



Enero | 220  
2012

Serie Informe

ECONÓMICO

# **Diagnóstico y Lineamientos para Perfeccionar el Sistema Tributario Chileno**

**Luis Felipe Lagos M.  
Francisco Klapp B.**

ISSN 0717-1536

---

**Luis Felipe Lagos M.** es Ingeniero Comercial, Licenciado en Economía y Magíster de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts de la Universidad de Chicago. Director del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

**Francisco Klapp B.** es Ingeniero Comercial y Magíster en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

# Índice

Resumen Ejecutivo	5
<b>1 Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. Diagnóstico</b>	<b>8</b>
2.1. Carga Tributaria	8
2.2. Composición	11
2.3. Percepción del Sistema	18
<b>3. Evidencia Empírica</b>	<b>19</b>
3.1. Efecto sobre el Crecimiento: Evidencia Internacional	20
3.2. Efecto sobre la Inversión: Evidencia en Chile	22
3.3. Efectos de la Estructura de Impuestos	23
3.4. Efecto Redistributivo de los Impuestos	24
<b>4. Lineamientos para una Reforma Tributaria</b>	<b>25</b>
4.1. Objetivos	25
4.2. Problemas de Implementación de un Impuesto al Gasto	26
4.3. Simulación de un Impuesto al Gasto	27
4.4. Una Propuesta Intermedia	32
<b>5. Conclusiones</b>	<b>36</b>
<b>6. Referencias Bibliográficas</b>	<b>37</b>



## Resumen Ejecutivo

Desde diversos sectores se ha solicitado una revisión del esquema de impuestos que rige en el país. Antes de entrar en el terreno de las propuestas, es clave revisar en detalle el nivel de carga tributaria del país, la manera cómo se recaudan los impuestos y el destino que se le quiere dar a estos recursos. Este trabajo busca en su sección de diagnóstico acercarse a las primeras dos preguntas, y deja de lado la tercera por considerar que trasciende completamente el alcance de estas páginas, concluyendo que el nivel y el foco de la tributación en Chile apuntan en una dirección que consideramos apropiada –pro ahorro e inversión–, pero que, sin duda, hay espacios para mejoras.

La revisión de la literatura empírica sugiere que alzas permanentes de impuestos pueden tener efectos nocivos sobre la actividad económica. Éstos actuarían principalmente a través de una menor inversión. En el caso particular de la economía chilena, el efecto contractivo sobre la inversión sería más importante para las PYME, debido a la restricción de financiamiento de fuentes externas que experimentan. Esto es crucial, ya que estas empresas son las mayores generadoras de empleo.

Con respecto a los efectos redistributivos de los impuestos, la evidencia disponible es concluyente, señalando que el efecto es muy limitado. En cambio, sí es relevante el efecto del gasto fiscal sobre los indicadores de desigualdad. Esto sugiere que la recaudación tributaria debe ser lo más eficiente posible, en el sentido de minimizar los efectos distorsionadores de los impuestos que perjudican el crecimiento, y concentrar el rol redistributivo en un gasto fiscal bien focalizado hacia los más desposeídos. Insistir en una alza de impuestos podría incluso generar efectos adversos sobre la distribución del ingreso al reducir las posibilidades de empleo de los más pobres.

Las propuestas que aquí se presentan tienen como objetivo perfeccionar el sistema actual en cuanto a su eficiencia, junto con fomentar la inversión en capital humano. Con este propósito en mente y concretamente desplazando el foco de la tributación desde ingreso hacia gasto, estas estructuras tributarias pretenden minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo vs ahorro, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo. Ambos elementos que resultan clave en la superación de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso.





## **Diagnóstico y Lineamientos para Perfeccionar el Sistema Tributario Chileno**

### **1. Introducción**

Desde diversos sectores se pide revisar o incluso reformar el esquema de impuestos que rige en el país, aduciendo a la necesidad de aumentar la recaudación fiscal para incrementar la provisión de bienes públicos, incrementar la progresividad para redistribuir el ingreso y combatir la desigualdad o simplemente corregir externalidades. Así en el último tiempo y sin considerar que cualquier discusión irresponsable de reforma tributaria introduce incertidumbre y perjudica el crecimiento económico, ha emergido una gama de propuestas con los más variados énfasis.

No obstante, antes de entrar en el terreno de las propuestas, creemos que es clave revisar entre otras variables, el nivel de carga tributaria del país, la manera cómo se recaudan los impuestos y el destino que se le quiere dar a estos recursos para asegurarse de que se trate de una discusión informada y que cualquier modificación que se introduzca efectivamente apunte en la dirección deseada.

Los beneficios del gasto público y el actuar del Estado deben ser siempre sopesados con los costos que el cobro de impuestos, para financiar estos gastos, impone sobre la sociedad. La magnitud de estos costos depende, principalmente, de la carga tributaria, la forma de recaudar y el destino –percibido y real- de la recaudación. Estos efectos indeseables del cobro de impuestos, ampliamente reconocidos en la literatura, incluyen: costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes, administración del Servicio de Impuestos Internos (SII), costos de elusión y evasión, y distorsiones en las decisiones de las personas. Siendo este último lejos el más relevante de los costos, dado que la modificación arbitraria de los precios relativos aleja a la sociedad de la asignación eficiente de los recursos, disminuyendo el bienestar de sus miembros. Indudablemente, conocer la magnitud de estos costos resulta fundamental a la hora de evaluar cualquier sistema tributario y las modificaciones que se proponen de ahí la importancia de revisar la literatura empírica.

Por la complejidad del problema, se suele tratar al nivel de carga tributaria, la forma de recaudar y el destino de los impuestos como problemas separados, aunque a no dudar están estrechamente relacionados. Este trabajo comienza acercándose a los primeros dos puntos con un breve diagnóstico y no se refiere mayormente al tercer punto que, creemos, trasciende completamente el alcance de estas páginas. Posteriormente se presenta una revisión de la literatura empírica que se considera relevante para, por último, cerrar con algunos lineamientos que podrían ser útiles tanto en la discusión de mejoras al sistema actual, como también respecto a una potencial reforma profunda al sistema impositivo. Para ello el documento se divide en 5 secciones. En la sección 2 se presenta el mencionado diagnóstico. La sección

3 incluye una recopilación de resultados empíricos relevantes para Chile. La sección 4 corresponde a algunos lineamientos para una posible reforma tributaria. Finalmente, la última sección presenta las principales conclusiones del informe.

## 2. Diagnóstico

### 2.1. Carga Tributaria

El nivel de carga tributaria de una economía, medido normalmente como porcentaje del PIB, es una decisión muy compleja y para la cual probablemente no exista un enfoque único y aceptado, pues en última instancia se relaciona con el tamaño del Estado y la injerencia de éste en todos los aspectos de la vida que una sociedad busca. Para formarse una idea basta ver las marcadas diferencias que existen entre la razón recaudación tributaria a PIB para los países de la OECD (Cuadro N° 1).

#### Cuadro N° 1

#### Recaudación Tributaria Países OECD 2010 y Promedio 2005-2010, % PIB

País	Carga Tributaria Neta		Incluyendo Seg. Social		País	Carga Tributaria Neta		Incluyendo Seg. Social	
	2010	2005-2010	2010	2005-2010		2010	2005-2010	2010	2005-2010
México	15,21	15,62	18,10	18,40	<b>Promedio</b>	<b>25,12</b>	<b>26,02</b>	<b>34,28</b>	<b>34,97</b>
Rep Eslovaca	16,08	17,34	28,35	29,50	Luxemburgo	25,80	26,08	36,67	36,48
Turquía	19,59	18,84	25,95	24,61	Hungría	26,07	26,45	37,62	38,76
EE.UU.	18,33	19,81	24,83	26,36	Francia	26,25	27,08	42,86	43,48
Corea	19,35	19,90	25,07	25,44	Canadá	26,20	27,62	30,95	32,47
Rep. Checa	19,30	20,34	34,90	36,23	Austria	27,48	27,74	41,98	42,13
<b>Chile</b>	<b>19,45</b>	<b>20,34</b>	<b>20,88</b>	<b>21,75</b>	Israel	26,80	28,67	32,38	34,24
Grecia	20,23	20,44	30,94	31,23	Reino Unido	28,35	28,82	35,04	35,54
Estonia	20,81	20,93	33,95	32,39	Italia	29,43	29,56	42,99	42,70
España	19,75	22,18	31,70	34,21	Bélgica	29,56	30,02	43,77	43,90
Alemania	22,13	22,31	36,31	36,12	Finlandia	29,60	30,82	42,14	43,06
Suiza	22,88	22,41	29,83	29,29	Nva. Zelanda	31,30	33,99	31,30	33,99
Portugal	22,28	22,98	31,28	31,65	Noruega	33,06	34,02	42,82	43,27
Eslovenia	22,53	23,45	37,73	37,79	Islandia	32,04	35,01	36,26	38,27
Irlanda	22,32	24,58	27,99	29,63	Suecia	34,34	35,23	45,77	47,25
					Dinamarca	47,18	47,93	48,19	48,95

Fuente: OECD.

Se aprecia que Chile presenta una carga tributaria neta de la seguridad social en la parte baja de la escala y bajo el promedio de la OECD de 25,8%, pero superior a países emblemáticos como EE.UU., Japón y Corea. Es importante destacar que la OECD no considera en la carga tributaria los aportes compulsivos que realizan las personas a entidades privadas que se ocupan de proveer pensiones y salud. Un sistema que en estricto rigor, por ejemplo desde el punto de vista de las distorsiones al mercado laboral, se asemeja bastante al presente en países donde la obtención

de ciertos beneficios de seguridad social es contingente en el pago regular de determinados impuestos al ingreso, que sí son incluidos en la carga tributaria según la clasificación de la OECD. Es por esto que se prefiere utilizar la carga tributaria neta de seguridad social como una medida más justa de comparación internacional. Luego, como es de esperarse, al incluir los sistemas de seguridad social, de cargo del Estado en la mayoría de los países, éstos aparecen con cargas tributarias muy superiores a Chile, que como sabemos posee un sistema basado en la capitalización individual a través de las AFP para las pensiones y de las ISAPRES para la salud, de al menos un grupo de la población.

A comparar con algunos países de la región, para los cuales existen datos comparables a nivel del gobierno general, pareciera que éste no está particularmente desalineado. (Cuadro N° 2).

Más aún al comparar a Chile con países desarrollados cuando éstos tenían un ingreso per cápita similar al que Chile posee hoy, se aprecia que la carga tributaria se encontraría dentro de lo esperable (Cuadro N° 3). Nótese, que esta comparación parece más apropiada que la presentada en el Cuadro N° 1, pues suele suponerse que la demanda por mayor participación estatal y provisión de bienes públicos aumenta de la mano con el producto per cápita y que todos los países de la OECD, excepto México y Turquía, presentan ingresos sustancialmente superiores a los de Chile.

## Cuadro N° 2

### Recaudación Tributaria América Latina 2007, % PIB

País	Carga Tributaria Neta	Incluyendo Seg. Social
Costa Rica	15,88	22,45
Colombia	16,18	18,43
Bolivia	18,76	20,58
<b>Chile</b>	<b>19,89</b>	<b>21,23</b>
Argentina	24,61	29,11
Brasil	25,75	33,97
Cuba	40,46	44,57

Fuente: CEPAL.

