede indicar que se propone ampliar la base del IVA incorporando plenamente a su régimen a: los bienes inmuebles, derogando el crédito especial para las constructoras y ampliando el hecho gravado; derogar exenciones intermedias, tales como seguros, arriendos de inmuebles (no vivienda) y algunos servicios empresariales; derogar la exención al transporte aéreo de pasajeros; y ampliar la tasa cero a todas las exportaciones de servicios

Además, se propone eliminar los créditos del impuesto a los combustibles ejercidos en el IVA:

- www.cepchile.cl CEP-CIEPLAN, 2013
- i. El artículo 7° de la Ley 18.502 establece un sistema de recuperación a través del IVA del impuesto al petróleo diesel, soportado en su adquisición cuando este no ha sido destinado a vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general. Corresponde a la exención del Impuesto Específico a los Combustibles del petróleo diesel de consumo no vehicular. Las estadísticas del SII lo descuentan directamente con el nombre de crédito especial desde la recaudación del impuesto al diesel. El petróleo diesel de consumo no vehicular contribuye a la generación de contaminación local, por ello se recomienda gravarlo. Para lograr esto se debe poner término a su exención y mantener la tasa en 1,5 UTM el metro cúbico. Se debe avanzar en la dirección de gravar todos los combustibles fósiles, de acuerdo con el valor de la tasa impositiva óptima determinada según la magnitud de la externalidad negativa que generan. La exención del IEC del petróleo diesel de uso no vehicular lleva muchos años en aplicación. La magnitud de esta devolución de impuesto alcanzó a US\$ 500 millones el año del estudio, que equivale a un 1,4% de la recaudación tributaria total o un 0,24% del PIB el año 2010.
 - ii. El artículo 2° de la Ley 19.764 y sus posteriores modificaciones (sobre el porcentaje de recuperación) establece que las empresas de transporte de carga podrán recuperar un porcentaje de las sumas pagadas de impuesto específico al petróleo diesel del débito fiscal respectivo en la declaración mensual de IVA. Esta rebaja impositiva incrementa la divergencia entre el impuesto óptimo y la tasa efectiva sobre el diesel. Además, establece el reintegro parcial de los peajes pagados en vías concesionadas por vehículos pesados (empresas de transporte de pasajeros que presten servicios de transporte público rural, interurbano o internacional). La Ley 20.360 agregó a este beneficio a las empresas que realizan transporte de carga desde Chile al exterior y viceversa. Luego, la Ley N° 20.561 modificó el plazo para el reintegro parcial por concepto del impuesto específico al petróleo diesel para las empresas del transporte de carga establecido en la Ley N° 19.764. El nuevo beneficio fue establecido hasta el 31 de diciembre de 2012. Luego, volverían a regir las normas de esta ley. Su eliminación sería una señal de que el impuesto a los combustibles será utilizado como un impuesto regulador. La magnitud de recursos recuperada por este beneficio alcanzó a US\$ 32 millones el año en que se realizó el estudio y en el año 2010 llegó a US\$ 99 millones, un 0,28% de la recaudación tributaria o un 0,0475% del PIB.
4. Mientras permanezca la exención del IVA a las operaciones de crédito de las instituciones financieras, no debería eliminarse el impuesto al crédito establecido en el Impuesto de Timbres y Estampillas.

El impuesto al crédito puede ser considerado un sustituto del IVA (Zee, 1998; Honohan, 2003). La incorporación de los intereses en las operaciones financieras de crédito es una materia en estudio a nivel mundial, en el que existen algunas proposiciones interesantes. Sin embargo, todavía no existe “la solución más aceptada”. Por ello, lo que se debería hacer es determinar la tasa del impuesto al crédito que sea equivalente a la tasa del IVA. Una estimación realizada sugiere que la tasa debería ser igual a 0,0667% mensual hasta un máximo de 0,8%. Este impuesto es poco común en los países de la OCDE, por ejemplo, no aplica en países como Canadá, Francia, Alemania, Japón, México, Reino Unido y Estados Unidos. Sin embargo, Brasil aplica una tasa de 1,5% e Italia entre 0,25 y 2% sobre el principal del préstamo. En Chile, la tasa alcanza hasta un máximo de 0,6% y se considera un impuesto sobre los actos jurídicos. En el resto del mundo esto se considera un impuesto sobre las transacciones financieras, igual interpretación se le podría dar en Chile (Zee, 1998).

En 2011 el impuesto al crédito produjo una recaudación estimada en US\$ 427 millones, 1,3% de la recaudación tributaria total o un 0,19% del PIB.

En Chile, los servicios financieros se encuentran exentos del IVA, y además, no se aplica el concepto IVA tasa cero en nuestra legislación, por lo tanto, no pueden recuperar el IVA cancelado sobre los recursos comprados para prestar su servicio.

Por otra parte, la institución financiera al conceder un préstamo, carga el impuesto al crédito a quien lo solicita, retiene el impuesto y lo entrega a la autoridad recaudadora. Si el préstamo es un crédito de consumo, el impuesto termina su traslación en este consumidor. Si el préstamo es para financiar inversión, el empresario traspasará el impuesto al crédito a sus costos de producción, y por esa vía, el impuesto continuará su traslación hacia los consumidores del producto fabricado por este empresario. Como es sabido, la proporción del impuesto al crédito trasladado hacia adelante dependerá de los valores de las elasticidades-precio de la demanda y de la oferta del mercado. Esto induce a pensar que los contribuyentes sujetos a IVA (caso del inversionista) pudiesen descontar el impuesto al crédito tal cual como se ejerce como crédito el IVA pagado sobre los recursos usados en la producción del empresario. Dada la legislación actual, esto no es posible de llevarse a cabo.

Si la tasa del impuesto al crédito se aumentara de 0,6% a 0,8%, la recaudación tributaria total proporcionada por el impuesto al crédito podría disminuir, permanecer constante o aumentar. El resultado final dependerá del aumento porcentual de la tasa del impuesto (33%) versus la disminución porcentual del monto total de crédito solicitado (no conocida).

7.2 Propuesta al impuesto a los combustibles

Este es un impuesto que debe ser regulador de las externalidades negativas asociadas al consumo de combustibles: contaminación local, ruidos, accidentes, deterioro de los caminos, congestión, etc. Además, debiera cobrar el consumo de capital en infraestructura vial urbana e interurbana pública que no se encuentra cobrada a través del sistema de peajes.

1. La proposición más importante es cobrar las tasas impositivas óptimas sobre las gasolinas automotrices y el petróleo diesel, de manera de alcanzar la eficiencia social en el uso de los recursos

- Gasolinas automotrices y petróleo diesel de uso vehicular (transporte)

De acuerdo al cálculo realizado en un estudio para Chile, este estableció que la tasa impositiva óptima (cobrando solo por las externalidades negativas) para las gasolinas automotrices sería igual a 7,22 UTM por metro cúbico, en tanto que la del petróleo diesel de uso vehicular sería igual a 6,71 UTM por metro cúbico. La recaudación adicional que se obtendría de aumentar las tasas desde su nivel actual hasta el nivel óptimo se estima en alrededor de US\$ 1.230 millones o un 0,6% del PIB del año 2010.

El valor del consumo de capital en infraestructura vial urbana e interurbana pública no licitada no se encuentra medido por las tasas óptimas antes mencionadas. Por lo tanto, sería necesario un nivel impositivo mayor para cobrar este consumo de capital.

A nivel internacional, las tasas que se aplican sobre la gasolina y el diesel son mayores a las cobradas en Chile, particularmente sobre el petróleo diesel. Por ejemplo: la tasa de impuesto promedio del litro de gasolina en los países de la OCDE resultó ser igual a 0,4775 euros, en tanto que en Chile fue de 0,2082 euros, es decir, la tasa en Chile debería aumentar en 2,3 veces para alcanzar el promedio OCDE. La tasa de impuesto promedio del petróleo diesel en los países OCDE fue de 0,3474 euros y en Chile 0,0694 euros. Por lo tanto, la tasa de impuesto en Chile debería crecer cinco veces para alcanzar el nivel promedio de los países OCDE.

- Petróleo diesel de uso no vehicular

Se propone aplicar el IEC a la tasa actual de 1,5 UTM por metro cúbico, debido a que contribuye a la contaminación local y se estima que el impuesto es el instrumento más apropiado para corregir esta externalidad negativa. Lo indicado se lograría estableciendo la eliminación del artículo 7º de la Ley 18.502, que permite la recuperación del IEC pagado en la compra de este producto.

Además, se propone eliminar el crédito en el IVA del impuesto sobre el diesel de los vehículos de carga, lo cual significa recursos adicionales por \$ 49 mil millones, equivalentes a los US\$ 98 millones. Esto implicaría la derogación del artículo 2º de la Ley 19.764 que establece este crédito.

2. Una propuesta menos drástica, pero que serviría para ir avanzando en la dirección de reducir las externalidades negativas derivadas del consumo de estos combustibles, es disminuir la diferencia entre las tasas impositivas sobre las gasolinas y el petróleo diesel de uso vehicular, aumentando la tasa impositiva sobre el petróleo diesel

Si se desea ir en la dirección de corregir las externalidades negativas generadas por el consumo de combustibles derivados del petróleo, es necesario aumentar la tasa sobre el diesel que está bastante por debajo de su nivel óptimo, siendo igual apenas a ¼ de la tasa sobre las gasolinas. Al igualar las tasas en 6 UTM, con el metro cúbico se podría recaudar alrededor de US\$ 980 millones adicionales, pero al eliminar el crédito en el IVA a que da origen el impuesto sobre el diesel de los vehículos de carga y la exención del IEC al petróleo diesel de uso no vehicular, la recaudación se incrementaría en US\$ 1.500 millones.

En el largo plazo existe una probabilidad no despreciable que sea necesario:

3. Utilizar el impuesto a los combustibles como un impuesto verde para contribuir a la reducción de la contaminación global mediante la aplicación de un impuesto sobre la quema de combustibles fósiles, en proporción a su contenido de carbono, cualquiera sea el uso

Esto podría implicar gravar el consumo de diesel, gasolinas, kerosene, gas natural, leña, carbón, etc. Al proceder de esta manera se reduciría las emisiones contaminantes de los combustibles fósiles. Es interesante señalar que hay países que están comenzando a aplicar impuestos a las emisiones de dióxido de carbono.

La base del impuesto se define en toneladas de emisión de dióxido de carbono por unidad de tiempo, el cual se puede estimar a través de la medición de la huella de carbono de las actividades productivas.

Su tasa varía según estudios entre US\$ 10 y US\$ 20 la tonelada de dióxido de carbono en el corto plazo, y entre US\$ 20 y US\$ 30 en el largo plazo.

Implementar esta proposición no resulta consistente con la exención del IEC sobre el diesel de uso no vehicular y el crédito en el IVA para el petróleo diesel del transporte de carga.

7.3 Propuesta al impuesto a los tabacos, cigarros y cigarrillos

Este es un impuesto que debiera ser usado como regulador de las externalidades negativas derivadas del consumo directo y pasivo de estos productos que son adictivos, tales como: efectos negativos en la salud en el corto y en el largo plazo. Corto plazo: otitis media a repetición, asma bronquial, cuadros bronquiales severos a repetición y síndrome de muerte súbita. Largo plazo: enfermedad pulmonar obstructiva crónica; enfisema pulmonar; infarto agudo al miocardio; accidentes vasculares encefálicos y periféricos; y cáncer al pulmón, laringe, boca, esófago, estómago y otros órganos del cuerpo.

1. Debe cambiarse la forma como se aplica actualmente el impuesto

Actualmente la tasa está fijada en forma *ad-valorem* o como una tasa porcentual aplicada sobre el precio de venta al consumidor final, con la excepción de los cigarrillos que contienen una pequeña tasa unitaria a partir del año 2010. Esta no es la forma apropiada de establecer un impuesto regulador, más bien demuestra solo una preocupación por la recaudación de ingresos.

2. La base debe ser la cantidad de cigarrillos o la cantidad de cajetillas compradas, definidas apropiadamente por peso y tamaño. No el valor de venta de los tabacos

La magnitud de la externalidad negativa se relaciona directamente con la cantidad de cigarrillos consumidos por unidad de tiempo y con el consumo acumulado en el tiempo. La solución óptima apunta a la reducción del consumo y a retardar el inicio en el consumo de estos productos.

3. La tasa debe ser fijada en términos unitarios o específicos, es decir, como una cierta cantidad de UTM por cigarrillo o por cajetilla

La mayoría de los países de la OCDE ya cobran el impuesto de esta forma, aunque la tasa la expresan en unidades monetarias nominales. Sin embargo, hay varios estudios que muestran que la inflación va reduciendo el valor de esta tasa en el tiempo, perdiéndose parte del efecto regulador que tenía al momento inicial de su establecimiento. Por ello es mejor proteger el valor real de la tasa fijándola en UTM. Este impuesto no discrimina entre marcas, todas pagan la misma tasa, por lo tanto, en términos relativos abarata los actuales cigarrillos caros con respecto a los baratos. Esto hace más difícil el inicio en el consumo a temprana edad y según evidencia internacional reduce el consumo de las personas de menores niveles de ingreso.

Como la medición de la externalidad no es fácil de realizar, se puede adoptar el criterio propuesto por Baumol (1972): este sugiere que primero se fije un cierto estándar de consumo o contaminación y entonces a través de un proceso de prueba y error se derive cuál es el nivel de los impuestos que han probado alcanzar ciertos productos. Se estimó que la tasa que debería tener el impuesto por cada cajetilla de cigarrillo el año 2010, para alcanzar la misma recaudación de dicho año, sería de \$ 631. Este valor no debe ser interpretado como la tasa óptima de impuesto. Obviamente debe ser revisado con aquel derivado de la medición de las deseconomías externas relacionadas con el consumo de los productos del tabaco.

La OMS publicó para el año 2010 la contribución de los impuestos (impuesto a los tabacos, IVA, aranceles a las importaciones y cualquier otro impuesto fijado) al precio al detalle o al por menor de la marca de cigarrillo más popular en cada país. La tasa más baja la presenta Estados Unidos con un 45%, la más alta corresponde a Grecia y Polonia con 86%, en tanto Chile registra 76%, mientras la tasa media para los países de la OCDE es de 73%. Nuestro país presenta un alto consumo de cigarrillos en jóvenes de ambos sexos, lo cual justifica la alta tasa impositiva sobre este producto. Después del último aumento de tasa de este impuesto en Chile (en 2010), el porcentaje habría llegado a 80%.

7.4 Propuesta al impuesto a los alcoholes

Este es un impuesto que debiera ser utilizado como regulador de las externalidades negativas derivadas del consumo de alcohol. El consumo de este producto es adictivo y las externalidades negativas se derivan del contenido de alcohol puro contenido en estos productos.

Las externalidades del alcoholismo son: crímenes (contra las personas y la propiedad), enfermedades (del bebedor, del feto y de las personas de su entorno), accidentes en vehículos motorizados (heridos, muertos, daños al auto y la propiedad), pérdidas de producción (reducción de la fuerza de trabajo, ausentismo y reducción de la productividad) y gasto público (salud pública, seguridad social, mantención de ingresos, administración del tráfico, policía y justicia).

1. Debiera cambiarse la forma como se aplica actualmente el impuesto

En este momento, el impuesto se aplica sobre la misma base del Impuesto al Valor Agregado y su tasa es *ad-valorem* o porcentual. La forma a aplicar el impuesto debiera ser la misma usada en los países de la OCDE.

2. La base debe ser la cantidad de gramos de alcohol puro contenida en cada envase de una bebida alcohólica

El elemento generador de la externalidad negativa derivada del consumo de bebidas alcohólicas es el contenido de etanol o alcohol puro del producto, medido en gramos. Por lo tanto, este elemento es el que debe constituir la base del impuesto que busca regular los problemas derivados del alcoholismo.

3. La tasa debe ser fijada en términos unitarios o específicos, es decir, como una cierta cantidad de UTM por gramo de alcohol puro

La mayoría de los países de la OCDE ya cobran el impuesto según esta modalidad, por lo tanto, esta forma de tributación es compatible con los criterios de la OMC. Es decir, se permite una cierta cantidad de moneda local por gramo de alcohol puro (a veces se habla de graduación alcohólica). Para proteger el valor real de la tasa del fenómeno inflacionario a través del tiempo y reducir el efecto corrector de ella, se propone que la tasa se fije en UTM por gramo de alcohol puro.

Este impuesto grava más fuertemente a los productos alcohólicos que contienen más gramos de alcohol puro por igual unidad de envasado del producto (por ejemplo, un litro de bebida alcohólica). Dos productos de igual contenido alcohólico puro por la misma unidad de envase podrán cambiar sus precios relativos si uno es más barato que el otro. El producto más barato aumentará su precio relativo con respecto al más caro (por ejemplo, pisco versus whisky).

La estimación del valor de la tasa por gramo de alcohol puro, para alcanzar la misma recaudación del año 2010, dio como resultado \$ 23 pesos por gramo. Este valor no debe ser interpretado como la tasa óptima.

A nivel internacional, la tasa cobrada por litro de alcohol puro contenido en los alcoholes destilados (alta graduación alcohólica, 30° a 40°) varió entre US\$ 5,54 y 70,85 durante el 2009. La tasa más baja correspondió a Islandia y la más alta a Turquía. Los datos de Australia, Chile, Israel, Japón, Corea del Sur, México y Nueva Zelanda no están incorporados en el cálculo, pues son los únicos países OCDE que no aplican un impuesto unitario o específico al alcohol. Una estimación realizada para Chile ubica la tasa alrededor de US\$ 43 por litro de alcohol puro, considerando el consumo de todos los productos alcohólicos. Este valor deja a Chile dentro del grupo de países OCDE que tienen la tasa más alta (superado solo por Irlanda, Noruega, Suecia y Turquía). Por cierto, el consumo de alcohol puro en Chile es de 8,6 litros per cápita en población mayor de 15 años y está dentro de los más altos del mundo. El promedio mundial es 6,13 litros y el de América es 8,67 litros.

Para la aplicación de este impuesto se debe contar con la tecnología adecuada para fiscalizar esta manera de aplicar el impuesto, la cual según especialistas ya existe en otros países.

Referencias bibliográficas

- Agostini, Claudio (2010). “Impuestos diferenciales a las gasolinas y sus efectos en la demanda de automóviles”. *Revista CEPAL* 102: 103-113, Diciembre.
- Agostini, Claudio y Johanna Jiménez (2012). “La incidencia distributiva del impuesto a las gasolinas en Chile”. *Estudios Públicos* 125: 53-85.
- Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER) (2011). Disponible en <http://anber.cl>
- _____ (2004). Extracto del estudio “Impuesto adicional a las bebidas analcohólicas (IABA): argumentos para su eliminación”. Disponible en http://www.anber.cl/descargas/iaba_estudio_tecnico_final.pdf
- Australian Government (2010). National Drug Strategy. Disponible en www.health.gov.au
- Banks, Gary (2011). “Successful Reform: Past Lessons, Future Challenges”. Annual Forecasting Conference of the Australian Business Economists, 8 December 2010. Productivity Commission, Canberra.
- Barnett, Andy y Bruce Yandle (2004). “Regulation by Taxation”. En J. Backhaus y R. Wagner, *Handbook of Public Finance* (pp. 217-234). Kluwer Academic Publishers.
- Baumol, William (1972). “On Taxation and the Control of Externalities”. *The American Economic Review*. Vol. 62, N° 3.
- Bovenberg, A. Lans y Lawrence H. Goulder (2001). “Environmental Taxation and Regulation”. NBER Working Paper No. 8458.
- Brys, Bert (2011). “Making Fundamental Tax Reform Happen”. OCDE Taxation Working Papers No. 3. OCDE Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3hov54g34-en>
- Chaloupka, Frank J. (2000). “How Effective are Taxes in Reducing Tobacco Consumption?” Documento disponible en http://tiger.uic.edu/~fjc/Presentations/Papers/taxes_consump_rev.pdf
- Chaloupka, Frank J. y Kenneth E. Warner (1999). “The Economics of Smoking”. En A.J Culyer y J.P Newhouse (eds.), *The Handbook of Health Economics* (pp. 1539-1628). New York: North Holland.
- Chaloupka, Frank J., Michael Grossman y Henry Saffer (2002). “The Effects of Price on Alcohol Consumption and Alcohol-Related Problems”. National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, National Institutes of Health, U.S.A. Disponible en <http://pubs.niaaa.nih.gov/publications/arh26-1/22-34.pdf>
- Chaloupka, Frank J., Prabhat Jha, Joy de Beyer y Peter Heller (2005). “The Economics of Tobacco Control”. *Briefing Notes in Economics* 63.

- Chaloupka, Frank J., Teh-wei Hu, Kenneth E. Warner, Rowena Jacobs y Ayda Yurekli (2000). "The Taxation of Tobacco Products". En P. Jha y F.J. Chaloupka (eds.), *Tobacco Control in Developing Countries* (pp. 237-272). Oxford: Oxford University Press.
- Collins, David y Helen Lapsley (2010). "The Economics of Tobacco Policy". Global Link, Australia. Disponible en <http://rctfi.org/resources/Globalink%20Factsheets%20-%20The%20Economics%20of%20Tobacco%20Policy.pdf>
- Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (2011). Siniestros de tránsito y consecuencias según causas. Disponible en www.conaset.cl
- Commonwealth of Australia (2008). "Australia's future tax system". Consultation paper. Disponible en www.taxreview.treasury.gov.au
- CONACE (2011). Leyes sobre drogas. Disponible en www.conacedrogas.cl
- _____ (2010). Alcohol. Disponible en <http://www.conacedrogas.cl>
- _____ (2003). *Informe sobre uso, abuso y dependencia al alcohol. Quinto estudio nacional de drogas en población general de Chile, 2002*. Disponible en <http://www.conacedrogas.cl>
- _____ (2007). *7º Estudio nacional de drogas en población general de Chile, 2006*. Disponible en www.conace.cl
- Cook, Philip y George Tauchen (1982). "The Effect of Liquor Taxes and Heavy Drinking". En *The Bell Journal of Economics* 13(2): 379-390.
- Crosbie, David, Tim Stockwell, Alex Wodka e Ilse O'Ferrall (2000). *Alcohol, Taxation Reform and Public Health in Australia: A submission to the Federal Parliamentary Inquiry into Substance Abuse in Australian Communities*. Australian Parliament House, Canberra.
- Debrott Sánchez, David (2006). "Economía del control del tabaco en los países del Mercosur y Estados asociados: Chile". Organización Panamericana de la Salud. Disponible en http://www.chilelibredetabaco.cl/descargas/centrodoc/Economia_tabaco_Mercosur_OPS_Debrot_2006.pdf
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2011). Estadísticas de las finanzas Públicas 2001 – 2010, Chile. Disponibles en <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15407.html>
- _____ (2010). Cálculo de ingresos generales de la nación, Ley de Presupuestos para el año 2011. Ministerio de Hacienda. Disponible en <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15890.html>
- _____ Informe de las finanzas públicas: proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, Chile (varios años). Ministerio de Hacienda. Disponible en <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15889.html>
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1999). "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". *Journal of Development Economics* 59(1): 155-192.
- Fletcher, Jason, David E. Frisvold y Nathan Tefft (2010). "The Effects of Soft

- Drink Taxes on Child and Adolescent and Weight Outcomes”. *Journal of Public Economics* 94: 967-974.
- Fogarty, James (2004). “The Own-Price Elasticity of Alcohol: A Meta-Analysis”. Economics Programme: Business School. University of Western Australia.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (2000). “Drogadicción en Chile”. Disponible en <http://www.profesorenlinea.cl/Drogas/DrogadccionEnChile.htm>
- Gruber, Jonathany Botond Kòszegi (2008). “Una perspectiva económica moderna de los impuestos sobre el tabaco”. International Union against Tuberculosis and Lung Disease, París. Disponible en <http://www.tobaccofreeunion.org/assets/Technical%20Resources/Economic%20Reports/A%20Modern%20Economic%20View%20of%20Tobacco%20Taxation%20-%20ES.pdf>
- Hascic, Ivan, Frans de Vries, Nick Johnstone y Neelakshi Medhi (2009). “Effects of Environmental Policy on the Type of Innovation: The Case of Automotive Emission-control Technologies”. *OECD Economic Studies*, Volume 2009.
- Hoeller, Peter y Markku Wallin (1991). “Energy Prices, Taxes and Carbon Dioxide Emissions”. *OECD Economic Studies* 17, autumn.
- Honohan, Patrick (2003). “Alternative Approaches to Taxing the Financial Sector: Which is best and where does Chile stand?” Documento de Trabajo 225, Banco Central de Chile.
- International Center for Alcohol Policies (2006). “Alcohol Taxation”. *ICAP Reports* 18. Washington, USA.
- Institute of Alcohol Studies (2008). “Alcohol: Tax, Price, and Public Health”. *IAS Fact Sheet*. Disponible en <http://www.ias.org.uk/resources/factsheets/tax.pdf>
- Jorratt, Michel (2008). “Equidad fiscal en Chile: un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social”. BID (2010), *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay* (pp. 106-177). Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID.
- Kaplow, Louis (2011). “An Optimal Tax System”. NBER Working Paper No. 17.214
- Maldonado, Pedro G. (2003). “Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes: Caso del diesel oil en Chile”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 62, CEPAL.
- Mankiw, Gregory N. (2008). “Smart Taxes: An Open Invitation to Join the Pigou Club”. *Eastern Economic Journal* 35(1): 14-23.
- Matheson, Thornton (2011). “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence, International Monetary Fund”. IMF Working Paper, WP/11/54.
- Ministerio de Hacienda (2011). Ley 20.493, Crea un Nuevo Sistema de Protección al Contribuyente ante las Variaciones en los Precios Internacionales de los Combustibles. Fecha publicación 14 febrero 2011.

_____ (2010). Ley 20.455, Modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país. Fecha publicación 31 Julio 2010.

_____ (2009). Ley 20.360, Otorga Bono Extraordinario para los Sectores de Menores Ingresos e Introduce Modificaciones en la Ley N° 20.259. Fecha publicación 30 junio 2009.

_____ (2008). Ley 20.259, Establece rebaja Transitoria del Impuesto a las Gasolinas Automotrices y Modifica otros cuerpos Legales. Fecha publicación 25 marzo 2008.

_____ (2005). Ley 20.063, Crea Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo. Fecha publicación 29 septiembre 2005.

_____ (1986). Decreto Fuerza Ley 311, Reglamenta el Artículo 7° de la Ley N° 18.502. Fecha publicación 3 mayo 1986.

_____ (1986). Ley 18.502, Establece Impuestos a Combustibles que señala. Fecha publicación 3 abril 1986.

_____ (1975). Decreto 238. Publicado 1° Abril 1975.

_____ (1974). Decreto Ley 82. Publicado 31 Diciembre 1974.

_____ (1974). Decreto Ley 825. Ley sobre impuesto a las ventas y servicios, IVA. Publicado 31 Diciembre 1974.

Ministerio del Interior (2008). Decreto 867, Reglamento de la Ley de Drogas chilena. Fecha publicación 19 Febrero 2008.

_____ (2005) Ley de Drogas 20.000, página web Congreso Nacional. Fecha publicación 16 Enero 2005.

_____ (2004). Ley 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Subsecretaría del Interior. Fecha publicación 19 Enero 2004.

Ministerio de Justicia (1984). Ley 18.290, de Tránsito. Fecha publicación 7 Febrero 1984.

Ministerio de Minería (2006). Decreto 73, Aprueba Reglamento para la Aplicación de la Ley 20.063, que crea el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo. Fecha publicación 3 enero 2006.

_____ (1991). Ley 19.030, Crea el fondo de Estabilización de Precios del Petróleo. Fecha de publicación 15 de enero 1991.

Ministerio de Salud (2011). *Encuesta Nacional de Salud. ENS 2009-2010*. Disponible en <http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/99bbf09a908d3eb8e04001011f014b49.pdf>

_____ (2010). “Prevención del Consumo de Tabaco”. Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/url/page/minsalcl/g_proteccion/g_tabaco/prev_tabaco.html

- _____ (2006). *II Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud*. Subsecretaría de Salud Pública, División De Planificación Sanitaria, Departamento de Epidemiología, Unidad de Estudios y Vigilancia de Enfermedades no Transmisibles. Disponible en <http://epi.minsal.cl/epi/html/sdesalud/calidaddevida2006/Informe%20Final%20Encuesta%20de%20Calidad%20de%20Vida%20y%20Salud%202006.pdf>.
- _____ (1995). Ley 19.419. Fecha publicación 9 Octubre 1995.
- Mirrlees, James A., Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles y James Poterba (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, Richard (2000). *Public Finance in Democratic Society. Volume III, The Foundation of Taxation and Expenditure*: U.K: Edward Elgar.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992). *Hacienda pública: teórica y Práctica*. Madrid: Mc Graw Hill.
- National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) (2009). “What is Alcoholism?” Disponible en <http://alcoholism.about.com>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2011a) “Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief”. Septiembre. Disponible en <http://www.OCDE.org/env/environmentalpolicytoolsandevaluation/48178034.pdf>
- _____ (2011b). Environmental Related Taxes Database. Disponible en <http://www.OCDE.org/greengrowth/environmentalpolicytoolsandevaluation/environmentallyrelatedtaxesdatabase.htm>
- _____ (2010). “Tax Policy Reform and Economic Growth”. En *Tax Policy Studies* 20.
- _____ (2001). “Principles of Good Tax Administration – Practice Note”. En *Tax guidance series* GAP001. Centre for Tax Policy and Administration. Prepared by the OCDE Committee of Fiscal Affairs Forum on Strategic Management.
- Oliver, Tracy y Scott Bartley (2005). “Tax System Complexity and Compliance Costs – Some Theoretical Considerations”. *Economic Roundup*, Winter 2005. The Treasury, Australian Government. Disponible http://archive.treasury.gov.au/documents/1009/HTML/docshell.asp?URL=05_Tax_Complexity_and_Compliance.htm
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) – Chile (2010). Temas de salud – Tabaco. Disponible en http://new.paho.org/chi/index.php?option=com_joomlaobook&Itemid=259&task=display&id=202
- Palazzi, Pamela (2011). “Taxation and Innovation”. OCDE Taxation Working Papers N° 9, OCDE Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3hosf1336-en>

- Parry, Ian y Jon Strand (2011). "International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile". IMF Working Paper, WP/11/168. International Monetary Fund.
- _____ (2009). "Fuel Taxes in Chile". Report to the Inter-American Development Bank. Disponible en <http://www.freewebs.com/infoenergia/tax%20bid.pdf>
- Prante, Gerald (2008). "What is Proper Tax Policy for Smokeless Tobacco Products?". *Tax Foundation Fiscal Fact* 120.
- Prust, Jim, (2004). "Impuestos ambientales en los países en desarrollo". II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, CEPAL, Chile.
- Remler, Dahlia K. (2004). "Poor Smokers, Poor Quitters, and Cigarette Tax Regressivity". *American Journal of Public Health* 94 (2): 132-142.
- Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). "Simple, Fair, and Pro Growth: Proposals to Fix America's tax System". Disponible en www.taxreformpanel.gov
- Reyes Gil, Rosa, Luis Galván Rico y Mauricio Aguiar Serra (2005). "El precio de la contaminación como herramienta económica e instrumento de política ambiental". *Interciencia* 30(7): 436-441.
- Sallee, James (2010). "The Taxation of Fuel Economy". NBER Working Paper No. 16.466.
- Servicio de Impuestos Internos (SII) Chile (2011). Serie Ingresos Tributarios. Disponible en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/estadistribucion/ingresos_tributarios.htm
- _____ (2004). "Foreign Investors: General Aspects of the Chilean Tax System: Concepts and Guidelines". Versión Noviembre 2004. Disponible en http://www.sii.cl/portales/investors/inf_general/conceptos_tributarios.pdf
- The Chartered Institute of Taxation (2009). *CIOT Green Tax Report*. Disponible en <http://www.greentaxreport.co.uk/component/remository/func-startdown/8/>
- The World Bank (1999). *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*. Washington D.C.
- Transport and Environment (2010). "Briefing: Fuel and Carbon Taxation in the EU". Disponible en http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/2010_06_briefing_energy_taxation.pdf
- Victoria Transport Policy Institute (2011). Fuel Taxes, Increasing Fuel Taxes and Fees. Disponible en www.vtpi.org
- Victorian Alcohol and Drug Association (VAADA) (2010). "Alcohol Taxation". Background Paper VAADA. Disponible en <http://www.vaada.org.au/resources/items/2010/03/314240-upload-00001.pdf>
- World Health Organization (2011). *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, Warning about the dangers of tobacco*. Tobacco Free Initiative

(TFI). Disponible en http://www.who.int/tobacco/global_report/2011/en/
Yáñez, José (2012). “Tributación de los combustibles”. *Revista de Estudios Tributarios* 5. Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

_____ (2011a) “Tabaquismo y tributación”. *Revista de Estudios Tributarios* 3. Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

_____ (2011b). “Alcoholismo y tributación”. *Revista de Estudios Tributarios* 4. Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

_____ (2010). “Obesidad, diabetes y tributación”. *Revista de Estudios Tributarios* 2. Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Zee, Howell (2005). “A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services Under a Value – Added Tax”. *National Tax Journal* 53(1).

_____ (1998). “Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment”. Documento de Trabajo 42, Banco Central de Chile.

Capítulo 4

Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile

*Claudio Agostini**

Introducción

El sistema tributario de un país tiene por objetivo principal recaudar los recursos necesarios para financiar la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. El monto total a recaudar depende del rol y tamaño que la sociedad le asigne al Estado.

Adicionalmente, el sistema tributario permite mejorar la eficiencia económica a través de impuestos a las externalidades negativas. Este tipo de impuestos mejoran la asignación de recursos en la economía y por ello lo óptimo es utilizarlos siempre, aunque no fuera necesaria la recaudación que generan.

Por último, si la sociedad tiene preferencias por equidad, el sistema tributario puede contribuir a redistribuir ingresos a través de un impuesto progresivo al ingreso, lo que requiere tasas de impuestos marginales más altas para quienes tienen mayores ingresos. El grado de progresividad depende principalmente de las preferencias que tenga la sociedad por redistribución del ingreso.

Si bien los impuestos pueden ser un buen instrumento para financiar la provisión de bienes públicos por parte del Estado y redistribuir el ingreso, pueden generar costos importantes al hacerlo. La razón es que los impuestos distorsionan el comportamiento de los agentes económicos, lo cual genera ineficiencias en la asignación de los recursos en la economía. En particular, impuestos altos pueden desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión, así como pueden distorsionar la forma de organización de las actividades económicas. Adicionalmente, hay que considerar los costos de administrar y fiscalizar un sistema tributario por parte del Estado y los costos en que incurren los contribuyentes para poder cumplir con sus obligaciones tributarias.

El gran desafío de la política tributaria de un país consiste entonces en tener un sistema tributario que cumpla con los objetivos de recaudar lo suficiente, eliminar externalidades negativas y redistribuir ingresos, pero minimizando los costos de eficiencia, los costos de fiscalización y administración, y los costos de cumplimiento. En pocas palabras, un sistema tributario ideal debiera ser “simple, justo y eficiente”.

* Profesor titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

1. Algunos criterios básicos de política tributaria

A partir de la teoría económica y la evidencia empírica sistemática y robusta sobre el rol y los efectos de los impuestos, existen algunos principios y criterios de política tributaria que son importantes de tener en cuenta, no solo para evaluar el actual impuesto al ingreso en Chile sino que también para obtener lineamientos respecto a una posible reforma.

1. Equidad horizontal: con un impuesto al ingreso óptimo, personas con igual ingreso pagan lo mismo en impuestos independientemente de las fuentes de sus ingresos (Mirrlees, 1971; Musgrave, 1990; Cordes, 1999).
2. Equidad vertical: si existen preferencias por redistribución en la sociedad, con un impuesto al ingreso óptimo las personas con mayores ingresos deben pagar proporcionalmente más impuestos, pero el sistema tributario no debe alterar el ranking relativo (Mirrlees, 1971, 1976; Seade, 1977; Diamond, 1998; Keuschnigg, 2011). En este sentido, los impuestos son una herramienta complementaria al gasto social para redistribuir el ingreso (Boadway y Marchand, 1995; Cremer y Gavari, 1997; Hierro et al., 2012). La evidencia para Chile es que efectivamente las transferencias del Estado ayudan a reducir no solo la pobreza sino que también la desigualdad (Agostini y Brown, 2010; Agostini, Brown y Góngora, 2010).
3. Redistribuir ingreso a través del sistema tributario se logra en forma más eficiente a través de un impuesto progresivo al ingreso (Atkinson y Stiglitz, 1976; Slemrod, 1991; Kopzuck, 2001; Davies y Hoy, 2002; Creedy, 2011; Saez, 2004; Mirrlees et al., 2010; Boadway, 2012). La evidencia empírica muestra que los impuestos progresivos sí tienen la capacidad de redistribuir ingresos y que cuando los países se cambian a impuestos menos progresivos la distribución empeora (Karoly, 1994; Bird, 2003; Chernick, 2003, 2005; Diamond y Saez, 2011; Dunbar y Pogue, 1998; Wagstaff, 1999; Althsuler et al., 2010; Metcalf, 1998; Thorensen et al., 2012)¹.
4. Las exenciones en el IVA son un mal instrumento redistributivo y generan ineficiencias importantes (Creedy, 2011; Boadway, 2012). Lo correcto es tener la misma tasa de impuestos para todos los bienes que no generan externalidades negativas y utilizar un impuesto progresivo no-lineal al ingreso para redistribuir (Ballard et al., 1987; Gottfried y Wiegard, 1991; Konishi,

¹ La definición económica de progresividad refiere a que la tasa media de impuestos aumenta cuando la base del impuesto aumenta. Un impuesto al ingreso es por lo tanto progresivo si la tasa media que pagan los contribuyentes aumenta cuando su ingreso aumenta (Mirrlees et al., 2010).