### Cuadro N° 3

Ingreso per Cápita y Carga Tributaria (% PIB), para el año en que se alcanzarán los US\$ 15.000 2010 (GK)

País	Año	GDP per cápita*	Carga Tributaria Neta	Incluyendo Seguridad Social
España	1978	15058	10,86	21,49
Suiza**	1948	15213	14,9	17,5
Japón	1970	16211	15,2	19,6
Grecia	1984	15131	16,62	25,5
Corea del Sur	1991	15694	17,1	19,1
Italia	1968	15196	17,2	27
Portugal	1987	15329	17,47	24,34
Eslovaquia	2003	15306	19,28	33,08
Australia	1961	15064	20,5	20,5
Rep. Checa	2000	15279	20,84	35,31
EE.UU:**	1948	15127	21,4	24,7
Polonia	2006	15120	21,81	33,98
Eslovenia	1992	15540	22,42	39,2
Francia	1965	15296	22,43	34,06
Holanda**	1964	15749	22,69	32,77
Alemania	1965	15330	23,1	31,6
Bélgica	1967	15140	23,8	33,9
Nueva Zelandia**	1956	15020	24,1	24,1
Canadá**	1962	15482	24,3	25,7
Hungría	2006	15494	25,23	37,15
Reino Unido**	1963	15269	25,75	30,43
Austria	1969	15238	25,98	34,45
Noruega	1967	15725	27,43	32,57
Finlandia	1970	15982	28,8	31,6
Dinamarca **	1961	15540	28,9	30
Suecia **	1961	15415	29,4	33,4
Irlanda	1984	15112	30,54	35,73
<b>Promedio Simple</b>			<b>22,15</b>	<b>29,66</b>
<b>Promedio Ponderado***</b>			<b>20,70</b>	<b>25,97</b>

Chile 19,45

Fuente: OECD, Banco Central de Chile, Angus Maddison, "Historical Statistics" Universidad de Groningen.

\* medido en dólares Geary-Khamis de 2010 a partir de "Historical Statistics" de Angus Maddison.

\*\* Dato para 1965 el más antiguo disponible OECD.

\*\*\* Ponderado por GDP 2010.

A grandes rasgos, pareciera entonces que Chile no presenta un nivel de carga impositiva particularmente desalineado de países con niveles de desarrollo similares, por lo que tomando en cuenta los potenciales efectos dañinos que un aumento de la carga tributaria podría tener sobre la velocidad de convergencia a través de los

canales tradicionalmente reconocidos por la literatura y que revisaremos en secciones siguientes, parecería que aumentar el nivel de carga tributaria no debiese ser el foco del debate, al menos por ahora.

## 2.2. Composición

En general, para un nivel dado de recaudación tributaria, mientras más altas las tasas marginales, mayor será la distorsión y, por lo tanto, el costo por pérdida de eficiencia asociada a ésta. Algo similar sucede con sistemas tributarios complejos y que gravan bases pequeñas de productos o sectores con tasas altas, en vez de bases amplias con pocas exenciones a tasas bajas, introduciendo preferencias infundadas e ineficientes por ciertas actividades económicas. Adicionalmente, se reconoce en la literatura que altas tasas marginales aumentan los costos de administración: elusión y evasión del sistema impositivo, en cuanto aumentan el atractivo de intentar burlar al sistema, aumentando el retorno de sub declarar y eludir.

En estos aspectos se puede decir que el sistema chileno ha avanzado en el sentido correcto en los últimos 35 años, al menos desde el punto de vista de la eficiencia. Transitando en esencia, de un impuesto al ingreso aplicado sobre una base muy estrecha, tasa marginal alta y complejas exenciones, a un impuesto más orientado al gasto, de base algo más amplia y con énfasis en la equidad horizontal de los contribuyentes. La importancia de estos cambios radica en la disminución y cambio de foco de las distorsiones que el sistema trae consigo. Un sistema impositivo que grava el ingreso afecta tanto la decisión ahorro-consumo, como la decisión ocio-trabajo de las personas. En cambio, un sistema basado en los gravámenes al gasto solo afectará la decisión ocio-trabajo.

La primera de estas distorsiones (al ahorro) se aprecia en un contexto dinámico, donde los individuos querrán ahorrar menos si saben que solo podrán apropiarse de una fracción de los ingresos futuros que genere su ahorro, pues deberán tributar sobre éstos, sesgando su decisión a favor del consumo inmediato. Por otro lado, la decisión ocio-trabajo se verá alterada, tanto por la menor retribución relativa que una persona percibe producto del pago del impuesto al ingreso, como por un impuesto al consumo que hace que el ocio se vuelva más atractivo, en cuanto no está afecto a impuesto.

En la práctica, este movimiento hacía gravar el gasto que se ha logrado en Chile basándose en impuestos indirectos al consumo y un impuesto al ingreso integrado con beneficios al ahorro (Cuadro N° 4).

**Cuadro N° 4**  
**Composición del Ingreso Tributario**

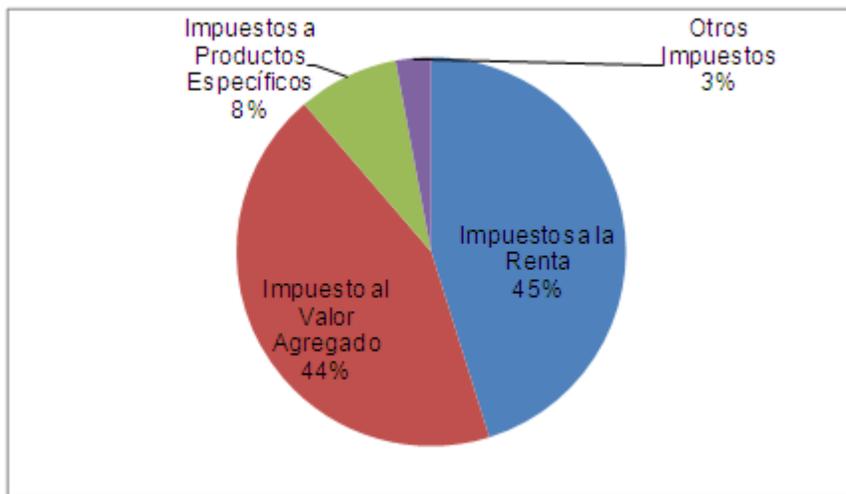
	2010		2000-2010
	En MMUS\$*	% recaudación total	% recaudación total
<b>1. Impuestos a la Renta</b>	<b>13890,80</b>	<b>40,3%</b>	<b>34,10%</b>
Primera Categoría	4082,15	11,8%	13,00%
Segunda Categoría	2839,25	8,2%	7,10%
Global Complementario	-69,66	-0,2%	0,30%
Adicional	1207,26	3,5%	5,90%
Tasa 40%	375,17	1,1%	0,80%
Sistema de Pago	1233,61	3,6%	0,60%
Conversión pagos moneda extranjera**	4122,10	12,0%	5,80%
<b>2. Impuesto al Valor Agregado</b>	<b>16262,82</b>	<b>47,2%</b>	<b>48,30%</b>
<b>3. Impuestos a Productos Específicos</b>	<b>3155,57</b>	<b>9,2%</b>	<b>10,30%</b>
Tabacos	1268,93	3,7%	3,70%
Combustibles	1886,64	5,5%	6,60%
<b>4. Impuestos a los Actos Jurídicos</b>	<b>392,42</b>	<b>1,1%</b>	<b>3,30%</b>
<b>5. Impuestos al Comercio Exterior</b>	<b>512,27</b>	<b>1,5%</b>	<b>3,90%</b>
<b>6. Otros</b>	<b>241,09</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,10%</b>
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>34454,98</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: SII.

\* Tipo de cambio 510,38 promedio observado 2010.

\*\*Corresponde a los pagos efectuados en moneda extranjera que son convertidos a pesos independiente del tributo que los origina.

**Gráfico N° 1**  
**Composición Recaudación Tributaria 1er Semestre 2011**



Fuente: Informe de Ejecución de Presupuestaria 1er Semestre 2011.

Entre los impuestos indirectos es clara la preponderancia del IVA, que hasta 2010 (Cuadro N° 4 y Gráfico N° 1) era el impuesto que más aportaba al erario público y que grava el consumo final de la gran mayoría de los bienes y servicios con una tasa pareja de 19%, con las exenciones en educación y salud, las cuales corresponden a inversiones en capital humano y que por lo mismo parece muy razonable que queden fuera de un sistema que pretende gravar el gasto. Este impuesto es equitativo y altamente eficiente en su recaudación, pues distorsiona poco los precios relativos y es de relativamente fácil administración por parte de la autoridad tributaria. En cuanto a las críticas que se le hacen de ser un impuesto regresivo, pues los más pobres consumirían una mayor fracción de su ingreso, éstas son infundadas, ya que el ahorro hoy corresponde a un mayor consumo mañana. Por lo tanto, desde el punto de vista distributivo, el IVA es un impuesto neutral. El Cuadro N° 5 presenta las tasas de IVA, el indicador *C-efficiency* y la participación del IVA en la recaudación total para los países de la OECD, donde se aprecia que Chile posee una tasa alineada con el promedio simple de 18% para la muestra. Adicionalmente, Chile es el país con la mayor participación del IVA en su recaudación, pese a no poseer las tasas más altas; esto debido a las escasas exenciones y la relativamente baja elusión que se reflejan en el indicador *C-efficiency*, el que puede interpretarse como la fracción del consumo de cuentas nacionales que efectivamente está siendo gravado por la tasa del IVA vigente.

**Cuadro N° 5**  
**Eficiencia, Tasa y Recaudación VAT\***

País	Eficiencia**	Tasa	VAT % Recaudación Total	País	Eficiencia**	Tasa	VAT % Recaudación Total
Nueva Zelanda	88,31%	12,5%	24,3%	Australia	50,79%	10,0%	12,8%
Luxemburgo	78,86%	15,0%	16,0%	Alemania	50,23%	17,5%	18,6%
Suiza	71,67%	7,6%	13,1%	República Checa	49,94%	19,8%	18,6%
Japón	67,61%	5,0%	9,1%	Suecia	49,89%	25,0%	19,0%
Canadá	65,75%	6,3%	9,2%	Hungría	49,08%	21,3%	20,6%
Chile	62,72%	19,0%	35,5%	Portugal	48,26%	20,5%	24,5%
Corea	60,97%	10,0%	16,5%	España	46,62%	16,0%	16,6%
Irlanda	55,16%	21,0%	24,3%	Bélgica	45,59%	21,0%	16,1%
Dinamarca	54,62%	25,0%	20,6%	Francia	45,24%	19,6%	16,3%
Holanda	54,31%	19,0%	19,1%	Polonia	44,75%	22,0%	23,2%
Austria	53,94%	20,0%	18,4%	Reino Unido	0,431623931	17,5%	18,2%
Finlandia	52,77%	22,0%	19,6%	Grecia	42,03%	18,8%	22,2%
Islandia	52,40%	24,5%	26,3%	Italia	38,49%	20,0%	14,4%
Noruega	52,36%	24,8%	18,1%	Turquía	0,340573409	18,0%	21,4%
Eslovaquia	50,85%	19,0%	24,2%	México	31,92%	15,0%	19,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD.