- 1995; Laroque, 2005; Kaplow, 2006; Sorensen, 2007; Gauthier y Laroque, 2009; Keen y Smith, 2006; Bye, Strom y Avitsland, 2012).
5. La redistribución óptima de ingresos a través de un impuesto progresivo al ingreso incluye un impuesto negativo al ingreso para las personas de bajos ingresos, el cual desaparece gradualmente al aumentar el ingreso (Mirrlees, 1971 y 1976; Tuomala, 1990; Brewer, Saez y Shepard, 2010; Jacquet, Lehmann y Van der Linden, 2010; Diamond y Saez, 2011; Boadway, 2012). La razón por la cual un subsidio a los ingresos laborales de las personas de menores ingresos es eficiente es que, en el caso de personas de bajos ingresos, el efecto principal de un impuesto negativo en la oferta laboral es el de inducir a participar en la fuerza laboral. La evidencia para Chile es consistente con este efecto y un impuesto al ingreso negativo podría jugar un rol importante en reducir la desigualdad y aumentar los ingresos laborales de las personas más pobres (Agostini, Peticar y Selman, 2012).
 6. Incluso cuando no hay preferencias por redistribución en la sociedad, puede ser óptimo tener algún grado de progresividad en el impuesto al ingreso, ya que funciona como un seguro (Varian, 1980; Eaton y Rosen, 1980; Tuomala, 1984; Mirrlees, 1990; Burman, 2007; Conesa y Krueger, 2006). La razón es que las personas varían en sus habilidades para generar ingreso. Si no se sabe previamente si una persona va a tener suerte y va a tener alta capacidad de generar ingreso en el futuro, o mala suerte y baja capacidad de generarlos, un sistema de impuesto progresivo al ingreso funciona como seguro. Se intercambia una fracción significativa del ingreso cuando los ingresos son altos por un ingreso después de impuestos más alto cuando los ingresos son más bajos. Sin duda las capacidades de generar ingreso dependen de decisiones que toman las personas respecto a educación, esfuerzo y ahorro, pero persisten grandes diferencias entre personas respecto a inteligencia, herencia y suerte.
 7. Los regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso rompen la equidad horizontal y generan ineficiencias importantes (Zee, 1998; Auerbach y Hassett, 1999; McLure, 1999). Adicionalmente, aumentan la desigualdad (Picketty y Saez, 2003, 2012), por lo que son una mala idea tanto por eficiencia como por equidad.
 8. En particular, los tratamientos tributarios preferenciales a las ganancias de capital generan una “industria” de elusión tributaria que distorsiona las decisiones de inversión, de elección ocupacional y la estructura organizacional de las distintas actividades económicas (Slemrod y Yitzhaki, 2002; Boadway y Keen, 2003; Burman, 2010), aumentando además la desigualdad (Saez y Diamond, 2011). Por el contrario, tratar tributariamente las ganancias de capital y los dividendos igual que a cualquier otro ingreso genera ganancias de eficiencia, restaura la equidad horizontal

- y hace más progresivo el impuesto, incluso después de bajar tasas para mantener recaudación constante (Althsuler, Harris y Toder, 2010).
9. Un impuesto a los ingresos, independientemente de la progresividad e implementación del impuesto, no debe generar distorsiones entre las distintas fuentes de ingreso (Mirrlees et al., 2010). Por ello, todos los ingresos deben ser tratados de la misma forma: sueldos, salarios, dividendos, ganancias de capital y utilidades deben estar sujetos a la misma tasa final de impuestos (Johnson y Myles, 2011; Diamond y Saez, 2011)².
 10. Impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente tanto la evasión como la elusión (Keppler y Nagin, 1989; Andreoni, Erard y Feinstein, 1998; Alm, 1999; Bloomquist, 2003; Slemrod, 2007; Kleven et al., 2011) y además aumentan la eficiencia administrativa (Slemrod, 2006), por lo que deben ser preferidos en la implementación del sistema tributario. El impuesto a las utilidades de las empresas debe jugar precisamente el rol de retención del impuesto al ingreso de las personas (Bird, 1996; Gordon, 2011; Keuschnigg, 2011), por eso es que la integración del impuesto a las empresas con el de las personas es preferible (Alt, 1983; Gravelle, 1999; Gordon, 2011). Adicionalmente, recaudar el impuesto de las empresas reduce los costos de administración porque hay economías de escala al recaudar montos mayores de un número menor de contribuyentes (Slemrod, 2008).
 11. La base del impuesto debe ser lo más amplia posible, con pocas exenciones, de tal forma de tener tasas de impuestos relativamente más bajas (Alm, 1999; Norregaard y Khan, 2007; Toye, 2000; Boadway, 2005; Heady, 2004).
 12. La teoría y la evidencia muestran que aumentar la base del impuesto al ingreso lo hace más eficiente, más justo, reduce tanto la elusión como la evasión y disminuye los costos de administración y cumplimiento (Saez, Slemrod y Giertz, 2011).
 13. Impuestos a rentas económicas no generan distorsiones y por eso es eficiente utilizarlos (Garnaud y Ross, 1983; Heaps y Helliwell, 1985; Boadway y Flatters, 1993; Lund, 2000, 2009; Mirrlees et al., 2010). Ese es el caso de la explotación de recursos naturales y las rentas del capital mayores a la tasa normal de retorno (Gordon, 1985; Kaplow, 1994; Warren, 1996; Weisbach, 2004). Adicionalmente, las personas con mayores habilidades tienden a ser menos aversas al riesgo que personas con habilidades más bajas. Por ello invierten en activos más riesgosos con un retorno esperado sobre capital más alto. Un impuesto a las rentas sobrenormales

² En el Apéndice se resume la literatura teórica respecto a la tributación de las rentas que provienen del capital.

del capital en ese caso no solo es eficiente sino que además contribuye a redistribuir (Mirrlees et al., 2010).

2. El impuesto al ingreso en Chile

En un mundo ideal, el sistema tributario impondría impuestos sobre la base de la capacidad de cada persona para generar ingresos a lo largo de toda su vida. El problema obviamente es que esta capacidad no es observable en forma directa, por lo que se utiliza alguna medida indirecta pero observable de ella. Es así como existen dos sistemas de impuestos que son completamente puros desde un punto de vista teórico: un impuesto al ingreso y un impuesto al consumo.

Un impuesto al ingreso debe incluir en su base todas las fuentes de ingreso, es decir, todo lo que permite gastar más ahora o en el futuro: salarios, ganancias de capital, dividendos, arriendos, *royalties*, beneficios no monetarios del empleo, aumento de valor de propiedades y el arriendo imputado de la vivienda propia.

Un impuesto al consumo debe incluir en su base todos los gastos, incluyendo desahorro, y excluir la rentabilidad “normal” (libre de riesgo) del ahorro y la inversión.

La implementación de cualquiera de estos dos sistemas puros es muy difícil en la práctica y tendría altos costos de administración, fiscalización y cumplimiento. Por ello es que, en general, un sistema tributario óptimo tiene una mezcla de impuestos al ingreso y al consumo (Boadway et al., 1994; Emran y Stiglitz, 2005).

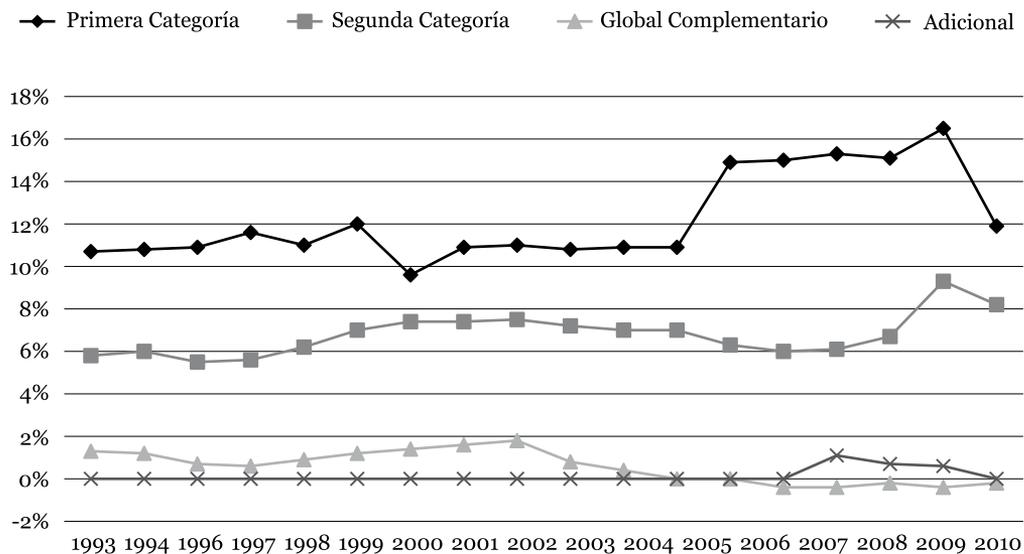
En un sistema tributario al ingreso que no es puro, sino que más bien un híbrido entre un impuesto al ingreso y un impuesto al consumo, todos los costos de generar un ingreso se deben deducir de la base del impuesto. Esto genera neutralidad entre actividades económicas que tienen bajos costos y bajos ingresos respecto a las que tienen altos costos y altos ingresos. Dado que el ahorro y la inversión son costos en los que se incurre para generar futuros ingresos, se deben deducir de impuestos.

Si bien tiene algunos problemas en su implementación que se discuten más adelante, en principio en Chile tenemos efectivamente un híbrido entre un impuesto al ingreso y un impuesto al consumo, ya que se tributa sobre ingresos pero con exenciones para distintos tipos de ahorro e inversión.

El Impuesto a la Renta en Chile generó el 28,3% de la recaudación tributaria el año 2010. Consiste en un impuesto de Primera Categoría que grava las utilidades de las empresas con una tasa de 18,5% transitoria en 2010 (la tasa permanente es de 17% y la reforma que se discute actualmente en el Congreso propone aumentarla a 20%), un impuesto de Segunda Categoría que grava las rentas laborales, un impuesto Global Complementario que grava todos los ingresos de las personas y reconoce como crédito el impuesto pagado de Primera y Segunda Categoría, un impuesto adicional con tasa de 35% que grava los retiros de utili-

dades que hacen empresas al extranjero y un impuesto específico a la minería. La contribución de cada uno de estos impuestos a la recaudación tributaria total durante el período 1993-2010 se muestra en la Gráfico N°1.

Gráfico N°1: Contribución de los impuestos a la renta a la recaudación tributaria total



Fuente: SII.

El impuesto de Segunda Categoría y el Global Complementario gravan los ingresos en forma progresiva a través de ocho tramos de renta con tasas marginales entre 0% y 40%, los cuales se muestran en el Cuadro N°1 de ingresos consolidados.

Cuadro N°1: Impuestos al ingreso personal consolidado (2011)

Tramo renta		Tasa marginal	Contribuyentes		Renta	Impuesto	Tasa media
Desde	Hasta		N°	%	MM\$	MM\$	%
UTA	UTA	%	N°	%	MM\$	MM\$	%
0	13.5	0%	6.665.459	81,15%	12.570.656	7.654	0,1%
13.5	30	5%	1.005.822	12,25%	8.837.788	140.938	1,6%
30	50	10%	282.596	3,44%	4.873.944	213.461	4,4%
50	70	15%	117.677	1,43%	3.129.452	223.481	7,1%
70	90	25%	59.689	0,73%	2.129.194	219.170	10,3%
90	120	32%	44.429	0,54%	2.061.010	299.361	14,5%
120	150	37%	17.031	0,21%	1.020.317	193.407	19,0%
150	y más	40%	20.889	0,25%	2.382.276	683.842	28,7%
			8.213.592	100%	37.004.637	1.981.314	5,4%

Fuente: SII.

En Chile, el año 2011 había un poco más de ocho millones de contribuyentes, de los cuales alrededor del 81% tiene ingresos mensuales menores a \$ 507.668 y por lo tanto está exento del impuesto al ingreso³. Un poco más de un millón de personas —correspondiente al 12,3% de los contribuyentes— se encuentran en el primer tramo de impuestos, con una tasa marginal de 5%, y pagan en promedio un 1.6% de su ingreso en impuestos. Apenas un 7,3% de los contribuyentes tiene ingresos tributables mayores a \$ 1.128.150 mensuales y paga tasas marginales que van entre 10% y 40%⁴. En el tramo más alto, con una tasa marginal de 40%, hay un poco más de 20 mil personas que son las que reportan ingresos de más de \$ 5,5 millones mensuales y pagan en promedio un 28,7% de sus ingresos en impuestos.

Estas cifras muestran dos aspectos importantes de tener en cuenta respecto al impuesto al ingreso en Chile. La primera característica es el alto nivel de ingreso que está exento de impuestos, el cual está muy por sobre el salario promedio. En los países de la OCDE, las personas dejan de estar exentas y comienzan a pagar impuesto al ingreso cuando ganan alrededor de un tercio del salario promedio, mientras que en Chile se comienza a pagar cuando una persona gana 1,4 veces el salario promedio. Es así como en Chile una persona que gana el salario promedio está exenta de impuestos, mientras que en el promedio de los países de la OCDE una persona que gana el sueldo promedio paga 14,5% de su ingreso en Impuesto a la Renta. Este nivel tan alto de exención, dada la asimétrica

³ El valor de la Unidad Tributaria Anual para el año tributario 2011 es de \$ 451.260.

⁴ Solo el 3,87% de los contribuyentes reporta ingresos mayores a \$1.880.250 mensuales.

distribución del ingreso, lleva a que muy pocas personas paguen impuestos al ingreso. La segunda característica, consecuencia de lo anterior, es que cualquier exención tributaria en el impuesto a los ingresos favorece al 19% más rico y, en general, en mayor proporción al 6% de más altos ingresos (Agostini, Flores y Martínez, 2010, 2012). Este es el caso, por ejemplo, de los distintos beneficios tributarios para el ahorro, la compra de viviendas, el pago de intereses de créditos hipotecarios, la compra de automóviles híbridos y la compra e instalación de paneles solares en viviendas, todos los cuales erróneamente se cree que favorecen a personas de ingresos medios.

Antes de discutir acerca de dónde están los principales problemas, me parece relevante explicitar que hay al menos dos grandes virtudes del impuesto al ingreso en Chile que deben mantenerse.

La primera es la integración entre el impuesto a las empresas y el impuesto a las personas, lo que permite que el impuesto a las utilidades juegue el rol de retención que le corresponde (Gordon, 2011). Este es un aspecto importante, ya que la carga tributaria recae finalmente siempre sobre individuos. No tiene sentido, desde el punto de vista económico, asignar la carga tributaria de un impuesto a una empresa o una entidad legal. El impuesto podrá recaer finalmente sobre los dueños de la empresa, los trabajadores de la empresa, los proveedores de la empresa o los consumidores que compran los productos o servicios de la empresa, pero no recae sobre la empresa (Slemrod, 2008).

La segunda es la indexación a la inflación. La sensibilidad a la inflación hace que la interacción entre inflación y un sistema tributario no indexado pueda tener efectos importantes en magnitud (Feldstein, 1999). En la medida en que la inflación aumenta, las distorsiones de los impuestos y de la inflación se multiplican en vez de sumarse, por lo que la magnitud de las distorsiones crece más que proporcionalmente. En particular, la tasa efectiva de impuestos crece con la inflación, por lo que la volatilidad de la inflación genera incertidumbre adicional a través de este efecto (Honohan, 2003).

Los problemas mayores del impuesto al ingreso en Chile se refieren a la falta de neutralidad entre los ingresos laborales y las rentas de capital, lo cual genera ineficiencias importantes y destruye la equidad horizontal. En principio, el impuesto al ingreso en Chile tiene equidad horizontal producto de la igualdad de tasas y tramos en los impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario y de la integración de Primera Categoría con Global Complementario. Sin embargo, diferentes exenciones y regímenes especiales destruyen la equidad horizontal y generan ineficiencias al abrir espacios de elusión y distorsionar decisiones de inversión y de estructura organizacional de los agentes económicos. En particular, estas ineficiencias e inequidades son causadas por la tributación a base a retiros para algunos tipos de empresas, los regímenes tributarios especiales en algunas zonas geográficas, el sistema tributario de renta presunta para

algunos contribuyentes en sectores económicos específicos y el tratamiento preferencial de las ganancias de capital⁵.

El efecto negativo que tienen las exenciones tributarias y los regímenes especiales en la eficiencia económica es algo especialmente relevante de explicitar y tomar en cuenta. En general, todos los cambios de comportamiento producidos por los impuestos generan ineficiencias. No solo los cambios en la oferta laboral, el ahorro y la inversión —que son los únicos que suelen mencionarse en la discusión pública en Chile— sino que también los cambios en la forma de organizar una actividad económica, en el momento en el que se recibe un flujo de ingreso, en la composición de los ingresos, en los gastos en abogados y contadores asociados a mayor planificación tributaria (Saez, Slemrod y Giertz, 2011). Y en el uso de cualquier mecanismo de elusión tributaria (Diamond y Saez, 2011). Esto último es particularmente importante, ya que la evidencia empírica es que los efectos de elusión debido a cambios en la base tributaria son importantes en magnitud (Gruber y Saez, 2002). Cuando un sistema tributario ofrece múltiples oportunidades de elusión, la base tributaria es muy sensible a la tasa de impuestos, con lo que la elasticidad del ingreso tributaria es alta y las ineficiencias son significativas (Auten y Robert, 1999; Saez y Diamond, 2011)⁶. Estas ineficiencias se pueden reducir en forma importante a través de aumentar la base de los impuestos y mejorar la fiscalización (Slemrod y Kopczuk, 2002; Kopczuk, 2005). Por ello es que en Chile debiera tener prioridad una reforma tributaria que elimine las exenciones y los regímenes especiales existentes en el impuesto al ingreso, en especial los que se describen en más detalle a continuación.

2.1 Regímenes especiales

Existen en la ley de la renta tres regímenes especiales de tributación que están orientados a las pequeñas empresas:

1. Artículo 14 bis: las empresas pagan impuestos a base de retiros solamente y están exentas de llevar registro de utilidades tributarias (no llevan registro de ingresos en el registro de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría y Utilidades Acumuladas). Los requisitos para acceder a este

⁵ Existen además múltiples distorsiones tributarias entre distintos instrumentos financieros en Chile, lo cual rompe la neutralidad y genera ineficiencias adicionales (Agostini y Budnevich, 2010).

⁶ La forma de medir las ineficiencias generadas es la elasticidad del ingreso tributario (ingreso reportado), la cual mide el cambio porcentual en el ingreso reportado para efectos tributarios frente a cambios en la tasa neta de impuestos (es decir frente a cambios en la tasa del ingreso que una persona recibe después del pago de impuestos). Esto permite capturar las respuestas de comportamiento no solo debido a cambios en las tasas, sino que también en la base (Feldstein, 1999; Slemrod y Kopczuk, 2002).

sistema de tributación son tener ingresos anuales menores a 5.000 UTM (hasta el 2008 era 3.000 UTM) y un capital inicial menor a 1.000 UTM (era de 200 UTM hasta el 2008).

2. Artículo 14 ter: se paga impuestos sobre flujo de caja y se permite llevar contabilidad simplificada y deducir como gasto las inversiones e inventarios. Los requisitos son ser contribuyente de IVA, tener ingresos anuales menores a 5.000 UTM (promedio de los últimos tres ejercicios, era 3.000 UTM hasta el 2008) y un capital inicial menor a 6.000 UTM.
3. Artículo 14 quáter: entrega una exención del impuesto de primera categoría hasta 1440 UTM. Los requisitos para acceder a este beneficio son tener ingresos menores a 28.000 UTM, un capital menor a 14.000 UTM y llevar contabilidad completa. Este régimen tributario está vigente desde el 31 de julio de 2010.

El objetivo principal de estos regímenes especiales es proveer de liquidez a pequeñas empresas e incentivar la reinversión. Sin embargo, ellos pueden ser utilizados por pequeñas empresas de inversión cuyos dueños son personas de altos ingresos que hacen pasar sus ingresos personales como ingresos empresariales. La evidencia es que 52% de todas las utilidades retenidas en Chile en el año 2010 se encuentran precisamente en este tipo de empresas, pertenecen principalmente a contribuyentes en el decil de ingresos más altos que son quienes utilizan estos regímenes tributarios especiales⁷.

2.2 Renta presunta

Existen tres sectores económicos en Chile que pueden acogerse al sistema de renta presunta donde la base del impuesto no son las utilidades de las empresas: agricultura, minería y transportes:

1. Los agricultores con ventas menores a 8.000 UTM pagan como impuesto el 10% del avalúo fiscal de la propiedad.
2. Las empresas mineras con ventas anuales menores a 36.000 toneladas o 8000 UTM pagan como impuesto un porcentaje de sus ventas netas dependiendo del valor del precio del cobre según la siguiente tabla:
 - 4% de ventas netas si $P_{cu} < 268,14$ centavos
 - 6% de ventas netas si $268,14 < P_{cu} < 284,42$
 - 10% de ventas netas si $284,42 < P_{cu} < 325,03$

⁷ El 77,9% de todas las utilidades retenidas pertenece al decil de más altos ingresos.

- 15% de ventas netas si $325,03 < Pcu < 365,72$
- 20% de ventas netas si $Pcu > 365,72$
- Para otros productos mineros 6% de venta neta

3. Las empresas de transporte de carga con ventas menores a 3.000 UTM pagan como impuesto el 10% del valor de sus vehículos. En el caso de las empresas de transporte de pasajeros no existe límite al monto de las ventas, por lo que todas pueden declarar de acuerdo a renta presunta. La única restricción es que no sea sociedad anónima.

El objetivo de un impuesto en base a renta presunta es disminuir los costos de cumplimiento y los costos de fiscalización, pero no la carga tributaria de los contribuyentes (Tekper, 2003; Bird, 1974, 1992). Es por eso que tiene sentido usarlo solo cuando las autoridades tributarias tienen dificultades para medir, verificar y fiscalizar la base tributaria de algunos contribuyentes (Slemrod y Yitzhaki, 2002).

Si la carga tributaria bajo renta presunta es menor a la de régimen general, se generan fuertes incentivos para que las empresas no crezcan o no reporten su crecimiento (Engelschalk, 2004). Si la diferencia es muy grande incluso incentiva a los contribuyentes a salirse del régimen general y cambiarse a renta presunta, informalizando su actividad económica, por esta razón las tasas de impuesto bajo renta presunta debieran ser lo más altas posibles (Thuronyi, 2004).

La evidencia existente es que en la práctica los impuestos en base a renta presunta producen inequidades tributarias grandes y recaudan poco (Bird y Wallace, 2004). En la práctica terminan además efectivamente incentivando la informalidad en algunos sectores económicos (Bird, 2007).

En Chile, al igual que en muchos otros países, el mecanismo de renta presunta tiene su origen en la dificultad de fiscalizar a empresas pequeñas en estos sectores económicos, pero esa razón ya no se justifica. Actualmente hay mejor tecnología y mejor acceso a la información de los contribuyentes que cuando se implementaron dichos mecanismos. De hecho, muchas de estas empresas operan en el sector financiero, por lo que es fácil fiscalizarlas.

2.3 Ganancias de capital

Las ganancias de capital corresponden a la utilidad o pérdida que se produce al vender un activo (acciones, propiedades, tierra, una empresa). Bajo un sistema de impuesto al ingreso, las ganancias reales de capital tributarían cada año en la medida en que ellas ocurren y a la misma tasa que tributan otros ingresos. Las pérdidas reales, por otro lado, serían completamente deducibles de la base del impuesto (Auten y Cordes, 1991). Sin embargo, la tributación de las ganancias

de capital se desvía de este óptimo en general y, en el caso de Chile, tributan solo cuando se realizan (cuando ocurre la venta del activo)⁸.

Las ineficiencias e inequidades mayores en el sistema chileno provienen de las exenciones existentes: se encuentran exentas para las acciones de alta presencia bursátil que son la gran mayoría de las acciones que se transan en la bolsa y hay una exención más general a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones inferiores a 10 UTA. Las ganancias de capital no habituales por sobre ese monto, pagan un impuesto único de 17%, mientras que las ganancias a través de fondos mutuos tributan con global complementario, lo cual genera una distorsión adicional⁹. Por último, las ganancias de capital en bienes raíces están exentas de impuesto.

La existencia de estos regímenes especiales y la exención a las ganancias de capital exagera los incentivos ya existentes en el sistema tributario chileno para eludir impuestos. Actualmente, la tasa marginal más alta para el ingreso de las personas es 40% y la tasa para las utilidades de las empresas es 18,5% en el régimen general, es mucho menor en renta presunta y es 0% en el 14 bis y el rango exento del 14 quáter. Estos diferenciales de tasas generan incentivos para que personas de altos ingresos eludan impuestos haciendo aparecer sus ingresos laborales como ingresos de una empresa¹⁰. La evidencia empírica es que la existencia de tasas efectivas más bajas para empresas medianas y pequeñas exagera este efecto (Altshuler, Auerbach, Copper y Knittel, 2009).

Una persona que solo tiene ingresos laborales paga impuestos con una tasa marginal que puede llegar hasta un 40%, en cambio una persona con ingresos que provienen solo de su empresa paga únicamente 17% mientras no haga retiros. Si la empresa está en el régimen especial de utilidades retiradas no paga impuestos hasta que retire dividendos. Esta brecha tributaria genera obviamente incentivos para crear empresas con el solo propósito de reducir el pago de impuestos, dejando por ejemplo todos los ahorros personales como utilidades retenidas libres de impuesto¹¹. Si todas las utilidades se distribuyeran, este mecanismo no generaría ningún problema de equidad tributaria horizontal. Sin embargo, los datos del Servicio de Impuestos Internos muestran que menos

⁸ En cambio, los intereses de depósitos a plazo y cuentas de ahorro tributan cuando son recibidos.

⁹ Para los trabajadores dependientes hay exenciones para: rentas de arriendo de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA; intereses y dividendos inferiores a 20 UTM; rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM; rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM; rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM; y ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM calificadas como habituales.

¹⁰ Adicionalmente múltiples gastos personales y de los hogares se hacen pasar como gastos de la sociedad.

¹¹ Los Fondos Privados de Inversión, creados el año 2000, son un buen vehículo para hacer esto, ya que no son contribuyentes de la ley de la renta y los retornos de sus inversiones no están afectos al pago del impuesto de Primera Categoría.

del 30% de las utilidades de las empresas son distribuidas cada año (Jorrat, 2009). Así y todo, la inequidad horizontal que se genera sería potencialmente solo temporal, ya que una vez que se distribuyen las utilidades de la empresa los dividendos pagan el impuesto al ingreso de acuerdo al tramo y tasa marginal del ingreso total del dueño de la empresa. En ese sentido, la magnitud de la inequidad estaría limitada a la ganancia financiera por postergar el pago de impuestos. Sin embargo, existen muchas formas legales de retirar las utilidades de las empresas como si fueran gasto o disfrazando retiros de utilidades como reinversión, por lo que la inequidad horizontal no solo permanece en el tiempo sino que es de una magnitud bastante mayor.

El resultado final del sistema de tributación en base a retiros y los regímenes especiales que favorecen tributariamente las rentas provenientes de utilidades de empresas es que los trabajadores dependientes pagan sistemáticamente más impuestos que personas con ingresos idénticos pero que provienen de varias fuentes distintas (Gordon, 1998; Gordon y Slemrod, 2000; Pirttila y Selin, 2011). La solución a este problema es usar base devengada y reducir fuertemente la brecha existente entre la tasa marginal máxima de impuestos a las personas y la tasa de impuestos a las utilidades de las empresas (Gordon y Mackie-Mason, 1995).

Adicionalmente a las inequidades e ineficiencias que generan los regímenes tributarios especiales y la exención a las ganancias de capital, existe en Chile una gran inequidad horizontal en los trabajadores asalariados por la forma en que se recauda el impuesto. Un trabajador que está exento de impuestos de acuerdo a su ingreso anual, pero que durante uno o pocos meses en el año obtuvo una renta que estaba sobre el nivel de exención no puede recuperar la retención que se le hizo durante esos pocos meses y termina pagando impuestos a pesar de estar exento. Esto no solo rompe la equidad horizontal sino que además es profundamente regresivo porque afecta a los trabajadores más pobres de Chile.

Finalmente, es importante mencionar que una fuente adicional de inequidad tributaria horizontal es la evasión de impuestos (Slemrod y Yitzhaki, 2002; Slemrod, 2007), ya que una persona que evade paga menos impuestos que una persona con iguales ingresos que no evade.

En general, cualquier esfuerzo destinado a evadir o eludir impuestos es una pérdida de eficiencia. Si además las personas de más altos ingresos pueden eludir o evadir impuestos más fácilmente, se destruye no solo la equidad horizontal del sistema tributario sino también la equidad vertical (Andreoni, Erard y Feinstein, 1998).

En Chile la evasión tributaria se estima en 34% para el impuesto a las utilidades de las empresas y 46% para el impuesto al ingreso personal. De esta última, el 92% proviene de la distribución de utilidades y dividendos a los dueños de las empresas (Jorrat, 2009, 2012).

3. Simulación de reformas

Sobre la base de los criterios de política tributaria discutidos previamente y de la descripción del impuesto al ingreso actualmente vigente en Chile, el objetivo principal de una reforma tributaria al ingreso debiera ser ampliar la base del impuesto para hacerlo más eficiente, más justo, reducir los espacios existentes de elusión y evasión, y disminuir los costos de administración y cumplimiento del sistema.

Adicionalmente, en un sistema tributario como el chileno, que es un híbrido entre un impuesto al ingreso y un impuesto al consumo, se deben deducir en forma correcta los costos de generar ingresos. En particular, la tasa normal de retorno sobre el ahorro y la inversión debiera estar libre de impuestos (Keuschnigg, 2011; Mirrlees et al., 2010). La razón es que la tributación de la tasa normal de retorno de los ahorros distorsiona el momento en que se consume a lo largo de la vida y con ello la oferta laboral de las personas¹². Un sistema tributario neutral no debiera generar esta distorsión y, por lo tanto, debe dejar libre de impuestos el retorno normal y libre de riesgo de los ahorros¹³. El sistema tributario debe además ser neutro respecto al tipo de activos en los cuales se ahorra.

En el caso de los ahorros de las personas, la forma en que se ha implementado la no tributación de la tasa normal de retorno sobre los ahorros es deduciendo directamente de la base del impuesto una tasa libre de riesgo sobre los ahorros (Sorensen, 2009).

En el caso de la tributación de empresas existen dos alternativas para lograr este objetivo:

- (i) Impuesto al flujo de caja pero sin deducción de costos de financiamiento. Esto permite deducir de la base del impuesto todos los gastos en inversión en el momento en que se hacen (equivalente a depreciación instantánea) y además elimina distorsiones respecto a la fuente de financiamiento de la inversión, ya que no permite deducir como gasto ni los intereses de la deuda ni el costo alternativo del capital (Meade, 1978; Gordon, 2011).
- (ii) Impuesto ACE (Adjusted Current Earnings): permite deducir de impuestos tanto los intereses de la deuda como una tasa de retorno normal (libre de riesgo) para el capital, manteniendo la depreciación normal (no acelerada) del capital (Bond y Bruce, 1984).

¹² La tasa normal de retorno libre de riesgo mide la compensación por haber postergado el consumo que implica la decisión de ahorrar. Por ello es que su tributación implicaría que el consumo de mañana paga más impuestos que el consumo de hoy, lo cual distorsiona la decisión de cuándo consumir.

¹³ Un riesgo de liberar de impuestos a la tasa normal de retorno de los ahorros, sin duda, es que se puede distorsionar las decisiones de inversión en favor de inversiones financieras por sobre las de capital humano, lo cual ocurriría si es que hay restricciones en el acceso al crédito. La solución, sin embargo, consiste en mejorar el acceso al crédito.

Estos dos mecanismos son equivalentes en valor presente, generan neutralidad en la forma de financiamiento de la inversión y permiten que se tribute 100% sobre la renta económica (exceso de retorno) del capital, lo cual no genera distorsiones en las decisiones de inversión (Diamond, 1967; Bond y Devereux, 1995, 2003). La decisión sobre cuál de los dos implementar depende principalmente de los costos administrativos y de la fiscalización de cada uno.

Para cuantificar los efectos de una reforma tributaria consistente con este objetivo, se utilizaron microdatos del Servicio de Impuestos Internos para simular las siguientes reformas tributarias que amplían la base del impuestos y reducen significativamente los actuales regímenes especiales existentes, pero que utilizan como base del impuesto el flujo de caja para las empresas pequeñas de tal forma de no generarles costos altos de cumplimiento:

- (i) Eliminación del sistema de tributación por Renta Presunta, reemplazándolo por tributación bajo el artículo 14 ter de la ley del Impuesto a la Renta.
- (ii) Eliminar la tributación en base a retiros, cambiando la base del impuesto a utilidades devengadas. El régimen tributario de Renta Presunta y los regímenes especiales de los artículos 14 bis y 14 quáter se reemplazan por el régimen tributario del artículo 14 ter.
- (iii) Eliminar la tributación a base de retiros, cambiando la base del impuesto a las personas a utilidades devengadas e incorporando depreciación instantánea¹⁴. La tributación por Renta Presunta y los regímenes especiales 14 bis y 14 quáter se reemplazan por 14 ter.

Adicionalmente, se simulan un par de reformas tributarias que rebajan las tasas marginales del impuesto al ingreso junto con reducir el número de tramos de los actuales ocho a cinco:

- (iv) Eliminar la tributación a base de retiros, cambiando la base del impuesto a las personas a utilidades devengadas e incorporando depreciación instantánea. La tributación por renta presunta y los regímenes especiales 14 bis y 14 quáter se reemplazan por 14 ter. Se reducen los tramos del impuesto al ingreso de 8 a 5, disminuyendo las tasas marginales (alternativas de tasa máxima de 30% o 35%)¹⁵.

¹⁴ Tanto la Comisión Presidencial de reforma tributaria en Estados Unidos (2005) como Gordon (2011) en la Comisión Mirrlees en Inglaterra, proponen depreciación instantánea como parte de su propuesta de reforma.

¹⁵ El promedio de los países de la OCDE es cinco tramos de impuesto al ingreso en 2010. Países con los que Chile suele compararse, como Finlandia y Nueva Zelanda, tienen cuatro tramos.

Finalmente, se simula una quinta reforma que restaura la equidad para los trabajadores dependientes que debieran estar exentos del pago de impuestos por su ingreso anual, pero que pagan impuestos de Segunda Categoría en algunos meses y que luego no pueden recuperar:

- (v) Reliquidación del impuesto de Segunda Categoría para asalariados.

3.1 Metodología y datos

Las simulaciones realizadas en este trabajo utilizan microdatos innominados del Servicio de Impuesto Internos (SII) para el año tributario 2010. Específicamente, a partir del universo de contribuyentes en el año tributario 2010, el SII realizó un muestreo estratificado aleatorio de contribuyentes de acuerdo al siguiente procedimiento:

- (i) Para todos los contribuyentes que presentaron el formulario 22, se extrae el valor del código 170 (base imponible). Para los que no declaren el código 170 o lo declaren igual a cero se extrae el código 163 (base imponible de reliquidación impuesto de segunda categoría).
- (ii) Luego se extrae la renta imponible declarada en el formulario F1887 (trabajadores dependientes que no declaran F22). Para los que no presentaron el formulario F1887 se extraen las rentas declaradas en F1812 (base imponible de pensionados que no declaran F22).
- (iii) A partir de la extracción de datos de renta obtenidos en los dos pasos anteriores, se obtiene en una misma base de datos un listado de contribuyentes que se categorizan por tramo de renta imponible anual. Utilizando esta población de contribuyentes, se muestrea aleatoriamente en forma estratificada por tramo de renta imponible de acuerdo al cuadro del Impuesto a la Renta (2% de error muestral con un intervalo de confianza de 95%). El resultado es una muestra aleatoria estratificada de 18.290 contribuyentes innominados, tal como se muestra en el Cuadro N°2.

Cuadro N°2: Muestra aleatoria por tramo de renta imponible

Tramo de renta imponible	Tamaño de muestra
De 0 a 13,5 UTM	2.401
De 13,5 a 30 UTM	2.395
De 30 a 50 UTM	2.379
De 50 a 70 UTM	2.349
De 70 a 90 UTM	2.304
De 90 a 120 UTM	2.265
De 120 a 150 UTM	2.071
Más de 150 UTM	2.130
Total Muestra	18.294

Para esta muestra de contribuyentes generada por el SII, se calcula posteriormente tanto la renta personal de cada uno como la renta de las empresas en las cuales cada contribuyente tiene participación accionaria. Para el cálculo de renta personal se utilizan los formularios: F22; F1887 (trabajo dependiente); F1812 (pensiones); F1899 (APV y APVC); F1817, F1818, F1894 (capitales mobiliarios); F1890 (intereses reales) y F1889 (rentabilidad retiros Cuenta 2). Para el cálculo de las rentas de empresas se extrae información de los formularios F22, F29 y F1887 para todos los contribuyentes (informantes e informados) en las declaraciones F1886, F1884 y F1885¹⁶.