\*Promedio 2005-2008.

\*\**C-efficiency*, (recaudación VAT) / (consumo total \* tasa VAT).

Los impuestos a productos específicos -tabaco, bebidas, alcoholes y combustibles, con excepción del que grava a las bebidas-, parecen apuntar en la dirección correcta desde la óptica de un impuesto pigouviano que pretende corregir una externalidad, traspasando el costo a aquellos que la crean, reduciendo la cantidad producida del bien a niveles óptimos para la sociedad. Pero aunque correctos en su intención, no habría claridad en que la magnitud de estos impuestos fuese la apropiada para corregir las externalidades que producen. En particular, el impuesto a los combustibles parece demasiado bajo como para corregirlas y un estudio de investigadores del Banco Mundial y el FMI sugieren un impuesto de más de \$ 300 por litro para Chile<sup>1</sup>, impuesto que, por lo demás es relativamente progresivo<sup>2</sup>. Asimismo, la diferencia en los impuestos que beneficia al diésel junto a la posibilidad de los transportistas de rebajar parte del impuesto no responden a diferencias en las externalidades que generan, sino más bien a argumentos no económicos. A esto se le suma la facilidad para recaudar que presentan estos impuestos específicos, que en 2010 representaron alrededor de 10% del ingreso tributario (US\$ 2.000 millones).

Los impuestos a los actos jurídicos se consideran particularmente nocivos en cuanto recaudan relativamente poco - 1,1% de la recaudación total en 2010 - y no corrigen externalidad alguna, logrando solamente encarecer las operaciones de crédito, perjudicando principalmente a las PYME.

Otro gran tema es el del impuesto a la renta, que grava de manera integrada los ingresos del capital y del trabajo de las personas y que, a través de diferentes beneficios y exenciones que favorecen al ahorro, intenta acercarse tímidamente a un impuesto al gasto. En Chile, los impuestos recaen en las personas y, por consiguiente, el pago realizado de este impuesto a las empresas constituye un crédito para el impuesto personal de los dueños de éstas.

La tasa de impuesto a las utilidades de 17% (transitoriamente en 20%) es relativamente baja a nivel internacional (Cuadro N° 6 y N° 7). No obstante, Chile es uno de los países que más recauda con el impuesto a las empresas (Gráfico N° 2). El objetivo de mantener tasas bajas ha sido explícitamente estimular la acumulación de capital. Un argumento bastante difundido es que sería conveniente un aumento en las tasas a las empresas y una reducción de las tasas a los impuestos al ingreso de las personas para eventualmente igualarlas (*flat tax*). Sin embargo, un incremento de la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas genera en el margen un incentivo al retiro de utilidades y al consumo, perjudicando la inversión y el crecimiento económico.

---

<sup>1</sup> Parry, Ian y Strand, Jon. "International Tax Assesment: An Aplication to Chile"

<sup>2</sup> Agostini, Claudio y Jiménez Johanna. "La Incidencia Distributiva del Impuesto a las Gasolinas en Chile".

**Cuadro N° 6**  
**Tasa Marginal de Impuesto a las Empresas**

País	Tasa de Impuesto	País	Tasa de Impuesto
Japón	39,5%	Austria	25,0%
EE.UU	39,2%	Dinamarca	25,0%
Francia	34,4%	Holanda	25,0%
Bélgica	34,0%	Corea	24,2%
Alemania	30,2%	Israel	24,0%
Australia	30,0%	Suiza	21,2%
México	30,0%	Estonia	21,0%
España	30,0%	Chile	20,0%
Luxemburgo	28,8%	Grecia	20,0%
Nueva Zelanda	28,0%	Islandia	20,0%
Noruega	28,0%	Eslovenia	20,0%
Canadá	27,6%	Turquia	20,0%
Italia	27,5%	República C	19,0%
Portugal	26,5%	Hungría	19,0%
Suecia	26,3%	Polonia	19,0%
Finlandia	26,0%	Eslovaquia	19,0%
Reino Unido	26,0%	Irlanda	12,5%

Fuente: OECD.

**Cuadro N° 7**  
**Tasa Marginal de Impuesto Empresas Pequeñas 2011**

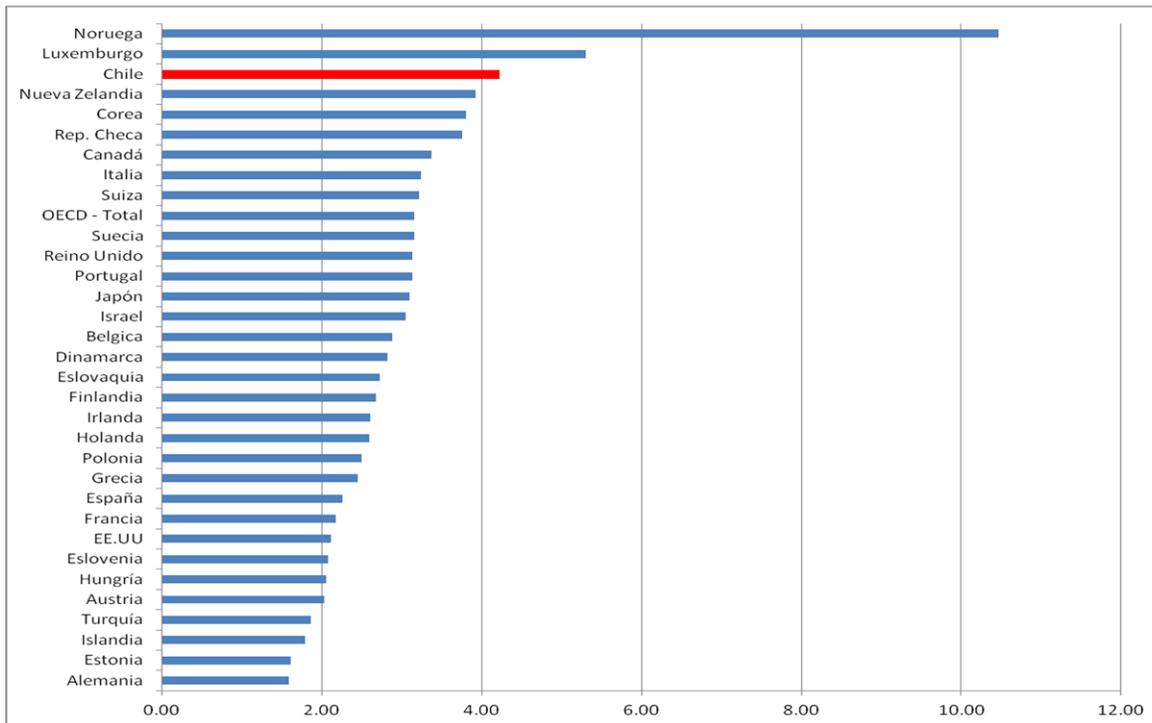
País	Tasa de Impuesto
Turquía	5,0%
Hungría	10,0%
Corea	11,0%
Francia	15,0%
Canadá	15,3%
Holanda	20,0%
Reino Unido	20,0%
EE.UU.	20,1%
Bélgica	24,3%
Japón	24,8%
España	25,0%
Luxemburgo	27,6%

Fuente: OECD.

\*La definición de "empresa pequeña" varía de acuerdo al país.

## Gráfico N° 2

### Recaudación Impuesto a las Empresas Promedio 2008-2010, porcentaje PIB



Fuente: OECD.

Datos Promedio 2008-2010, No incluye royalty, Decreto Ley N° 2.398, ni impuesto adicional.

Los ingresos de las personas tributan de acuerdo a una escala progresiva que alcanza una tasa marginal máxima de 40%. Esta tasa es relativamente elevada de acuerdo a lo que se observa en otros países, en particular, en aquellos con ingreso similar a Chile (Cuadro N° 8). De hecho de la muestra de 86 países, Chile, China y Papúa Nueva Guinea son los únicos países subdesarrollados con tasas marginales de impuesto a las personas de 40% o más.

**Cuadro N° 8**  
**Tasa Marginal Máxima, Impuesto al Ingreso Personal**

País	Tasa	País	Tasa	País	Tasa
Suecia	56,6%	Tailandia	37,0%	Armenia	20,0%
Dinamarca	55,4%	Argentina	35,0%	Egipto	20,0%
Holanda	52,0%	Ecuador	35,0%	Guernsey	20,0%
Austria	50,0%	Jamaica	35,0%	Isle Of Man	20,0%
Bélgica	50,0%	Corea del Sur	35,0%	Jersey	20,0%
Japón	50,0%	Malta	35,0%	Pakistán	20,0%
Reino Unido	50,0%	Sri Lanka	35,0%	Singapur	20,0%
Finlandia	49,6%	Turquía	35,0%	Eslovaquia	19,0%
Noruega	47,8%	EE.UU.	35,0%	Rumania	16,0%
Irlandia	47,0%	Vietnam	35,0%	Costa Rica	15,0%
Islandia	46,3%	Venezuela	34,0%	Republica Checa	15,0%
Portugal	45,9%	Colombia	33,0%	Hong Kong	15,0%
Australia	45,0%	Nueva Zelandia	33,0%	Lituania	15,0%
China	45,0%	Hungría	32,0%	Serbia	15,0%
Alemania	45,0%	Filipinas	32,0%	Ucrania	15,0%
Grecia	45,0%	Polonia	32,0%	Rusia	13,0%
Israel	45,0%	Guatemala	31,0%	Bulgaria	10,0%
Italia	43,0%	Chipre	30,0%	Kazakhstan	10,0%
España	43,0%	India	30,0%	Paraguay	10,0%
Papúa Nva. Gu	42,0%	Indonesia	30,0%	Bahamas	0,0%
Francia	41,0%	México	30,0%	Bahrein	0,0%
Eslovenia	41,0%	Perú	30,0%	Bermuda	0,0%
Chile	40,0%	Canadá	29,0%	Islas Caimán	0,0%
Croacia	40,0%	Brasil	27,5%	Kuwait	0,0%
Gibraltar	40,0%	Latvia	26,0%	Omán	0,0%
Sudáfrica	40,0%	Malasia	26,0%	Qatar	0,0%
Suiza	40,0%	Panamá	25,0%	Arabia Saudita	0,0%
Taiwán	40,0%	Uruguay	25,0%	Emiratos Árabes	0,0%
Luxemburgo	39,0%	Estonia	21,0%	Promedio Simple	29,4%

Fuente: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010.

Apelando a la equidad horizontal, se argumenta que es injusto que las empresas paguen 17% (20% transitoriamente) y en cambio los profesionales empleados están afectos a tasas mucho más altas. Esto lleva a que los profesionales independientes opten por formar sociedades y tributar como empresa. La diferencia es efectiva si los dueños de la empresa eligen no retirar las utilidades. En caso contrario, los retiros estarán afectos al impuesto al ingreso (Global Complementario) de acuerdo a la tasa marginal del empresario, descontando el 17% pagado por la empresa.