Una de las mayores dificultades en el proceso de asignar utilidades de empresas a los socios es que hay muchas sociedades que tienen como socios otras sociedades, lo cual requiere múltiples iteraciones hasta poder identificar al socio que es persona natural. Para estos efectos se realizaron nueve iteraciones, lo que permite imputar a socios que son persona natural un total de \$ 5.500.000 millones en utilidades aproximadamente. Este monto corresponde a cerca del 65% de las utilidades totales de todas las empresas. El 35% no imputado puede corresponder a empresas extranjeras reales o a socios chilenos que participan en la empresa a través de una sociedad en el extranjero, pero no es posible identificar esto con la información existente en los datos disponibles.

El Cuadro N°3 muestra para cada iteración el número de empresas cuyas utilidades son imputadas a socios naturales y el número de socios persona natural en la muestra a quienes se les imputa utilidades de sus sociedades.

¹⁶ El proceso de cálculo de rentas e imputaciones que se utilizó en esta muestra de datos correspondió a un trabajo realizado en conjunto con Michel Jorrat.

Cuadro N°3: Imputación de utilidades de empresas a socios

Imputacion	N° Empresas	N° Socios
1	5408	5742
2	1438	3757
3	638	3381
4	391	3205
5	263	3127
6	198	3048
7	158	3040
8	138	3034
9	112	3002

En la primera iteración se imputan, sobre la base de su participación en la sociedad, las utilidades de 5.408 empresas a 5.742 socios que son personas naturales. En la segunda iteración se imputan las utilidades de 1.438 empresas, cuyos socios eran otras empresas, a 3.757 socios personas natural que son los dueños de las empresas que son dueñas de esas 1.438 empresas. El proceso se repite nueve veces hasta que se imputan las utilidades de solo 112 empresas a un poco más de tres mil socios persona natural. No deja de llamar la atención en todo caso que existan al menos tres mil personas en Chile para quienes existe un mínimo de nueve niveles de sociedades entre las utilidades de una empresa y el socio persona natural.

Finalmente, es importante mencionar que solo hay datos para empresas que distribuyeron utilidades a sus socios durante el año tributario 2010, por lo que los resultados de las simulaciones de reforma tributaria que se realizan deben interpretarse como un límite inferior, al menos respecto de sus efectos en la recaudación.

Dado los datos utilizados, la base de comparación para todas las reformas tributarias que se simulan es el año tributario 2010. El Cuadro N°4 muestra el número de contribuyentes por tramo de ingreso, junto a las respectivas tasas medias y marginales de impuestos, para el año 2010. La recaudación base es de US\$ 5.112.537.415 y corresponde a la suma de las recaudaciones de los impuestos de Primera y Segunda Categoría y Global Complementario el año tributario 2010. Se excluye de la base la recaudación del impuesto adicional y del *royalty* a la minería.

Cuadro N°4: Contribuyentes del año tributario 2010

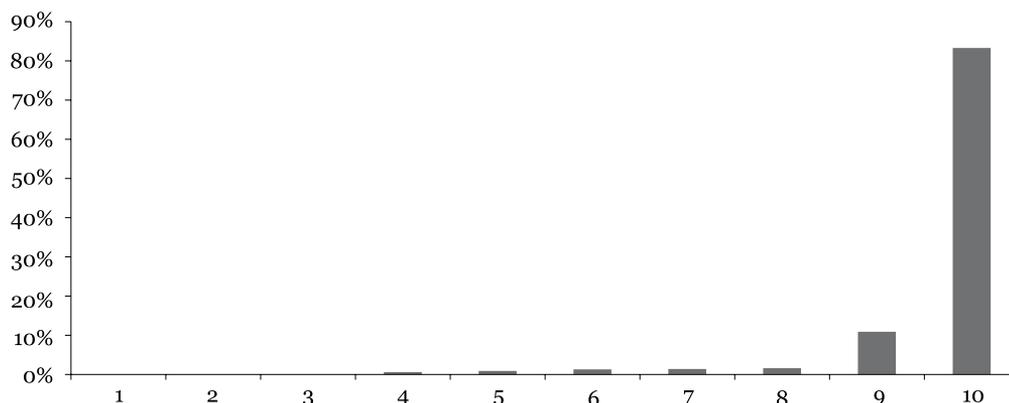
Tramo renta	Tasa marginal	Contribuyentes		Tasa media
1	0%	6.505.449	82,2%	0,1%
2	5%	916.418	11,6%	1,6%
3	10%	254.639	3,2%	4,4%
4	15%	106.384	1,3%	7,1%
5	25%	56.410	0,7%	10,3%
6	32%	39.796	0,5%	14,5%
7	37%	15.006	0,2%	19,0%
8	40%	18.783	0,2%	28,7%
		7.912.885	100%	

Fuente: SII.

Al analizar las distintas fuentes de ingreso en la muestra expandida de contribuyentes del SII, los datos muestran una alta concentración de los ingresos del capital —como dividendos y ganancias de capital— en el decil más rico.

El Gráfico N°2 muestra la distribución de los ingresos provenientes de dividendos reportados por los contribuyentes el año tributario 2010. Tal como se aprecia en el gráfico, 83,2% de todos los dividendos reportados pertenecen a contribuyentes en el decil de más altos ingresos y, el 10,8%, a quienes están en el segundo decil más rico, es decir, 94% de los dividendos se concentra en el quintil de más altos ingresos.

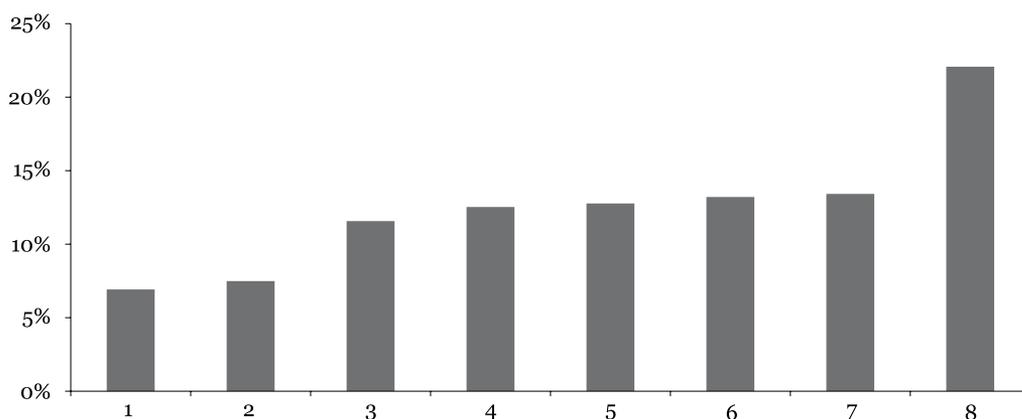
Gráfico N°2: Ingresos de dividendos por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Al analizar la distribución de dividendos reportados por tramo de impuesto, como se muestra en el Gráfico N°3, la concentración es aún mayor y el 86,6% de todos los dividendos pertenecen al 6,1% de contribuyentes de mayores ingresos.

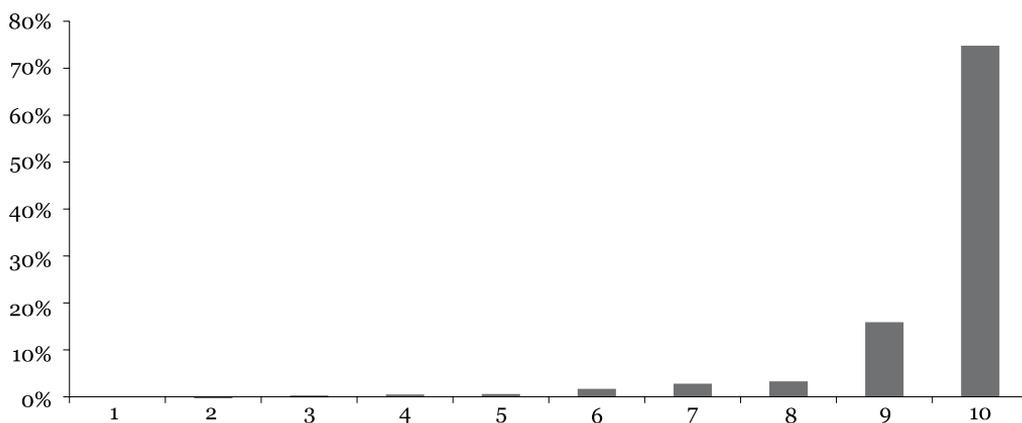
Gráfico N°3: Ingresos de dividendos por tramo tributario



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En el caso de las ganancias de capital realizadas en el año tributario 2010, la distribución no es muy distinta. Tal como se observa en el Gráfico N°10, el 74,8% de todas las ganancias de capital pertenece al decil más rico y 15,9% al siguiente decil, con lo que 90,7% corresponde a ganancias del quintil de mayores ingresos en Chile.

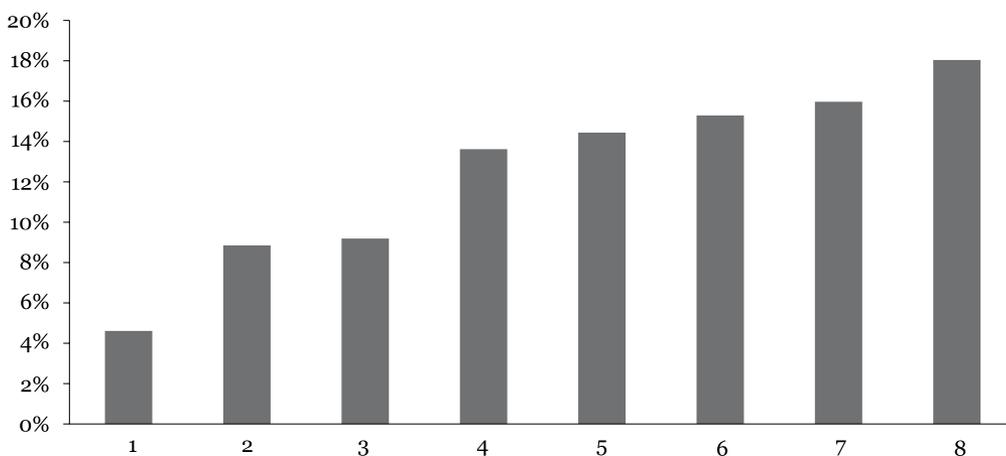
Gráfico N°4: Ingresos de ganancia de capital por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En el Gráfico N°5 se muestra la distribución de las ganancias de capital por tramo de impuesto. Apenas un 4% de todas las ganancias realizadas en 2010 pertenecen a contribuyentes que se encuentran en el tramo exento, mientras que un 77,3% se concentra en 2,9% de contribuyentes de más altos ingresos.

Gráfico N°5: Ingresos de ganancias de capital por tramo tributario

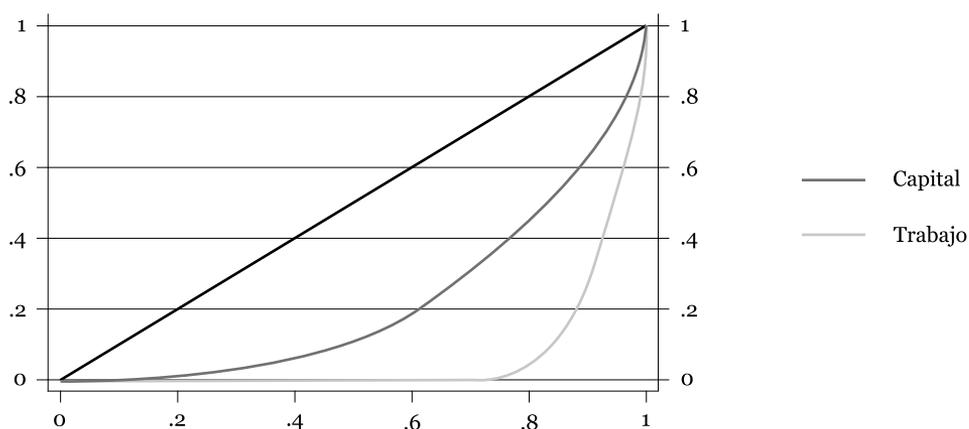


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Una forma de comparar la desigualdad existente entre los ingresos laborales de los contribuyentes y los ingresos provenientes del capital, consiste en comparar las distribuciones entre las dos fuentes de ingreso y medir el coeficiente de Gini de cada una. El Gráfico N°6 muestra las curvas de Lorenz para los ingresos laborales y de capital reportados por los contribuyentes en Chile durante el año 2010. Los ingresos laborales corresponden a los ingresos provenientes de sueldos, salarios y pensiones (art. 42 No.1), honorarios (art. 42 No.2) y remuneraciones de directores (art. 48). Los ingresos de capital corresponden a los ingresos provenientes de dividendos distribuidos, ganancias de capital (art. 17 No.8), rentas de capitales mobiliarios (art. 20 No.2), retiros de empresas (art. 14, 14 bis y 14 quáter) y rentas de empresas con contabilidad simplificada (14 ter). El coeficiente de Gini para los ingresos laborales es de 0,61 y para los ingresos de capital es de 0,85¹⁷.

¹⁷ Estos coeficientes no son comparables a la medida estándar de Gini que utiliza el ingreso per cápita del hogar o el ingreso del hogar, ya que en este caso la medida se basa en el ingreso individual de contribuyentes para los cuales hay información tributaria.

Gráfico N°6: Curvas de Lorenz para ingresos de capital y trabajo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

La mayor desigualdad existente en las rentas de capital respecto de los ingresos laborales tiene implicancias importantes relacionadas con la política tributaria, en especial ligada a sus efectos redistributivos. Específicamente, cualquier beneficio tributario que favorezca a alguna fuente de ingresos del capital favorece en mayor proporción a los contribuyentes de altos ingresos y aumenta la desigualdad. De igual forma, regímenes tributarios especiales que permiten que ingresos del capital paguen menos impuestos o puedan eludir impuestos, beneficia más a las personas de mayores ingresos y exacerba la desigualdad.

3.2 Resultados de las simulaciones de reforma tributaria

3.2.1 Reforma 1: Reemplazo del sistema de tributación de renta presunta a 14 ter

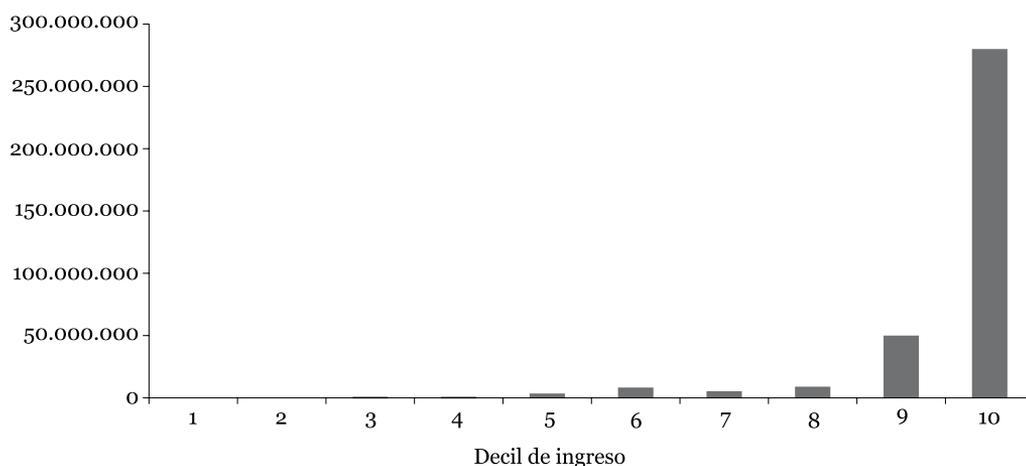
Para poder reemplazar el sistema de tributación bajo renta presunta por 14 ter, es necesario calcular la base del Impuesto a la Renta sobre la base de flujo de caja de cada empresa. Para estos efectos se utiliza el formulario de IVA de cada empresa para calcular su flujo operacional, el cual se asigna posteriormente como la utilidad total de la empresa. Luego, se imputan las utilidades de cada empresa a cada socio de acuerdo con su participación en la propiedad de la empresa y se calcula el Impuesto a la Renta que debe pagar cada socio. Esto permite cuantificar no solo los efectos en la recaudación que tiene el cambio de renta presunta a 14 ter, sino también la manera cómo se distribuyen las utilidades de

las empresas que tributan bajo renta presunta entre los distintos contribuyentes con acuerdo a su ingreso.

Los datos del Servicio de Impuestos Internos muestran que hay 18.098 empresas que tributan utilizando el sistema de renta presunta¹⁸. Un primer antecedente que llama la atención en los datos es que hay muchas empresas que utilizan renta presunta, a pesar de que su actividad económica no pertenece a agricultura, minería o transporte, que son las actividades económicas que pueden utilizar renta presunta. La razón por la cual esto ocurre se debe a que son empresas que tienen más de una actividad económica y al menos una de ellas puede tributar bajo renta presunta. Ello permite potencialmente traspasar utilidades de las actividades que no pueden tributar bajo renta presunta a las que sí pueden hacerlo. Un segundo antecedente importante de tener en cuenta es que, si bien el uso de renta presunta debiera estar asociado a pequeños contribuyentes de bajos ingresos, en la práctica el 86,5% de las utilidades de las empresas que declaran bajo el sistema de renta presunta pertenecen a contribuyentes del decil de más altos ingresos.

El Gráfico N°7 muestra la distribución de los montos totales de las utilidades de las empresas de renta presunta por decil de ingreso de los dueños de las empresas. Tal como se aprecia en el gráfico, la gran mayoría de las utilidades se concentran en el 20% más rico y en una proporción mucho más alta en el 10% de más altos ingresos.

Gráfico N°7: Utilidades de empresas de renta presunta por decil de ingreso

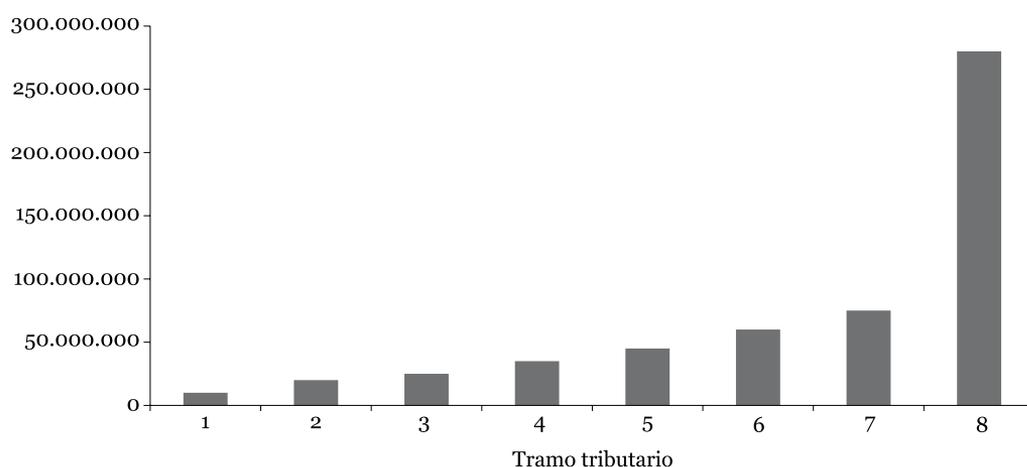


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

¹⁸ Estos datos no incluyen taxis particulares ni taxis colectivos.

Si ahora en vez de considerar la distribución de las utilidades totales de las empresas de renta presunta por decil de ingreso, consideramos la distribución por tramo de ingreso de cada contribuyente de acuerdo al cuadro de Impuesto a la Renta el resultado es aún más sorprendente. Tal como se puede observar en el Gráfico N°8, las utilidades de las empresas de renta presunta se concentran fuertemente en el último tramo de renta que corresponde al 0,4% de más altos ingresos. Estos contribuyentes logran mediante las empresas que tributan sobre la base de renta presunta bajar de tramo de renta y reducir fuertemente lo que pagan en impuestos.

Gráfico N°8: Utilidades de empresas de renta presunta por tramo de renta



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Una reforma tributaria que reemplaza el sistema de renta presunta por 14 tramos permite restaurar la equidad horizontal, sin necesidad de aumentar los costos de cumplimiento por parte de las empresas más pequeñas, y genera a su vez incentivos fuertes para invertir, ya que las compras de activos tienen en la práctica depreciación instantánea.

La simulación de esta reforma con los microdatos del SII muestra que la recaudación total del Impuesto a la Renta aumentaría en alrededor de US\$ 60,4 millones, un aumento de 1,18%¹⁹. Lo más relevante, sin embargo, es que la re-

¹⁹ Como se mencionó previamente, no se incluye en la recaudación base la recaudación del impuesto adicional y el impuesto específico a la minería.

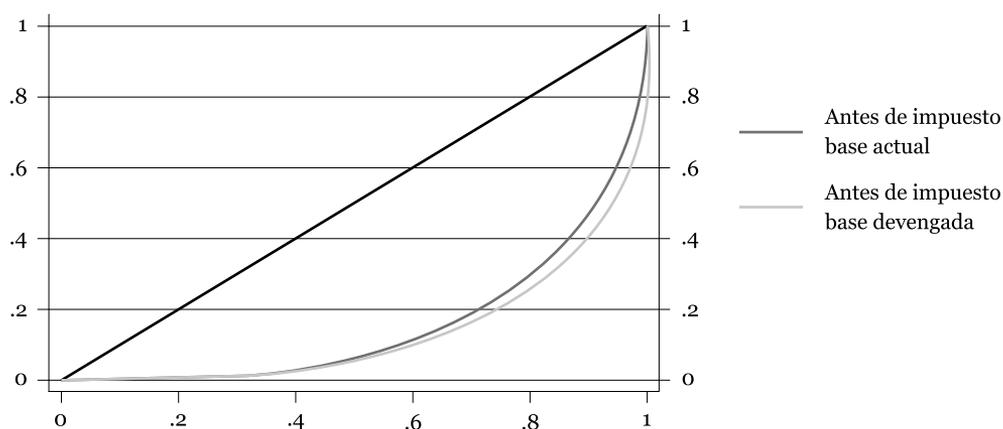
caudación de los contribuyentes que hoy tributan sobre la base de renta presunta aumentaría en 95,5%. Adicionalmente, ningún contribuyente que originalmente estaba en el tramo 1 de impuestos sube de tramo después de la reforma. En otras palabras, los que estaban exentos siguen exentos y la reforma afecta solo a las personas de más altos ingresos que lograban bajar de tramo utilizando empresas de renta presunta para generar o al menos reportar sus ingresos, lo cual corresponde a 1.577 contribuyentes.

3.2.2 Reforma 2: Base devengada y 14 ter

Para simular la base del Impuesto a la Renta con base devengada para todas las empresas que no se encuentran bajo regímenes tributarios especiales, se utilizó la base del impuesto de Primera Categoría de cada empresa y se repartió el 100% de las utilidades a los socios respectivos de acuerdo a su participación. Para las empresas que se encuentran bajo los sistemas tributarios de renta presunta, 14 bis y 14 quáter, se calculó su flujo de caja (ingresos menos gastos menos compras de activo fijo) como base del Impuesto a la Renta. Posteriormente, para cada contribuyente se calculó el Impuesto a la Renta considerando todos sus ingresos.

Un primer aspecto relevante de comparar con esta reforma tributaria es lo que ocurre con el ingreso antes de impuesto de los contribuyentes. El Gráfico N°9 muestra las curvas de Lorenz antes de impuesto para la base imponible actual del impuesto a la renta y la base imponible que existiría con la reforma que se simula (base devengada y 14 ter). Como se observa en el gráfico, la distribución del ingreso antes de impuesto es más desigual al considerar base devengada que con la actual base del Impuesto a la Renta, lo cual se traduce en un beneficio tributario mayor para los contribuyentes de mayores ingresos. El coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos con la base actual es 0,63 y el con base devengada es 0,68: un 0,04 mayor.

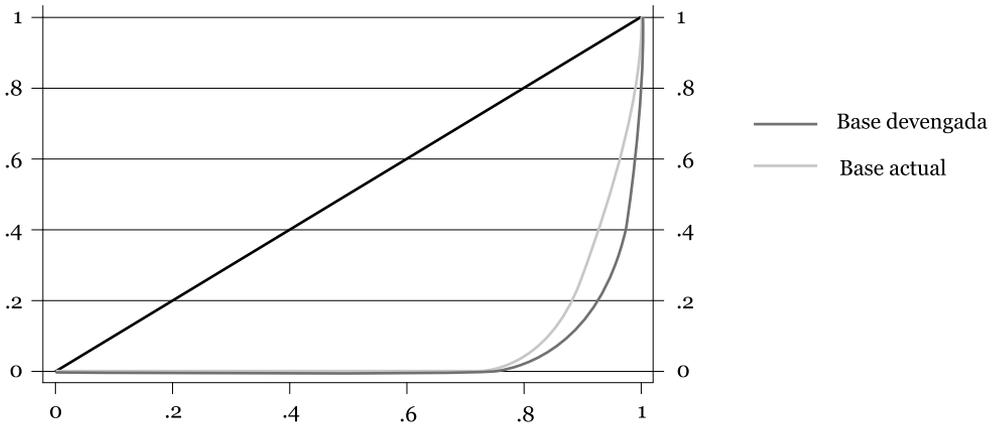
Gráfico N°9: Curvas de Lorenz antes de impuestos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En forma complementaria, un segundo aspecto importante de analizar es la distribución de los ingresos de capital al cambiar de la base tributaria actual a una base devengada. Como se mostró previamente, la distribución de ingresos de capital reportados en el actual sistema tributario es mucho más desigual que la de ingresos laborales. Dado que muchas exenciones y regímenes especiales favorecen a las rentas de capital, al eliminarlos y pasar a una base devengada esta desigualdad aumenta. El Gráfico N°10 muestra las curvas de Lorenz antes de impuestos para los ingresos de capital reportados con la base tributaria actual y la distribución resultante al tener base devengada. El coeficiente de Gini de los ingresos de capital con la base actual es de 0,85 y con base devengada aumenta a 0,92.

Gráfico N°10: Curvas de Lorenz para ingresos de capital



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Los resultados de la simulación muestran que al pasar a base devengada y reemplazar tanto el régimen de renta presunta como los regímenes especiales de 14 bis y 14 quáter por 14 ter, la recaudación total del Impuesto a la Renta aumentaría en 87,02%, lo que corresponde a alrededor de US\$ 4.464 millones.

El Cuadro N°5 muestra el número total de contribuyentes por tramo de impuestos después de la reforma. El mayor cambio ocurre en los últimos tres tramos del cuadro, en los que aumenta en forma significativa el número de contribuyentes, en especial en el último tramo, en el que el número de contribuyentes casi se duplica. En total, esta reforma le aumenta los impuestos a alrededor de 27 mil personas, las que se encuentran mayoritariamente en el 3% de más altos ingresos. En particular, el efecto mayor se encuentra en el grupo de contribuyentes en el tramo más alto de impuestos que ven aumentada su tasa media de impuestos de 28,7% a 33,2%.

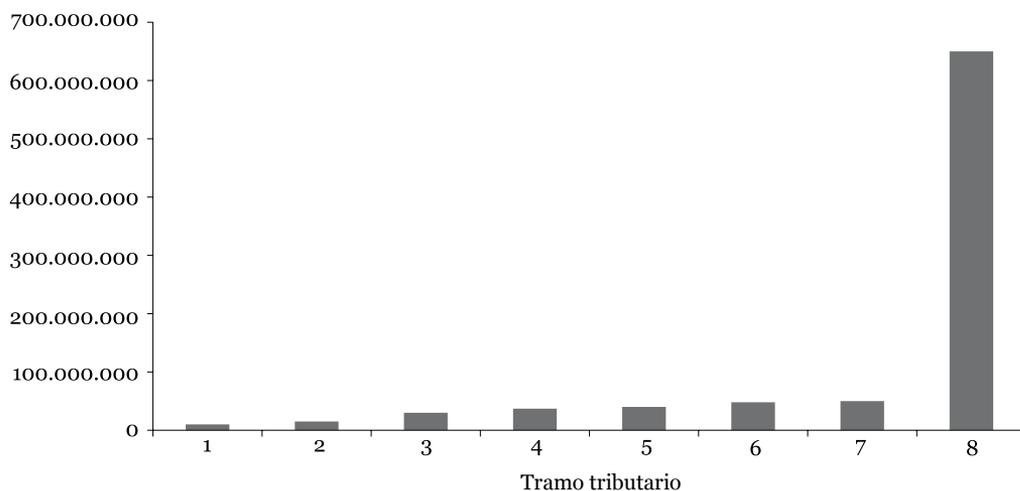
Cuadro N°5: Contribuyentes por tramo

Tramo	N	%
1	6.583.140	83,20
2	833.407	10,53
3	245.897	3,11
4	100.195	1,27
5	54.665	0,69
6	43.580	0,55
7	17.024	0,22
8	34.857	0,44

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Un elemento especial a considerar en esta reforma es lo que pasa con los impuestos que pagarían los dueños de las empresas beneficiadas con los regímenes tributarios especiales del 14 bis y 14 quáter. En el Gráfico N°11 se muestra cómo se distribuye el total de las utilidades de estas empresas en los contribuyentes por tramo de ingreso de acuerdo con la escala del Impuesto a la Renta. Al igual que en el caso de empresas que tributan bajo renta presunta, la mayor proporción de utilidades corresponde a personas que se encontrarían en el tramo más alto y que logran bajar su base del impuesto al ingreso a través del uso de empresas bajo estos regímenes tributarios especiales.

Gráfico N°11: Utilidades de empresas con regímenes especiales por tramo de ingreso



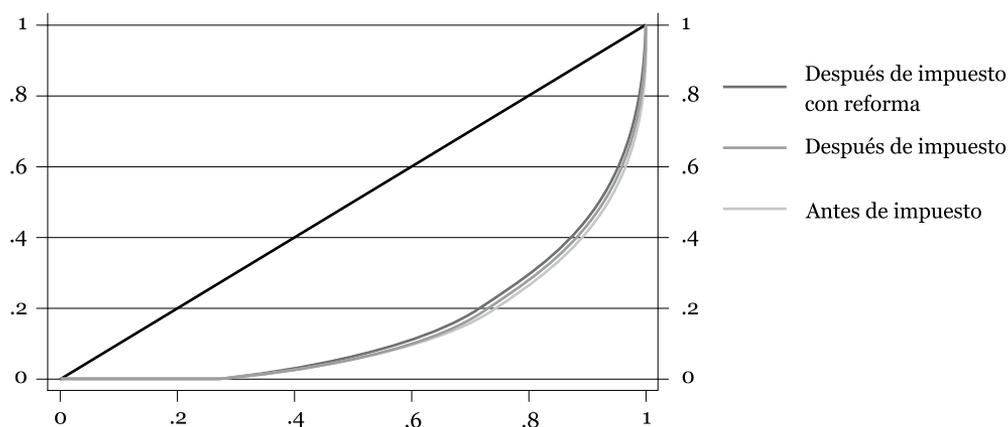
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En forma consistente con los datos que muestra el gráfico anterior, al ver en detalle qué contribuyentes dueños de empresas se verían afectados por una mayor tributación con esta reforma tributaria, se observa que en un 77,5% son contribuyentes en el decil 10 (el de más altos ingresos) y un 22,5% son contribuyentes en el decil 9 de ingresos. En otras palabras, una reforma que reemplace los regímenes tributarios de 14 bis, 14 quáter y renta presunta por 14 ter afecta principalmente a personas en el 10% de más altos ingresos y no tiene impacto en el 80% de menores ingresos.

Finalmente, es relevante comparar la distribución del ingreso antes de impuesto con la base actual del Impuesto a la Renta con las distribuciones después de impuestos con el sistema tributario actual y con la reforma tributaria simulada. Esta comparación se presenta en el Gráfico N°12, que muestra que el Impuesto a la Renta actual mejora la distribución del ingreso y que un cambio a base devengada junto con la reducción de regímenes tributarios especiales la mejoraría aún más. El sistema tributario al ingreso actualmente vigente reduce el coeficiente de Gini en 0,017 (de 0,634 antes de impuesto a 0,617 después de impuesto), mientras que el sistema en base devengada y 14 ter lo reduciría en 0,037 (de 0,676 a 0,639), más del doble²⁰. Una reforma de este tipo permite entonces restaurar la equidad horizontal en el Impuesto a la Renta y aumentar su progresividad efectiva.

²⁰ Este resultado es consistente con el de Cantallopts et al. (2007), que simulan una reforma tributaria para Chile bajando la tasa del IVA y cambiando la base del impuesto al ingreso a devengado, todo lo cual reduciría el coeficiente de Gini en 0,042. Estas magnitudes son relevantes en su impacto en la desigualdad si se considera que el IVA en Chile aumenta el coeficiente de Gini en 0,025. La evidencia internacional muestra que el IVA es efectivamente un impuesto regresivo (Caspersen y Metcalf, 1994; Decoster et al., 2011, Leahy et al., 2011).

Gráfico N°12: Curvas de Lorenz antes y después de impuestos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

3.2.3 Reforma 3: Base devengada, 14 ter y depreciación instantánea

En forma equivalente a la simulación anterior, para simular la base del Impuesto a la Renta con base devengada para todas las empresas que no se encuentran bajo regímenes tributarios especiales se utilizó la base del impuesto de Primera Categoría de cada empresa, pero esta vez se descontó de la base todas las compras de activo fijo y luego se repartió el 100% de las utilidades a los socios respectivos de acuerdo con su participación. Para las empresas que se encuentran bajo los sistemas tributarios de renta presunta, 14 bis y 14 quáter, se calculó su flujo de caja (ingresos menos gastos menos compras de activo fijo) como base del Impuesto a la Renta. Finalmente, para cada contribuyente se calculó el Impuesto a la Renta considerando todos sus ingresos.

Los resultados muestran un aumento en la recaudación del Impuesto a la Renta de 63,58%, equivalente a US\$ 3.262 millones. El Cuadro N°6 muestra el número y fracción de contribuyentes por tramo de renta al implementar esta reforma.

Tramo	N	%
1	6.506.523	82,0%
2	916.520	11,6%
3	254.819	3,2%
4	106.761	1,3%
5	57.425	0,7%
6	42.430	0,5%
7	17.552	0,2%
8	32.037	0,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En forma similar al caso anterior, la distribución de contribuyentes cambia relativamente poco y el mayor impacto ocurre en el último tramo de renta que nuevamente casi duplica el número de contribuyentes. La reforma tributaria en este caso aumenta los impuestos de alrededor de 21 mil contribuyentes, la gran mayoría de los cuales está en el 2% de más altos ingresos. Nuevamente, el efecto mayor ocurre en el último tramo de impuestos, cuyos contribuyentes tienen un aumento en su tasa media de impuestos de 28,7% a 32,1%.

3.2.4 Reforma 4: Reducción de tasas y tramos con base devengada, 14 ter y depreciación instantánea

Con el objeto de reducir la actual brecha existente entre la tasa del impuesto de Primera Categoría y la tasa marginal máxima del impuesto Global Complementario y Segunda Categoría, se simularon dos reformas que cambian la base del Impuesto a la Renta a devengado, permite depreciación instantánea, reemplaza los regímenes especiales por 14 ter y adicionalmente reduce la tasa marginal máxima y los tramos de renta de ocho a cinco.

La primera simulación reduce la tasa marginal máxima a 30% y aumenta la tasa del impuesto de Primera Categoría a 25%, de tal forma de dejar una brecha bastante menor entre ambas tasas. Esto desincentiva fuertemente la creación de empresas de papel para reducir la carga tributaria.

El Cuadro N°7 muestra los tramos de renta considerados (en Unidades Tributarias Anuales: UTA), junto a las respectivas tasas marginales y la tasa media que pagaría el total de contribuyentes en cada tramo.

Cuadro N°7: Nuevos tramos y tasas de impuesto

Tramo nuevo	Desde	Hasta	Tasa marginal	Tasa media
1	0	13,5	0%	0,00%
2	13,5	50	5%	2,60%
3	50	90	15%	6,70%
4	90	150	25%	12,47%
5	150	y más	30%	23,02%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

Con esta reforma tributaria la recaudación del Impuesto a la Renta aumentaría en 21,02%, equivalente a US\$ 1.077 millones.

La segunda simulación mantiene el mismo esquema de tramos de renta, pero considera una tasa marginal máxima de 35% para el último tramo, lo cual aumenta la progresividad del impuesto, pero incrementa la brecha respecto del impuesto de Primera Categoría. El Cuadro N°8 muestra los tramos de renta (en UTA), junto a las respectivas tasas marginales y tasas medias de cada tramo. Tal como se observa en el cuadro, la tasa media que pagarían los contribuyentes en el último tramo de impuestos aumenta a 28%.

Cuadro N°8: Nuevos tramos y tasas de impuesto

Tramo nuevo	Desde	Hasta	Tasa marginal	Tasa media
1	0	13,5	0%	0,00%
2	13,5	50	5%	2,60%
3	50	90	15%	6,70%
4	90	150	25%	12,47%
5	150	y más	35%	28,03%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

En este caso, la recaudación del Impuesto a la Renta aumentaría en 36,25%, equivalente a US\$ 1.892 millones.

Bajo ambas alternativas de reducción de tasas marginales y tramos del Impuesto a la Renta, la distribución de contribuyentes por tramo de renta sería la siguiente:

Cuadro N°9: Contribuyentes por tramo

Tramo	N	%
1	6506523	82,0%
2	1171339	14,8%
3	164186	2,1%
4	59982	0,8%
5	32037	0,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

3.2.5 Reforma 5: Reliquidación de impuesto para los asalariados

Para calcular la reliquidación de impuestos de Segunda Categoría se consideró la renta de los formularios f1887 y f1812 de los contribuyentes que no pueden reliquidar, y se calculó el Impuesto a la Renta que le correspondería pagar a cada uno.