### 2.3. Percepción del Sistema

El destino de los impuestos se presenta en la literatura como un factor importante en los costos de administración, evasión y elusión del sistema tributario, en cuanto que si las personas perciben que el destino de sus impuestos es “adecuado” y “justo”, junto con un sistema de recaudación eficiente, disminuirán los intentos de burlar el pago de ellos. Con respecto a esto y sin adentrarnos en el destino de los impuestos, se puede afirmar con confianza que en Chile el SII presenta un costo de recaudación bastante bajo y una buena percepción por parte de los contribuyentes. El Gráfico N° 3 confirma la existencia de esta percepción bastante positiva en cuanto al actuar global de la administración tributaria, la cual se repite para distintos atributos del SII.

**Gráfico N° 3**  
**Satisfacción Global SII, Personas Naturales y Empresas\* 2008**



Fuente: Estudio de Percepción Social del Sistema Impositivo y la Administración Tributaria Chilena, IPSOS.

\*Solo aquellos que han contactado al SII en los últimos 12 meses.

Espacios para mejoras sustanciales probablemente se encuentran en el destino – real y percibido-, de los impuestos y el rol que la sociedad le asigna al cobro de éstos, donde creemos que los impuestos son especialmente útiles y eficientes para recaudar y corregir externalidades, pero muy débiles e ineficientes cuando se le asignan roles como mejorar la distribución del ingreso o corregir inequidades sociales, punto que se retoma en la siguiente sección.

### 3. Evidencia Empírica

La revisión de la literatura empírica sugiere que alzas permanentes de impuestos pueden tener efectos nocivos sobre la actividad económica. Éstos actuarían, principalmente, a través de una menor inversión. En el caso particular de la economía chilena, el efecto contractivo sobre la inversión sería más importante para las PYME, debido a la restricción de financiamiento de fuentes externas que experimentan. Esto es crucial, ya que estas empresas son las mayores generadoras de empleo

Generalmente, cuando se plantea un alza de impuestos no se discuten los efectos de ésta sobre la actividad económica y el bienestar del país, de modo que resulta muy valioso revisar la evidencia empírica tanto nacional como en el resto del mundo, de los posibles efectos de una alza de impuestos sobre inversión, empleo y crecimiento del PIB.

Por otra parte, también se argumenta que una reforma tributaria podría contribuir a disminuir la inequidad, sugiriendo que la carga impositiva sería la gran herramienta redistributiva. La evidencia empírica, que revisamos más adelante, rechaza esta hipótesis. Más aún, una iniciativa de mayores impuestos podría terminar aumentando la desigualdad al reducir la inversión, el empleo y crecimiento económico, lo cual terminaría perjudicando a los más pobres al tener éstos mayores tasas de desempleo.

Aparecen así argumentos contundentes que se alinean con los planteados en Temas Públicos recientes<sup>3</sup>, respecto a que la mejor forma de aumentar la recaudación de manera permanente y sostenible para financiar políticas educativas que mejoren la calidad y la equidad, sería el crecimiento, que año a año aumenta la base sobre la que se cobran los impuestos. En efecto, un crecimiento de un 5% implicaría ingresos adicionales del orden de US\$ 2.500 millones para las arcas fiscales.

---

<sup>3</sup> Crecimiento Económico: La Mejor Fuente de Recaudación. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1025, año 2011.

### 3.1. Efecto sobre el Crecimiento: Evidencia Internacional

Lo primero al intentar evaluar el impacto de los impuestos es entender cuáles serían los canales de transmisión y las variables económicas clave por los cuales se afectaría al crecimiento.

Uno de los canales identificados tradicionalmente es el empleo. Al gravar el ingreso proveniente del trabajo éste se hace menos atractivo, por lo que los individuos desearían trabajar menos (efecto sustitución), pero también se empobrece a aquel que paga el impuesto, por lo cual necesitaría trabajar más (efecto ingreso). Qué fuerza prima y qué individuos presentan mayor respuesta es una cuestión empírica.

Otra variable particularmente sensible es la inversión, donde la literatura distingue al menos dos canales a través de los cuales se producen distorsiones y que no debiesen perderse de vista: aumento del costo de capital y disponibilidad de fondos internos.

Al financiar un proyecto, los inversionistas exigen una rentabilidad acorde al mercado y al riesgo que asumen, pero en un mundo con impuestos a las utilidades, el retorno que los inversionistas exigen es aquel neto de todas estas obligaciones; esto es, el que realmente termina en sus bolsillos. Luego, mientras mayor sea el impuesto, mayor será el rendimiento antes de impuesto exigido por el mercado a los proyectos, precisamente para que después de ser gravados, cubran con los retornos originalmente exigidos. De lo anterior, se puede esperar que ante un alza de estos impuestos, aumente el costo de capital de las empresas y se genere una disminución de la inversión.

Por otra parte, la disponibilidad de fondos internos se refiere a las utilidades que la empresa obtiene y que puede usar para financiar sus proyectos de inversión. Las empresas pequeñas y emergentes son más dependientes de este tipo de financiamiento interno, ya que son más riesgosas, enfrentan restricciones al financiamiento externo: sea éste bancario o emisión de deuda o acciones. En este contexto, un impuesto a las utilidades retenidas disminuye los fondos disponibles para la reinversión, perjudicando en mayor medida a las PYME<sup>4</sup>.

En general, según propone la teoría, los impuestos suelen distorsionar las señales económicas del mercado llevando a asignaciones ineficientes de los recursos; en otras palabras, a no organizar la producción de manera óptima y a alterar las decisiones de los consumidores, lo que supone repercusión en el bienestar del país y su competitividad.

No obstante, a la hora del análisis empírico, surgen importantes dificultades metodológicas para determinar el efecto de los impuestos sobre el PIB. Por ejemplo,

---

<sup>4</sup> La ampliación del límite de utilidades reinvertidas exentas de tributación aprobada el año pasado permite hacer frente, al menos parcialmente, a este problema.

al utilizar la recaudación tributaria como medida de la carga impositiva, aparece el problema de la simultaneidad con la variable que se busca explicar (PIB), ya que cambios en la recaudación pueden ser producto de variaciones en la estructura tributaria por razones exógenas; por ejemplo, alzas de impuestos para resolver un problema de déficit fiscal; cambios legislados en los tributos con un fin contracíclico, por ejemplo para estimular la economía cuando ésta se ve deprimida o cambios tan solo por aumentos en la base imponible que, a su vez, depende del tamaño del economía. En este contexto, surge el valioso aporte de Romer y Romer<sup>5</sup>, quienes crean una base de datos para Estados Unidos (EE.UU.) donde, a través de la revisión de prensa y documentos oficiales para el periodo 1945-2007, son capaces de identificar cuándo los cambios en la recaudación son producto de una reforma “exógena”. A modo de ejemplo, un Presidente republicano cuya promesa de campaña fue la disminución de los tributes, o si son simultáneos a movimientos de la variable explicada, como lo sería un aumento de la recaudación producto del crecimiento económico. Los autores obtienen resultados bastantes sorprendentes para la economía de EE.UU. En efecto, un aumento “exógeno legislado”<sup>6</sup> de los impuestos en un 1% del PIB reduciría el nivel del producto en casi un 3% a lo largo de los siguientes 3 años.

El resultado anterior aparece como robusto a diferentes especificaciones controlando por variables que pudiesen afectar el crecimiento<sup>7</sup>. Más aún Romer y Romer concluyen que de estos aumentos a los impuestos, aquellos “exógenos”, que no responden a disminuir un déficit legado por la administración anterior, serían particularmente costosos en cuanto a su efecto en el PIB.

Otros autores, utilizando los mismos datos y metodologías alternativas, obtienen resultados más moderados pero que apuntan en la misma dirección. Monacelli, Perotti y Trigari<sup>8</sup> enfatizan la importancia de hacer la distinción entre los diferentes tipos de impuestos: personales, corporativos, seguridad social e indirectos. Ellos concluyen que un aumento de la recaudación tributaria del 1% del PIB, sin modificar la estructura existente, tiene un efecto negativo e importante en el empleo (aumenta desempleo en 0,5%), las horas trabajadas y la probabilidad de encontrar empleo. Este efecto se intensifica si es que la mayor recaudación proviene de mayores impuestos a las empresas. Por su parte, Favero y Giavazzi<sup>9</sup> encuentran, utilizando un enfoque menos restrictivo, que un aumento de la recaudación de 1% del PIB tiene un efecto más bien 1 a 1 que 1 a 3 sobre el PIB.

Mirando más allá de la evidencia para EE.UU., Ilzetzki<sup>10</sup> utiliza un panel de 19 países en vías de desarrollo y 9 países de alto ingreso para analizar el efecto de reformas

---

<sup>5</sup> Romer, Christina y Romer, David. *“The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”*, 2010.

<sup>6</sup> Es decir, aquel que se legisló y que no responde a cambios en el producto u otras variables que afectan la recaudación.

<sup>7</sup> Si bien los resultados son estadísticamente significativos, el intervalo de confianza es amplio.

<sup>8</sup> Monacelli, Tommaso; Perotti, Roberto y Trigari, Antonella. *“Taxes and the Labor Market”*, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 623, 2011.

<sup>9</sup> Favero, Carlo y Giavazzi, Francesco. *“How Large are the Effects of Tax Changes?”*, 2009.

<sup>10</sup> Ilzetzki, Ethan. *“Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries”*.

tributarias sobre el producto de manera más transversal. Lamentablemente, al no contarse con una base de datos internacional que distinga claramente cambios “endógenos” y “exógenos” en la tributación, no se puede controlar completamente por los posibles sesgos anteriormente mencionados; pese a esto, utilizando diferentes técnicas de análisis, el autor obtiene resultados interesantes para la discusión chilena. Entre los resultados destaca un efecto negativo de aumentos tanto en el impuesto marginal a las personas como en la tasa marginal promedio del sistema tributario sobre el crecimiento. También recalca la importancia de tener en cuenta los niveles de deuda de los países donde se estudia la reforma tributaria, siendo el PIB de aquellos con menores niveles de deuda más sensible a aumentos impositivos, como podría ser el caso de Chile. Esto ocurriría porque en países con elevados niveles de deuda los agentes económicos tendrían en parte internalizados en su expectativa de ingreso permanente los aumentos de impuestos.

Por último, se debe siempre tener en cuenta que al afectar el producto y la asignación de recursos, los impuestos reducen significativamente el bienestar de las personas. Cuando un impuesto grava un bien, se venden menos unidades de éste, unidades que son valoradas en más que su precio por los consumidores y cuyo costo de producción es menor a su precio de venta. Luego, si pensamos que el bienestar que una persona obtiene por adquirir un bien, es la diferencia entre lo que pagó por el bien y en cuánto lo valora, tenemos que el impuesto impone una pérdida para los consumidores. Análogamente, la ganancia de un productor viene dada por la diferencia entre su costo y el precio al que vende, por lo que el impuesto también lo afecta. Así la disminución en el bienestar de la sociedad, producto de menos transacciones beneficiosas, se conoce como pérdida social y es, efectivamente, un costo que debe tenerse en cuenta al evaluar cualquier cambio a la tributación<sup>11</sup>. En esta línea sería aconsejable que cualquier propuesta de alzas de impuesto en el Congreso fuera acompañada de los efectos sobre el bienestar.

### 3.2. Efecto sobre Inversión: Evidencia en Chile

Las importantes reformas tributarias que comenzaron en Chile durante mediados de la década de los ochenta<sup>12</sup> han ofrecido una oportunidad única para que investigadores de todo el mundo estudien los potenciales efectos de cambios en la estructura impositiva sobre la actividad económica y, en particular, sobre uno de los grandes determinantes del crecimiento, la inversión. Cerda y Larraín<sup>13</sup> utilizan datos agregados y un panel de más de 500.000 empresas manufactureras de Chile - grandes y PYME- para estudiar los efectos de cambios del impuesto a las

---

<sup>11</sup> En esta línea, Cato Institute presenta estimaciones del costo en bienestar de recaudar un dólar adicional en los EE.UU para una gama de diferentes impuestos, obteniendo un promedio de 44 centavos de dólar, en bienestar perdido, por dólar adicional recaudado.

<sup>12</sup> Donde destaca el disminuir el impuesto a las utilidades retenidas de las empresas de un 50% a un 10%, para llegar a un 0% y finalmente estabilizarse en 15%, que posteriormente se aumentó a 17%.

<sup>13</sup> Cerda N., Rodrigo A. y Larraín B., Felipe. “Corporate Taxes and Investment in Developing Countries: Micro and Macro Evidence from Chile”, 2004.

utilidades retenidas entre 1981 y 1996 sobre la inversión que las mismas realizan. A partir de los datos agregados ellos concluyen que un 10% de aumento en la tasa de impuesto a las utilidades retenidas disminuye la inversión privada en alrededor de un 1% del PIB. De los datos desagregados, concluyen que un aumento similar de 10% reduciría el stock de capital de las firmas en un 0,8% en promedio, impacto que es aún mayor para las empresas pequeñas, con una disminución del stock de capital de 1,7% versus un 0,2% para las empresas grandes.

Este resultado no se puede tomar a la ligera en Chile donde en 1996, fecha de término de las observaciones del estudio, el 75% de las ventas pero solo el 10% del empleo provenía de empresas grandes mientras que el 50% del empleo provenía de las PYME. Los autores enfatizan que esta diferencia en la respuesta entre y empresas grandes, es probablemente producto del acceso limitado al financiamiento que tendrían las primeras. Hsieh y Parker<sup>14</sup> profundizan en este último aspecto e incluso afirman que la explosión de la inversión en Chile hasta 1997 fue principalmente financiada con utilidades retenidas y no con financiamiento externo a las compañías, lo que habría sido imposible de no ser por la disminución de este gravamen a las empresas. Insisten los autores en la gran sensibilidad de la inversión a alzas de este impuesto, sobre todo en países con mercados financieros poco desarrollados, donde el limitado acceso a crédito puede llevar a que proyectos altamente rentables no se lleven a cabo, porque la empresa no cuenta con suficiente financiamiento interno. Basándose en evidencia macroeconómica, Vergara<sup>15</sup> llega a atribuir un aumento en la inversión privada de más de un 3% del PIB a la reforma tributaria de los ochenta.

### 3.3. Efectos de la Estructura de Impuestos

Más allá de la evidencia existente respecto de los potenciales daños que un aumento en el nivel de carga tributaria total puede tener sobre el crecimiento económico, es importante explorar cómo una diferente estructura del sistema impositivo puede repercutir sobre la productividad y el desempeño económico. Un extenso trabajo de la OECD<sup>16</sup> construye, a partir de cambios en la composición tributaria neutrales en recaudación, un ranking de los impuestos más dañinos para el desarrollo, que puede servir como una buena primera aproximación al tema. De este estudio se desprende a grandes rasgos, que la forma en que se obtiene un cierto nivel de recaudación es fundamental y que los impuestos más dañinos para el crecimiento serían aquellos al ingreso, siendo el de las empresas más perjudicial que el de las personas, lo que está en línea con la evidencia expuesta para Chile en la sección anterior. Por el contrario, los menos distorsionadores y erosivos para el crecimiento serían los impuestos al consumo (IVA) y a las propiedades

<sup>14</sup> Hsieh, Chang-Thai y Parker, Johnathan A. "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom", 2006.

<sup>15</sup> Vergara, Rodrigo: "Taxation and Private Investment: Evidence for Chile".

<sup>16</sup> "Tax and Economic Growth". OECD. Economics Department Working Paper N° 620.

(contribuciones). En concreto, se encuentra que, para una muestra de 21 países miembros de la OECD, cambiar el origen del 1% de la recaudación tributaria de gravámenes al ingreso hacia IVA y contribuciones, aumentaría el PIB per cápita entre 0,25% y 1% en el largo plazo. Los autores argumentan también que un sistema pro crecimiento ha de ser simple, de base amplia, tasas relativamente planas y escasas exenciones.

### 3.4. Efecto Redistributivo de los Impuestos

La equidad y la redistribución son temas siempre emergentes cuando se debate una reforma tributaria, pero que, de acuerdo a la evidencia revisada, no debiesen ser el centro del debate tributario, sino que más bien corresponderían al debate acerca del gasto fiscal y su focalización. Una crítica habitual (y muchas veces infundada) es la regresividad del IVA, impuesto de fácil recaudación y poca distorsión, que nuestro país ha adoptado como uno de sus mayores formas de recaudación. Frecuentemente se argumenta que el IVA es un impuesto regresivo, ya que los más pobres gastan una mayor fracción de su ingreso (en alimentos principalmente) y, por consiguiente, pagan una proporción mayor de su ingreso en impuestos. Los individuos de mayor ingreso, en cambio, ahorran parte de su ingreso, pagando así proporcionalmente menores impuestos. Esta conclusión resulta factible (aunque empíricamente débil) desde una perspectiva estática, pero que desaparece completamente desde una perspectiva intertemporal. Es claro que el ahorro será hoy mayor consumo y mayor pago de IVA mañana. Por lo tanto, el IVA es un impuesto neutral y, como lo demuestra Valdés<sup>17</sup>, una baja del IVA sería regresiva al beneficiar en mayor medida a los que ahorraron en el pasado.

Engel, Galetovic y Raddatz<sup>18</sup> argumentan que el grado de redistribución que nuestra sociedad desea lograr debe alcanzarse recaudando impuestos de la manera menos distorsionadora y que la redistribución ha de alcanzarse mediante el gasto social. Ellos ilustran la ineficacia de los impuestos como herramienta redistributiva comparando el índice de Gini<sup>19</sup> y el ratio<sup>20</sup> de los ingresos del quintil más rico versus el quintil más pobre, para distintos escenarios tributarios. De hecho, al calcular los ingresos antes de impuestos y del gasto social se obtiene un Gini de 0.4883 y un ratio de 13.31; al agregar solo los impuestos pero antes del gasto obtienen un Gini de 0.4959 y una ratio de 13.97, valores muy similares. Incluso para un caso extremo, si el IVA fuese 25% el Gini sería de 0.5003 y el ratio sería de 14.44, lo que difiere de manera bastante leve de la estructura original. Por último, si incluimos los impuestos y el gasto social, es decir, la situación real, obtenemos un Gini de 0.43 y un ratio de

---

<sup>17</sup> Valdés, Salvador.: “¿Es el IVA regresivo?”, Apuntes de clases UC, 2009.

<sup>18</sup> Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander y Raddatz, Claudio. “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”.

<sup>19</sup> El coeficiente de Gini va entre 0 y 1 donde 0 es la equidad absoluta y 1 es que un solo individuo concentra todo el ingreso.

<sup>20</sup> Mientras mayor el ratio más desigual, por ejemplo si es 12, el 20% más rico tiene un ingreso de 12 veces lo que gana el 20% más pobre.

8.06, un cambio a favor de la equidad nada despreciable. Ello enfatiza la importancia de considerar no solo el efecto redistributivo del impuesto, sino que el efecto del impuesto más el efecto gasto social redistributivo que éste financia. Así, es mejor un impuesto que puede recaudar mucho para programas sociales a uno distorsionador y que recaude poco, como el impuesto a la renta.

## 4. Lineamientos para una Reforma Tributaria

La discusión se ha planteado respecto a cuáles serían los objetivos de un cambio o reforma tributaria. Para algunos, los impuestos constituirían un buen instrumento para mejorar la distribución del ingreso. Para otros, se debería contemplar un alza de impuestos con el fin de aumentar la recaudación y así hacer frente a las demandas de mayor gasto, por ejemplo, en educación.

Nuestra posición es que la estructura tributaria debe favorecer el crecimiento económico, puesto que así se contaría con más recursos y se generarían más empleos contribuyendo a reducir la desigual distribución del ingreso. En efecto, la desigualdad en Chile responde a los bajos ingresos autónomos de los deciles de más bajo ingreso de la población. A su vez, la poca capacidad de generar ingresos autónomos deriva de la baja participación laboral de los más pobres y de la falta de empleo. Por consiguiente, el problema de distribución de ingresos es uno de empleo, capacitación y educación. Cualquier reforma tributaria que perjudique la inversión y generación de empleo terminará aumentando la desigualdad. En lo que sigue se discute como perfeccionar el sistema tributario con un objetivo de largo plazo.

### 4.1. Objetivos

Una reforma tributaria debe tener como objetivo perfeccionar el sistema actual en cuanto a su eficiencia. Con este propósito en mente, la estructura tributaria debería minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo vs ahorro y las decisiones de trabajo vs ocio, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo.

Por cierto, una reforma tributaria no es sinónimo de alzas de impuestos, como usualmente se interpreta. Los lineamientos para una reforma tributaria que se exponen a continuación contemplan cambios en la estructura de impuestos, pero apuntan a mantener la recaudación total constante.

La propuesta contempla un impuesto al gasto para empresas y personas<sup>21</sup>. Un impuesto al gasto, a diferencia de uno al ingreso, no interfiere en la decisión

---

<sup>21</sup> Una propuesta similar basada en los flujos de caja de las empresas es la de Serra (2006).

consumo vs ahorro. Con respecto a la decisión trabajo vs ocio, tanto un impuesto al gasto como al ingreso la afectan. En rigor, no es claro si un impuesto al gasto es más eficiente que un impuesto al ingreso, ya que al ser menor la base, la tasa del impuesto al gasto debería exceder a la de un impuesto al ingreso. Como afirma Serra (2006), solo en el caso de una oferta de trabajo inelástica puede sostenerse que el impuesto al gasto sería siempre más eficiente que uno al ingreso.

La tasa de impuesto a las utilidades de 17% (transitoriamente en 20%) es relativamente baja a nivel internacional.<sup>22</sup> No obstante, como se mencionó anteriormente, Chile es uno de los países que más recauda con el impuesto a las empresas (Gráfico N° 2). El objetivo de mantener tasas bajas ha sido estimular la acumulación de capital. Un argumento bastante difundido es que sería conveniente un aumento en las tasas a las empresas y una reducción de las tasas de impuestos al ingreso de las personas para eventualmente igualarlas (*flat tax*). Sin embargo, un incremento de la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas genera en el margen un incentivo al retiro de utilidades y al consumo, perjudicando el ahorro, la inversión y el crecimiento económico.

La propuesta sugiere que los impuestos recaigan sobre el gasto y por consiguiente que solo se tribute por las utilidades retiradas de las empresas por socios personas naturales. De esta forma se generan incentivos al ahorro e inversión. En la actualidad existe un sistema de tributación sobre las utilidades distribuidas para las PYME, pero muy acotado.

Los ingresos de las personas tributan de acuerdo a una escala progresiva que alcanza una tasa marginal máxima de 40%. Esta tasa es elevada de acuerdo a lo que se observa en otros países.

Nuestra propuesta postula eliminar el impuesto al ingreso para no distorsionar la relación consumo vs ahorro y reemplazarlo por un impuesto al gasto. En alguna medida, el sistema tributario actual está orientado al gasto al contemplar exenciones limitadas que incentivan el ahorro (APV y 57 Bis) y dado que, en general, el IVA puede considerarse como un impuesto al gasto. La propuesta contempla que las familias puedan deducir sus gastos en inversión en capital humano: educación y salud, lo cual constituye un elemento central en las nuevas teorías del crecimiento económico. Por lo tanto, un sistema tributario que incentive tanto la acumulación de capital físico como humano favorece el crecimiento económico y empleo directamente así como resultado de la mayor calificación de la fuerza de trabajo.

## 4.2. Problemas de Implementación de un Impuesto al Gasto

El impuesto sobre utilidades distribuidas de las empresas puede presentar un desafío para el SII en cuanto al control tributario. Para abordar este problema, la

---

<sup>22</sup> De los países de la OECD, Irlanda tiene una tasa menor: 12,5%.

autoridad tributaria podría continuar con su acceso a la información que posee actualmente sobre la contabilidad de la empresa u otra que facilite el cumplimiento impositivo.

En el caso del impuesto a las personas, se requerirá de un amplio tramo exento para no cambiar las condiciones actuales de exención del impuesto al trabajo y global complementario.<sup>23</sup>

En la práctica, un impuesto al gasto requerirá que las personas lleven una contabilidad de sus ingresos y ahorro, el cual debería ajustarse por cambios en la valoración. A la diferencia entre ingresos y ahorro, se le descontaría los gastos en capital humano, para obtener el gasto que constituye la base del impuesto. La información actual sobre ingresos laborales e ingresos de capital y deuda permitiría al SII construir el patrimonio neto de las personas de manera similar a como hoy se entrega a comienzos de año una propuesta de declaración de impuestos<sup>24</sup>.

A primera vista, parecería más sencillo implementar el impuesto al gasto solo a través del actual IVA con tasas más elevadas para mantener la recaudación total. En este caso, el gobierno debería devolver parte del impuesto recaudado a los deciles de menor ingreso para mantener las exenciones actuales<sup>25</sup>. Sin embargo, esto no sería fácil de hacer. Si bien el SII cuenta con información de los empleados que se encuentran exentos de impuesto al trabajo, no tiene información de los trabajadores informales o desempleados, los cuales terminarían con una mayor carga tributaria al incrementarse el IVA. Por esto, creemos que no es factible implementar el impuesto al gasto de las personas por medio de un mayor IVA.

### 4.3. Simulación de un Impuesto al Gasto

Un breve ejercicio de simulación permite ilustrar a grandes rasgos los montos requeridos al cambiar la base del impuesto de empresas y personas hacia una tributación al gasto.

En el Cuadro N° 11 (página 31) se presentan dos escenarios, en los cuales se supone que de las utilidades, un 70% se retiene y 30% se distribuye, para los impuestos pagados en pesos<sup>26</sup>. El escenario base presenta los ingresos

---

<sup>23</sup> El impuesto contempla una tasa cero para rentas mensuales hasta 13,5 UTM (\$ 522.000)

<sup>24</sup> Resulta clave entonces la definición de patrimonio inicial y ahorro que la ley determine. Otros problemas prácticos incluyen el tratamiento del gasto en bienes durables, los créditos utilizados para consumir y la existencia de incentivos a mantener riqueza fuera del sistema para consumir sin pagar impuestos.

<sup>25</sup> Esto fue planteado por Friedman en su propuesta del Negative Income Tax.

<sup>26</sup> Para los impuestos en moneda extranjera se mantiene la situación de 2010: 80% retiro y 20% se distribuye. Esto parece ser atípico y respondería a las mayores utilidades generadas por el alto precio del cobre en los años recientes.

estructurales<sup>27</sup> en 2010. El escenario 1 corresponde a la recaudación efectiva en 2010 y contempla una situación donde las empresas tributan un 17% solamente por las utilidades distribuidas y no así sobre aquellas que reinvierten (excepto las microempresas que quedan totalmente exentas). Asimismo, se elimina la tributación sobre el ingreso de las personas –global complementario y segunda categoría – el cual es remplazado por el mencionado impuesto al gasto, cuya factibilidad se analiza posteriormente en un cuadro separado. El escenario 1 incluye, adicionalmente, 356 millones de dólares de recaudación, producto de un punto adicional de crecimiento del PIB<sup>28</sup>.

En este escenario, el cambio en la base tributaria y las demás reformas generarían una disminución en la recaudación de 5.664 millones de dólares, los cuales, como se desea mantener la carga tributaria constante, deberán ser recaudados con el nuevo impuesto al gasto de las personas. Es preciso destacar que esto significaría aumentar la recaudación producto de los actuales ingresos personales en más de un 50%.

Este ejercicio presenta tan solo un piso de la recaudación que se requiere provenga del nuevo impuesto al gasto personal, ya que la recaudación en ambos escenarios disminuye para menores niveles de retiros por parte de las empresas, como resultado de los poderosos incentivos que se crean para la retención y reinversión de utilidades, como sucedió con las reformas de finales de los ochenta. Esta caída en los retiros, si bien puede tener impactos muy positivos en la inversión, especialmente de aquellas empresas con restricciones al crédito, dificulta el mantener la neutralidad en cuanto a recaudación.

Teniendo ya una noción del nivel de recaudación que debiese provenir del nuevo impuesto al gasto de las personas, es posible simular cómo podría funcionar un sistema de estas características para Chile. Como el impuesto se cobra sobre diferentes tramos de gasto, resulta razonable pensar en los hogares como unidad de análisis en vez de contribuyentes individuales como se hace en la actualidad, ya que resultaría muy engorroso e ineficiente el intentar gravar y asignar a cada individuo los gastos incurridos en cada hogar<sup>29</sup>.

A fin de aproximarse a los niveles de gasto e inversión de los hogares para diferentes tramos de ingreso, se utilizó la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007 (EPF2007), insumo esencial de la construcción de la canasta del IPC, que mide con detalle cada 10 años el consumo de una muestra representativa de 10.000 hogares en las principales ciudades del país.

---

<sup>27</sup> Es decir, los ingresos tributarios coherentes con el PIB de tendencia y el precio del cobre de largo plazo.

<sup>28</sup> Una reforma tributaria que cambia la base desde los ingresos al gasto contribuye a un mayor crecimiento de tendencia.

<sup>29</sup> El análisis se desarrolla a partir del concepto de hogar utilizado en la encuesta CASEN 2009, definido como: “Grupo de personas, parientes o no, que habitan la misma vivienda y comparten presupuesto de alimentación común o personas que viven solas”. Aunque para efectos prácticos es posible que se necesite de una figura establecida con mayor claridad en la ley como lo es la familia.

Adicionalmente, como el espíritu de la reforma es gravar el gasto y no la inversión en capital humano, se debe descontar de la base imponible los gastos de las familias en salud (gasto adicional al 7% que se destina a FONASA o ISAPRE) y educación (copagos de matrículas y mensualidades) con un límite de \$250.000 mensuales. El Cuadro N° 9 presenta a grandes rasgos los gastos potencialmente deducibles, como porcentaje del ingreso autónomo para cada quintil de ingreso.

**Cuadro N° 9**  
**Gasto de los Hogares, proporción del Ingreso Autónomo por Quintil**

	TOTAL	I	II	III	IV	V
<b>Educación</b>	<b>5,65</b>	<b>7,02</b>	<b>5,75</b>	<b>5,72</b>	<b>6,42</b>	<b>5,15</b>
MATRÍCULAS Y MENSUALIDADES	5,65	7,02	5,75	5,72	6,42	5,15
<b>Servicios Médicos</b>	<b>5,62</b>	<b>5,63</b>	<b>5,61</b>	<b>5,99</b>	<b>6,55</b>	<b>5,11</b>
MEDICAMENTOS	1,81	1,87	1,85	1,82	2,06	1,70
INSUMOS MÉDICOS	0,11	0,21	0,16	0,16	0,16	0,07
APARATOS Y EQUIPOS AUXILIARES	0,51	0,55	0,61	0,52	0,62	0,43
LENTE ÓPTICOS	0,45	0,55	0,44	0,50	0,57	0,37
APARATOS ORTOPÉDICOS Y TERAPEÚTICOS	0,06	0,00	0,17	0,02	0,05	0,05
SERVICIOS PROFESIONALES DE LA SALUD	2,19	1,92	2,05	2,07	2,59	2,10
CONSULTA MÉDICA	0,81	0,62	0,70	0,69	0,97	0,82
INTERVENCIÓN MÉDICA EN OPERACIONES	0,08	0,26	0,00	0,27	0,05	0,04
HONORARIOS DE OTROS PROFESIONALES (ENFERMERAS, PRACTICANTES)	0,11	0,03	0,01	0,08	0,24	0,11
SERVICIO DENTAL	0,73	0,45	0,88	0,66	0,69	0,75
ANÁLISIS Y SERVICIOS DE LABORATORIO Y RAYOS	0,46	0,57	0,45	0,36	0,65	0,39
ATENCIÓN HOSPITALARIA	0,96	1,08	0,95	1,40	1,11	0,77
HOSPITALIZACIÓN	0,93	1,08	0,95	1,39	1,09	0,73
SERVICIO DE EMERGENCIA MÓVIL	0,03	0,00	0,00	0,01	0,02	0,04
SEGURO DE SALUD	0,03	0,00	0,00	0,01	0,01	0,04
<b>TOTAL % Ingreso Autónomo</b>	<b>11,27</b>	<b>12,66</b>	<b>11,36</b>	<b>11,71</b>	<b>12,97</b>	<b>10,26</b>

Fuente: VI Encuesta de Presupuestos Familiares, INE.

Con esta información y la Encuesta CASEN 2009 que abarca todo el país, se construyó el Cuadro N° 10 que presenta la recaudación de una posible estructura de tasas progresivas que gravase a todos los hogares que gastan más de 600.000 pesos mensuales.

## Cuadro N° 10

### Recaudación Impuesto al Gasto Hogares, pesos 2010 excepto señalado

Tramo de Gasto Hogar	Tasa marginal	Ingreso Promedio CASEN*	Gasto Implícito (post deducciones)	Hogares CASEN	Impuesto Mensual por Hogar	Recaudac. Anual MM\$	Recaudación Anual MMUS\$**
0	\$ 600.000	0,0%	\$ 281.139	\$ 330.686	3.085.553	\$ 0	\$ 0
\$ 600.000	\$ 1.000.000	5,0%	\$ 791.993	\$ 731.209	808.563	\$ 6.560	\$ 63.654
\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	10,0%	\$ 1.433.577	\$ 1.158.885	589.605	\$ 43.833	\$ 310.127
\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	15,0%	\$ 2.412.032	\$ 1.812.414	96.288	\$ 157.483	\$ 181.964
\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	20,0%	\$ 3.313.808	\$ 2.337.768	97.416	\$ 279.441	\$ 326.665
\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	25,0%	\$ 5.449.173	\$ 2.858.611	22.440	\$ 427.583	\$ 115.139
\$ 3.000.001	\$ 4.000.000	35,0%	\$ 4.903.330	\$ 3.314.393	39.217	\$ 580.036	\$ 272.967
\$ 4.000.001	y más	40,0%	\$ 11.986.043	\$ 5.750.246	52.738	\$ 1.520.097	\$ 962.002
						<b>Total Bruto</b>	<b>\$ 4.374</b>
						<b>Crédito</b>	
						<b>Impuesto Primera Categoría</b>	<b>-\$ 626</b>
						<b>Total Neto</b>	<b>\$ 3.748</b>

\* Ingreso después de cotizaciones y antes de impuesto

\*\*Ti po de cambio 510.38

Fuente: Elaboración propia con datos EPF2007 y CASEN 2009.

Esta estructura con una tasa marginal del 40% a partir de los 4 millones de pesos de gasto mensual genera una recaudación bruta de alrededor de 4.400 millones de US\$, de los cuales debe sustraerse el crédito correspondiente al pago del impuesto de primera categoría de 17%, equivalente a 626 millones de US\$, evitando así la doble tributación del gasto de los hogares financiado con retiros<sup>30</sup>. Este monto, aunque importante, resulta insuficiente para compensar totalmente la disminución en recaudación producto del nuevo impuesto a las empresas y la eliminación de los impuestos personales al ingreso.

<sup>30</sup> El impuesto de 17% pagado por las utilidades retiradas de las empresas constituye un adelanto del impuesto al gasto de los dueños.

## Cuadro N° 11

### Simulación Reforma Tributaria, MMUS\$

	BASE 2010	Escenario 1
Utilidades Retenidas/Total Utilidades	70%	70%
<b>INGRESO PESOS</b>		
<b>Primera Categoría</b>	<b>5.441</b>	<b>1.426</b>
Utilidades Retenidas	3.809	0
muy grande	1.743	0
grandes	1.461	0
medianas	258	0
pequeñas	262	0
micro	85	0
Utilidades Distribuidas	1.632	1.426
muy grande	747	687
grandes	626	575
medianas	111	97
pequeñas	112	67
micro	36	0
<b>Adicional Neto</b>	<b>655</b>	<b>622</b>
Adicional Bruto	1.274	1.208
Crédito 1 Categoría	619	586
<b>Global Complementario Neto</b>	<b>220</b>	<b>0</b>
GC Bruto	686	0
Crédito 1 Categoría	466	0
Exenciones	0	0
<b>Segunda Categoría</b>	<b>2.841</b>	<b>0</b>
2 Categoría Bruto	2.841	0
Exenciones	0	0
<b>INGRESOS MONEDA EXTRANJERA*</b>		
<b>Primera Categoría</b>	<b>513</b>	<b>1.361</b>
Utilidades Retenidas	103	0
Utilidades Distribuidas	411	1.361
<b>Adicional Neto</b>	<b>977</b>	<b>1.218</b>
Adicional Bruto	1.899	2.367
Crédito 1 Categoría	923	1.149
<b>IMPUESTO ESPECIFICO</b>		
<b>Petróleo</b>	<b>469</b>	<b>469</b>
Petróleo Bruto	967	967
Crédito Especial	498	498
<b>Bencina</b>	<b>1409</b>	<b>1409</b>
<b>Impuesto Actos Jurídicos</b>	<b>392</b>	<b>392</b>
<b>Recaudación Crecimiento Adicional</b>	<b>0</b>	<b>356</b>
<b>Impuesto al Gasto Personas</b>	<b>0</b>	<b>\$ 3.748</b>
Bruto	0	\$ 4.374
Crédito 1° Categoría	0	-\$ 626
<b>Recaudación</b>	<b>12.917</b>	<b>11.001</b>
<b>Cambio recaudación</b>	<b>0</b>	<b>-1.917</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Tesorería General de la República.

\* Corresponde a los pagos efectuados en moneda extranjera del impuesto de 1° categoría e impuesto adicional, independiente de si se traspasan a moneda local.

\*\* Se asume recaudación lineal.

Para mantener la recaudación constante se requeriría un crecimiento más acelerado o tasas marginales más elevadas. Por cierto, también sería factible una aplicación gradual del impuesto al gasto para minimizar la caída en recaudación. Lo importante de este análisis es que desde el punto de vista de recaudación sería factible una reforma como la propuesta. Adicionalmente, tiene el beneficio de eliminar los incentivos para ahorrar a través de las sociedades de inversión. Por ejemplo, un inversionista que se encontraba en la tasa de impuesto global complementario del 40% enfrentaba una diferencia de 23 puntos adicionales si retiraba utilidades de su sociedad para ahorrar a título personal, más los impuestos que pagaría a futuro por los retornos del ahorro. Con el impuesto al gasto es indiferente si se ahorra a nivel de las personas o de sociedades de inversión, así como también deja de ser relevante el repartir ingreso proveniente de sociedades a diferentes miembros de un hogar que se encuentran en tramos marginales más bajos del impuesto a la renta, lo que aumenta la transparencia del sistema<sup>31</sup>.

#### 4.4. Una Propuesta Intermedia

Sin duda, transitar hacia un impuesto al gasto es una reforma tributaria radical. Una alternativa intermedia podría mantener el impuesto al ingreso de las personas pero orientarlo en mayor medida hacia el gasto, ampliando los incentivos al ahorro (57 Bis y APV)<sup>32</sup>. Como reconoce Serra (2006), los límites del incentivo deberían expandirse gradualmente, sino las personas usarían todo el *stock* de ahorro para reducir la base tributaria con una caída importante en la recaudación<sup>33</sup>. Adicionalmente, las familias podrían descontar, con un límite, gastos en educación y salud<sup>34</sup>.

Con respecto a las empresas, se propone aumentar el límite para que un mayor número de ellas puedan tributar sobre retiros.

A continuación se esbozan algunas de estas ideas en un ejercicio simplificado que distingue, para efectos tributarios, las utilidades distribuidas de aquellas reinvertidas para las distintas clasificaciones de tamaño de las empresas basadas en ventas que actualmente realiza el SII. Así, se podría esquematizar el nuevo impuesto de primera categoría como sigue: solo las empresas más grandes tributarían por las utilidades

---

<sup>31</sup> En esencia el sistema propuesto es equivalente a un impuesto solo al gasto de las personas, ya que el cobro a las empresas constituye crédito al pago del impuesto al gasto. Se optó por mantener el impuesto de 17% a las personas para mantener el esquema de PPM y facilitar la comparación con el sistema actual.

<sup>32</sup> Un sistema de tributación al ingreso de las personas, ampliando al 100% los mecanismos de incentivo al ahorro sería equivalente a que las personas solo tributaran por los ingresos del trabajo, eliminando las exenciones como propone Serra (2006). Esto por cuanto en ambos casos no se interfiere en la decisión de consumo vs ahorro.

<sup>33</sup> Esto también es válido para la propuesta anterior.

<sup>34</sup> También podría considerarse el gasto en vivienda que es el principal ahorro de las familias. Actualmente, aparte de los subsidios habitacionales, se puede reducir el pago de interés de un crédito hipotecario. En principio se podría considerar una reducción de la base imponible por el pago contado (pie) de la vivienda. Por falta de información no se considera esto en las simulaciones.

retenidas, con una tasa entre 8 y 17% y 17% para las utilidades distribuidas. La pequeña y mediana empresa tributaría solo por las utilidades distribuidas con tasa de 17% y la micro empresa estaría exenta del pago de impuestos.

La diferencia en el trato tributario se fundamenta en que la PYME depende en mayor medida del financiamiento interno (utilidades reinvertidas) para financiar su expansión. Esto debido a que su tamaño y falta de historia las hacen más riesgosas, afrontando restricciones en el financiamiento bancario. Asimismo, se les dificulta el financiamiento con efectos de comercio o acciones.

### Cuadro N° 12 Propuesta Impuesto de Primera Categoría

<b>Tasa Impuesto Utilidades Distribuidas</b>	
Gran empresa II: más de 1.000.000 UF anuales.	17%
Gran empresa I: 100.000,01 a 1.000.000 UF anuales.	17%
Mediana empresa: 25.000,01 a 100.000 UF anuales.	17%
Pequeña empresa: 2.400,01 a 25.000 UF anuales.	10%
Micro empresa: 0,01 a 2.400 UF anuales.	0%
<b>Tasa Impuesto Utilidades Retenidas</b>	
Gran empresa II: más de 1.000.000 UF anuales.	17%
Gran empresa I: 100.000,01 a 1.000.000 UF anuales.	8%
Mediana empresa: 25.000,01 a 100.000 UF anuales.	0%
Pequeña empresa: 2.400,01 a 25.000 UF anuales.	0%
Micro empresa: 0,01 a 2.400 UF anuales.	0%

Fuente: Clasificación del SII modificada.

La progresividad del impuesto se obtiene de manera similar al actual impuesto global complementario; es decir se tributa una tasa de 0% para las utilidades retenidas correspondientes a las ventas de las primeras UF 100.000, luego 8% para las siguientes UF 900.000 y 17% para todas las que provengan de ventas que excedan UF 1.000.000.<sup>35</sup>

Para las personas se contempla, de manera similar a lo planteado en la propuesta orientada completamente al gasto, que aquellas sujetas al impuesto de segunda categoría o global complementario, puedan reducir de su base imponible los gastos

<sup>35</sup> Esto supone la necesidad de establecer por presunción legal un cierto margen de utilidad/venta, que para este ejercicio se supuso constante para todas las empresas.

en salud (adicional al 7% que se destina a FONASA o ISAPRE) y educación (copagos de matriculas y mensualidades) con un límite de \$250.000 mensuales.

Así, igualmente basados en la encuesta de presupuestos familiares (EPF 2007), consideramos una reducción promedio de 10% en la base imponible para todos los contribuyentes por concepto de estos ítemes con el tope recién señalado.

El Cuadro N° 13 resume el cambio en la recaudación por concepto de impuesto a las personas resultantes de las deducciones propuestas; éstas reducen la base imponible de los contribuyentes en alrededor de un 11%.

### Cuadro N° 13 Cambio Propuesto en la Tributación de las Personas

Desde	Hasta	Tasa Marginal	Contribuyentes		BASE 2010		PROPUESTA		
					Renta Imponible Promedio	Impuesto antes de deducciones	Deducción por gasto salud educación	Rebaja del impuesto	
\$ mes	\$ mes	[%]	N°	%	\$ mes	\$ mes	\$ mes	\$ mes	%
\$ 0	\$ 507.668	0%	6.476.425	81,80%	157.364	\$ 0	-	-	-
\$ 507.668	\$ 1.128.150	5%	942.693	11,90%	715.273	\$ 10.380	\$ 78.680	\$ 3.934	37,9%
\$ 1.128.150	\$ 1.880.250	10%	257.548	3,30%	1.408.767	\$ 59.086	\$ 154.964	\$ 15.496	26,2%
\$ 1.880.250	\$ 2.632.350	15%	106.842	1,40%	2.170.914	\$ 149.834	\$ 238.800	\$ 35.820	23,9%
\$ 2.632.350	\$ 3.384.450	25%	56.476	0,70%	2.910.065	\$ 288.478	\$ 250.000	\$ 62.500	21,7%
\$ 3.384.450	\$ 4.512.600	32%	39.843	0,50%	3.781.863	\$ 534.246	\$ 250.000	\$ 80.000	15,0%
\$ 4.512.600	\$ 5.640.750	37%	15.021	0,20%	4.895.075	\$ 909.598	\$ 250.000	\$ 92.500	10,2%
\$ 5.640.750	y más	40%	18.683	0,20%	9.318.980	\$ 2.656.790	\$ 250.000	\$ 100.000	3,8%

Fuente: creado partir de datos del SII.

Esta menor tributación que favorece a aquéllos en las tasas más bajas de impuesto, pues ven más reducido porcentualmente su pago, se traduce en una menor recaudación en términos de impuestos personales de un 15%. Lógicamente la reducción, como porcentaje del ingreso que se deja de pagar en impuesto, es más favorable para los tramos de tasa marginal más alta, ya que éstos dedican un porcentaje muchísimo más alto de su ingreso al pago de este tributo.

El Cuadro N° 14 presenta el escenario estructural anteriormente mencionado más una propuesta basada en los ingresos efectivos de 2010 que incluye los cambios recién mencionados, más la mayor recaudación proveniente de un punto más de crecimiento. En este escenario se obtiene una menor recaudación de 681 millones de US\$.

Adicionalmente, se deberían destinar recursos a aquellas personas que quedan marginadas de los beneficios de esta reforma tributaria pro ahorro. Particularmente, aquellos que ganan menos de 500 mil pesos mensuales, cuya tasa marginal de impuesto a la renta es cero y que obviamente no se benefician de la posibilidad de reducir de su base imponible gastos en salud y educación. Una alternativa es extender el monto de reducción de impuestos del tramo dos al tramo exento como deducción de gastos en salud y educación.

Por cierto, para mantener la recaudación constante esta propuesta también debería aplicarse gradualmente.

**Cuadro N° 14**  
**Reforma Tributaria MMUS\$**

	Estructural Efectivo+Refo	
	BASE 2010	Escenario 1
<b>Utilidades Retenidas/Total Utilidades</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>
<b>INGRESO PESOS</b>		
<b>Primera Categoría</b>	<b>5.441</b>	<b>3.472</b>
Utilidades Retenidas	3.809	2.100
muy grande	1.743	1.521
grandes	1.461	579
medianas	258	0
pequeñas	262	0
micro	85	0
Utilidades Distribuidas	1.632	1.372
muy grande	747	685
grandes	626	570
medianas	111	77
pequeñas	112	40
micro	36	0
<b>Adicional Neto</b>	<b>655</b>	<b>625</b>
Adicional Bruto	1.274	1.208
Crédito 1 Categoría	619	583
<b>Global Complementario Neto</b>	<b>220</b>	<b>95</b>
GC Bruto	686	651
Crédito 1 Categoría	466	457
Exenciones	0	99
<b>Segunda Categoría</b>	<b>2.841</b>	<b>2.410</b>
2 Categoría Bruto	2.841	2.841
Exenciones	0	431
<b>INGRESOS MONEDA EXTRANJERA*</b>		
<b>Primera Categoría</b>	<b>513</b>	<b>1.723</b>
Utilidades Retenidas	103	332
Utilidades Distribuidas	411	1.391
<b>Adicional Neto</b>	<b>977</b>	<b>1.225</b>
Adicional Bruto	1.899	2.367
Crédito 1 Categoría	923	1.142
<b>IMPUESTO ESPECIFICO</b>		
<b>Petróleo</b>	<b>469</b>	<b>470</b>
Petróleo Bruto	967	967
Credito Especial	498	497
<b>Bencina</b>	<b>1409</b>	<b>1409</b>
<b>Impuesto Actos Jurídicos</b>	<b>392</b>	<b>392</b>
<b>Recaudación Crecimiento Adicional</b>	<b>0</b>	<b>414</b>
<b>Recaudación</b>	<b>12.917</b>	<b>12.237</b>
<b>Cambio recaudación</b>	<b>0</b>	<b>-681</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Tesorería General de la República.

\* Corresponde a los pagos efectuados en moneda extranjera del impuesto de 1° categoría e impuesto adicional, independiente de si se traspasan a moneda local. \*\* Se asume recaudación lineal.

Debido a que la propuesta de tributación al gasto e intermedia generan menor recaudación por 1.917 y 681 millones de dólares, respectivamente, y representan un cambio radical en la lógica del sistema impositivo chileno, éstas debiesen ser implementadas de manera gradual, de modo que el mayor crecimiento permita mantener el nivel de recaudación necesario para financiar el gasto público.

## 5. Conclusiones

Desde diversos sectores se ha solicitado una revisión del esquema de impuestos que rige en el país. Antes de entrar en el terreno de las propuestas, es clave revisar en detalle el nivel de carga tributaria chileno, la manera cómo se recaudan los impuestos y el destino que se le quiere dar a estos recursos. Al realizar esto, queda en evidencia que en Chile la carga pareciera estar dentro del rango que tenían los países hoy desarrollados cuando tenían niveles de PIB per cápita similares a los de Chile hoy, por lo que de hacerse cambios se sugiere que éstos sean neutrales en recaudación y se enfoquen en recaudar de manera más eficiente, disminuir las distorsiones y desincentivos al crecimiento económico.

A nuestro entender, y basados en la evidencia empírica, resulta mucho más beneficioso para la sociedad, el recaudar impuestos de la forma más eficiente posible para así financiar gasto público focalizado y alcanzar el nivel de redistribución que nuestra sociedad busca. Más aun, los impuestos aparecen como una mala herramienta para buscar la equidad, en cuanto es difícil medir los resultados y tienden a oscurecer los costos incurridos por la sociedad para alcanzar un cierto nivel de redistribución y ayudar a los más vulnerables.

En este aspecto, el sistema tributario de nuestro país ha avanzado positivamente, priorizando la equidad horizontal por sobre la vertical, a través de impuestos indirectos más bien neutros como el IVA, que recaudan mucho y financian gasto fiscal para alcanzar mayor equidad vertical.

La revisión de la literatura empírica sugiere que alzas permanentes de impuestos pueden tener efectos nocivos sobre la actividad económica. Éstos actuarían principalmente a través de una menor inversión. En el caso particular de la economía chilena, el efecto contractivo sobre la inversión sería más importante para las PYME, debido a la restricción de financiamiento de fuentes externas que experimentan. Esto es crucial, ya que estas empresas son las mayores generadoras de empleo.

Con respecto a los efectos redistributivos de los impuestos, la evidencia disponible es concluyente señalando que no existe tal efecto. En cambio, sí es relevante el efecto del gasto fiscal sobre los indicadores de desigualdad. Esto sugiere que la recaudación tributaria debe ser lo más eficiente posible, en el sentido de minimizar los efectos distorsionadores de los impuestos que perjudican el crecimiento, y concentrar el rol redistributivo en un gasto fiscal bien focalizado hacia los más desposeídos. Insistir en una alza de impuestos podría incluso generar efectos

adversos sobre la distribución del ingreso al reducir las posibilidades de empleo de los más pobres.

Las propuestas aquí presentadas tienen como objetivo perfeccionar el sistema actual en cuanto a su eficiencia junto con fomentar la inversión en capital humano. Con este propósito en mente y concretamente desplazando el foco de la tributación desde ingreso hacia gasto, estas estructuras tributarias pretenden minimizar las distorsiones que generan los impuestos a las decisiones de consumo vs ahorro, de manera tal que se maximice la tasa de crecimiento de tendencia del producto y empleo. Ambos elementos son clave en superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

## 6. Referencias Bibliográficas

Estadísticas CEPAL, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Estadísticas OECD, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Estadísticas DIPRES, [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

Tesorería General de la Republica, *"Informe Financiero del Tesoro 2010"*.

Tesorería General de la Republica, *"Informe Financiero del Tesoro 2009"*.

Tesorería General de la Republica, *"Informe Financiero del Tesoro 2008"*.

Parry, Ian y Stand Jon (2011). *"International Tax Assessment: An Application to Chile"*.

Agostini, Claudio y Jiménez Johanna (2010). "La Incidencia Distributiva del Impuesto a las Gasolinas en Chile.

Serra, Pablo (2006), "La Reforma al Sistema Tributario Chileno: Una Tarea Inconclusa", Estudios Públicos 101.

VI Encuesta de Presupuestos Familiares, INE 2007.

Romer, Christina y Romer, David. *"The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks"*, American Economic Review. Junio 2010.

Monacelli, Tommaso; Perotti, Roberto y Trigari, Antonella. *"Taxes and the Labor Market"* Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 623. Mayo 2011.

Favero, Carlo y Giavazzi, Francesco. *How Large are the Effects of Tax Changes?*, NBER Working Paper No. 15303. Agosto 2009.

Ilizetki, Ethan. *"Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries"*. Policy Research Working Paper Series 5666, Banco Mundial. Mayo 2011.

Cerda N., Rodrigo A. y Larraín B., Felipe. "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile", Cuadernos de Economía, Vol. 42. Noviembre 2005.

Hsieh, Chang-Tai y Parker, Jonathan A. *"Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom"*, NBER Working Paper No. 12104. Marzo 2006.

Vergara, Rodrigo: *"Taxation and Private Investment: Evidence for Chile"* Applied Economics, Vol. 42, 2010.

Arnold, Jens; Brys, Bert; Heady, Christopher; Johansson, Åsa, y Vartia, Laura *"Tax and Economic Growth"*, OECD Economics Department Working Paper N° 620. Julio 2008.

Valdés, Salvador.: "¿Es el IVA regresivo?", Apuntes de clases UC, 2009.

Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander y Raddatz, Claudio (1998). "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile".



# Serie Informe Económico

## Últimas Publicaciones

- N° 219**      **Crecimiento Económico y Desigualdad Social:  
Un desafío para el Desarrollo Integral**  
Hernán Büchi  
Octubre 2011
- N° 218**      **Energía Renovable No Convencional:  
Políticas de Promoción en Chile y el Mundo**  
Susana Jiménez  
Septiembre 2011
- N° 217**      **Chile: Libertad Económica 1860-2010**  
Julio 2011



[www.lyd.org](http://www.lyd.org)



## Visite nuestro sitio [www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Más de 10 mil documentos, estudios, libros y presentaciones en temas económicos, sociales, políticos, legislativos, medioambientales.



ALCÁNTARA 498 - LAS CONDES  
SANTIAGO DE CHILE  
FONO: (56-2) 377 4800  
[lyd@lyd.org](mailto:lyd@lyd.org)