La recaudación total del Impuesto a la Renta con esta reforma disminuye en US\$ 23,6 millones, pero este monto nunca se debió haber recaudado, ya que proviene de trabajadores que por sus ingresos están exentos de pagar Impuesto a la Renta. Lo más relevante, sin embargo, es considerar qué contribuyentes son los beneficiados al permitirles reliquidar el impuesto. El Cuadro N°10 muestra la fracción de contribuyentes que se beneficiaría por decil de ingreso. Más de la mitad de ellos corresponde a personas que están en el decil de menores ingresos y a quienes hoy se les cobra un impuesto que no deben pagar.

Cuadro N°10: Beneficiarios por decil

Decil	%
1	58,2
2	8,41
3	2,63
4	5,7
5	3,07
6	4,26
7	3,38
8	5,22
9	3,47
10	5,66

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII.

4. Propuesta final y conclusiones

Independiente de si se necesita o no recaudar más, una reforma tributaria que elimine exenciones y haga desaparecer los mecanismos de creación de sociedades de papel para eludir impuestos es una reforma con efectos muy positivos. Por un lado, aumenta la eficiencia económica al disminuir distorsiones entre fuentes de ingreso y bajar los costos de fiscalización. Por otro lado, restaura la equidad tributaria horizontal, permitiendo que personas que ganan lo mismo paguen lo mismo en impuestos, independiente de las fuentes de sus ingresos y el sector económico donde trabajen.

En forma consistente con esta idea, sobre la base de las simulaciones realizadas y el conocimiento existente en la literatura respecto al efecto de los impuestos y los principios de una buena política tributaria, se propone una reforma tributaria para el impuesto al ingreso en Chile consistente en lo siguiente:

- (i) Reemplazar los regímenes especiales de renta presunta, 14 bis, 14 quáter y contabilidad simplificada por 14 ter.
- (ii) Ampliar el régimen tributario 14 ter a personas jurídicas y a empresas que no son contribuyentes de IVA, aumentando el tope a 25.000 UF (consistente con la definición de pequeña empresa del Ministerio de Economía y CORFO).
- (iii) Reemplazar la base del Impuesto a la Renta de retiros a base devengada permitiendo depreciación instantánea.
- (iv) Bajar el número de tramos del Impuesto a la Renta de 8 a 5 con una tasa marginal máxima de 30%.
- (v) Aumentar la tasa del impuesto de Primera Categoría a 25%²¹.
- (vi) Realizar automáticamente por parte del Servicio de Impuestos Internos la reliquidación del impuesto de Segunda Categoría a los contribuyentes que hoy no pueden hacerlo y devolverles los impuestos pagados en exceso.
- (vii) Incluir las ganancias de capital en la base del Impuesto a la Renta anualmente, se realicen o no, pero descontando una tasa de retorno libre de riesgo calculada por el Banco Central²².

²¹ En base devengada la tasa del impuesto de Primera Categoría no debiera ser relevante desde el punto de vista de la recaudación, ya que el impuesto es solo una retención. Sin embargo, la evasión en Primera Categoría es significativamente menor que en el Global Complementario, por lo que la recaudación aumenta al subir la tasa de Primera Categoría. Adicionalmente, los incentivos para eludir y evadir aumentan con la brecha respecto a la tasa más alta de las personas. Una tasa de 25% con depreciación instantánea es prácticamente equivalente a una tasa de 20% con depreciación lineal, pero es una alternativa superior, porque disminuye la elusión y la evasión.

²² En la práctica, la tasa de retorno libre de riesgo se aproxima bastante bien a la tasa de interés de bonos de gobierno de mediano plazo (Sorensen, 2007). Este sistema ha sido implementado con éxito en Noruega (Sorensen, 2009) y Bélgica.

- (viii) Mantener la tasa del Impuesto Adicional en 35%, pero con un mecanismo de ajuste automático sobre la base de las tasas de impuesto de los países que invierten en Chile²³.

Esta reforma tributaria aumenta la recaudación del impuesto al ingreso en al menos un 21%, equivalente a US\$ 1.178 millones y reduce el coeficiente de Gini en 0,028, más del doble de la reducción que logra el actual impuesto al ingreso. Si bien se aumenta la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas, los incentivos a invertir se mantienen fuertemente al permitir depreciación instantánea²⁴.

Adicionalmente, esta reforma reduce en forma importante los costos de administración y fiscalización del sistema tributario al establecer solo dos regímenes tributarios equivalentes (base devengada con depreciación instantánea como régimen general y base flujo de caja para pequeñas empresas), a la vez que disminuye el número de tramos de impuesto. Finalmente, esta reforma restaura la equidad horizontal en el impuesto al ingreso y aminora fuertemente los incentivos a crear empresas artificialmente para reducir la carga tributaria al establecer base devengada y acortar la brecha entre el impuesto a las utilidades de las empresas y la tasa máxima del impuesto a las personas a apenas un 5%²⁵. En ese sentido, esta reforma permitiría avanzar en forma significativa hacia un impuesto al ingreso en Chile que sea “simple, justo y eficiente”.

5. Apéndice: ¿Deben tributar las rentas del capital?

En una economía simple, en la que los consumidores sólo obtienen ingresos de su trabajo, un impuesto al ingreso es equivalente a un impuesto al consumo. En este caso, la optimalidad de usar impuestos al consumo o al ingreso depende solo de los costos administrativos y posibilidades de evasión de cada impuesto. Sin embargo, al considerar una economía en la que los consumidores pueden ahorrar y obtener ingresos de capital, un impuesto al consumo no es completa-

²³ La razón es que los inversionistas extranjeros de países con un sistema de crédito deberían ser menos sensibles al impuesto en el país de destino de la inversión (Slemrod, 1990a; Hines, 1996; Agostini, 2007; Agostini y Jalile, 2008). En particular, si los inversionistas extranjeros enfrentan una tasa de impuestos más alta en sus países de origen que en Chile, pero con un sistema de crédito, el impacto de la tasa que pagan en nuestro país sobre la inversión es nulo. En este caso, una reducción tributaria en Chile solo tendría como efecto el transferir recaudación tributaria desde Chile hacia el extranjero.

²⁴ La evidencia empírica existente muestra que la depreciación instantánea tiene efectos positivos importantes como incentivo a la inversión (Cohen, Hansen y Hasset, 2002; Park, 2011).

²⁵ En forma similar, en un ensayo comentando la propuesta de Mirrlees et al. (2010), Feldstein (2012) propone un impuesto a las empresas con base devengada, depreciación instantánea, sin deducción de intereses como gasto e integrado al impuesto al ingreso personal.

mente equivalente a uno sobre los ingresos del trabajo, y la pregunta relevante apunta a cuál debiera ser la tributación de los ingresos generados por el capital.

El modelo más simple es uno de dos períodos, en el que los consumidores trabajan en el primer período, consumen en ambos períodos y el consumo en el segundo período es financiado con los ahorros del primer período. En esta clase de modelos, el teorema de Atkinson-Stiglitz (1976) demuestra que no es óptimo colocar un impuesto al ahorro (al capital) si las siguientes dos condiciones se cumplen: i) todos los consumidores tienen preferencias que son separables entre consumo y trabajo; ii) todos los consumidores tienen la misma subfunción de utilidad en consumo²⁶.

La recomendación principal del teorema de Atkinson-Stiglitz es que no debiera existir un impuesto al ingreso del capital, ya que eso introduciría una cuña entre la tasa marginal de sustitución intertemporal y la tasa marginal de transformación intertemporal entre bienes de consumo en distintos períodos. En otras palabras, los impuestos no deben distorsionar la decisión de consumo en el tiempo, por lo que el óptimo es que el consumo en cada período tenga la misma tasa de impuestos, lo cual implica que los ahorros del primer período no paguen impuestos²⁷. Sin embargo, este resultado cambia radicalmente si se introduce al modelo: heterogeneidad en las preferencias de los consumidores (Saez, 2002a), incertidumbre respecto a ingresos futuros (Cremer y Gahvari, 1997; Aiyagari, 1995; Conesa, Kitao, Krueger, 2009; Golosov, Kocherlakota y Tsyvinski, 2003; Golosov, Tsyvinski y Werning, 2007), decisiones previas de educación que determinan salarios futuros (Bovenberg y Jacobs, 2005), existencia de trabajadores calificados y no calificados (Naito, 1999), imperfecciones en el mercado de capitales que generan restricciones al crédito (Hubbard y Judd, 1986; Chamley, 2001) o transferencias intergeneracionales como herencias (Erosa y Gervais, 2002; Garriga, 2003). Adicionalmente, si existe la posibilidad de transformar parte del ingreso laboral en ingreso de capital para efectos tributarios, tal como lo muestra la evidencia empírica (Gordon y Slemrod, 2000; Pirttila y Selin, 2011), entonces la tasa de impuesto sobre los ingresos de capital es positiva en el óptimo (Christiansen y Tuomala, 2008). Finalmente, cuando el impuesto al ingreso se restringe a un impuesto lineal, las dos condiciones establecidas por Atkinson-Stiglitz no son suficientes para que el teorema se cumpla (Deaton, 1979). La conclusión de esta revisión de modelos en la literatura es que, en general, los resultados que muestran que no debiera existir un impuesto

²⁶ La primera condición establece que el beneficio marginal del consumo no depende de la oferta laboral. La segunda condición requiere que todos los consumidores sean similares en sus preferencias para suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida y entre distintos estados inciertos de la naturaleza.

²⁷ El resultado se mantiene si hay múltiples períodos de consumo con solo un primer período de trabajo.

al ingreso del capital no son robustos a sus supuestos básicos. Por el contrario, ante supuestos un poco más realistas, los resultados muestran siempre un rol para el impuesto a los ingresos del capital.

Referencias bibliográficas

- Agostini, Claudio A. (2007). "The Impact of Corporate State Taxes on FDI Location". En *Public Finance Review* 35(3): 335-360.
- Agostini, Claudio A. e Ileana Jalile (2009). "Efectos de los Impuestos Corporativos en la Inversión Extranjera en América Latina". *Latin American Research Review* 44(2): 84-108.
- Agostini, Claudio A. y Carlos Budnevich (2010). "El Mercado de Valores Chileno: Análisis y Propuestas en el Ámbito Tributario". *Estudios Públicos* 118 (Otoño 2010): 179-227.
- Agostini, Claudio A. y Philip H. Brown (2010). "Local Distributional Effects of Government Cash Transfers in Chile". *Review of Income and Wealth* 56 (2): 366-388.
- Agostini, Claudio A., Philip Brown y Diana P. Góngora (2010). "Public Finance, Governance, and Cash Transfers in Alleviating Poverty and Inequality in Chile". *Public Budgeting and Finance* 30 (2): 1-23.
- Agostini, Claudio A., Claudia Martínez y Barbara Flores (2012). "Equidad Tributaria Horizontal en el Impuesto al Ingreso en Chile". *Revista CEPAL* 108.
- _____ (2010). "Tax Exemptions in Chile's Income Tax". Proceedings of the 103rd Annual Conference on Taxation, Chicago.
- Agostini Claudio A., Marcela Perticará y Javiera Selman (2012). "Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile". Documento de investigación I-282 ILADES-Georgetown University.
- Aiyagari, Rao (1995). "Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting". *Journal of Political Economy* 103 (6): 1158-1175.
- Alm, James (1999). "What is an Optimal Tax System?". J. Slemrod (ed.), *Tax Policy in the real World* (pp. 363-380). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alt, James (1983). "The Evolution of Tax Structures". *Public Choice* 41(1): 181-223.
- Altshuler, Rosanne, Benjamin Harris y Eric Toder (2010). "Capital Income Taxation and Progressivity in a Global Economy". Tax Policy Center Working Paper – Urban Institute and Brookings Institution. Disponible en http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/412093_progressivity_global.pdf.
- Andreoni, James, Brian Erard y Jonathan Feinstein (1998). "Tax compliance". *Journal of Economic Literature* 36 (2): 818-860.
- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz (1976), "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation". *Journal of Public Economics* 61 (1-2): 55-75.

- Atkinson, Anthony y Agnar Sandmo (1980). “Welfare Implications of the Taxation of Savings”. *Economic Journal* 90 (359): 529-549.
- Auerbach, Alan J. y Roger H. Gordon (2002). “Capital Income Taxation in the New Economy”. *The American Economic Review* 92(2): 411-416.
- Auten, Gerald y Robert Carroll (1999). “The Effect of Income Taxes on Household Behavior”. *Review of Economic and Statistics* 81(4): 681-693.
- Ballard, Charles L., John K. Scholz y John B. Shoven (1987). “The Value Added Tax: A General Equilibrium Look at its Efficiency and Incidence”. En M. Feldstein (ed.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bird, Richard M. (1996). “Why Tax Corporations?” Ottawa Technical Committee on Business taxation, working paper 96 (2).
- _____ (1992). *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- _____ (1974). *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bird, Richard M. y Sally Wallace (2004). “Is it Really so Hard to Tax the Hard to Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes”. En J. Alm et al. (eds.), *Taxing the hard to tax: lessons from theory and practice* (pp. 121-158). Emerald Group Publishing.
- Boadway, Robin (2005). “Income Tax Reform for a Globalized World: The Case for a Dual Income Tax”. *Journal of Asian Economics* 16(6).
- _____ (2012). *From Optimal Tax Theory to Tax Policy*. MIT Press.
- Boadway, Robin y Neil Bruce (1984). “A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty”. *Journal of Public Economics* 24 (2): 231-239.
- Boadway, Robin y Frank Flatters (1993). “The Taxation of Natural Resources: Principles and Policy Issues”. World Bank Working Paper No. 1210. Policy Research – Public Policy. Disponible en http://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff&rb_resource_tax.pdf.
- Boadway, Robin y Michael Keen (2003). “Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services”. En P. Honohan (ed.), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies* (pp. 31-80). New York: Oxford University Press.
- Boadway, Robin y Maurice Marchand (1995). “The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes”. *Oxford Economic Papers* 47(1): 45-59.
- Boadway, Robin, Nicolas Marceay y Motohiro Sato (1999). “Agency and the Design of Welfare Systems”. *Journal of Public Economics* 73(1): 1-30.
- Boadway, Robin, Maurice Marchand y Pierre Pestieu (1994). “Toward a Theory of the Direct Indirect Tax Mix”. *Journal of Public Economics* 55(1): 71-88.

- Bond, Stephen R. y Michael Devereux (2003). "Generalized R based and S based Taxes Under Uncertainty". *Journal of Public Economics* 87(5-6): 1291–1311.
- _____ (1995). "On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty". *Journal of Public Economics* 58(1): 57-71.
- Bovenberg, Lans A. y Bas Jacobs (2005). "Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income." Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2005-035/3. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10797-009-9120-5?LI=true>.
- Bloomquist, K. (2003). "Trends as Changes in Variance: The Case of Tax Noncompliance", *The IRS Research Bulletin*, Publication 1500.
- Brewer, Mike, Emmanuel Saez y Andrew Shepard (2010). "Means Testing and Tax Rates on Earnings". En J. Mirrless et al. (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrless Review* (pp. 90-173). Oxford: Oxford University Press.
- Burman, Leonard E. (2010). "The Future of Individual Tax Rates: Effects on Economic Growth and Distribution". Statement before the Senate Committee on Finance. Tax Policy Center. Disponible en http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/901361_burman_future_rates.pdf.
- _____ (2007). "Fairness in Tax Policy". Statement Before the Subcommittee on Financial Services and General Government, House Appropriations Committee. Tax Policy Center. Disponible en http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/901050_Burman_Fairness.pdf.
- Bye, Brita, Birger Strom y Turid Avitsland (2002). "Welfare Effects of VAT Reforms: A General Equilibrium Analysis". *International Tax and Public Finance* 19(3): 1-27.
- Cantalallops, Jorge, Michel Jorrat y Danae Sherman (2007). "Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma". CEPAL. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>.
- Caspersen, Erik, and Gilbert E. Metcalf. (1994) "Is a Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures". *National Tax Journal* 47 No. 4, December: 731–46.
- Chamley, Christophe (2001). "Capital Income Taxation, Wealth Distribution, and Borrowing Constraints". *Journal of Public Economics* 79(1): 55-69.
- Chernick, Howard (2005). "On the Determinants of Sub National Tax Progressivity in the U.S.". *National Tax Journal* 58(1): 93-112.
- _____ (2003). "Tax Progressivity and the Distribution of Income in States: Which Causes Which?" National Tax Association Proceedings, Ninety Sixth Annual Conference, Chicago, Illinois.
- Christiansen, Vidar y Matti Tuomala (2008). "On Taxing Capital Income with Income Shifting". *International Tax and Public Finance* 15(4): 527-545.

- Cohen, Darrel S., Pernille Hansen y Kevin Hassett (2002). "The Effects of Temporary Partial Expensing on Investment Incentives in the U.S." *National Tax Journal* 55(3): 457-466.
- Conesa, Juan C., Sagiri Kitao y Dirk Krueger (2009). "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!". *American Economic Review* 99(1): 1-39.
- Conesa, Juan C. y Dirk Krueger (2006). "On the Optimal Progressivity of the Income Tax Code". *Journal of Monetary Economics* 53(7): 1-54.
- Cordes, J. J. (1999). "Horizontal Equity". En J. J. Cordes, R. D. Ebel y J. G. Gravelle (eds.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*. The Urban Institute Press.
- Correia, Isabel H. (1996). "Should Capital Income be Taxed in a Steady State?". *Journal of Public Economics* 60(1): 147-151.
- Creedy, John (2011). "Reflections on Tax by Design". *Fiscal Studies* 32(3): 361-373.
- Cremer, Helmuth y Firouz Gavari (1997). "In Kind Transfers, Self Selection and Optimal Tax Policy". *European Economic Review* 41(1): 97-114.
- Davies, James B. y Michael Hoy (2002). "Flat Tax Rates and Inequality Measurement". En *Journal of Public Economics* 84(1): 33-46.
- Deaton, Angus (1979). "Optimally Uniform Commodity Taxes". *Economic Letters* 2(4): 357-361.
- Diamond, Peter (1998). "Optimal Income Taxation: An example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates". *American Economic Review* 88(1): 83-95.
- _____ (1967). "The Role of a Stock Market in a General Equilibrium Model with Technological Uncertainty". *American Economic Review* 57(4): 759-776.
- Diamond, P. y E. Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations". *Journal of Economic Perspectives* 25(4).
- Dunbar, Amy y Thomas Pogue (1998). "Estimating a Flat Tax Incidence and Yield: A Sensitivity Analysis". *National Tax Journal* 51(2): 303-324.
- Eaton, Jonathan y Harvey Rosen (1980). "Optimal Redistributive Taxation and Uncertainty". *Quarterly Journal of Economics* 95(2): 357-364.
- Erosa, Andrés y Martin Gervais (2002). "Optimal Taxation in Life-Cycle Economies". *Journal of Economic Theory* 105(2): 338-369.
- Emran, M Shane y Joseph E. Stiglitz (2005). "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries". *Journal of Public Economics* 89: 599-623.
- Feldstein, Martin (2012). "The Mirrlees Review". *Journal of Economic Literature*, 50(3): 781-90.
- _____ (1999a). "Capital Income Taxes and the Benefits of Price Stability". En M. Feldstein (ed.), *The Costs and Benefits of Price Stability* (pp. 9-46). Chicago: University of Chicago Press.

- _____ (1999b). "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax". *Review of Economics and Statistics* 81(4): 674-680.
- Garriga, Carlos (2003). "Optimal Fiscal Policy in Overlapping Generations Models". Working Paper 66, Florida State University.
- Garnaut Ross y Anthony C. Ross (1983). *Taxation of Mineral Rents*. Oxford: Oxford University Press.
- Gauthier, Stéphane y Guy Laroque (2009). "Separability and Public Finance". *Journal of Public Economics* 93(11-12): 1168-1174.
- Golosov, Mikhail, Narayana Kocherlakota y Aleh Tsyvinski (2003). "Optimal Indirect and Capital Taxation". *Review of Economic Studies* 70: 569-587.
- Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski e Iván Werning (2007). "New Dynamic Public Finance: A User's Guide." En D. Acemoglu, K. Rogoff y M. Woodford (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2006, volume 21* (317 – 388). NBER Books, National Bureau of Economic Research.
- Gordon, Roger (2011). "Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review". *Fiscal Studies* 32(3): 395-414.
- _____ (1985). "Taxation of Corporate Capital Income: Tax Revenues versus Tax Distorsions". *Quarterly Journal of Economics* 100(1): 1-27.
- Gordon, Roger y Jeffrey Mackie – Mason (1994). "Why Is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting". En M. Feldstein et al. (eds.), *The Effects of Taxation in Multinational Corporations* (pp. 67-94). Chicago: University of Chicago Press.
- Gordon, Roger y Joel Slemrod (2000). "Are 'Real' Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases?". En J. Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug?: The Economics Consequences of Taxing the Rich*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____ (1988). "Do We Collect any Revenue from Taxing Capital Income?". En L. Summers (ed.), *Tax Policy and the economy, volume 2* (pp.89-130). NBER Book National Bureau of Economic Research.
- Gottfried, Peter y Wolfgang Wiegard (1991). "Exemption versus Zero rating: A Hidden Problem of VAT". *Journal of Public Economics* 46(3): 307-328.
- Gravelle, Jane (1999). "The Corporate Income Tax: Economic Issues and Policy Options". En J. Slemrod (ed.), *Tax Policy in the Real World* (pp. 15-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gruber, Jon y Emmanuel Saez (2002). "The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications". *Journal of Public Economics* 84(1): 1-32.
- Hasset, Kevin A. y Kathryn Newmark (2008). "Taxation and Business Behavior: A Review of the Recent Literature". En J.W Diamond y G.R Zodrow (eds.), *Fundamental Tax Reform* (pp. 191-214). Massachusetts: MIT Press.
- Heady, Christopher (2004). "Taxation Policy in Low income Countries". Wider Discussion Paper 81. ONU-WIDER.

- Heaps, Terry y John F. Helliwell (1985). “The Taxation of Natural Resources”. En A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics Vol. I* (pp. 421-472). North Holland: Elsevier.
- Hierro, Luis A., Rosario Gómez-Álvarez y Pedro Atienza (2012). “The Contribution of US Taxes and Social Transfers to Income Redistribution”. *Public Finance Review* 40(3): 381-400.
- Hines, James R. (1996). “Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America”. *American Economic Review* 86(5): 1076-1094.
- Hubbard, R. Glenn y Kenneth L. Judd (1986). “Liquidity Constraints, Fiscal Policy and Consumption”. *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-51.
- Jacquet, Laurence, Etienne Lehmann y Bruno Van der Linden (2010). “Optimal Redistributive Taxation with both Extensive and Intensive Responses”. *CESifo Working Paper Series* 3308.
- Jorrat, Michel (2012). “Gasto tributario y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas”. En J. P. Arellano y V. Corbo (eds.), *Tributación para el desarrollo*. Santiago: CEP-CIEPLAN.
- _____ (2009). “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”. CEPAL, Serie Macroeconomía para el Desarrollo 92. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37319/serie_md_92.pdf.
- Johnson, Paul y Gareth Myles (2011). “The Mirrlees Review”. *Fiscal Studies* 32(3): 319–329.
- Karoly, Lynn A. (1994). Trends in Income Inequality: the Impact of, and Implications for Tax Policy. En J. Slemrod (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality* (pp. 95-129). New York: Cambridge University Press.
- Kaplow, Louis (2006). “On the Desirability of Commodity Taxation even when Income Taxation is not Optimal”. *Journal of Public Economics* 90(6-7): 1251-1262.
- _____ (1999). “How Tax Complexity and Enforcement Affect the Equity and Efficiency of the Income Tax”. En J. Slemrod (ed.), *Tax Policy in the Real World* (pp. 381-398). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1994). “Taxation and Risk Taking: A General Equilibrium Perspective”. *National Tax Journal* 47(4): 789-798.
- Keen, Michael y Stephen Smith (2006). “VAT Fraud and Evasion: What do we Know and What Can be Done?” *National Tax Journal* 59(4): 861-887.
- Keppler, Steven y Daniel Nagin (1989). “The Anatomy of Tax Evasion”. *Journal of Law and Economics* 51(1): 1-24.
- Keuschnigg, C. (2011). “The Design of Capital Income Taxation: Reflections on the Mirrlees Review”. *Fiscal Studies* 32(3).
- Kleven, H. J., M. B. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen, y E. Saez (2011). “Unwilling or Unable to Cheat: Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark”. *Econometrica* 79(3).

- Konishi, Hideo (1995). "A Pareto Improving Commodity Tax Reform under a Smooth Non Linear Income Tax". *Journal of Public Economics* 56(3): 413-446.
- Kopczuk, Wojciech (2005). "Tax Bases, Tax Rates and the Elasticity of Reported Income". *Journal of Public Economics* 89(11-12): 2093-2119.
- _____ (2001). "Redistribution when Avoidance Behavior is Heterogeneous". En *Journal of Public Economics* 81(1): 51-71.
- Laroque, Guy (2005). "Indirect Taxation is Superfluous under Separability and Taste Homogeneity: A Simple Proof". *Economics Letters* 87(1): 141-144.
- Lund, Diderik (2000). "Imperfect Loss Offset and the After-Tax Expected Rate of Return to Equity, with an Application to Rent Taxation". *Memorandum 13*, University of Oslo.
- _____ (2005). "An Analytical Model of Required Rates of Return to Equity under Taxation with Imperfect Loss Offset". Working Paper, Memorandum 13, Departments of Economics. University of Oslo. Disponible en <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/63180/1/487190726.pdf>.
- _____ (2009). "Rent Taxation for Nonrenewable Resources". *Annual Review of Resource Economics* 1(1).
- Meade, James E. (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee chaired by Professor J.E. Meade*. London: George Allen & Unwin.
- Metcalf, Gilbert E. (1999). "A Distributional Analysis of an Environmental Tax Shift". *National Tax Journal* 52(4): 655-682.
- Mirrlees, James A. (1990). "Taxing Uncertain Incomes". *Oxford Economic Papers* 42(1): 34-45.
- _____ (1976). "Optimal Tax Theory: A Synthesis". *Journal of Public Economics* 6(4): 327-358.
- _____ (1971). "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation". *Review of Economic Studies* 38(2): 175-208.
- Mirrlees, James A., Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles y James Poterba (eds.) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, Richard (1990). "Reaching the Hard-to Tax. Income Taxation of the Hard-to-Tax Groups". En R.M. Bird y O. Oldman (eds.), *Taxation in Developing Countries* (pp. 297-309). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Naito, Hisahiro (1999). "Re-examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-Linear Income Tax System and its Implications for Production Efficiency." *Journal of Public Economics* 71(2): 165-188.

- Norregaard, John y Tehmina S. Khan (2007). "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges". IMF Working Paper No. 07/274. Washington, DC.
- Park, Jongsang (2011). "The Impact of Depreciation Savings on Investment: Evidence from the Corporate Alternative Minimum Tax". Ph.D. Thesis, University of Michigan.
- Picketty, Thomas, Emmanuel Saez y Stefanie Stantcheva (2011). "Optimal Taxation of Top Labor incomes: A Tale of Three Elasticities". NBER Working Paper No. 17616.
- Picketty, Thomas y Emmanuel Saez (2012). "A Theory of Optimal Capital Taxation". NBER Working Paper No. 17989.
- _____ (2003). "Income Inequality in the United States, 1913-1998". *Quarterly Journal of Economics* 118(1).
- Pirttilä, Jukka y Hakan Selin (2011). "Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993". *Scandinavian Journal of Economics* 113(1): 120-144.
- Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). "Simple, Fair, and Pro Growth: Proposals to Fix America's tax System". Disponible en www.taxreformpanel.gov.
- Saez, Emmanuel (2004). "Direct or Indirect Tax Instruments for Redistribution: Short Run versus Long-Run". *Journal of Public Economics* 88(3-4): 503-518.
- _____ (2002a). "Optimal Progressive Capital Income Taxes in the Infinite Horizon Model". NBER Working Paper No. 9046.
- _____ (2002b). "The Desirability of Commodity Taxation under Non Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes". *Journal of Public Economics* 83(2): 217-230.
- Saez, Emmanuel, Joel Slemrod y Seth Gertz (2011). "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review". *Journal of Economic Literature* 50(1): 3-50.
- Seade, Jesus K. (1977). "On the Shape of Optimal Tax Schedules". *Journal of Public Economics* 7(2): 203-235.
- Slemrod, Joel (2008). "Is Tax Reform Good for Business? Is a Pro business Tax Policy Good for America?". En J.W. Diamond y G.R. Zodrow (eds.), *Fundamental Tax Reform* (pp. 143-170). MIT Press.
- _____ (2007). "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion". *Journal of Economic Perspective* 21(1): 25-48.
- _____ (1996). "High Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response". En M. Feldsetin y J. Poterba (eds.), *Empirical Foundations of Household Taxation*, University of Chicago.
- _____ (1994). *Tax Progressivity and Income Inequality*. Cambridge University Press.

- _____ (1990a). "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems". *Journal of Economic Perspectives* 4(1): 157-178.
- _____ (1990b). "Tax Effects on Foreign Direct Investment in the United States: Evidence from a Cross Country Comparison". En A. Razin y J. Slemrod (eds.), *Taxation in the Global Economy* (pp. 79-122). Chicago: University of Chicago Press.
- Slemrod, Joel y Jon Bakija (2001). "Does Growing Inequality Reduce Tax Progressivity? Should It?". En K. Hassett y R.G Hubbard (eds.), *Inequality and Tax Policy*. Washington, DC: The AEI Press for the American Enterprise Institute.
- Slemrod, Joel y Wojciech Kopczuk (2002). "The Optimal Elasticity of Taxable Income". *Journal of Public Economics* 84(1): 1-23.
- Slemrod, Joel y Shlomo Yitzhaki (2002). "Tax Avoidance, Evasion, and Administration". En A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3. Elsevier.
- Sorensen, Peter B. (2009). "Dual Income Taxes: A Nordic Tax System". Working Paper, Department of Economics, University of Copenhagen. Disponible en <http://www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/dual%20income%20taxes%20oucbt.pdf>.
- _____ (2007). "The Theory of Optimal Taxation: What is the Policy Relevance?". *International Tax and Public Finance* 14: 383-406.
- _____ (2005). "Neutral Taxation of Shareholder Income". En *International Tax and Public Finance* 12(6): 777-801.
- Thorensen, Thor O., Erlend E. Bo, Erik Fjaerli y Elin Halvorsen (2012). "A Suggestion for Evaluating the Redistributive Effects of a Tax Change: With an Application to the 2006 Norwegian Tax Reform". *Public Finance Review* 40(3): 303-338.
- Toye, John (2000). "Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries". *Cambridge Journal of Economics* 24(1): 21-44.
- Terkper, Seth (2003). "Managing Small and Medium Sized Taxpayers in Developing Countries". *Tax Notes International* 29: 211-234, Especial Reports.
- Tuomala, Matti (1990). *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: Clarendon Press.
- _____ (1984). "Optimal Degree of Progressivity under Income Uncertainty". *Scandinavian Journal of Economics* 86(2): 184-193.
- Varian, Hal R. (1980). "Redistributive Taxation as Social Insurance". *Journal of Public Economics* 14(1): 49-68.
- Wagstaff, Adam (1999). "Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OCDE Countries". *Journal of Public Economics* 72(1): 73-98.

- Warren, Alvin C. (1996). "How Much Capital Income Taxed under an Income Tax Would be Exempt under a Cash Flow Tax?". *Tax Law Review* 52(1).
- Weisbach, David A. (2004). "The (non)Taxation of Risk". *Tax Law Review* 58(1).
- Zee, Howell (1998). "Revenue, Efficiency and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment". Documento de trabajo No. 42, Banco Central de Chile. Disponible en <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc42.pdf>.

Índice de cuadros, gráficos, tablas y figuras

Capítulo 2

Figura N°1: Brecha entre la recaudación efectiva y la potencial	40
Tabla N°1: Ventajas y desventajas relativas de las excepciones tributarias como herramienta de política pública.....	47
Figura N°2: Descomposición de la brecha tributaria.....	50
Gráfico N°1: Cantidad de gastos tributarios	57
Gráfico N°2: Costo fiscal del gasto tributario	58
Tabla N°2: Referencia para el Impuesto a la Renta	59
Tabla N°3: Referencia para el IVA.....	60
Tabla N°4: Referencia para el Impuesto Específico a los Combustibles	61
Cuadro N°1: Gasto tributario 2011 por impuesto como % del PIB	62
Gráfico N°3: Participación del gasto tributario en la recaudación potencial	62
Cuadro N°2: Gastos tributarios por objetivo perseguido.....	64
Cuadro N°3: Gasto tributario en el IVA (2011)	67
Cuadro N°4: Tasas efectivas de IVA por producto	69
Cuadro N°5: Distribución del gasto tributario del IVA por quintil de ingreso.....	71
Tabla N°5: Resumen del tratamiento de las exportaciones de servicios en el IVA	77
Cuadro N°6: Impacto fiscal de las propuestas de cambios legales en el IVA (2011)	80
Cuadro N°7: Política de distribución de utilidades según datos tributarios (en millones de pesos de cada año).....	82
Cuadro N°8: Utilidades acumuladas en el FUT por sector económico (2010).....	82
Cuadro N°9: Valor presente de las cuotas de depreciación de US\$1 invertido en cada activo.	84
Cuadro N°10: Valor presente de las cuotas de depreciación de US\$1 invertido en cada activo.....	85
Cuadro N°11: Cuadro comparativo de los distintos regímenes para pequeñas y medianas empresas.....	90
Tabla N°6: Ventajas y desventajas de los distintos regímenes para pequeños y medianos contribuyentes.....	92
Gráfico N°4: Tasa de evasión del IVA.....	103
Gráfico N°5: Tasa de evasión de primera categoría	103
Tabla N°7: Segmentos de contribuyentes según características tributarias	107
Cuadro N°12: Resumen de propuestas con impacto fiscal (año base 2011)	113

Capítulo 3

Cuadro N°1: Recaudación tributaria por impuesto sobre el total (porcentajes y variación)	149
Cuadro N°2: Gastos tributarios IVA, año 2012 (millones de dólares y porcentajes)	150
Cuadro N°3: Cálculo de la tasa óptima de impuesto sobre los combustibles.....	169

Cuadro N°4: Tasas de impuesto sobre la gasolina y el petróleo diesel (euros por litro al 1° de enero de 2010)	172
Cuadro N°5: Consumo de alcohol puro per cápita en población mayor de 15 años (litros por persona mayor de 15 años)	175
Cuadro N°6: Tributación de las bebidas alcohólicas, destilados (dólares estadounidenses año 2009, por hectólitro de alcohol puro)	176
Cuadro N°7: Contribución porcentual de los impuestos al precio al por menor de los cigarrillos. (Porcentaje de la marca de cigarrillos más popular en año 2010)	179

Capítulo 4

Gráfico N°1: Contribución de los impuestos a la renta a la recaudación tributaria total	204
Cuadro N°1: Impuestos al ingreso personal consolidado (2011)	205
Cuadro N°2: Muestra aleatoria por tramo de renta imponible.....	215
Cuadro N°3: Imputación de utilidades de empresas a socios	216
Cuadro N°4: Contribuyentes del año tributario 2010	217
Gráfico N°2: Ingresos de dividendos por decil de ingreso	217
Gráfico N°3: Ingresos de dividendos por tramo tributario	218
Gráfico N°4: Ingresos de ganancia de capital por decil de ingreso.....	218
Gráfico N°5: Ingresos de ganancias de capital por tramo tributario	219
Gráfico N°6: Curvas de Lorenz para ingresos de capital y trabajo.....	220
Gráfico N°7: Utilidades de empresas de renta presunta por decil de ingreso	221
Gráfico N°8: Utilidades de empresas de renta presunta por tramo de renta	222
Gráfico N°9: Curvas de Lorenz antes de impuestos	224
Gráfico N°10: Curvas de Lorenz para ingresos de capital	225
Cuadro N°5: Contribuyentes por tramo	226
Gráfico N°11: Utilidades de empresas con regímenes especiales por tramo de ingreso.....	226
Gráfico N°12: Curvas de Lorenz antes y después de impuestos.....	228
Cuadro N°6: Contribuyentes por tramo	229
Cuadro N°7: Nuevos tramos y tasas de impuesto	230
Cuadro N°8: Nuevos tramos y tasas de impuesto	230
Cuadro N°9: Contribuyentes por tramo	231
Cuadro N°10: Beneficiarios por decil.....	231

A mediados del año 2010, cuando se inició esta investigación, la reforma del sistema tributario, con vistas a aumentar la recaudación y mejorar su eficiencia y equidad, no se encontraba en la lista de temas prioritarios de la clase política ni de la opinión pública. Tiempo después, a raíz de una serie de nuevos compromisos de gasto público, el gobierno puso en discusión una reforma al esquema tributario para elevar la recaudación de manera permanente.

Esta obra contiene un profundo análisis de la estructura tributaria de Chile a la vez que propone un conjunto de reformas orientadas a recaudar mayores recursos, minimizando los costos de eficiencia, de administración y cumplimiento, y apuntando a la sustentabilidad de largo plazo de las finanzas públicas, de manera de favorecer así el crecimiento del país.

JOSÉ PABLO ARELLANO ES INVESTIGADOR SENIOR DE LA
CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LATINOAMÉRICA (CIEPLAN)

VITTORIO CORBO ES INVESTIGADOR ASOCIADO SENIOR
DEL CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP)