
macroeconomía del desarrollo

L

a tributación directa en Chile: equidad y desafíos

Michael Jorratt De Luis



División de Desarrollo Económico
Santiago de Chile, septiembre de 2009



Este documento fue preparado por Michael Jorratt De Luis, consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto, y de Andrea Podestá, ambos funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323328-3

LC/L.3094-P

N° de venta: S.09.II.G.78

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
1. Introducción.....	9
2. El Sistema Tributario Chileno y la Importancia Relativa de la Tributación Directa	11
2.1. Importancia de los Ingresos Tributarios como Fuente de Financiamiento del Gasto Público.....	11
2.2. La Carga Tributaria	13
2.3. La Estructura Tributaria	14
2.4. Incidencia Distributiva del Sistema Tributario.....	19
2.5. El Gasto Tributario	21
3. Imposición Directa: Los Impuestos Patrimoniales.....	23
3.1. Descripción de los Impuestos Patrimoniales en la Estructura Tributaria Chilena	24
3.1.1. Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones	24
3.1.2. Impuesto Territorial o a los Bienes Raíces	26
3.2. Análisis del Impuesto Territorial.....	27
4. Imposición Directa: El Impuesto a la Renta	31
4.1. Visión Panorámica del Impuesto y su Recaudación.....	31
4.2. Aspectos Específicos del Diseño del Impuesto	35
4.2.1. Tratamiento Preferencial a las Rentas Empresariales .	35
4.2.2. Regímenes de Tributación de las Empresas.....	36
4.2.3. Otros Beneficios Tributarios para las empresas.....	37
4.2.4. Tributación de las Rentas Provenientes del Arrendamiento de Bienes Raíces no Agrícolas.....	37

4.2.5.	Tributación de las Rentas de Capitales Mobiliarios y de las Ganancias de Capital	38
4.2.6.	Incentivos al ahorro y otros beneficios para los Trabajadores	39
4.2.7.	Franquicias Regionales	39
4.3.	Aspectos que Afectan la Equidad en el Impuesto a la Renta	40
4.3.1.	Asimetría entre la tributación de las rentas del capital y del trabajo	40
4.3.2.	La Unidad de Tributación	43
4.3.3.	El Período de Tributación	44
4.3.4.	Rentas Exentas e Ingresos No Renta	44
4.3.5.	Regímenes Simplificados de Tributación	44
V.	Evasión en el Impuesto a la Renta	47
5.1.	Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta de las Empresas	47
5.2.	Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta Personal	52
VI.	Resumen y recomendaciones	57
6.1.	Resumen	57
6.2.	Recomendaciones de Política Tributaria	59
6.3.	Recomendaciones de Administración Tributaria	61
	Bibliografía	63
	Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	65
	Índice de tablas	
TABLA 2.1.	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DE INGRESOS, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNOS 1990–2006	12
TABLA 2.2	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1990–2006	15
TABLA 2.3	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1990–2006	17
TABLA 2.4	IMPACTO DE CAMBIOS TRIBUTARIOS RADICALES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	19
TABLA 2.5	SIMULACIÓN DE REFORMA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CARGA TRIBUTARIA	20
TABLA 2.6	INGRESO PROMEDIO FAMILIAR MENSUAL. ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL VERSUS SIMULADA	21
TABLA 2.7	GASTO TRIBUTARIO 2008 ORDENADO POR SECTOR U OBJETIVO BENEFICIADO	21
TABLA 2.8	GASTO TRIBUTARIO 2008. PARTIDAS MÁS RELEVANTES	22
TABLA 2.9	CHILE: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO 2004 POR QUINTIL DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS	22
TABLA 3.1	TASAS DEL IMPUESTO A LAS HERENCIAS, ASIGNACIONES Y DONACIONES	25
TABLA 3.2	TASAS DEL IMPUESTO A LOS BIENES RAÍCES NO ASIGNADOS	26
TABLA 3.3	IMPUESTO TERRITORIAL: PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS	28
TABLA 3.4	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL	28
TABLA 3.5	NÚMERO DE PREDIOS Y AVALÚO FISCAL POR SERIE	29
TABLA 3.6	COSTO DE ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO TERRITORIAL Y RESTO DE IMPUESTOS	29
TABLA 4.1	ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO	32
TABLA 4.2	IMPUESTO A LA RENTA DECLARADO 1993–2007	34
TABLA 4.3	IMPUESTOS PAGADOS POR LAS RENTAS DEL CAPITAL	41
TABLA 4.4	RECAUDACIÓN POTENCIAL CON BASE DEVENGADA	42
TABLA 4.5	TASA MEDIA DE LA TRIBUTACIÓN EN BASE A RETIROS EN COMPARACIÓN CON LA TRIBUTACIÓN EN BASE DEVENGADA	42
TABLA 4.6	POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE UTILIDADES SEGÚN DATOS TRIBUTARIOS (EN MILLONES DE PESOS CADA AÑO)	42
TABLA 4.7	DATOS DEL FUT SEGÚN SECTOR ECONÓMICO DE LAS EMPRESAS AL 2006 (CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES)	43

TABLA 5.1	ESTIMACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE TEÓRICA DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO)	50
TABLA 5.2	ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 1) MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO	51
TABLA 5.3	ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 2) MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO	51
TABLA 5.4	ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 3) MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO	51
TABLA 5.5	ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN LOS IMPUESTOS PERSONALES – AÑO 2003	54
TABLA 5.6	BRECHA DE BASE IMPONIBLE POR TIPO DE RENTA – AÑO 2003	55
TABLA 5.7	BRECHA DE BASE IMPONIBLE Y RECAUDACIÓN POR DECIL DE INGRESOS – AÑO 2003	55
TABLA 5.8	BRECHA DE NÚMEROS DE CONTRIBUYENTE POR TRAMO DE RENTA - AÑO – 2003	56
TABLA 6.1	SEGMENTACIÓN POR CARACTERÍSTICAS TRIBUTARIAS.....	62

Índice de gráficos

GRÁFICO 2.1.	CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO GENERAL	13
GRÁFICO 2.2.	EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES TASAS IMPOSITIVAS	14
GRÁFICO 5.1	TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS	52
GRÁFICO 5.2	TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS EXCLUYENDO A LA MINERÍA DEL COBRE	52

Índice de figuras

FIGURA 4.1.	ESQUEMA SINÓPTICO DEL IMPUESTO A LA RENTA CHILENO.....	33
-------------	--	----

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar la tributación directa en Chile, identificando los principales aspectos que afectan la equidad de los tributos, estimando la evasión y realizando propuestas que favorezcan una mayor equidad y cumplimiento tributario.

El principal aspecto de diseño que afecta la equidad del Impuesto a la Renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas empresariales, al tributar sobre la base de retiros en vez de base devengada, provocando una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo. Se muestra que en 2006 las rentas empresariales pagaron un impuesto promedio de 15,2%, mientras que sobre base devengada habrían soportado una carga de 26,5%.

La evasión del Impuesto a la Renta es otra fuente importante de inequidad. Las estimaciones arrojan como resultado un incumplimiento en torno al 30% en el impuesto a las empresas y de aproximadamente 46% en los impuestos personales. Respecto de esta última cifra, el 92% de la brecha proviene de las rentas empresariales (retiros de utilidades y dividendos), lo que se explica por las mayores posibilidades de evadir que existen para ese tipo de rentas y porque el método de estimación recoge parte de la elusión que se produce mediante la acumulación de utilidades en las sociedades de inversión.

En el ámbito de la política tributaria, se estima que una reforma para una mayor equidad debería contemplar, como ideas matrices, la derogación de la mayoría de las franquicias tributarias actuales, la homogenización de la tributación de los distintos tipos de renta, un incremento moderado de la tasa del impuesto a las empresas y una reducción de las tasas marginales de los impuestos personales.

En el plano de la administración tributaria, se propone abandonar la segmentación de contribuyentes por tamaño, reemplazándola por otra que tome en cuenta las características tributarias y los riesgos particulares de cada grupo.

1. Introducción

América Latina es la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, y ciertamente Chile no es la excepción. Es por ello que el tema de la política tributaria y su impacto en la distribución del ingreso es un tema recurrente en los ámbitos académicos y políticos del país.

La política tributaria incide en la distribución del ingreso por dos vías. La primera, mediante la recaudación, que es destinada al gasto público y, en particular, al gasto social con fines redistributivos. La segunda, mediante la progresividad o regresividad de los impuestos que componen la estructura tributaria. En esta segunda vía, los impuestos directos juegan un rol fundamental. Cualquier intento por dotar al sistema tributario de una mayor impacto redistributivo requerirá de un rediseño del Impuesto a la Renta y de los Impuestos Patrimoniales, que les otorgue una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad. Al respecto, el control de la evasión y elusión tributaria son esenciales, pues es un hecho cierto que ambos fenómenos son una de las principales fuentes de inequidad.

En el sentido de lo expresado anteriormente, el presente estudio tiene como propósito analizar la tributación directa en Chile, identificando los principales aspectos que afectan la equidad de los tributos, estimando los niveles de evasión y realizando propuestas que favorezcan una mayor equidad y cumplimiento tributario.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera: en el capítulo 2, se hace un análisis global del sistema tributario chileno y la importancia relativa de la tributación directa; en el capítulo 3, se revisan los impuestos patrimoniales; en el capítulo 4, se examina el Impuesto a la Renta; en el capítulo 5, se muestran las estimaciones de evasión en el impuesto a la renta de las empresas y el impuesto a las rentas personales; y por último, en el capítulo 6, se presentan las recomendaciones de política y administración tributaria.

2. El sistema tributario chileno y la importancia relativa de la tributación directa

2.1. Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público

En Chile, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público, tanto para Gobierno Central como para los gobiernos locales. Según se aprecia en la tabla 2.1, entre 1990 y 2006 la recaudación tributaria aportó entre un 61,8% (1990) y un 78,5% (2002) de los ingresos totales del Gobierno General, promediando un 73,6% en el período.

Si se analiza exclusivamente los ingresos del Gobierno Central, la situación es similar: los ingresos tributarios aportaron, en promedio, un 73,7% de los ingresos totales, alcanzando un mínimo de 60,8% en 1990 y un máximo de 79,1% en el año 2002.

En segundo lugar aparecen los ingresos del cobre, que corresponden a los excedentes generados por la compañía estatal CODELCO, cuyo aporte promedió un 8,3% a lo largo del período. A diferencia de las demás líneas de ingreso, los excedentes del cobre muestran una alta fluctuación, lógicamente a consecuencia de las variaciones del precio del metal en los mercados. Es así que su participación osciló entre un 1,8% en el año 1999, cuando el precio de la libra de cobre promedió los 71 centavos de dólar, y un 22,1% en el año 2006, cuando el metal alcanzó un precio promedio de 305 centavos de dólar la libra.

TABLA 2.1
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DE INGRESOS, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNOS 1990–2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	61,8	71,4	73,1	77,2	75,5	71,7	76,4	75,5	77,7	76,8	76	76,1	78,5	76,5	71,2	70,7	65,9
Cobre bruto	19,5	9,8	8,2	3,6	6,1	10,2	5,5	5,7	1,8	1,6	3,9	2,2	2	3,7	12,7	14,2	20,6
Imposiciones previsionales	6,8	6,2	6,4	6,1	5,9	5,3	5,5	5,5	5,9	6,3	6	6	6,3	6,2	5,9	5,4	4,9
Donaciones	0,8	0,8	1,1	1,2	1,4	1,2	1	1,2	1,2	1,4	1,4	1,8	1,4	1,3	0,8	0,8	0,7
Rentas de la propiedad	2,9	3,3	2,5	2,7	2,4	2,8	2,6	2,4	3	3,1	2,4	3	2,8	2,6	1,8	1,5	1,8
Ingresos de operación	3,7	4,1	4,5	4,6	4,6	4,3	4,5	4,5	4,8	5	4,6	4,5	4,4	4,6	3,7	3,5	2,9
Otros ingresos	4,5	4,4	4,3	4,7	4,2	4,5	4,6	5,2	5,6	5,7	5,7	6,4	4,6	5,1	3,8	3,8	3,1
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	60,8	70,9	72,9	77,4	75,9	71,6	76,4	75,7	78	77,1	76,3	76,3	79,1	76,7	71	71	65,9
Cobre bruto	20,7	10,5	8,7	3,9	6,5	11	5,9	6,2	1,9	1,8	4,3	2,4	2,2	4,1	13,8	15,5	22,1
Imposiciones previsionales	7,2	6,6	6,8	6,6	6,3	5,7	5,9	6	6,5	7	6,6	6,6	6,9	6,9	6,4	5,9	5,2
Donaciones	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1	0,9	1,4	0,9	0,9	0,3	0,5	0,5
Rentas de la propiedad	2,9	3,3	2,5	2,7	2,4	2,9	2,6	2,4	3,1	3,2	2,4	3,1	2,9	2,7	1,8	1,4	1,8
Ingresos de operación	3,4	3,7	4,1	4,1	4	3,6	3,8	3,8	4,2	4,3	3,9	3,8	3,6	3,7	3	2,6	2,2
Otros ingresos	4,4	4,3	4,2	4,5	4	4,4	4,4	5	5,5	5,6	5,7	6,4	4,4	5	3,6	3	2,3
INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	52,4	54,5	52,9	52,4	48,3	49,8	50,8	48,9	49,8	48	47,3	48	47,8	49,7	50,2	48,2	48,1
Cobre bruto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imposiciones previsionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Donaciones	35	32,2	33,3	33	37,5	35,9	35,4	37	36,1	38,6	39,4	38,5	38,5	36,3	36,1	31,3	30,5
Rentas de la propiedad	1,7	1,6	1,6	1,9	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6
Ingresos de operación	6,7	7,2	7,6	7,8	8,2	8,5	8,1	7,6	7,8	7,6	7,7	8	8,2	8,7	8,5	9,5	9,5
Otros ingresos	4,2	4,5	4,6	4,9	4,4	4,4	4,3	5,1	4,8	4,6	4,2	4,3	4,2	3,9	3,8	9,6	10,3

Fuente: Dirección de Presupuestos (2008), Estadísticas de las Finanzas Públicas.

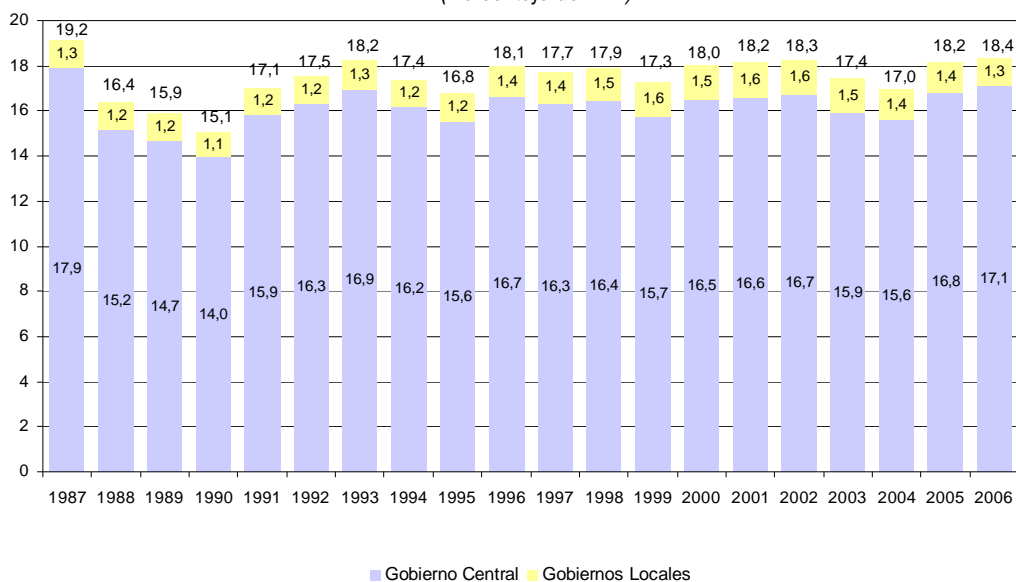
En tercer lugar, dentro de los ingresos del Gobierno Central, aparecen las imposiciones previsionales, que representaron en promedio un 6,4% de los ingresos totales del período. Estas imposiciones corresponden principalmente a los aportes efectuados por los trabajadores afiliados al Fondo Nacional de Salud y los aportes de seguridad social del personal de las fuerzas armadas.

En cuanto a los ingresos de los gobiernos locales, también la recaudación tributaria juega un rol importante. En efecto, en el período bajo análisis estos ingresos aportaron entre un 47,3% (2000) y un 54,5% (1991), promediando un 49,8%. En segundo lugar de importancia aparecen las donaciones, que corresponden fundamentalmente a transferencias que los municipios reciben desde el Gobierno Central. Esta componente representó en promedio un 35,6% de los ingresos totales.

2.2. La carga tributaria

En el gráfico 2.1 se muestra la carga tributaria del Gobierno General, sin incluir la seguridad social. Ésta ha sido bastante estable en los últimos veinte años, oscilando entre un 17% y 18% del PIB, al menos a partir del año 1991. En el año 1987, el primero de la serie mostrada, se observa una carga tributaria algo mayor, de 19,2%, que es reflejo de una estructura tributaria más gravosa, que estuvo vigente desde principios de la década de los ochenta. En el subperíodo 1988-1990 se aprecia un descenso considerable de la carga hasta un nivel de 15,1% en 1990. Este descenso es consecuencia de una serie de reducciones de impuestos, efectuados en una época de bonanza fiscal y previa al plebiscito de 1989. Entre estas rebajas destacan la disminución de la tasa del IVA, desde un 20% a un 16%; la reducción de la tasa marginal máxima de los impuestos personales, desde un 56% a un 50%; la derogación del impuesto a la renta de las empresas en el año 1990; y la reducción de la tasa general de aranceles a las importaciones, desde un 20% a un 15% (ver gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.1
CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO GENERAL
(Porcentaje del PIB)



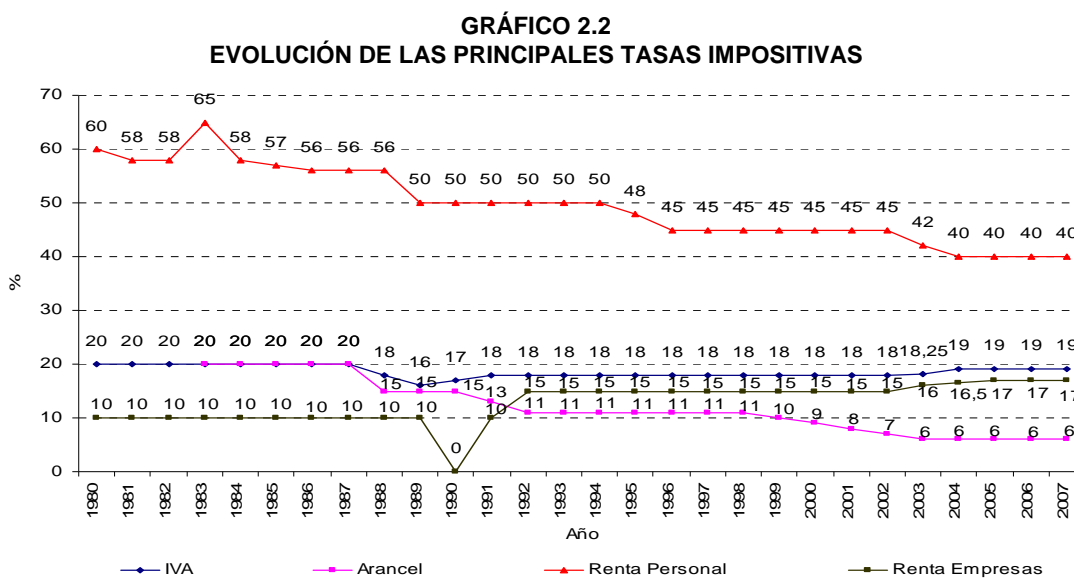
Fuente: Elaborado en base a estadísticas disponibles en www.sii.cl e Informe de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos (varios años).

Con la vuelta a la democracia, se llevó a cabo una reforma tributaria, aprobada en junio de 1990, que restableció parcialmente el nivel anterior de algunas alícuotas e introdujo otras modificaciones que buscaban elevar la carga tributaria en 2 a 3 puntos del PIB. Cabe señalar que ni esta reforma ni otras que

vinieron en años posteriores permitieron volver a los niveles de carga tributaria de principios de los ochenta, cercanos al 20% del PIB.

Curiosamente, para parte de la opinión pública existe la percepción de que la presión tributaria ha crecido desde 1990 a la fecha¹, lo que no guarda relación con la realidad, que muestra una carga tributaria oscilando en torno al 17,5% del PIB. Si se compara el nivel actual de las tasas impositivas más relevantes con las que existían en la primera mitad de la década de los ochenta, se concluye que sólo la tasa del impuesto a la renta de las empresas ha subido, alcanzando a un 17%, mientras que hace 20 años era de sólo 10%.

La tasa del IVA, en cambio, es un punto porcentual inferior a la de entonces; la tasa general de aranceles a las importaciones ha descendido de 20% a 6% (sin considerar acuerdos comerciales); y la tasa marginal máxima de los impuestos personales se redujo desde niveles cercanos al 60% hasta el nivel actual de 40%.



Fuente: Elaborado en base a la legislación tributaria

2.3 La estructura tributaria

En la tabla 2.2 se presentan las cifras de recaudación impositiva para el período 1990 a 2006. Los impuestos de mayor relevancia son el IVA, que en promedio representó aproximadamente un 45% de la recaudación total, y el Impuesto a la Renta, cuya participación fue cercana al 25% a lo largo del período. Esta situación cambia radicalmente en 2006, año en que la participación de ambos impuestos prácticamente se iguala, siendo ésta de un 38% para el impuesto a la renta y 40% para el IVA. Este cambio obedece fundamentalmente al alto precio del cobre en el último tiempo, que ha producido un aumento significativo de la tributación a la renta de las empresas mineras privadas², muchas de las cuales se encontraban en situación de pérdidas tributarias en la primera mitad de la década.

¹ Véase por ejemplo: La tercera, 24/10/04, “¡Otra vez los impuestos señor ministro!”, El Mostrador, 10/04/02, “¿Más impuestos? ¿Por ningún motivo!”, Senador Sergio Romero; www.senado.cl portada Senador Larraín, 10/04/05, “Propuesta Tributaria para Desahogar la Clase Media”, Diputado Dittborn y Senador Larraín; <http://www.marcelacubillos.cl/archivos/noticias/2006/abril/1104/noticia.htm>, 11/04/06, “Impuestos a las Bencinas”, Diputados Paya y Cubillos.

² La recaudación tributaria de la empresa estatal CODELCO se registra como ingresos del cobre en las estadísticas oficiales.

TABLA 2.2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1990-2006^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En miles de millones de pesos de cada año																	
I. Impuestos Gobierno Central	1 344	2 012	2 624	3 305	3 742	4 407	5 167	5 674	5 956	5 807	6 619	7 238	7 710	8 117	9 114	11 193	13 228
A la renta	238	494	632	813	944	1 079	1 328	1 442	1 495	1 374	1 738	2 009	2 152	2 292	2 652	3 952	5 436
IVA	650	933	1 268	1 558	1 851	2 149	2 510	2 835	2 974	2 932	3 260	3 499	3 817	4 197	4 798	5 348	5 706
Tabaco	61	78	92	109	127	149	168	184	208	247	283	303	323	333	354	383	427
Combustibles	117	162	201	234	229	276	340	406	453	468	533	605	634	650	643	737	717
Timbres y estampillas	46	54	77	111	135	154	198	234	229	246	241	293	338	363	396	458	481
Comercio exterior	222	276	335	413	452	580	622	590	625	592	605	525	500	375	324	328	329
Otros	10	14	19	66	4	18	1	-17	-30	-52	-41	4	-54	-93	-53	-14	133
II. Impuestos Municipales	105	148	195	246	273	350	422	485	544	581	621	676	723	788	795	927	991
Impuesto Territorial	50	76	100	122	119	157	192	225	250	275	299	318	327	365	359	412	452
Permisos de circulación										96	96	105	114	126	126	139	146
Patentes municipales										132	143	163	187	208	219	234	245
Derechos municipales										95	105	113	122	122	126	141	147
Otros impuestos y ajustes	55	71	96	124	154	192	230	260	294	-17	-22	-23	-28	-33	-34	1	1
Impuestos Gobierno General (I+II)	1 448	2 160	2 819	3 551	4 015	4 756	5 590	6 159	6 500	6 387	7 240	7 914	8 433	8 906	9 909	12 120	14 219
Como porcentaje del total																	
I. Impuestos Gobierno Central	92,8	93,2	93,1	93,1	93,2	92,7	92,4	92,1	91,6	90,9	91,4	91,5	91,4	91,1	92	92,4	93
A la renta	16,4	22,9	22,4	22,9	23,5	22,7	23,8	23,4	23	21,5	24	25,4	25,5	25,7	26,8	32,6	38,2
IVA	44,9	43,2	45	43,9	46,1	45,2	44,9	46	45,8	45,9	45	44,2	45,3	47,1	48,4	44,1	40,1
Tabaco	4,2	3,6	3,3	3,1	3,2	3,1	3	3	3,2	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,2	3
Combustibles	8,1	7,5	7,1	6,6	5,7	5,8	6,1	6,6	7	7,3	7,4	7,6	7,5	7,3	6,5	6,1	5
Timbres y estampillas	3,2	2,5	2,7	3,1	3,4	3,2	3,5	3,8	3,5	3,8	3,3	3,7	4	4,1	4	3,8	3,4
Comercio exterior	15,4	12,8	11,9	11,6	11,3	12,2	11,1	9,6	9,6	9,3	8,4	6,6	5,9	4,2	3,3	2,7	2,3
Otros	0,7	0,6	0,7	1,9	0,1	0,4	0	-0,3	-0,5	-0,8	-0,6	0,1	-0,6	-1	-0,5	-0,1	0,9
II. Impuestos Municipales	7,2	6,8	6,9	6,9	6,8	7,3	7,6	7,9	8,4	9,1	8,6	8,5	8,6	8,9	8	7,6	7
Impuesto Territorial	3,4	3,5	3,5	3,4	3	3,3	3,4	3,7	3,8	4,3	4,1	4	3,9	4,1	3,6	3,4	3,2
Permisos de circulación										1,5	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1
Patentes municipales										2,1	2	2,1	2,2	2,3	2,2	1,9	1,7
Derechos municipales										1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1
Otros impuestos y ajustes	3,8	3,3	3,4	3,5	3,8	4	4,1	4,2	4,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	0	0
Impuestos Gobierno General (I+II)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(continúa)

TABLA 2.2 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Como porcentaje del PIB																
I. Impuestos Gobierno Central	14	15,8	16,3	17,1	16,1	15,6	16,5	16,3	16,3	15,6	16,3	16,6	16,6	15,9	15,6	16,8	17,1
A la renta	2,5	3,9	3,9	4,2	4,1	3,8	4,3	4,2	4,1	3,7	4,3	4,6	4,6	4,5	4,5	5,9	7
IVA	6,8	7,3	7,9	8,1	8	7,6	8	8,2	8,1	7,9	8	8	8,2	8,2	8,2	8	7,4
Tabaco	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Combustibles	1,2	1,3	1,2	1,2	1	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9
Timbres y estampillas	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Comercio exterior	2,3	2,2	2,1	2,1	2	2,1	2	1,7	1,7	1,6	1,5	1,2	1,1	0,7	0,6	0,5	0,4
Otros	0,1	0,1	0,1	0,3	0	0,1	0	0	-0,1	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,2	-0,1	0	0,2
II. Impuestos Municipales	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Impuesto Territorial	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Permisos de circulación										0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Patentes municipales										0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Derechos municipales										0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros impuestos y ajustes	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0	0
Impuestos Gobierno General (I+II)	15,1	17	17,5	18,4	17,3	16,8	17,9	17,7	17,8	17,2	17,8	18,2	18,2	17,4	17	18,2	18,4

Fuente: Elaboración propia estadísticas disponibles en www.sii.cl y a las Estadísticas de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

^{a/} No incluye los ingresos tributarios de la minera estatal CODELCO, los cuales son registrados como Ingresos del Cobre en las estadísticas de recaudación.

En un segundo nivel de importancia se encuentran los impuestos a los combustibles, que representan entre un 5% y un 8,1% de la recaudación a lo largo del período, el impuesto de Timbres y Estampillas, cuya participación oscila entre un 2,5% y un 4,1%, el impuesto al tabaco, que explica entre un 3% y un 4,2% de la recaudación total, y los aranceles a las importaciones, con una participación cada vez menor, pasando de un 15,4% en 1990 a un 2,3% en 2006.

Dentro de los impuestos municipales, el de mayor importancia recaudatoria es el Impuesto Territorial, cuya participación oscila entre un 3,0% y un 4,3% de los ingresos tributarios totales del Gobierno General a lo largo del período de análisis.

En la tabla 2.3 se muestra la estructura tributaria desde otro punto de vista, clasificada en impuestos directos e indirectos. Esta desagregación sólo fue posible obtenerla para el período 1999-2006. Se observa una marcada concentración en los impuestos indirectos, los que en promedio aportaron un 64% de la recaudación del Gobierno General, contra un 36% de los directos. Esta tendencia cambia en el último año, en donde los indirectos representan un 55,6% de la recaudación contra un 44,4% de los directos, lo cual es consecuencia de los elevados precios del cobre que ha determinado un mayor pago de impuesto a la renta de las mineras privadas. En términos de carga tributaria, los impuestos indirectos representaron durante el período un promedio de 11,6% del PIB, frente a un 6,2% de los impuestos directos.

La participación relativa de directos e indirectos es distinta según niveles de gobierno. La recaudación del Gobierno Central está aun más concentrada en los segundos. A partir de los datos de la tabla 3 es posible calcular que, del total de recaudación del Gobierno Central percibida en el período bajo análisis, un 31,6% provino de impuestos directos, en tanto que un 68,4% se obtuvo de impuestos indirectos. Por su parte, la recaudación de los gobiernos locales es a la inversa: un 86,6% provino de impuestos directos y un 13,4% de indirectos.

TABLA 2.3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1999–2006
(En miles de millones de pesos de cada año)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En miles de millones de pesos de cada año								
I. Impuestos Gobierno Central	5 807	6 619	7 238	7 710	8 117	9 114	11 193	13 228
Directos	1 393	1 753	2 030	2 183	2 309	2 672	3 981	5 466
A la renta	1 374	1 738	2 009	2 152	2 292	2 652	3 952	5 436
Patrimoniales	19	15	21	31	17	21	29	30
Herencias y donaciones	15	11	18	26	12	16	23	23
Sobretasa bienes raíces	4	4	4	5	5	5	6	7
Indirectos	4 413	4 866	5 208	5 527	5 809	6 442	7 212	7 762
II. Impuestos Municipales	581	621	676	723	788	795	927	991
Directos	502	538	586	629	698	703	785	843
A la renta	0	0	0	0	0	0	0	0
Patrimoniales	502	538	586	629	698	703	785	843
Impuesto Territorial	275	299	318	327	365	359	412	452
Permisos de circulación	96	96	105	114	126	126	139	146
Patentes municipales	132	143	163	187	208	219	234	245
Indirectos	78	83	90	95	90	92	142	148
Impuestos Gobierno General (I+II)	6 387	7 240	7 914	8 433	8 906	9 909	12 120	14 219
Directos	1 895	2 291	2 617	2 812	3 007	3 376	4 766	6 308
Indirectos	4 492	4 949	5 298	5 621	5 899	6 533	7 354	7 910

(continúa)

TABLA 2.3 (conclusión)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Como porcentaje del total								
I. Impuestos Gobierno Central	90,9	91,4	91,5	91,4	91,1	92	92,4	93
Directos	21,8	24,2	25,7	25,9	25,9	27	32,8	38,4
A la renta	21,5	24	25,4	25,5	25,7	26,8	32,6	38,2
Patrimoniales	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Herencias y donaciones	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Sobretasa bienes raíces	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0	0
Indirectos	69,1	67,2	65,8	65,5	65,2	65	59,5	54,6
II. Impuestos Municipales	9,1	8,6	8,5	8,6	8,9	8	7,6	7
Directos	7,9	7,4	7,4	7,5	7,8	7,1	6,5	5,9
A la renta	0	0	0	0	0	0	0	0
Patrimoniales	7,9	7,4	7,4	7,5	7,8	7,1	6,5	5,9
Impuesto Territorial	4,3	4,1	4	3,9	4,1	3,6	3,4	3,2
Permisos de circulación	1,5	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1
Patentes municipales	2,1	2	2,1	2,2	2,3	2,2	1,9	1,7
Indirectos	1,2	1,1	1,1	1,1	1	0,9	1,2	1
Impuestos Gobierno General (I+II)	100	100	100	100	100	100	100	100
Directos	29,7	31,6	33,1	33,3	33,8	34,1	39,3	44,4
Indirectos	70,3	68,4	66,9	66,7	66,2	65,9	60,7	55,6
Como porcentaje del PIB								
I. Impuestos Gobierno Central	15,6	16,3	16,6	16,6	15,9	15,6	16,8	17,1
Directos	3,8	4,3	4,7	4,7	4,5	4,6	6	7,1
A la renta	3,7	4,3	4,6	4,6	4,5	4,5	5,9	7
Patrimoniales	0,1	0	0	0,1	0	0	0	0
Herencias y donaciones	0	0	0	0,1	0	0	0	0
Sobretasa bienes raíces	0	0	0	0	0	0	0	0
Indirectos	11,9	12	12	11,9	11,4	11	10,8	10
II. Impuestos Municipales	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Directos	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
A la renta	0	0	0	0	0	0	0	0
Patrimoniales	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
Impuesto Territorial	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Permisos de circulación	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Patentes municipales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Indirectos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuestos Gobierno General (I+II)	17,2	17,8	18,2	18,2	17,4	17	18,2	18,4
Directos	5,1	5,6	6	6,1	5,9	5,8	7,2	8,2
Indirectos	12,1	12,2	12,2	12,1	11,5	11,2	11	10,2

Fuente: Elaboración propia estadísticas disponibles en www.sii.cl y a las Estadísticas de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

2.4. Incidencia distributiva del sistema tributario

La posibilidad de usar el sistema tributario como herramienta de redistribución del ingreso ha sido un tema de permanente discusión en Chile. Tal como se ha visto en la sección anterior, la estructura tributaria ha estado fuertemente dominada por impuestos al consumo de naturaleza regresiva, privilegiando de esta manera la eficiencia en la recaudación por sobre los aspectos de equidad.

Evidentemente, entre los especialistas hay opiniones diversas respecto de la potencialidad de los impuestos como instrumento de redistribución. Sin embargo, la permanencia de esta estructura tributaria regresiva a lo largo de los años es reflejo de que existe una idea predominante, al menos entre aquellos especialistas que inciden en la política tributaria, cual es que la redistribución más efectiva se logra a través del gasto social, en tanto que la política tributaria debe guiarse por criterios de eficiencia.

Un estudio clave en este sentido, es el realizado a fines de los noventa por una comisión de expertos que asesoró al Servicio de Impuestos Internos (Engel et al (1998). En este estudio se analiza el impacto de la estructura tributaria vigente en el año 1996 sobre la distribución del ingreso, haciendo uso de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de ese año y de bases de datos tributarias. El análisis incluyó los impuestos a las rentas personales, el IVA, los aranceles a las importaciones y algunos impuestos selectivos al consumo. En cambio, el estudio no incorporó en la medición el Impuesto de Primera Categoría que afecta a las rentas empresariales retenidas.

Los resultados mostraron que el índice de Gini permanecía casi inalterado antes y después de la política tributaria, subiendo levemente desde 0,488 a 0,496. Este magro desempeño distributivo no cambió incluso cuando se simularon algunas reformas radicales, entre ellas, elevar la tasa de IVA hasta un 25%, reemplazar el impuesto a la renta por un Flat Tax de tasa 20% y duplicar el impuesto a la bencina. En las tres, los resultados obtenidos en los índices de redistribución seguían siendo insignificantes comparados con los obtenidos al aplicar el gasto público (ver tabla 2.4). Este último sí producía una redistribución importante de los ingresos, estimándose una caída del índice de Gini a 0,439.

TABLA 2.4
IMPACTO DE CAMBIOS TRIBUTARIOS RADICALES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Decil	Estructura 1996	Esc. 1: Con IVA de 25%	Esc. 2: Flat Tax 20%	Esc. 3: Duplicar impuesto a la bencina
1	1,4	1,37	1,38	1,4
2	2,63	2,59	2,61	2,64
3	3,61	3,54	3,58	3,62
4	4,59	4,52	4,55	4,6
5	5,47	5,42	5,42	5,48
6	6,64	6,59	6,59	6,66
7	8,2	8,15	8,14	8,19
8	10,61	10,56	10,51	10,6
9	15,75	15,78	15,74	15,73
10	41,09	41,47	41,49	41,09
Gini	0,4961	0,5003	0,4995	0,4958
Razón	14,12	14,44	14,35	14,08

Fuente: Engel et al (1999).

En razón de lo anterior, la principal recomendación de este estudio es que a la hora de recaudar se deben escoger los impuestos más eficientes, enfocando los esfuerzos redistributivos por el lado del gasto social.

En un estudio más reciente, Cantallopis et al (2007) incorporan dos elementos no considerados anteriormente, como son la participación de los individuos en las utilidades retenidas en las empresas y el impuesto que las afecta, y la traslación del IVA originado por las exenciones. El primer elemento es especialmente relevante en Chile, por cuanto el Impuesto a la Renta aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades. El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas. Se advierte entonces que al no considerar esta componente como parte del análisis, es posible que se esté subestimando tanto la concentración de las rentas como el potencial redistributivo de los impuestos.

Una primera conclusión del estudio es que la estructura tributaria actual es regresiva. Al igual que en los estudios anteriores, se concluye que la combinación de un IVA regresivo con un impuesto a la renta progresivo da como resultado una estructura tributaria ligeramente regresiva. Se mide un índice de Gini de 0,5223 y 0,5302, antes y después de impuestos respectivamente. Ambos índices son superiores a los obtenidos en el estudio anterior, lo que se explica por la incorporación de las utilidades retenidas, cuya concentración en los deciles superiores es notoriamente mayor que la del resto de las rentas.

También se concluye que cierto tipo de reformas radicales, en el sentido de revertir la relación entre la recaudación de los impuestos directos e indirectos, podrían tener un impacto significativo en la redistribución de los ingresos. En efecto, al simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,5302 a 0,4879 (ver tabla 2.5). Los autores estiman que esta reducción es significativa, por cuanto, siendo el índice de Gini después de impuestos y gasto público igual a 0,4304, los impuestos serían responsables del 42,4% de la mejora en la distribución del ingreso, en tanto que el gasto público sería responsable del 57,6% restante.

TABLA 2.5
SIMULACIÓN DE REFORMA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CARGA TRIBUTARIA

Decil de Ingreso Material	Distribución Ingreso H-S (%)			Carga Tributaria (%)			
	Antes de impuestos	Después de impuestos, situación actual	Después de impuestos, con reforma	Total	IVA	Imp. a la Renta	Otros Impuestos
1	1,02	0,75	1,02	20,54	11,51	1,27	7,76
2	2,44	2,27	2,66	13,62	7,54	1,07	5,01
3	3,34	3,22	3,66	13,23	6,57	1,32	5,35
4	4,47	4,44	4,98	11,69	5,91	0,93	4,85
5	5,14	5,12	5,72	11,87	5,75	1,03	5,09
6	6,15	6,19	6,82	11,99	5,56	1,4	5,03
7	7,94	8,06	8,79	12,21	5,34	1,72	5,15
8	10,46	10,62	11,29	14,4	5,17	3,63	5,61
9	14,88	14,98	15,27	18,61	5,28	7,49	5,84
10	44,16	44,34	39,8	28,52	3,47	20,5	4,55
Total	100	100	100	20,69	4,71	10,95	5,04
Gini	0,5223	0,5302	0,4879				
Razón Q5/Q1	17,04	19,64	14,95				

Fuente: Cantallopis et al (2007).

Se evalúa también la significancia del impacto distributivo en términos del efecto que la reforma simulada tiene sobre los ingresos de los hogares de menores ingresos, mostrándose que ésta incrementa los ingresos mensuales promedios de los deciles 1 y 2 en un 37,6% y 18,6%, respectivamente (ver tabla 2.6).

TABLA 2.6
INGRESO PROMEDIO FAMILIAR MENSUAL. ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL VERSUS SIMULADA

Decil de Ingreso Material	Ingreso Promedio Familiar		Diferencia	
	Después de Impuestos Actuales	Después de Impuestos Simulación	Dólares	%
1	60	82	23	37,6
2	180	214	34	18,6
3	256	294	38	14,9
4	353	400	47	13,3
5	407	460	52	12,8
6	492	548	56	11,4
7	641	707	66	10,4
8	845	908	63	7,5
9	1 191	1 228	37	3,1
10	3 526	3 201	-325	-9,2

Fuente: Cantalopts et al (2007).

2.5. El gasto tributario

El Servicio de Impuestos Internos (SII) publica anualmente un informe de gasto tributario (GT), en el cual se revela la pérdida de recaudación asociada a las principales franquicias y tratamientos especiales en el IVA y el Impuesto a la Renta.

TABLA 2.7
GASTO TRIBUTARIO 2008 ORDENADO POR SECTOR U OBJETIVO BENEFICIADO

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3 014 155	3,23%	70,07%
Inmobiliario	577 072	0,62%	13,41%
Educación	219 573	0,24%	5,10%
Salud	243 365	0,26%	5,66%
Regional	90 941	0,10%	2,11%
Fomento a la MYPE	69 500	0,07%	1,62%
Transporte	43 541	0,05%	1,01%
Seguros	16 425	0,02%	0,38%
Exportadores	2 536	0,00%	0,06%
Resto de sectores	120 387	0,13%	2,80%
Efectos conjuntos no asignados	-95 602	-0,10%	-2,22%
TOTAL	4 301 892	4,60%	100,00%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2008, Dirección de Presupuestos.

De acuerdo a las últimas cifras entregadas por el SII, el GT para el año 2008 se estima en 4,6% del PIB, cifra que se descompone en 3,85% del PIB asociado a franquicias del Impuesto a la Renta y 0,76% por concepto de franquicias del IVA.

El 70% del GT está asociado a tratamientos preferenciales que buscan estimular el ahorro y la inversión. De ellos, el principal es el diferimiento de la tributación de las utilidades reinvertidas, que representa un 1,6% del PIB; seguido del diferimiento de la tributación de las rentas destinadas a fondos de pensiones, estimado en un 0,6% del PIB.

Otro 13,4% del GT se origina en franquicias que benefician a la actividad inmobiliaria, entre las que destacan un crédito especial de IVA para la construcción de viviendas (0,3% del PIB) y la exención de Impuesto a la Renta para los ingresos por arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2 (0,12% del PIB).

TABLA 2.8
GASTO TRIBUTARIO 2008. PARTIDAS MÁS RELEVANTES

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1,62%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,58%
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	0,30%
(4) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,29%
(5) Otras diferencias temporarias (contabilidad financiera versus tributaria)	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,22%
(6) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,16%
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	0,15%
(8) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	0,12%
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	0,12%
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,11%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2008, Dirección de Presupuestos.

En el Informe de Gasto Tributario del año 2005 el SII estimó la distribución de los gastos tributarios por quintil (ver tabla 2.9). Llama la atención la alta concentración de éstos en el quintil de mayores ingresos, lo que da cuenta de una estructura de concesiones que es claramente regresiva y que, en el caso del IVA, tiende a exacerbar la natural regresividad de este impuesto.

TABLA 2.9
CHILE: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO 2004 POR QUINTIL DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Impuesto a la Renta	1,29	-0,48	0,51	0,32	98,36	100
IVA	2,02	5,37	7,44	13,74	71,44	100
Total	1,45	0,79	2,01	3,23	92,52	100

Fuente: Servicio de Impuestos Internos, Informe de Gasto Tributario 2005.

3. Imposición directa: los impuestos patrimoniales

En general, los impuestos pueden aplicarse sobre los flujos, como son el consumo o la renta, o bien sobre los stocks, es decir, el patrimonio. Siguiendo a Musgrave y Musgrave (1992), la justificación para los impuestos sobre el patrimonio se puede encontrar tanto en el principio del beneficio como en el de la capacidad de pago. Por el lado del beneficio, se puede argumentar que los servicios públicos incrementan el valor del patrimonio de las personas, correspondiéndoles a éstas pagar por dicho incremento. Por ejemplo, la pavimentación de las calles contribuye a aumentar el valor de los bienes raíces y, por ende, del patrimonio de sus propietarios. Por el lado de la capacidad de pago, el patrimonio, al igual que la renta, es una variable indicativa de esa capacidad. Desde ese punto de vista, la existencia de un impuesto comprensivo sobre la renta sería suficiente como elemento de progresividad de la estructura tributaria. Sin embargo, en la práctica los gravámenes sobre la renta excluyen de su base imponible a determinados ingresos, o bien pierden progresividad debido a la abundancia de gastos tributarios, a la evasión y a la elusión, lo que justificaría la aplicación de ciertas formas de impuestos al patrimonio.

Los impuestos al patrimonio se pueden aplicar sobre el patrimonio total, esto es, los activos que poseen las personas netos de las obligaciones, o bien sobre una parte del patrimonio, como por ejemplo los impuestos sobre bienes raíces o los impuestos a la tenencia de vehículos.

Por otro lado, los impuestos al patrimonio se suelen clasificar en impuestos a la tenencia de masas patrimoniales, como sería el caso del impuesto sobre bienes raíces, y en impuestos a la transferencia de patrimonios, que es el caso de los impuestos a las herencias y donaciones. A su vez, se clasifican en impuestos recurrentes, es decir, que se aplican en intervalos regulares de tiempo, y en impuestos no recurrentes, que son los que se aplican de manera esporádica, por ejemplo, con ocasión de la transferencia.

3.1. Descripción de los impuestos patrimoniales en la estructura tributaria chilena

En Chile, existen varios impuestos que se aplican sobre el total o parte del patrimonio, tanto de personas naturales como de personas jurídicas. Dentro de los impuestos del Gobierno Central, se tiene el Impuesto a las Herencias y Donaciones, mientras que en el ámbito de los impuestos locales, existen el Impuesto Territorial, que se aplica sobre el valor fiscal de los bienes raíces; el impuesto de Permisos de Circulación de Vehículos, que se aplica sobre la tasación fiscal de los vehículos motorizados; y las Patentes Municipales, cuya base imponible es el patrimonio tributario de las empresas.

Dependiendo del criterio de clasificación utilizado, no necesariamente todos estos impuestos serán considerados como gravámenes al patrimonio. En efecto, Cesare y Lazo (2007) señalan que no se deben confundir los impuestos a la propiedad con aquellos establecidos por el uso o permiso para usar bienes. Desde este punto de vista, que además es coincidente con la clasificación de impuestos propuesta por el IMF en el sistema de clasificación de ingresos del Government Finance Statistics 2001, y que será el adoptado en este trabajo, el impuesto de Permisos de Circulación de Vehículos y las Patentes Municipales no califican como impuestos al patrimonio. El primero, por cuanto es un pago que permite el uso del automóvil, mientras que el segundo, permite el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de servicios en un local u oficina determinada.

En definitiva, son dos los impuestos al patrimonio en la estructura tributaria chilena y que serán analizados en detalle: el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, y el Impuesto Territorial. En la clasificación propuesta por el IMF, el primero pertenece a la subclase denominada “Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones”, mientras que el segundo califica en la subclase “Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles”.

3.1.1. Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones

El Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones es un impuesto de destino fiscal de escaso poder recaudatorio, que no explica más que el 0,2% de los ingresos tributarios totales.

El impuesto se aplica sobre el valor líquido de las asignaciones por causa de muerte o las donaciones, de acuerdo con una escala progresiva de tasas. Se entiende por valor líquido de una asignación, lo que corresponde al heredero una vez deducidos del cuerpo o masa de bienes que el difunto ha dejado los gastos adeudados por concepto de última enfermedad y entierro; los costos de publicación de testamento, apertura de sucesión, posesión efectiva y asignación; las deudas hereditarias; y las asignaciones alimenticias forzosas, entre otros.

Las tasas marginales de la escala progresiva son distintas dependiendo de la relación de parentesco entre difunto/donante y heredero/donatario, según se muestra en la tabla siguiente:

TABLA 3.1
TASAS DEL IMPUESTO A LAS HERENCIAS, ASIGNACIONES Y DONACIONES

Tramo Donación o Asignación (UTA) ^a		Tasa Marginal		
Desde	Hasta	Parentesco directo	Parentesco colateral hasta cuarto grado	Otro
0	80	1,0%	1,2%	1,4%
80	160	2,5%	3,0%	3,5%
160	320	5,0%	6,0%	7,0%
320	480	7,5%	9,0%	10,5%
480	640	10,0%	12,0%	14,0%
640	800	15,0%	18,0%	21,0%
800	1 200	20,0%	24,0%	28,0%
1 200	y más	25,0%	30,0%	35,0%

Fuente: Ley No 16.271, sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones

^{a/}: La UTA (unidad tributaria anual) es una unidad reajutable por inflación, cuyo valor a diciembre de 2007 equivalía aproximadamente a 840 dólares.

Además, se contemplan tramos exentos que también difieren en función del grado del parentesco. En efecto, las asignaciones y donaciones que corresponden a parientes directos gozan de una exención de 50 UTA y 5 UTA, respectivamente; las asignaciones o donaciones que benefician a parientes colaterales hasta el cuarto grado, gozan de una exención de 5 UTA; mientras que las demás asignaciones o donaciones, no se benefician con un tramo exento. En todo caso, las escalas de tasas antes mostradas se aplican siempre sobre las asignaciones y donaciones que exceden a los tramos exentos.

Por último, cabe señalar que la ley establece que estarán exentas del impuesto las siguientes asignaciones o donaciones:

- a) Las que se dejen o hagan a la Beneficencia Pública Chilena, a las Municipalidades de la República y a las corporaciones o fundaciones de derecho público costeadas o subvencionadas con fondos del Estado.
- b) Las donaciones de poca monta establecidas por la costumbre, en beneficio de personas que no se encuentren amparadas por los tramos exentos generales.
- c) Las que consistan en cantidades periódicas destinadas a la alimentación de personas a quienes el causante o donante esté obligado por la ley a alimentar.
- d) Las que se dejen para la construcción o reparación de templos destinados al servicio de un culto o para el mantenimiento del mismo culto.
- e) Aquellas cuyo único fin sea la beneficencia, la difusión de la instrucción o el adelanto de la ciencia en el país.
- f) La destinada exclusivamente a un fin de bien público y cuya exención sea decretada por el Presidente de la República.
- g) Las asignaciones hereditarias que cedan en favor de alguna de las entidades consideradas beneficiarias, para los efectos de la Ley de Donaciones con Fines Culturales.

3.1.2. Impuesto territorial o a los bienes raíces

La Ley 17.235 de 1969, establece el impuesto sobre los bienes raíces, el cual se aplica sobre el avalúo fiscal de los mismos. La administración de este impuesto corresponde al Servicio de Impuestos Internos (SII), entidad responsable de determinar el avalúo de los bienes raíces, mantener actualizado el catastro de los mismos y efectuar el giro del impuesto. La recaudación y cobranza es efectuada por la Tesorería General de la República, entidad que cumple igual función respecto de todos los impuestos del Gobierno Central.

Si bien la administración y recaudación recae en las entidades del Gobierno Central, los recursos generados por el impuesto benefician a los municipios, para quienes constituye la principal fuente de ingresos.

El Impuesto Territorial explica el 3,2% de la recaudación total y representa el 0,6% del PIB.

La Ley del Impuesto Territorial agrupa a los bienes inmuebles en dos series: bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas. A continuación se describen las características esenciales del tratamiento impositivo de cada una.

Bienes raíces agrícolas:

Comprende a los predios que, independientemente de su ubicación, estén destinados preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante. También se incluyen en esta serie los inmuebles que, independientemente de su ubicación y de la característica del terreno, tengan establecimientos cuyo fin sea la obtención de productos agropecuarios primarios, vegetales o animales.

En la serie agrícola el impuesto se aplica sobre el avalúo fiscal de los terrenos y las casas patronales. Se excluyen del avalúo fiscal, por un plazo de diez años, el mayor valor que adquieran los terrenos como consecuencia de algunas mejoras costeadas por los particulares, tales como represas, tranques, canales y otras obras de regadío para terrenos de secano; obras de drenaje hechas en terrenos húmedos y turbosos; limpiezas y destronques; puentes y caminos; etc.

La tasa del impuesto es del 1% y se aplica sobre la parte del avalúo fiscal que exceda de aproximadamente \$6,2 millones (unos US\$10 mil). Esta cantidad se reajusta semestralmente según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, con ocasión de los procesos de reavalúos, se debe reajustar en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades.

Bienes raíces no agrícolas:

Comprende todos los bienes raíces no incluidos en la serie agrícola. En el caso de los bienes raíces no agrícolas con destino habitacional, se aplica la siguiente escala de tasas:

TABLA 3.2
TASAS DEL IMPUESTO A LOS BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS

Tramo de Avalúo Fiscal	Tasa	Sobretasa destino fiscal
Menor que \$16,9 millones (US\$28 mil)	Exento	-
Entre \$16,9 millones (US\$28 mil) y \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,00%	-
Mayor que \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,20%	0,03%

Fuente: Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

Los tramos de avalúos se reajustan semestralmente según la variación del IPC. Así también, con ocasión de los procesos de reavalúos, se deben reajustar en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades.

Los bienes raíces no agrícolas, con un destino distinto al habitacional, están sujetos a una tasa del 1,2% sobre el avalúo fiscal.

Los bienes raíces no agrícolas afectos ubicados en áreas urbanas, y que corresponden a sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lastreros, deben pagar una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto.

Tasación de los bienes raíces:

La entidad encargada de determinar el avalúo de los bienes inmuebles es el Servicio de Impuestos Internos (SII). Cada cinco años esta entidad debe efectuar un reavalúo tanto de los bienes raíces agrícolas como de los no agrícolas. Para estos efectos, el SII puede solicitar la cooperación de los municipios y requerir información a los propietarios de los inmuebles.

La Ley 20.033 de 2005 introdujo algunas restricciones a los incrementos de las tasaciones con ocasión de los procesos de los reavalúos. En efecto, este cuerpo legal estableció que el giro del impuesto territorial a nivel nacional no podrá aumentar en más de un 10%, el primer semestre de vigencia de los reavalúos, en relación al impuesto territorial que debiera girarse conforme a la ley en el semestre inmediatamente anterior a la vigencia de dicho reavalúo, de haberse aplicado las tasas correspondientes del impuesto a la base imponible de cada una de las propiedades. Asimismo, estableció una gradualidad en el incremento del impuesto para aquellos bienes raíces que, al aplicarse el reavalúo, vean incrementada su contribución en más de un 25%.

La misma norma legal estableció que, si con motivo del proceso de reavalúo el giro total nacional del impuesto aumenta más de un 10%, se deberá ajustar proporcionalmente las tasas del impuesto, de modo que el giro total nacional del impuesto no sobrepase el referido 10%. Las nuevas tasas que se determinen mediante este procedimiento regirán durante todo el tiempo de vigencia de los nuevos avalúos.

Exenciones:

La Ley contempla exenciones del 100%, 75% y 50% para diversas personas y bienes raíces. Entre ellas cabe mencionar al Fisco, las municipalidades, los establecimientos educacionales, cementerios, templos, instalaciones deportivas y agrupaciones sindicales, agrupaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro mencionadas expresamente en la ley. Destaca también la exención de 50% del impuesto, por el plazo de 10 años, a las viviendas económicas acogidas al DFL 2 de 1979. Cabe señalar que sobre el 80% de las viviendas construidas anualmente se encuentra acogidas a este cuerpo legal.

Crédito contra el impuesto a la renta de las empresas:

La Ley del Impuesto a la Renta establece que las empresas agrícolas, constructoras y de explotación de bienes raíces podrán rebajar, como crédito contra el impuesto, las contribuciones de bienes raíces pagadas durante el ejercicio. Hasta antes del año 1998 el crédito era de aplicación general, es decir, cualquier empresa podía recuperar el Impuesto Territorial como crédito contra el Impuesto a la Renta. El Gobierno de la época intentó su derogación total, no obstante, sólo fue posible su eliminación parcial, quedando restringido a los sectores antes mencionados.

En el año 2006 este crédito represento aproximadamente un 11% de la recaudación del Impuesto Territorial.

3.2. Análisis del impuesto territorial

Impuesto progresivo:

Un primer elemento que destaca en el Impuesto Territorial es su carácter progresivo, derivado de la aplicación de un tramo exento y de una escala progresiva de tasas para los bienes raíces con destino habitacional.

Esta progresividad del gravamen se aprecia en la tabla 3.3, que muestra la progresión de tasas medias. Mientras que el decil de menores ingresos destina el 0,46% de su renta al pago de las contribuciones, el decil superior destina el 1,91%.

TABLA 3.3
IMPUESTO TERRITORIAL: PROGRESIÓN DE
TASAS MEDIAS

Decil de Ingreso	Tasa media
1	0,46
2	0,33
3	0,41
4	0,28
5	0,37
6	0,51
7	0,64
8	0,85
9	1,12
10	1,91
Total	1,21

Fuente: Cantallopis et al (2003).

No obstante este carácter progresivo del gravamen, su impacto de la distribución del ingreso es escaso, debido a la baja participación del mismo en la recaudación tributaria. En efecto, el promedio de los hogares no destina más que el 1,21% de su renta al pago del tributo.

También se debe destacar que el impuesto tiene una componente progresiva por el lado de la asignación de su recaudación. Así el 60% de la recaudación de cada municipio se destina al denominado Fondo Común Municipal (FCM), que es un fondo de redistribución solidaria de los ingresos propios generados por los gobiernos locales. Más aun, las cuatro municipalidades con mayores ingresos propios del país³ deben aportar un 65% del impuesto al FCM. La distribución de este fondo está sujeta a criterios principalmente redistributivos, según se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 3.4
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

DISTRIBUCION DEL FCM	%	Modalidad de Redistribución (de acuerdo a)
	10%	En partes iguales
	10%	Pobreza relativa (factores medidos por el o los indicadores que establezca el reglamento)
90% Redistributivo	15%	En proporción directa a la población de cada comuna
	30%	En proporción directa al número de predios exentos cada comuna/ predios exentos país
	35%	En proporción directa Ingreso Municipal per cápita/ promedio nacional ingresos per cápita
10% Restante	50%	Gestión Municipal
	50%	Emergencias

Fuente: Orrego (2007).

³ Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura.

Amplia base imponible exenta

Una característica del Impuesto Territorial chileno, menos frecuente en otros países, es su amplia base imponible exenta (Orrego, 2007). Efectivamente, el 66% de los predios se encuentran completamente exentos del tributo, en tanto que el 50% del avalúo total de los predios es avalúo exento del impuesto (ver tabla 3.5).

Sin embargo, en el contexto latinoamericano la recaudación del impuesto (0,6% del PIB) se encuentra en la mitad superior (ver De Cesare y Lazo, 2007), por lo que probablemente la amplitud de los avalúos exentos se compensa con alícuotas superiores a la de los demás países.

TABLA 3.5
NÚMERO DE PREDIOS Y AVALÚO FISCAL POR SERIE

Serie	Predios			Avalúo		
	Exentos	Afectos	Totales	Exento (mm\$)	Afecto (mm\$)	Total (mm\$)
Agrícola	569 338	168 290	737 628	2 755 847	4 593 913	7 349 760
	77%	23%	100%	37%	63%	100%
No Agrícola	3 195 343	1 792 097	4 987 440	47 805 071	46 613 283	94 418 353
	64%	36%	100%	51%	49%	100%
Total	3 764 681	1 960 387	5 725 068	50 560 918	51 207 196	101 768 114
	66%	34%	100%	50%	50%	100%

Fuente: www.sii.cl.

Costo de administración elevado

Otra característica del Impuesto Territorial es su alto costo de administración en relación con los demás impuestos internos. Este alto costo se deriva, por una parte, de la alta complejidad del proceso de tasación de los bienes raíces y de mantención del catastro, y por otra, de la combinación de alícuota y exenciones que origina una baja recaudación.

En la tabla siguiente se muestra que cada funcionario del SII dedicado a la administración del Impuesto Territorial produce una recaudación de \$1,7 miles de millones, mientras que la recaudación de cada funcionario destinado a la administración de los demás impuestos internos es de \$4,3 miles de millones. Desde otra perspectiva, para recaudar \$100 de impuesto territorial el SII debe gastar \$1,4. En tanto, para recaudar \$100 en los demás impuestos internos se incurre en un costo de sólo \$0,6.

TABLA 3.6
COSTO DE ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO TERRITORIAL Y DEL RESTO DE IMPUESTOS

	Número de Funcionarios ^a	Recaudación ^b	Presupuesto SII ^{b,c}	Recaudación por funcionario ^b	Costo de recaudar \$100
Administración Impuesto Territorial	269	452	6,4	1,7	1,4
Administración resto de impuestos internos	3 256	13 890,00	77,6	4,3	0,6
Total	3 525	14 342,00	84,1	4,1	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de www.sii.cl y del presupuesto del SII

Notas:

^{a/} Excluye los funcionarios destinados a actividades de apoyo.

^{b/} En miles de millones de pesos.

^{c/} El presupuesto total se ha distribuido en proporción al número de funcionarios de cada línea.

4. Imposición directa: el impuesto a la renta

4.1. Visión panorámica del impuesto y su recaudación

Hay tres principios fundamentales sobre los cuales se construye el Impuesto a la Renta chileno y que es necesario tener presentes para entender la su estructura actual. El primero de ellos, es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas naturales; los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales, puesto que se permite rebajarlos de éstos, evitando de esta manera la doble tributación típica del sistema clásico de tributación. El segundo principio, es que la base imponible debe estar compuesta por el conjunto de rentas percibidas por la persona durante el período tributario, lo que se denomina el principio de la renta global. El tercero, es que el impuesto debe ser utilizado como una herramienta de redistribución de ingresos, lo cual se concreta por medio de una escala progresiva de tasas.

Estos principios apuntan en la dirección de dotar al impuesto de los atributos de equidad y eficiencia. Evidentemente, la ley original y sus sucesivas modificaciones han ido estableciendo una serie de excepciones a ellos no obstante que están claramente presentes en las normas de aplicación más general y debieran seguir siendo considerados en una eventual reforma del impuesto.

Los tres principios se materializan en el denominado Impuesto Global Complementario (IGC), que es un impuesto progresivo cuyas tasas varían de 0% a 40% (ver tabla 4.1). Este impuesto debe ser declarado y pagado anualmente por todas las personas naturales residentes, y a él confluyen todas las rentas percibidas durante dicho período, tales como honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital, etc.

TABLA 4.1
ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

Renta Tributable Aprox.		Tasa Marginal
Desde (UTA)	Hasta (UTA)	
0	13,5	Exento
13,5	30	5%
30	50	10%
50	70	15%
70	90	25%
90	120	32%
120	150	37%
150	Y más	40%

Fuente: Ley de Impuesto a la Renta, artículo 52

Nota: La UTA (unidad tributaria anual) es una unidad reajutable por inflación, cuyo valor a diciembre de 2007 equivalía aproximadamente a 840 dólares

En la legislación chilena se aplica también el principio de renta mundial, por el cual las personas residentes deben declarar tanto las rentas de fuente chilena como las de fuente extranjera.

Cuando las rentas son obtenidas por personas extranjeras o no residentes, el IGC se reemplaza por el Impuesto Adicional (IA). Este impuesto afecta a las rentas remesadas al exterior y aplica distintas tasas dependiendo del tipo de renta.

Ahora bien, la Ley de Impuesto a la Renta distingue entre las rentas del capital, denominadas de Primera Categoría, y las rentas del trabajo, identificadas con la Segunda Categoría. Las primeras son gravadas con el “Impuesto de Primera Categoría” (IPCA), cuya tasa es de un 17% y opera como un anticipo de los impuestos personales que deben pagar los accionistas, socios o dueños de las empresas, por los dividendos o retiros de utilidades. En efecto, este impuesto está integrado con el IGC que afecta a los accionistas, socios o dueños de las empresas. Esto se materializa reconociendo al IPCA como un crédito contra el impuesto personal, el que incluso es susceptible de devolución, si la obligación personal es inferior al impuesto que adelantó la empresa.

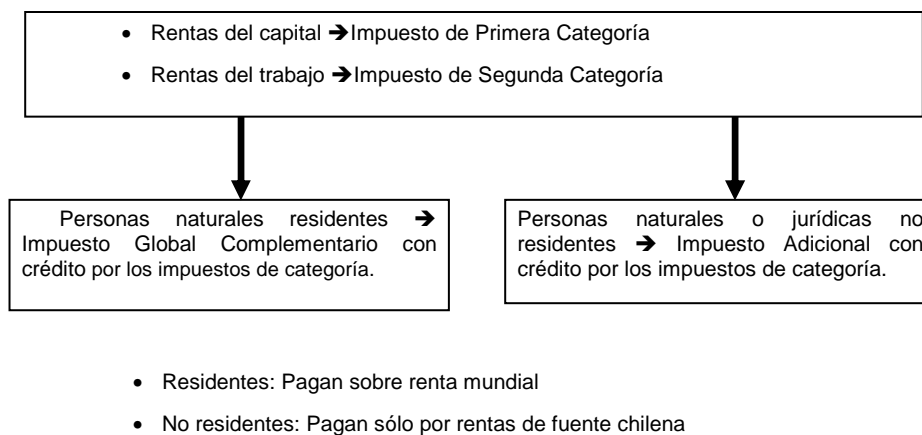
Las empresas del Estado deben pagar, en forma adicional, un impuesto de 40% sobre las utilidades generadas. A su vez, las empresas mineras deben pagar un impuesto adicional a la renta, conocido comúnmente como roylalty minero, de tasa variable, que llega hasta 5% sobre utilidades operacionales.

Por otra parte, las rentas provenientes de una actividad laboral ejercida en forma dependiente, tales como sueldos, salarios y rentas accesorias o complementarias a las anteriores, así como las pensiones, quedan gravadas con el Impuesto de Segunda Categoría (ISC). Este gravamen se aplica con una escala de tasas progresivas, equivalente a la del IGC, pero expresada en rentas mensuales, y es retenido y declarado mensualmente por el empleador o pagador de la pensión.

Todas las rentas obtenidas por las personas naturales residentes, ya sean del capital o del trabajo, deben pagar anualmente el IGC, pudiendo rebajar como crédito los impuestos de Primera o Segunda

Categoría que hayan afectado a unas y otras⁴. En la práctica, el IGC afecta a las personas que obtienen rentas por el ejercicio de actividades laborales independientes; por actividades empresariales en calidad de socio, accionista o dueño de empresas; por retornos en inversiones financieras; etc. Con excepción de la rentas por instrumentos financieros, en la mayoría de los casos se aplica algún mecanismo de retención o anticipo a cuenta del gravamen.

FIGURA 4.1
ESQUEMA SINÓPTICO DEL IMPUESTO A LA RENTA CHILENO



Fuente: Elaboración propia.

El IA afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera sobre las utilidades distribuidas o retiradas por la vía de remesas hacia el exterior, de fuente chilena. Otros tipos de remesas al exterior también están afectas a este gravamen con diferentes tasas impositivas. En forma análoga al IGC, el IA que se aplica a la remesa de utilidades empresariales también funciona bajo el mecanismo de integración con el IPCA. Es decir, para los contribuyentes del IA, el IPCA pagado por las empresas sobre las rentas que se remesan, sirve de crédito a su obligación.

La tabla siguiente muestra la recaudación de los distintos impuestos que componen el Impuesto a la Renta, para el período 1993–2006. Se observa que el IPCA ha estado siempre en torno al 2% del PIB, salvo en los dos últimos años, en que excepcionalmente subió por sobre el 3% del PIB. Si bien en el año 2005 la tasa impositiva se elevó de 16,5% a 17%, esta alza no explica más de 0,1 puntos del PIB. Por lo tanto, la mayor recaudación se explica fundamentalmente por los mejores resultados de las empresas mineras. En efecto, si se excluye a la minería de cobre tanto de la recaudación del IPCA como del PIB, la carga tributaria es 1,8%, 2,1% y 1,5% en los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente.

El ISC oscila entre 0,9% y 1,2% del PIB a lo largo del período. En los años 1995 y 2003 hubo caídas de la tasa marginal máxima, de 50% a 45% y de 45% a 40%, respectivamente. En ambos años se aprecia una disminución en la recaudación del impuesto de 0,1 puntos del PIB. Por otro lado, entre 1996 y 1999 la recaudación sube desde 0,9% a 1,2% del PIB, sin que existan alzas de tasas en dicho período. Se presume que esta situación obedece al incremento que experimentaron las remuneraciones en esos años, lo que tiene un efecto en mayor recaudación, producto de la progresividad de las tasas impositivas.

⁴ Salvo las personas que sólo hayan percibido rentas del trabajo dependientes, en cuyo caso el Impuesto de Segunda Categoría toma el carácter de impuesto único a la renta.

TABLA 4.2
IIMPUESTO A LA RENTA DECLARADO 1993–2007

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Miles de millones de pesos de cada año														
Impuestos Declarados	750,0	903,6	1 025,5	1 268,1	1 369,9	1 482,8	1 333,3	1 760,7	1 930,3	1 935,1	2 141,4	2 490,5	3 645,9	5 255,3
Primera Categoría Neta	385,5	444,8	540,6	684,8	733,3	759,7	590,9	802,4	847,6	804,4	976,1	1 242,4	2 138,1	3 326,2
Segunda Categoría	187,5	224,8	242,2	293,7	351,1	417,2	430,7	490,9	542,1	553,6	572,1	635,9	699,9	787,7
Global Complementario Neto	43,0	45,1	31,8	32,0	49,6	69,1	84,1	107,4	131,7	59,1	30,7	0,0	3,7	-47,0
Adicional	118,6	150,7	164,2	197,3	176,1	177,7	185,2	293,3	333,8	430,0	462,4	477,8	689,6	1 075,6
Tasa 40% empresas estatales	11,3	30,6	34,3	47,2	49,1	44,8	29,4	47,6	59,5	66,6	66,3	95,9	78,3	83,5
Gastos rechazados	4,0	7,7	12,3	12,8	10,7	13,9	12,6	18,5	12,0	20,2	30,7	36,3	33,7	12,9
Término de Giro	0,1	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,6	3,5	1,2	3,0	2,2	2,6	16,5
Porcentaje del total														
Impuestos Declarados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primera Categoría Neta	51,4	49,2	52,7	54,0	53,5	51,2	44,3	45,6	43,9	41,6	45,6	49,9	58,6	63,3
Segunda Categoría	25,0	24,9	23,6	23,2	25,6	28,1	32,3	27,9	28,1	28,6	26,7	25,5	19,2	15,0
Global Complementario Neto	5,7	5,0	3,1	2,5	3,6	4,7	6,3	6,1	6,8	3,1	1,4	0,0	0,1	-0,9
Adicional	15,8	16,7	16,0	15,6	12,9	12,0	13,9	16,7	17,3	22,2	21,6	19,2	18,9	20,5
Tasa 40% empresas estatales	1,5	3,4	3,3	3,7	3,6	3,0	2,2	2,7	3,1	3,4	3,1	3,9	2,1	1,6
Gastos rechazados	0,5	0,8	1,2	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,6	1,0	1,4	1,5	0,9	0,2
Término de Giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Porcentaje del PIB														
Impuestos Declarados	3,9	3,9	3,6	4,1	3,9	4,1	3,6	4,3	4,4	4,2	4,2	4,3	5,5	6,8
Primera Categoría Neta	2,0	1,9	1,9	2,2	2,1	2,1	1,6	2,0	1,9	1,7	1,9	2,1	3,2	4,3
Segunda Categoría	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0
Global Complementario Neto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Adicional	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0	1,4
Tasa 40% empresas estatales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Gastos rechazados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Término de Giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas obtenidas en www.sii.cl.

El IGC se presenta neto de los créditos de Primera y Segunda Categoría, con lo cual la recaudación resultante es pequeña, oscilando entre $-0,1\%$ y $0,3\%$ del PIB. Como se verá más adelante, en estas cifras incide de manera importante el que la tasa media de los empresarios es cercana, e incluso inferior, al 17% del IPCA, lo que determina que al declarar el IGC muchos de ellos soliciten la devolución de parte del impuesto que soportaron los retiros de utilidades.

Por su parte, la recaudación del IA ha oscilado entre $0,5\%$ y $1,4\%$ del PIB durante el período. Como este impuesto se paga principalmente sobre las remesas de utilidades al extranjero, su volumen queda determinado por la política de distribución de utilidades de los principales inversionistas extranjeros.

En cuanto a la tasa adicional de 40% a las utilidades de las empresas estatales, su recaudación ha sido poco significativa, oscilando entre $0,1\%$ y $0,2\%$ del PIB.

Finalmente, son también parte del Impuesto a la Renta el impuesto a los gastos rechazados de las sociedades anónimas, que consiste en una tasa de 35% aplicable sobre aquellos gastos que no son aceptados como tales por la ley y que son asimilables a retiros; y el impuesto por término de giro, que se aplica con una tasa de 35% sobre las utilidades retenidas en la empresa, que no han pagado IGC o IA, al momento de cesar las actividades. Como se ve, ambos impuestos son poco significativos en términos de recaudación

4.2. Aspectos específicos del diseño del impuesto

4.2.1. Tratamiento preferencial a las rentas empresariales

Ya se señaló que una característica esencial del Impuesto a la Renta es la integración del IPCA, que grava las utilidades de las empresas, con el IGC o el IA, que afectan a las utilidades distribuidas, por la vía de permitir la utilización del primero como crédito contra estos últimos. Con ello se busca evitar la doble tributación de las rentas, de tal forma que quien paga el impuesto en definitiva es la persona natural. Una segunda característica particular del impuesto es la brecha que existe entre la tasa del IPCA (17%) y la tasa marginal máxima del IGC (40%). Esta brecha, más la tributación de las utilidades sobre base retirada, genera incentivos a la elusión, que deben ser frenados a través de normas tales como la presunción de retiros o la tributación especial sobre gastos rechazados. De esta característica del impuesto a la renta deriva también la necesidad de utilizar el Registro de Fondos de Utilidades Tributables (FUT), un registro tal vez único en el mundo, y que constituye uno de los aspectos más engorrosos del impuesto.

El propósito que persigue el actual esquema de tributación de las rentas empresariales es estimular la reinversión de las utilidades. En la medida en que los retiros son castigados con una alta tasa impositiva, los empresarios preferirán la opción de retener las utilidades y, en el mejor de los casos, destinarlas a financiar proyectos de inversión. Sin embargo, no hay pruebas concluyentes sobre este punto. Engel y otros (1998) 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. En un plano más empírico, el impuesto a la renta ofrece a los empresarios variadas formas de retirar utilidades eludiendo el pago del IGC o del IA. Por ejemplo, las empresas con pérdidas tributarias pueden distribuir utilidades financieras sin pagar impuestos. Si bien es cierto que los espacios de elusión se han ido cerrando en los últimos años, en la década de los ochenta había amplias facilidades para este tipo de prácticas. Por ejemplo, la transformación de rentas en ganancias de capital, las cuales se encontraban exentas; la reinversión de utilidades en acciones de pago, que luego eran vendidas; el traspaso de utilidades desde empresas con renta efectiva hacia otras con renta presunta; etc. Es decir, la brecha de tasas era, en la práctica, menor que la simple diferencia entre las tasas legales de impuestos.

Además de ser un incentivo a la inversión, se dice que este esquema de tributación contribuye a aumentar la liquidez de las empresas, lo cual sería especialmente relevante para las empresas pequeñas en países con mercados financieros poco desarrollados, que enfrentan restricciones para acceder a los

mercados de capitales. El argumento es que si la empresa retiene utilidades, paga menos impuestos, quedando más recursos disponibles para capital de trabajo. Hsieh y Parker (2006) encuentran evidencia empírica de que el boom de crecimiento e inversión en Chile en la década de los 80, se explica por la reducción de la tasa de impuestos sobre las utilidades retenidas, lo que habría desencadenado los efectos antes descritos. En todo caso, las estadísticas muestran que los pequeños empresarios en su gran mayoría enfrentan tasas marginales de tributación personal inferiores a la tasa del Impuesto de Primera Categoría. En esos casos, la posición de liquidez mejora al distribuir las utilidades, puesto que se accede a la devolución del crédito de Primera Categoría.

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 (1997) 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: (1) la excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias; (2) la excesiva retención de utilidades en las empresas, lo cual distorsiona el mercado de capitales; y (3) la inequidad que produce en el impuesto progresivo a las personas, cuya carga cae pesadamente sobre los ingresos del trabajo.

4.2.2. Regímenes de tributación de las empresas

La Ley del Impuesto a la Renta admite catorce regímenes distintos de tributación para las empresas. El más utilizado es el régimen general, en el cual se determina la renta por contabilidad completa y al que se encuentran acogidos el 60% de las empresas. Luego, existen cinco regímenes de renta presunta, para los pequeños agricultores, la mediana minería, los pequeños transportistas de carga, los transportistas de pasajeros y la explotación de bienes raíces. 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 ventas.

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 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 tres regímenes simplificados para las empresas de menor tamaño, 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 3.000 UTM paguen los impuestos sólo 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 3.000 UTM, y que además sean contribuyentes de IVA, paguen los impuestos sobre el flujo de caja operativo anual.

La implantación de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes se justifican por dos razones: la primera, es 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, es 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 donde 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 reemplazaría a todos los demás regímenes simplificados. Sin embargo, finalmente se transformó en una opción más y restringido a empresas unipersonales y contribuyentes de IVA.

4.2.3. Otros beneficios tributarios para las empresas

La Ley contempla una serie de beneficios para las empresas que llevan a que la renta para fines tributarios sea menor a la renta determinada bajo los principios de la contabilidad financiera. La depreciación acelerada de los bienes del activo fijo, la amortización acelerada de los gastos de puesta en marcha, el tratamiento tributario del leasing y la deducción de los gastos de fabricación como gastos del período son ejemplos de estas franquicias que permiten postergar el pago de impuestos.

Asimismo, se permite rebajar del impuesto el 4% de la inversión en activos fijos nuevos, con tope de 500 UTM; las donaciones a universidades, institutos profesionales, entidades y proyectos culturales, para financiar proyectos educativos y deportivos, y a entidades con fines sociales, con tope del 3,5% de la utilidad tributaria; el impuesto a los bienes raíces, pagado por las empresas agrícolas e inmobiliarias; y los gastos en capacitación, con tope del 1% de las remuneraciones anuales.

En cuanto al tratamiento de las pérdidas tributarias, se permite que sean deducidas de las utilidades futuras, sin límite de tiempo. Si en el año en que se producen las pérdidas la empresa tiene utilidades acumuladas, se pueden imputar contra esas utilidades y solicitar la devolución del impuesto que pagaron en su oportunidad.

Todos estos beneficios determinan una tasa efectiva de Primera Categoría que es inferior a la tasa legal de 17%. En efecto, en la tabla 4.3 se muestra que la tasa media del IPCA en 2006 es de 13,5%, aun cuando en dicho cálculo se considera solamente el efecto de los créditos contra el impuesto.

4.2.4. Tributación de las rentas provenientes del arrendamiento de bienes raíces no agrícolas

La tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas varía en función del tipo de bien raíz, del tipo de contribuyente que lo explota, de la calidad en que lo explota, del monto de la renta y del avalúo fiscal del inmueble, contabilizándose trece formas distintas de tributar, en unos casos sobre la renta efectiva determinada por contabilidad completa, en otros en base a contabilidad simplificada y algunos sobre una renta presunta. Por otro lado, los ingresos de arriendo generados por las denominadas viviendas DFL 2, en alusión al cuerpo legal que las regula, y que representan alrededor del 80% de las viviendas del país, se consideran ingresos no renta.

Este complejo sistema de tributación es producto de la percepción del legislador de una incapacidad de algunos contribuyentes para tributar según el régimen normal. En virtud de ello, se establece un régimen de renta presunta y la posibilidad de llevar una contabilidad simplificada. Así también, se otorgan exenciones basadas en el valor fiscal de la propiedad, a pesar de que éste no guarda relación con la capacidad de pago de los contribuyentes y olvidando que ya existe tramo exento en la escala de tasas de los impuestos personales.

Una tributación homogénea, en la que todas las rentas de arrendamiento se encuentren afectas al impuesto, y que admita una modalidad de registro simplificado de ingresos y gastos para las personas naturales, sería un gran avance en términos de equidad del impuesto y también de simplificación.

4.2.5. Tributación de las rentas de capitales mobiliarios y de las ganancias de capital

La tributación que afecta a las rentas de los capitales mobiliarios –esto es, las generadas por los diversos activos financieros que existen en el mercado– es también heterogénea, y depende principalmente tres variables: (i) el tipo de instrumento financiero que las genera; (ii) la persona que las percibe; y (iii) el monto de las mismas. Los siguientes son algunos ejemplos que permiten ilustrar los diferencias tratamientos tributarios que la ley da a estas rentas:

- Los intereses de depósitos a plazo y cuentas de ahorro tributan sobre base percibida, mientras que las ganancias en cuotas de fondos mutuos y fondos de inversión lo hacen sobre base realizada. En el caso de los fondos mutuos, la tributación incluso puede ser suspendida cuando los fondos rescatados se reinvierten en otro instrumento similar.
- Los trabajadores dependientes gozan de exención hasta cierto nivel de rentas –por ejemplo, 20 UTM para los intereses financieros– mientras que el resto de contribuyentes no.
- Las cuotas exentas concedidas a los trabajadores dependientes tienen distintos montos, dependiendo del instrumento. Estas exenciones además se superponen con la exención general del IGC.
- Algunos intereses percibidos por contribuyentes no obligados a llevar contabilidad completa están exentos de IPCA y otros están afectos.
- Algunas rentas están sujetas a retención por parte del pagador y otras no.

Una heterogeneidad tal vez mayor que en las rentas de capitales mobiliarios es la que se observa en el tratamiento de las ganancias de capital. La Ley de Impuesto a la Renta trata de manera distinta las ganancias de capital de los siguientes activos: acciones; bonos; derechos sociales; bienes raíces; bienes muebles; pertenencias mineras y derechos de agua; derechos de propiedad intelectual o industrial; bienes en participación de herencia y bienes en liquidación de sociedad conyugal; acciones y derechos de una sociedad legal minera o contractual minera; derechos o cuotas bienes raíces poseídos en comunidad; y vehículos.

Las ganancias de capital en algunos activos y bajo determinadas circunstancias están exentas de impuestos o derechamente no constituyen rentas afectas, como es el caso de las acciones con alta presencia bursátil. Ahora bien, en los casos en que sí están afectas, ya sea a los impuestos normales o al Impuesto Único de Primera Categoría, la base imponible sobre la cual se aplican los impuestos, corresponde a la diferencia entre el precio de venta del activo y su costo de adquisición, reajustado éste último según la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Excepciones a este principio de determinación se hallan en los bonos, en los bienes corporales y en los derechos sociales. En el caso de bonos e instrumentos de este tipo, la ganancia de capital se determina como la diferencia entre el precio de venta y su costo de adquisición descontando lo ya rescatado. En el caso de los bienes corporales, la ganancia de capital se determina como la diferencia entre el precio de venta menos su costo de adquisición depreciado. En el caso de derechos sociales, la ganancia de capital se calcula como la diferencia entre el precio de venta y el valor libro.

Es importante destacar la tributación que da la legislación a las ganancias de capital de bienes raíces. Estas rentas quedan afectas a los impuestos normales cuando son obtenidas por empresas que están obligadas a llevar contabilidad completa. Sin embargo, en casi todas las demás situaciones se consideran ingreso no constitutivo de renta. Evidentemente, hay aquí una fuente importante de pérdida de progresividad del impuesto, por cuanto estas rentas suelen estar más concentradas que otras en los percentiles de altos ingresos. Peor aún, las ganancias de capital exentas son un vehículo para eludir el pago de impuestos, mediante la transformación de rentas afectas en ganancias de capital exentas.

En Chile, desde hace ya varios años, se viene dando una discusión respecto de la conveniencia de aplicar impuestos a las ganancias de capital. Los principales argumentos de quienes abogan por la derogación de este impuesto son, en primer lugar, la supuesta doble tributación que produce, pues gravaría primero el mayor valor del activo y luego los flujos que generaron dicho aumento, y en segundo lugar, la pérdida de competitividad que imprime a los mercados financieros. Esto ha dado lugar a la aprobación de sucesivos cambios legales, que van en la línea de eximir de impuestos a las ganancias de capital en acciones y otros instrumentos de oferta pública. Una situación similar se ha dado también con las rentas de capitales mobiliarios, con el propósito de desgravar las rentas que se mantienen ahorradas en el sistema financiero –tema que se abordará en la sección siguiente– originando también una serie de cambios menores en la tributación de instrumentos particulares, que hacen cada vez más complejo el impuesto, encareciendo su administración y elevando los costos de cumplimiento.

4.2.6. Incentivos al ahorro y otros beneficios para los trabajadores

La ley contempla algunas franquicias principalmente 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 y seguros de salud. Las primeras equivalen a un 12,3% de la renta mensual (10% de ahorro provisional y 2,3% de comisión y seguro de invalidez) y las segundas un 7% de la renta mensual. En ambos casos se aplica un límite máximo de cotizaciones, equivalente a los porcentajes anteriores aplicados sobre un sueldo máximo imponible de 60 Unidades de Fomento (UF) (aproximadamente 2.400 dólares).

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”, 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 2.000 dólares).

En tercer 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 se reduce es menor mientras mayor sea la renta de la persona, y en ningún caso puede exceder de 8 Unidades Tributarias Anuales (UTA) (aproximadamente 6.600 dólares).

Por otro lado, los trabajadores independientes pueden optar entre llevar la contabilidad efectiva de sus gastos o rebajar gastos presuntos iguales al 30% de sus ingresos. Aproximadamente un 80% de ellos opta por la segunda alternativa, puesto que en la práctica los gastos efectivos asociados al ejercicio de una profesión u oficio son bastante inferiores a ese porcentaje.

Finalmente, la ley contempla un incentivo al ahorro conocido como 57 bis, en referencia al artículo que lo establece. Esta franquicia permite postergar el pago de IGC 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.

4.2.7. Franquicias regionales

La legislación chilena contempla diversas franquicias que benefician a determinadas zonas geográficas del país. Entre ellas están las siguientes: (i) El D.S. 341, que exime del IPCA y de IVA a las empresas instaladas en las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas, por las utilidades generadas en dichas zonas; (ii) La Ley N° 18.392 de 1985 que exime del IPCA, por un plazo de 50 años, a las empresas que se instalen físicamente en el territorio de la XII región cuyos límites precisa la ley, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo; (iii) La Ley N° 19.149 de 1992, que exime del IPCA, por un plazo de 44 años, a las

empresas que se instalen físicamente en las comunas de Porvenir y Primavera, ubicadas en el territorio de la XII región, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo; (iv) La Ley N° 19.420 de 1995 que establece un crédito tributario por las inversiones efectuadas en las provincias de Arica y Parinacota destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en esas provincias.

Estas franquicias no sólo erosionan la base imponible, sino que además complican la administración del impuesto, pues cada una de ellas tiene distintas reglamentaciones y tratamientos tributarios. También, estas franquicias abren espacios de evasión que no existen en las zonas con régimen de tributación normal, situación especialmente importante en las zonas francas de Iquique y Punta Arenas.

Finalmente, cabe señalar que la existencia de franquicias regionales incentiva a que representantes de otras zonas, con problemas económicos o de otra índole, igualmente atendibles, presionen para obtener tratamientos tributarios especiales.

4.3. Aspectos que afectan la equidad en el impuesto a la renta

4.3.1. Asimetría entre la tributación de las rentas del capital y del trabajo

En Chile las rentas empresariales soportan una carga tributaria menor que las rentas del trabajo, derivada de la aplicación del impuesto sobre la base de los retiros, tal como se explicó en la sección anterior. Una forma de evaluar la magnitud de este beneficio tributario es a través de la cuantificación de la tasa media de tributación que afecta a las rentas empresariales, comparada con la que soportarían bajo un esquema de base devengada, como el que afecta a las rentas del trabajo dependiente. Este cálculo se desarrolla en las tablas 4.3, 4.4 y 4.5. Un primer aspecto que llama la atención, en la tabla 4.3, es la tasa promedio de Primera Categoría, la que producto de los créditos y rebajas que concede la legislación, se sitúa en un 13,5% en el año 2006, aún cuando la tasa legal es de 17%. Al agregar los impuestos personales, la tasa promedio sobre las rentas del capital llega a 15,2% en 2006.

En la tabla 4.4 se muestra que, de aplicarse la base devengada, la tasa media sobre las rentas del capital habría sido un 26,5% ese mismo año, esto es, 11,3 puntos porcentuales superior a la efectiva, diferencia que es similar en años anteriores (ver tabla 4.6). Esta diferencia es más o menos la que se produce entre un empresario y un trabajador dependiente con igual nivel de renta, lo que da cuenta de un sacrificio de la equidad horizontal del sistema tributario en búsqueda de una mayor eficiencia.

No obstante lo anterior, como el tratamiento preferencial a las rentas empresariales no es una rebaja de impuestos sino sólo una postergación de ellos, cabría esperar que la diferencia de tasas medias se revirtiera en algunos años, cuando los retiros y dividendos superen a las utilidades devengadas. En la práctica, esta situación no ha ocurrido. La tabla 4.6 ayuda a entender por qué: anualmente las empresas, en promedio, no distribuyen más allá del equivalente a un tercio de las utilidades devengadas en el mismo año, entendiéndose por utilidades distribuidas aquellas que llegan a manos de personas naturales, para su consumo, o que son remesadas al exterior.

TABLA 4.3
IMPUESTOS PAGADOS POR LAS RENTAS DEL CAPITAL

	2004	2005	2006
Primera Categoría			
Utilidad Tributaria (1)	7 695 713	10 384 778	12 300 729
x Tasa	16,5%	17,0%	17,0%
= Impuesto antes de créditos y rebajas	1 269 793	1 765 412	2 091 124
- Créditos contra el impuesto	122 218	135 182	156 311
= Impuesto antes de rebajas	1 147 574	1 630 230	1 934 813
- Rebaja SENCE	76 258	61 092	69 754
- PPM utilidades absorbidas	239 033	155 746	167 941
- Otras rebajas	44 560	34 398	36 558
= Impuesto Neto (2)	787 723	1 378 994	1 660 560
Tasa promedio	10,2%	13,3%	13,5%
Impuesto Global Complementario			
Utilidades distribuidas	1 756 792	2 032 923	2 287 080
x Tasa media	11,5%	11,5%	11,5%
= Impuesto según tabla	202 031	233 786	263 014
- Crédito de Primera Categoría	275 212	323 993	358 149
= Impuesto Neto (3)	-73 181	-90 207	-95 135
Impuesto Adicional			
Utilidades distribuidas	876 234	793 661	1 373 199
x Tasa	35%	35%	35%
= Impuesto según tabla	306 682	277 781	480 620
- Crédito de Primera Categoría	109 709	101 634	175 848
= Impuesto Neto (4)	196 973	176 147	304 771
Total Impuestos sobre las rentas del Capital (5 = 2+3+4)	911 515	1 464 934	1 870 197
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital (5/1)	11,8%	14,1%	15,2%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

TABLA 4.4
RECAUDACIÓN POTENCIAL CON BASE DEVENGADA

	2004	2005	2006
Primera Categoría (no cambia)	787 723	1 378 994	1 660 560
Impuesto Global Complementario			
Utilidad Tributaria	5 134 689	7 468 894	7 685 959
x Tasa media	27,0%	27,0%	27,0%
= Impuesto según tabla	1 385 750	2 015 705	2 074 287
- Crédito de Primera Categoría	847 224	1 269 712	1 306 613
= Impuesto Neto (3)	538 526	745 993	767 674
Impuesto Adicional			
Utilidad Tributaria	2 561 024	2 915 884	4 614 770
x Tasa	35%	35%	35%
= Impuesto según tabla	896 358	1 020 559	1 615 169
- Crédito de Primera Categoría	422 569	495 700	784 511
= Impuesto Neto (4)	473 789	524 859	830 659
Total Impuestos sobre las rentas del Capital (5 = 2+3+4)	1 800 038	2 649 847	3 258 893
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital (5/1)	23,4%	25,5%	26,5%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionada por el SII.

TABLA 4.5
TASA MEDIA DE LA TRIBUTACIÓN EN BASE A RETIROS EN COMPARACIÓN CON LA TRIBUTACIÓN EN BASE DEVENGADA

	2004	2005	2006
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base retiros	11,80%	14,10%	15,20%
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base devengada	23,40%	25,50%	26,50%
Diferencial efectivo	11,50%	11,40%	11,30%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

TABLA 4.6
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	31,70%
2002	6 634 503	2 142 157	32,30%
2003	6 994 317	2 475 356	35,40%
2004	7 695 713	2 633 026	34,20%
2005	10 384 778	2 826 584	27,20%
2006	12 300 729	3 660 279	29,80%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

En una economía en crecimiento no es raro que permanentemente se retenga una parte de las utilidades devengadas. Sin embargo, es claro que esta situación se ve exacerbada por el beneficio tributario, cumpliendo así uno de los propósitos para los cuales fue creado, cual es estimular la retención de utilidades.

Sin embargo, el objetivo de estimular la retención de utilidades es cuestionable, puesto que tales utilidades no necesariamente se destinan a inversión productiva. En la tabla 4.7 se muestran los saldos de utilidades retenidas por sector económico. Llama la atención que más del 50% de las utilidades tributarias que históricamente se han retenido están acumuladas en empresas cuyo giro es el de sociedades de inversión. Estas cifras permiten concluir que el tratamiento preferencial a las rentas empresariales ha estimulado principalmente el ahorro dentro de las empresas, más que la inversión productiva.

TABLA 4.7
DATOS DEL FUT SEGÚN SECTOR ECONÓMICO DE LAS EMPRESAS AL 2006
(Cifras en millones de dólares)

	Industria	Comercio	Soc. de Inversión	Otros	Total
Número de Empresas	44 487	233 868	30 801	175 047	484 203
+ Saldo Inicial Neto	10 003	6 812	15 168	-4 710	27 273
Saldo positivo	13 624	11 366	25 016	31 806	81 812
Saldo negativo	3 621	4 554	9 848	36 516	54 538
+ Entradas	4 475	3 906	11 005	18 288	37 674
Utilidad tributaria	3 522	3 285	1 542	14 134	22 484
Reinversiones art. 14	28	23	772	247	1 069
Dividendos y retiros recibidos	773	444	8 104	3 021	12 341
Otros	152	154	587	887	1 780
- Salidas	3 718	3 195	7 212	14 876	29 001
Pérdida tributaria	533	673	1 829	1 873	4 907
Distribuciones	2 417	1 983	4 988	11 016	20 404
Otras	768	539	395	1 987	3 689
= Saldo Final Neto	10 760	7 524	18 961	-1 298	35 946
Saldo positivo	14 352	12 343	29 403	36 229	92 326
Saldo negativo	3 592	4 819	10 442	37 527	56 379
Salidas / Entradas	0,83	0,82	0,66	0,81	0,77

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

4.3.2. La unidad de tributación

Un elemento que incide en la equidad del Impuesto a la Renta, y al que en general se le ha prestado poca atención, es el de la unidad de tributación, vale decir, el conjunto de rentas sobre el que se aplican los impuestos. En Chile, al igual que en prácticamente toda América Latina y gran parte del mundo, la unidad de tributación son los individuos. En otros lugares se acepta como unidad de tributación al matrimonio o incluso al grupo familiar.

La importancia de la unidad de tributación, en relación con la equidad, surge con la aplicación de impuestos progresivos. Cuando el impuesto se aplica sobre los individuos, es posible que dos familias con igual número de integrantes e igual ingreso familiar paguen distinto impuesto. En efecto, si en una

de las familias todo el ingreso lo recibe uno de los cónyuges, mientras que en la otra cada uno recibe la mitad, la primera familia soportará una carga tributaria mayor.

Por otro lado, la declaración individual fomenta ciertas figuras de elusión tributaria, que buscan fraccionar las rentas entre todos los miembros de un grupo familiar, para así reducir la carga tributaria conjunta.

La alternativa de la declaración individual es más sencilla y más fácil de controlar. Sin embargo, las herramientas tecnológicas actualmente disponibles facilitarían mucho la labor de administrar y cumplir con declaraciones conjuntas. Si esta alternativa significa mejoras en términos de equidad y eliminación de espacios de elusión, bien valdría la pena estudiar su implementación.

4.3.3. El período de tributación

Otro elemento que reduce la equidad en el Impuesto a la Renta chileno es la aplicación de distintos períodos de tributación, dependiendo del tipo de renta que se perciba. En efecto, para las rentas del trabajo dependiente el período de tributación es el mes; para las rentas de las empresas el período de tributación es prácticamente todo el ciclo de vida de la empresa, puesto que el tratamiento dado a las pérdidas permite recuperar en cualquier momento el impuesto en exceso pagado en períodos anteriores, al tiempo que los propietarios pueden administrar los retiros, que son la base de su tributación personal; y para las demás rentas es el año calendario.

La incidencia del período de tributación sobre la equidad se produce por la aplicación de un impuesto progresivo. Cuando las rentas son variables, mientras menor sea el período de tributación mayor será la carga tributaria soportada. En ese sentido, el actual esquema también beneficia a las rentas empresariales y perjudica a las del trabajo dependiente. A modo de ejemplo, si una persona recibe una renta del trabajo suficientemente alta durante un mes, pagará impuesto en ese período, aun cuando el resto del año quede cesante y su renta anual no supere el tramo exento.

Para avanzar en la solución de este problema existen al menos dos caminos. El primero, es dar a las rentas del trabajo el mismo tratamiento que a las rentas empresariales, permitiendo que los trabajadores lleven contabilidad completa por sus rentas y tributen anualmente por los retiros, tal como si fuesen una empresa cuyo capital es el conocimiento o las habilidades. El segundo, es permitir que los trabajadores dependientes puedan hacer una reliquidación anual de sus rentas, para acceder a la devolución del impuesto pagado en exceso.

4.3.4. Rentas exentas e ingresos no renta

La existencia de rentas exentas merma la recaudación tributaria por dos vías. La primera, es la recaudación que se deja de percibir al no incorporar esas rentas en la base gravable. La segunda, es por la creación de un incentivo a transformar, de manera legal o ilegal, las rentas afectas en rentas exentas.

Un caso especialmente importante es el de las ganancias de capital en bienes raíces, las que no se consideran renta, salvo cuando son obtenidas por una empresa que lleva contabilidad completa. Evidentemente, hay enormes ganancias por este concepto que no están tributando, afectando fuertemente la equidad, puesto que este tipo de rentas se concentran principalmente en los grupos de altos ingresos.

Peor aún, estos activos suelen ser utilizados por las empresas como una forma de distribuir utilidades a los dueños, eludiendo el pago de impuestos personales.

4.3.5. Regímenes simplificados de tributación

En la sección 4.2.2 se describieron los distintos regímenes tributarios simplificados a los que pueden optar las empresas. Desde el punto de vista de la equidad, se debe notar que algunos de ellos, como el régimen de contabilidad simplificada del artículo 14 ter y los regímenes para pequeños contribuyentes del artículo 22, cumplen efectivamente el rol de reducir los costos de cumplimiento que demanda el régimen general, sin conceder necesariamente alivios en la tributación directa. Otros en cambio, como

los regímenes de renta presunta y el régimen simplificado del artículo 14 bis, no sólo reducen los costos de cumplimiento, sino que además reducen la carga tributaria directa de quienes se encuentran acogidos a ellos, afectando negativamente la equidad.

Felizmente, el acceso a los regímenes de renta presunta se ha ido limitando a través del tiempo, concentrándose en los contribuyentes de menor tamaño. La excepción es el transporte de pasajeros, en donde no existe límite de tamaño para acceder, excluyéndose sólo a las sociedades anónimas. Por otro lado, es conocida la práctica de algunas empresas de mayor tamaño que crean sociedades que califican en los regímenes de renta presunta, con el propósito de transferir rentas desde el régimen general hacia el presunto.

V. Evasión en el impuesto a la renta

La evasión es una de las principales fuentes de inequidad de los sistemas tributarios. En efecto, la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que, con igual capacidad de pago, deciden cumplir sus obligaciones tributarias. Pero la evasión también puede reducir la equidad vertical, sobretodo en los impuestos progresivos a la renta, pues los estímulos a evadir serán mayores mientras más altas sean las tasas impositivas soportadas. A ello se agrega que las personas de mayores recursos pueden acceder con mayor facilidad a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento.

Una primera forma de aproximarse al impacto efectivo de la evasión sobre la equidad es contando con estimaciones de su magnitud. En este capítulo se muestran las estimaciones de evasión realizadas para el Impuesto a la Renta de las Empresas (IPCA) y los impuestos personales a la renta (ISC e IGC).

5.1. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas

Metodología:

La estimación que se muestra a continuación se basa en la metodología desarrollada por Jorratt y Serra (1999). De acuerdo a ésta, la base imponible teórica del impuesto se puede estimar de la siguiente manera:

$$BI = EE + IN + TI - RE - RP - (DT - D) - DON + CM + PT - PEA + GC$$

Donde:

- EE: Excedente de explotación neto
- IN: Intereses netos (recibidos menos pagados)
- RT: Rentas de la tierra netas (percibidas menos pagadas)
- RE: Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas
- RP: Excedente de explotación de actividades con renta presunta
- DT: Depreciación tributaria
- D: Depreciación Financiera
- DON: Donaciones aceptadas como gastos
- CM: Ajuste por corrección monetaria y diferencias de cambio
- PT: Pérdidas tributarias del ejercicio
- PEA: Pérdidas de ejercicios anteriores
- GC: Ganancias de capital afectas

La fórmula anterior incorpora dos cambios en relación con la original. La primera, es la adición de los intereses netos y las rentas de la tierra netas, las cuales no forman parte del excedente de explotación en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993. La segunda, es la incorporación de las diferencias por depreciación, las que en el trabajo antes citado se omitieron por considerarlas poco significativas. Sin embargo, según las estimaciones de los informes de Gasto Tributario, que se comenzaron a publicar en 2003, estas diferencias son de una magnitud considerable, por lo que corresponde agregarlas a la estimación.

A continuación se describe cómo se incorporaron las distintas variables en la estimación de la base imponible potencial.

Excedente de explotación neto

Se obtiene directamente de las estadísticas de cuentas nacionales, de las tablas “Cuentas corrientes y de acumulación” de cada año. En estas tablas esta variable se presenta desagregada en Ingreso Mixto, referida a empresas individuales en donde no es posible distinguir claramente entre ingresos del trabajo y utilidades, y Excedente de Explotación propiamente tal.

Intereses netos

Los intereses pagados y recibidos están disponibles en las estadísticas de cuentas nacionales, en las cuentas de asignación primaria del ingreso. Se consideran los intereses recibidos y pagados por las sociedades financieras y no financieras.

Rentas de la tierra netas

Las rentas de la tierra se refieren a los enriquecimientos, o pérdidas, derivados de la explotación de la tierra y del subsuelo. Al igual que los intereses, se obtienen de las cuentas de asignación primaria del ingreso, considerando sociedades financieras y no financieras.

Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas

Las principales actividades exentas del impuesto de Primera Categoría son la propiedad de la vivienda, los servicios profesionales y las utilidades de empresas instaladas en zonas con franquicias regionales. El excedente de explotación del sector propiedad de vivienda se obtiene directamente de las Cuentas Nacionales. El sector propiedad de vivienda comprende tanto el arriendo de viviendas como la imputación por el uso de las viviendas propias. En Chile, la mayor parte de las rentas de arriendo de vivienda están exentas del impuesto, en tanto que no se presume renta por el uso de las viviendas

propias. Por lo tanto, es razonable excluir del cálculo de la base imponible la totalidad del excedente de explotación asociado al sector.

Los servicios prestados por profesionales que trabajan en forma independiente, o por sociedades de profesionales, no están afectos al impuesto de primera categoría. No obstante, las rentas netas de estos profesionales están incluidas en el Excedente de Explotación, por lo cual corresponde restarlas de dicho agregado para construir la base imponible. Por ello se consideró que los ingresos netos, es decir, después de gastos, declarados como honorarios corresponden a los excedentes de explotación generados por éstos.

En cuanto a las franquicias regionales, se consideró solamente la exención a las zonas francas, por ser las de mayor costo fiscal. Las empresas beneficiadas con estas franquicias deben incorporar las utilidades exentas dentro de la base imponible del impuesto, para luego rebajar del mismo, en la forma de un crédito, el impuesto asociado a dichas utilidades exentas. Se obtuvo este crédito de las estadísticas agregadas de las declaraciones anuales del Impuesto a la Renta.

Excedente de explotación de actividades con renta presunta

La existencia de regímenes de tributación en base a rentas presuntas crea otra brecha entre el excedente de explotación del SCN y la base imponible del impuesto de primera categoría. Por lo tanto, se debe excluir del cálculo de la base imponible potencial el excedente de explotación de las empresas acogidas a renta presunta y, como contrapartida, excluir de la recaudación efectiva aquella obtenida de las mismas empresas. Como en general estos regímenes favorecen a empresas de menor tamaño, de los sectores agricultura, minería y transporte, se restó el ingreso mixto de los tres sectores. Este dato está disponible en Cuentas Nacionales sólo para el año 2003. Para los demás años se proyectó según la variación del excedente de explotación sectorial total.

Diferencias temporales por depreciación

El concepto de excedente de explotación neto considera la deducción de la depreciación económica de los activos fijos, medida por la variable Consumo de Capital Fijo. Esta magnitud difiere de la depreciación que se aplica para el cálculo de la base imponible del impuesto, pues la Ley de Impuesto a la Renta admite un mecanismo de depreciación acelerada, cuyo objetivo es incentivar la inversión. Asimismo, hay otras diferencias temporales entre los criterios de la contabilidad financiera, recogidos en el excedente de explotación, y los criterios de la contabilidad tributaria, como por ejemplo, el tratamiento de los contratos de leasing y la amortización de los activos intangibles. Se obtuvo las diferencias temporales entre contabilidad financiera y tributaria para las sociedades anónimas abiertas, a partir de los estados financieros presentados a la Superintendencia de Valores y Seguros, cifra que luego fue proyectada al universo de empresas, en proporción al volumen de activos informados en las declaraciones tributarias. Este monto fue descontado de la base imponible teórica.

Donaciones aceptadas como gastos

Se usan los gastos efectivos por donaciones, obtenidos de las estadísticas agregadas de las declaraciones anuales del Impuesto a la Renta. Se incorporan las donaciones a universidades, educacionales, culturales, para fines sociales y deportivas.

Ajuste por corrección monetaria y diferencias de cambio

El excedente de explotación de Cuentas Nacionales no incorpora corrección monetaria ni diferencias de cambios, como sí lo hace la base imponible del impuesto. Para ajustar por ambos conceptos se adicionó a la base imponible potencial los valores efectivos de la corrección monetaria y las diferencias de cambio de las sociedades anónimas abiertas y las instituciones financieras, informados en sus estados financieros públicos.

Pérdidas de ejercicios anteriores y pérdida tributaria del ejercicio

No existe una fuente que permita estimar las pérdidas teóricas, por lo que se usaron datos efectivos, obtenidos de estadísticas agregadas de las declaraciones anuales del Impuesto a la Renta. Al usar datos efectivos se omite de la estimación la evasión eventual por sobredeclaración de pérdidas.

Ganancias de capital

Se omitió por falta de información. En todo caso, en el trabajo de Jorratt y Serra (1999), en donde se estimó a partir de información puntual proporcionada por el SII, este ítem no superaba el 0,15% de la base imponible teórica.

Resultados:

En la tabla 5.1 se muestra el cálculo de la base imponible teórica, detallando el valor de cada componente señalada anteriormente. Se han definido tres indicadores de tasas de evasión, los que se muestran en las tablas 5.2, 5.3 y 5.4. El primer indicador corresponde a la diferencia entre las bases imponibles teórica y efectiva, dividida por la teórica. El segundo indicador se define como la diferencia entre los resultados tributarios teórico y efectivo (antes del ajuste por pérdidas), dividida por el resultado tributario teórico. Por último, el tercer indicador se calcula como la diferencia entre la recaudación tributaria teórica y efectiva, dividida por la recaudación tributaria teórica.

TABLA 5.1
ESTIMACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE TEÓRICA DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA
(Millones de pesos de cada año)

	2003	2004	2005	2006
1. Utilidad financiera estimada	18 123 989	22 518 415	27 288 219	35 046 015
Excedente de explotación neto	13 317 413	17 083 720	21 271 332	28 452 769
Ingreso mixto	4 049 623	4 560 931	4 776 807	5 020 671
Intereses recibidos	5 613 767	5 610 138	6 849 189	8 468 315
Intereses pagados	-4 833 717	-4 729 694	-5 604 647	-6 856 537
Rentas de la tierra	-23 097	-6 680	-4 461	-39 203
2. Excedente de explotación de actividades no afectas	3 177 286	3 346 733	3 594 676	3 898 199
Propiedad de vivienda, DFL 2 y arriendos	1 175 153	1 178 146	1 238 926	1 302 079
Profesionales independientes	1 945 312	2 124 360	2 296 219	2 447 734
Franquicias regionales	56 821	44 228	59 532	148 386
3. Excedente de explotación de entidades con renta presunta	820 364	912 031	959 651	980 817
Agricultura	164 617	162 910	182 093	184 693
Pequeña y mediana minería	7 371	13 969	19 998	34 425
Transporte	648 377	735 151	757 560	761 698
4. Diferencias temporales entre contabilidad tributaria y financiera	780 566	1 851 388	1 451 549	-3 265 467
5. Donaciones aceptadas como gasto	16 541	17 564	15 338	16 431
6. Corrección monetaria y diferencias de cambio	884 704	230 763	210 429	-160 089
7. Resultado tributario teórico del ejercicio (1 - (2+3+4+5) + 6)	14 213 937	16 621 462	21 477 434	33 255 946
8. Ajuste por pérdidas	1 311 065	1 716 490	2 192 612	3 026 588
Pérdidas de ejercicios anteriores	26 141 290	25 798 048	28 354 509	19 259 982
Pérdidas del ejercicio	27 452 354	27 514 538	30 547 120	22 286 570
9. Base Imponible Teórica (7+8)	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534

Fuente: Elaboración propia.

Cualquiera sea el índice de evasión que se mire, los resultados muestran una tasa de evasión en torno al 50% en 2003, que desciende a niveles en torno al 30% en los años siguientes.

Se debe tener presente que los métodos del potencial teórico basados en cuentas nacionales entregan una buena estimación de la evolución de la tasa de evasión, aunque no necesariamente del valor absoluto de la misma. Esto es así especialmente en la aplicación al impuesto a la renta de las empresas, por cuanto la variable macroeconómica básica, que es el excedente de explotación, es una variable residual dentro de las estimaciones de Cuentas Nacionales, lo que la hace menos precisa.

TABLA 5.2
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 1)
(Millones de pesos de cada año)

	2003	2004	2005	2006
Base Imponible Teórica	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534
Base Imponible Efectiva	8 338 156	13 212 743	16 736 106	26 404 591
Diferencia	7 186 846	5 125 208	6 933 939	9 877 943
Tasa Evasión 1	46%	28%	29%	27%

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5.3
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 2)
(Millones de pesos de cada año)

	2003	2004	2005	2006
Resultado Tributario Teórico	14 213 937	16 621 462	21 477 434	33 255 946
Base Imponible Efectiva	8 338 156	13 212 743	16 736 106	26 404 591
+ Pérdidas Ejercicios Anteriores	26 141 290	25 798 048	28 354 509	19 259 982
- Pérdidas del Ejercicio	27 452 354	27 514 538	30 547 120	22 286 570
Resultado Tributario Efectivo	7 027 091	11 496 253	14 543 495	23 378 003
Diferencia	7 186 846	5 125 208	6 933 939	9 877 943
Tasa Evasión 2	51%	31%	32%	30%

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5.4
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 3)
(Millones de pesos de cada año)

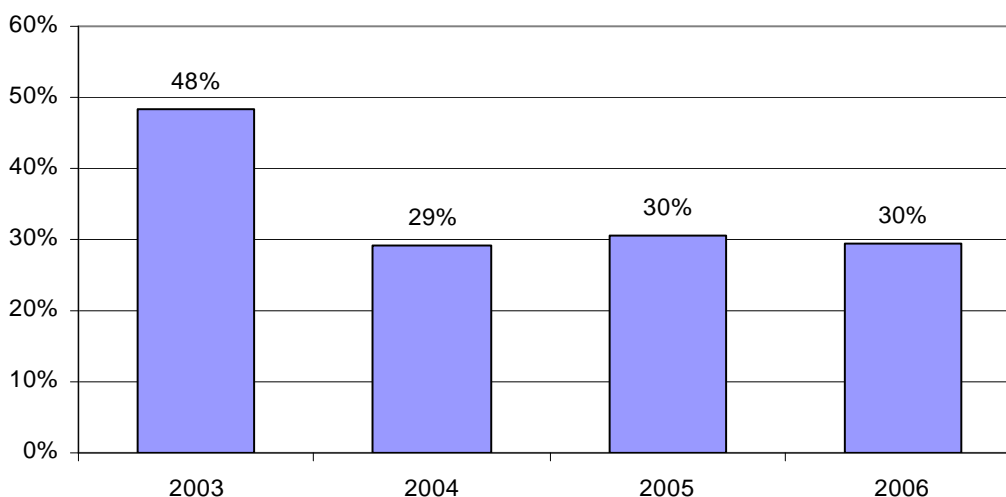
	2003	2004	2005	2006
Base Imponible Teórica	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534
Tasa	16,50%	17,00%	17,00%	17,00%
Impuesto Primera Categoría antes de créditos	2 561 625	3 117 452	4 023 908	6 168 031
Créditos efectivos	-110 776	-123 706	-151 096	-488 123
Recaudación Teórica	2 450 850	2 993 746	3 872 812	5 679 907
Recaudación Efectiva	1 265 020	2 122 461	2 694 042	4 000 657
Evasión	1 185 830	871 285	1 178 770	1 679 250
Tasa Evasión 3	48%	29%	30%	30%

Fuente: Elaboración propia.

Una pregunta interesante de responder es qué efecto ha tenido sobre la tasa de evasión el fuerte incremento en el pago de impuestos de la minería del cobre, experimentado a partir del año 2004. Hay que tener en cuenta que las grandes mineras de cobre, que normalmente no evaden, han contribuido a

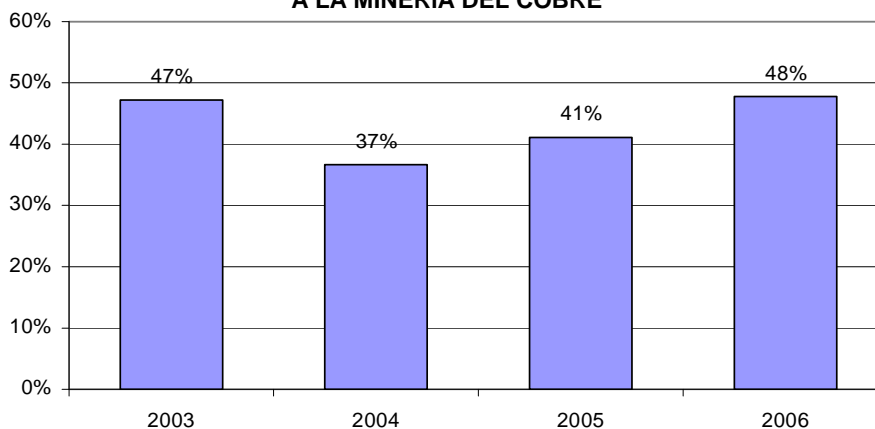
incrementar de manera importante la recaudación potencial y efectiva del impuesto. Para ello, se hizo el ejercicio de excluir, tanto de la recaudación teórica como de la potencial, el aporte de este sector, tanto de las grandes empresas privadas como de la empresa estatal CODELCO. El impacto en la tasa de evasión se muestra en los gráficos 5.1 y 5.2. Se puede ver que una parte de la reducción de la tasa de evasión entre 2003 y 2004, así como la mantención de la tasa en niveles de 30% en los años siguientes, se debe al mayor aporte de CODELCO y las grandes mineras privadas y no se explica sólo por el desempeño de la Administración Tributaria. De hecho, de no ser por los mayores precios del cobre de los años recientes, la tasa de evasión habría experimentado un aumento a partir de 2004.

GRÁFICO 5.1
TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5.2
TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS EXCLUYENDO A LA MINERÍA DEL COBRE



Fuente: Elaboración propia.

5.2. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta personal

El método más adecuado para medir la evasión en un impuesto de tasas progresivas, como el impuesto a la renta personal, es el “Método del Potencial Teórico a partir de Encuestas de Ingresos”. La recaudación potencial se estima a través de encuestas de presupuestos familiares u otras similares, que permiten

descomponer la base imponible teórica en tramos de rentas, cosa que no es posible hacer con los agregados de Cuentas Nacionales.

Para el caso de Chile, se utilizó la información de ingresos registrada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2003. Esta encuesta considera una muestra de 272 mil personas, pertenecientes a 68.150 hogares. Fue levantada entre el 8 de noviembre y el 20 de diciembre de 2003 y tiene representatividad nacional, regional y por zonas (urbana y rural).

Metodología:

La primera etapa en la metodología de estimación debe ser el ajuste de los ingresos de la encuesta, pues está comprobado que en las encuestas de hogares existe una significativa subdeclaración de los ingresos familiares⁵, así como también un porcentaje de no respuesta para los distintos tipos de ingresos.

Felizmente, las variables de ingreso de la encuesta CASEN han sido previamente sometidas a procedimientos de ajuste, tanto por no respuesta como por subdeclaración, lo que hace posible trabajar directamente con la base de datos disponible para el público.

De todas formas, conviene explicar en qué consisten ambos tipos de ajuste. En la corrección por no respuesta, se ajustan tres corrientes de ingresos: personas que se declaran ocupadas y no informan su ingreso; personas que se declaran pensionadas y no informan el monto de la pensión; y hogares propietarios de la vivienda y que no reportan arriendo imputado. En general, el ajuste consiste en imputar a cada una de estas personas u hogares el ingreso promedio de las personas de similar nivel de ingresos que sí presentaron respuestas.

Por su parte, en el ajuste por subdeclaración de ingresos, se imputa a cada tipo de ingreso la discrepancia porcentual entre el monto global registrado en la encuesta y su equivalente en cuentas nacionales⁶.

El segundo paso en la metodología es la estimación de la base imponible de cada individuo a partir de las variables de ingreso de la encuesta. La variable de la encuesta CASEN que más se aproxima a la renta tributable es el ingreso autónomo, que incorpora los ingresos líquidos (después de impuestos y cotizaciones sociales) del trabajo dependiente; los ingresos del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios; las ganancias de capital realizadas; los ingresos por arriendos de bienes raíces; los retiros de utilidades; los dividendos de acciones; las pensiones y jubilaciones; el cobro de seguros de desempleo; las pensiones asistenciales; el autoconsumo; el autosuministro; el valor locativo; y las donaciones recibidas.

Posteriormente, del ingreso autónomo se dedujeron los siguientes ingresos: el autoconsumo, el autosuministro y el valor locativo, que no son tributables; y las rentas de arrendamiento de bienes raíces, que mayoritariamente se encuentran exentas del impuesto. A su vez, se restó de los ingresos por honorarios el gasto presunto admitido para fines tributarios, equivalente al valor mínimo entre el 30% de los ingresos y 15 UTA⁷; y para los trabajadores dependientes, las rentas de intereses y dividendos que no excedieran de 20 UTM⁸, por encontrarse exentas del impuesto.

Existen algunas concesiones tributarias, mencionadas en el capítulo anterior, cuyo monto no guarda relación con ninguna de las variables disponibles en la encuesta, pero que deben ser consideradas, por cuanto pueden afectar significativamente el monto de los impuestos pagados. En estos casos, se hizo una imputación de los montos efectivos, obtenidos del Informe Anual de Gastos Tributarios, elaborado por el SII. En el informe del año 2004, que muestra los gastos tributarios asociados a las rentas percibidas en el año 2003, existe una desagregación a nivel de centiles, la que fue utilizada para imputar el valor de las

⁵ La excepción es el valor asignado al uso de la vivienda propia, que presenta un ostensible grado de sobreestimación (Feres (2007), por lo que es ajustado a la baja para hacerlo coincidir con las cifras de Cuentas Nacionales.

⁶ La explicación más detallada de la metodología de ajuste se encuentra en Feres (2007).

⁷ 15 Unidades Tributarias Anuales, equivalentes a US\$12.000, aproximadamente. En rigor, puede haber un gasto efectivo asociado a estas rentas, que haya sido deducido por el encuestado al momento de entregar la información de sus ingresos. Sin embargo, mayoritariamente las personas que optan por rebajar gastos presuntos son aquellas que no tienen gastos efectivos o cuyo monto es irrelevante.

⁸ 20 Unidades Tributarias Mensuales, equivalentes a US\$1.400, aproximadamente.

franquicias según los estratos de ingresos. Las franquicias consideradas en este procedimiento fueron las deducciones por Ahorro Provisional Voluntario (APV); las deducciones de intereses de créditos hipotecarios; la deducción de los dividendos de créditos hipotecarios para viviendas DFL 2 adquiridas en los años 1998 y 1999; el crédito por ahorro neto positivo, del artículo 57 bis; y la deducción del 20% de las inversiones en acciones de pago (ex artículo 57 bis).

Para asegurar concordancia entre los estratos de ingreso de la encuesta CASEN y aquellos del informe de gasto tributario, se creó una variable de ingreso auxiliar similar a la utilizada en dicho informe, y se procedió a ordenar a los individuos de la encuesta de menor a mayor ingreso auxiliar. Posteriormente, se asignó cada gasto tributario de manera aleatoria a los individuos de cada centil de renta.

Con el mismo método anterior, se imputó a cada hogar de la encuesta CASEN el Impuesto a la Renta efectivo, paso necesario para transformar los ingresos de la encuesta CASEN en ingresos brutos.

Sobre la base tributaria resultante, neta de las deducciones por gastos tributarios y antes de impuestos, se aplicó la escala de tasas. Luego, del impuesto así determinado, se restó el crédito por ahorro neto positivo, obteniendo de esta manera el Impuesto a la Renta de cada individuo.

Luego, los resultados se expanden al universo, usando para ello los factores de expansión individuales provistos en la encuesta, obteniéndose de esta manera la recaudación teórica del impuesto, la que es entonces comparada con la recaudación efectiva, determinándose el monto y la tasa de evasión.

Resultados:

En la tabla 5.5 se muestran los resultados de la estimación, según los cuales la evasión de los impuestos personales a la renta fue de un 46% en el año 2003. En la misma tabla se muestra también que el número de contribuyentes registrados en las bases de datos tributarias es un 19% inferior al número de personas que perciben rentas tributables, mientras que la base imponible efectiva es un 30% inferior a la base imponible teórica.

TABLA 5.5
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN LOS IMPUESTOS PERSONALES – AÑO 2003

	Teórico	Efectivo	Brecha	
			Monto	Porcentaje
Número de Contribuyentes	6 826 593	5 498 536	1 328 057	19
Base Imponible (millones de pesos)	26 229 067	18 359 197	7 869 870	30
Recaudación (millones de pesos)	1 689 473	912 053	777 421	46

Fuente: Elaboración propia.

Un dato relevante para entender esta alta cifra de evasión es que el 91,7% de la subdeclaración de ingresos se produce en las rentas empresariales –retiros de utilidades y dividendos– mientras que en el resto de las rentas la subdeclaración es de sólo un 8.3% (ver tabla 5.6). Esta situación se explica, en parte, por las mayores posibilidades de evadir que existen para las rentas empresariales, en contraposición con las rentas del trabajo, las que están sujetas a retención del impuesto por parte del pagador de la renta. Pero también puede ser reflejo de la elusión o planificación tributaria, que es indistinguible de la evasión con el método empleado. En efecto, muchos empresarios reciben los retiros o dividendos en las denominadas sociedades de inversión, con el fin de postergar el pago de los impuestos personales. Es posible que al responder la encuesta estas personas hayan reportado tales rentas como parte de sus ingresos por concepto de retiros o dividendos, a pesar que desde el punto de vista tributario son rentas de una sociedad y por lo tanto no quedan afectas a los impuestos personales.

TABLA 5.6
BRECHA DE BASE IMPONIBLE POR TIPO DE RENTA – AÑO 2003

	Teórico	Efectivo	Brecha	Porcentaje de la Brecha Total
Retiros y dividendos	8 677 726	1 463 427	7 214 298	91,7
Otras rentas	17 551 342	16 895 770	655 572	8,3
Total rentas	26 229 067	18 359 197	7 869 870	100

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 5.7 se muestra la brecha de base imponible y recaudación por decil de ingresos. Cabe destacar que la distribución del ingreso y amplitud del tramo exento determinan que sólo los deciles 9 y 10 queden afectos al impuesto personal a la renta. La tasa de evasión del decil 9 es de un 6%, mientras que la del decil 10 alcanza al 47%. La brecha de base imponible se produce en todos los deciles de ingreso, incluso en los que no quedan afectos al impuesto. Esto se explica en parte por los trabajadores informales, cuya información no es reportada al SII. Esta idea se corrobora en la tabla 5.8, en que se muestra la brecha de contribuyentes por tramo de renta. En efecto, más del 90% de la brecha se produce en el tramo exento. Pero también se aprecia que en el tramo superior sólo aparece declarando la tercera parte de los que debieran estar ahí, según los datos de la encuesta CASEN.

TABLA 5.7
BRECHA DE BASE IMPONIBLE Y RECAUDACIÓN POR DECIL DE INGRESOS – AÑO 2003

Decil de Ingresos	Base Imponible				Recaudación			
	Teórica (mm\$)	Efectiva (mm\$)	Brecha (mm\$)	Brecha (%)	Teórica (mm\$)	Efectiva (mm\$)	Brecha (mm\$)	Brecha (%)
1	369 375	27 598	341 777	93	0	0	0	-
2	666 300	143 396	522 904	78	0	0	0	-
3	836 170	348 834	487 336	58	0	0	0	-
4	981 470	494 509	486 961	50	0	0	0	-
5	1 195 760	638 279	557 482	47	0	0	0	-
6	1 475 566	921 676	553 889	38	0	0	0	-
7	1 832 874	1 335 216	497 659	27	0	0	0	-
8	2 490 181	1 962 554	527 627	21	0	0	0	-
9	3 705 431	3 110 707	594 724	16	25 819	24 383	1 436	6
10	12 675 941	9 376 428	3 299 513	26	1 663 646	887 670	775 976	47
Total	26 229 067	18 359 197	7 869 870	30	1 689 465	912 053	777 412	46

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5.8
BRECHA DE NÚMEROS DE CONTRIBUYENTES POR TRAMO DE RENTA AÑO 2003

Tramo	Teórico	Efectivo	Diferencia	
			Número	Porcentaje
0%	5 676 577	4 517 001	1 159 576	20
5%	790 646	642 868	147 778	19
10%	185 010	181 724	3 286	2
15%	63 688	73 302	-9 614	-15
25%	33 523	37 470	-3 947	-12
32%	18 969	25 065	-6 096	-32
37%	25 919	9 586	16 333	63
40%	32 261	11 520	20 741	64
Total	6 826 593	5 498 536	1 328 057	19

Fuente: Elaboración propia.

VI. Resumen y recomendaciones

6.1. Resumen

El sistema tributario chileno

En Chile, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público, aportando en promedio un 73,6% durante el período 1990–2006. Por su parte, la carga tributaria del Gobierno General ha sido bastante estable en los últimos veinte años, oscilando entre un 17% y 18% del PIB.

En términos de la estructura tributaria, se observa una marcada concentración en los impuestos indirectos, los que en el subperíodo 1999–2006 aportaron en promedio un 64% de la recaudación del Gobierno General, contra un 36% de los directos. Esta tendencia cambia en el último año, en donde los indirectos representan un 55,6% de la recaudación contra un 44,4% de los directos, lo cual es consecuencia de los elevados precios del cobre que ha determinado un mayor pago de impuesto a la renta de las mineras privadas.

Los estudios recientes de incidencia distributiva del sistema tributario muestran que la estructura tributaria es levemente regresiva, predominando un IVA regresivo que es parcialmente compensado con un impuesto a la renta progresivo.

Los impuestos al patrimonio:

Son dos los impuestos al patrimonio en la estructura tributaria: el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, y el Impuesto Territorial. Ambos tienen un diseño progresivo. Sin embargo, como su aporte a la recaudación es moderado –0,2% y 3,2% de la recaudación total, respectivamente– el impacto redistributivo es escaso.

Además de la progresividad, el Impuesto Territorial tiene otras dos características distintivas: una amplia base imponible exenta y un alto costo de administración. Respecto de la primera, las estadísticas muestran que el 66% de los predios se encuentran completamente exentos del tributo, en tanto que el 50% del avalúo total de los predios es avalúo exento del impuesto. En cuanto al costo de administración, se estima una recaudación por funcionario de \$1,7 miles de millones, comparado con una de \$4,3 miles de millones para los demás impuestos; desde otra perspectiva, para recaudar \$100 de impuesto territorial el SII debe gastar \$1,4, mientras que para los demás impuestos se gastan sólo \$0,6.

El impuesto a la renta:

El Impuesto a la Renta chileno descansa sobre tres principios básicos: (i) los sujetos de la tributación deben ser las personas naturales; (ii) la base imponible debe ser la renta global; y (iii) el impuesto debe ser progresivo. El primero busca eficiencia, el segundo equidad horizontal y el tercero, equidad vertical.

La política tributaria, en lo que respecta al diseño del Impuesto a la Renta, ha privilegiado la eficiencia por sobre los demás atributos deseables. Se ha intentado que el impuesto afecte lo menos posible las decisiones de ahorro e inversión, aproximando la base imponible a una base consumo. En el camino, ha sido necesario, por cierto, sacrificar los atributos de equidad y simplicidad.

Algunos ejemplos de lo anterior son: la tributación de las rentas empresariales en base a retiros; el régimen de depreciación acelerada; el crédito de activos fijos; la deducción por ahorro previsional voluntario; el incentivo al ahorro del artículo 57 bis; y las exenciones sobre las ganancias de capital.

El principal aspecto que afecta la equidad del Impuesto a la Renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas empresariales, al tributar sobre la base de retiros en vez de base devengada, lo que provoca una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo, las que tributan en base devengada. Se muestra que en el año 2006 las rentas empresariales pagaron un impuesto promedio de 15,2% –aún sin considerar los beneficios tributarios que reducen la base imponible, como la depreciación acelerada– en tanto que de haber tributado sobre base devengada habrían soportado una carga de 26,5%.

Este particular sistema de tributación estimula algunas formas de evasión y elusión, que intensifican los efectos sobre la equidad. Prueba de ello es que más del 50% de las utilidades tributarias que históricamente se han retenido en las empresas están acumuladas en las denominadas sociedades de inversión, cuyo fin principal es justamente acumular rentas empresariales para postergar la tributación con los impuestos personales.

Otras características del impuesto que afectan la equidad son:

- La unidad de tributación, que considera a los individuos en vez de los hogares, lo que con tasas marginales elevadas produce asimetrías entre los hogares de distinta composición y estimula el fraccionamiento de rentas para bajar la tributación.
- El distinto período de tributación para las rentas del trabajo dependiente (mes), para las rentas empresariales (el ciclo de vida) y para las demás rentas (el año calendario).
- Las rentas exentas y los ingresos no constitutivos de renta, en particular, la exención de las ganancias de capital de los bienes raíces y algunas rentas de arrendamiento. Estas exenciones favorecen más a los percentiles de mayores ingresos. Pero además, las exenciones facilitan la elusión tributaria, mediante la transformación de las rentas afectas en rentas exentas.

- Los regímenes simplificados de tributación para empresas que reducen la tributación, en particular, los regímenes de renta presunta y el régimen simplificado del artículo 14 bis.

La evasión en el impuesto a la renta:

Las estimaciones de evasión en el Impuesto a la Renta arrojan como resultado una evasión en torno al 30% en el impuesto a las empresas y una evasión de aproximadamente 46%, para el año 2003, en los impuestos personales. Respecto de esta última cifra, el 92% de la brecha proviene de las rentas empresariales. Esta situación se explica, en parte, por las mayores posibilidades de evadir que existen para ese tipo de rentas, en contraposición con las rentas del trabajo, que están sujetas a retención. Pero también es posible que la cifra recoja parte de la elusión que se produce mediante la acumulación de utilidades en las sociedades de inversión.

6.2. Recomendaciones de política tributaria

De acuerdo con el análisis de la tributación directa efectuado en los capítulos anteriores, es claro que para una mejora sustantiva de la equidad tributaria en Chile es fundamental incrementar la tributación de las rentas del capital, aproximándola a la de las rentas del trabajo.

Se estima que una reforma en esta línea debiera mantener los tres principios básicos del Impuesto a la Renta, antes mencionados. Por otro lado, la reforma para una mayor equidad debería contemplar, como ideas matrices, la derogación de la casi totalidad de las franquicias tributarias actuales, la homogenización de la tributación de los distintos tipos de renta, un incremento moderado de la tasa del impuesto a las empresas y una reducción de las tasas marginales de los impuestos personales.

En términos más específicos, se proponen los siguientes cambios legales:

a) Cambios de tasas

- Aumentar la tasa del impuesto de Primera Categoría desde 17% a un 20% o 25%.
- Igualar la tasa marginal máxima de los impuestos personales (ISC e IGC) con la tasa de Primera Categoría.
- Aplicar la tributación personal a las rentas empresariales, IGC e IA, sobre base devengada.

La igualación de tasas más la aplicación del impuesto a las rentas empresariales sobre base devengada, permitirían una simplificación radical del Impuesto a la Renta. En efecto, sería posible suprimir el registro FUT, terminar con las presunciones de rentas personales por el uso de los activos de la empresa y simplificar la tributación especial sobre gastos rechazados. Adicionalmente, desincentivaría gran parte de las figuras de elusión y evasión observadas en el sistema actual, en particular la creación de sociedades de inversión con fines exclusivamente tributarios, tal vez la principal forma de elusión de los impuestos personales.

b) Modificaciones a los impuestos personales

- Permitir la reliquidación anual del impuesto al trabajo dependiente (ISC), transformando así el período de tributación de mensual a anual, al igual que para el resto de las rentas.
- Estudiar mecanismos de tributación familiar, que aseguren una mayor equidad en la tributación de los hogares. Un esquema interesante de explorar en este sentido es el de aplicar la escala de tasas sobre la renta per cápita del hogar, determinando el impuesto a pagar como el impuesto de la renta per cápita multiplicado por el número de integrantes del grupo familiar.
- Derogar varios de los incentivos actualmente disponibles, los que tendrían menos justificación al reducir considerablemente las tasas marginales. Por ejemplo, el incentivo al ahorro del artículo 57 bis, la deducción de intereses hipotecarios y las exenciones a las rentas de capitales mobiliarios.

c) Modificaciones a la tributación de empresas y empresarios

- Extender el régimen simplificado del artículo 14 ter a las sociedades y contribuyentes no afectos a IVA. Simultáneamente, derogar todos los demás regímenes de tributación simplificada, vales decir, renta presunta, artículo 14 bis y pequeños contribuyentes.
- Derogar el crédito de Primera Categoría por las contribuciones de bienes raíces, actualmente aplicable a las empresas agrícolas, constructoras y de explotación de bienes raíces.
- Derogar el crédito del 4% por compras de activo fijo
- Eliminar la amortización acelerada de los gastos de organización y puesta en marcha, admitiendo sólo su amortización normal.

d) Tributación de las ganancias de capital

- Gravar con los impuestos normales todas las ganancias de capital actualmente exentas, en particular acciones y bienes raíces.
- Para evitar los problemas de sobretributación derivados de la aplicación de impuestos progresivos sobre ganancias de capital realizadas que se han ido devengando durante muchos años, se propone el siguiente mecanismo de tributación:
 - Incorporación a la renta anual de las ganancias de capital anualizadas, es decir, la ganancia de capital total dividida por el número de años que se mantuvo el activo.
 - Luego, aplicar al resto de las ganancias de capital, la tasa media de tributación personal.
- En el caso particular de las ganancias de capital de los bienes raíces, actualmente no afectas al impuesto cuando son obtenidas por las personas naturales, se propone establecer un tramo exento, en beneficio de aquellas personas que venden su casa habitación.
- Se propone definir la ganancia de capital de los bienes raíces como la diferencia entre el precio de venta del bien raíz y su costo de adquisición previamente depreciado, ambos valores actualizados por IPC, e incorporando al costo las mejoras financiadas por el propietario, que sean normalmente valuadas por el SII. Esto último sería también un incentivo para que los propietarios soliciten el avalúo fiscal de las mejoras, mejorando de paso el rendimiento del Impuesto Territorial.

e) Tributación de las rentas de capitales mobiliarios

- Elevar de 4% a 10% el Impuesto Adicional a las remesas de intereses al exterior.
- Permitir a los cotizantes de las AFP la imputación de los créditos de Primera Categoría asociados a los dividendos percibidos por los fondos de pensiones.

f) Tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas

Se propone el siguiente esquema de tributación:

- Si el bien raíz es explotado por una persona natural que no lleva contabilidad completa, las rentas de arrendamiento estarían exentas del IPCA y afectas al IGC o IA, sobre la base de renta efectiva determinada mediante la contabilidad simplificada del artículo 14 ter.
- Si el bien raíz es explotado por una persona natural con contabilidad completa o por personas jurídicas, las rentas de arrendamiento quedarían afectas a IPCA e IGC o IA, determinadas sobre la base de contabilidad completa.
- Respecto de las viviendas acogidas al DFL 2, se propone derogar la franquicia para las viviendas DFL 2 que se construyan con posterioridad al cambio legal y por tanto se sometan al tratamiento descrito arriba.

Los cambios propuestos dotarían al Impuesto a la Renta de una mayor equidad, tanto en un sentido vertical como horizontal. Por otro lado, contribuirían a una simplificación radical del impuesto, lo que tendría un doble beneficio: una reducción importante de los costos de cumplimiento y una reducción de la evasión y la elusión. Sobre esto último, los esquemas tributarios simples dejan menos espacios para el hallazgo de resquicios legales que permitan reducir la carga tributaria transgrediendo el espíritu de la ley. Al mismo tiempo, se reducen los costos de administración, lo que posibilita destinar los recursos liberados al combate contra la evasión.

La evaluación cuantitativa de los cambios propuestos está fuera de los alcances de este estudio⁹. Sin embargo, en un estudio anterior, (Jorratt, 2003) se evaluó la aplicación de una reforma similar, con una igualación de las tasas de impuesto a las empresas y marginal máxima de las personas en un 20%, en un esquema tipo flat tax con un tramo exento amplio, combinado con la derogación masiva de incentivos tributarios. El resultado encontrado fue que el esquema propuesto permitía un aumento moderado de la recaudación y una progresión de tasas medias similar al esquema actual.

En consecuencia, es de esperar que la aplicación ya sea de un flat tax con tasa de 25% o de una escala progresiva con una tasa marginal máxima algo superior a 20%, tendría un efecto positivo sobre la progresividad de la estructura tributaria. Este efecto sería aun más positivo si la recaudación adicional derivada de la modificación del impuesto a la renta se compensara con una reducción en la tasa del IVA.

6.3. Recomendaciones de administración tributaria

Las estimaciones de evasión mostradas en el capítulo 5 muestran que aún hay bastante espacio para incrementar la recaudación y la equidad tributaria por la vía de mejorar el cumplimiento. Los cambios legales propuestos en la sección anterior tendrían un efecto positivo en este sentido, como consecuencia de la simplificación del impuesto y el cierre de varios espacios de evasión y elusión.

No obstante lo anterior, hay también otras herramientas en el ámbito de la administración tributaria que pueden ayudar a este fin. El SII ha experimentado una evidente modernización desde principios de los noventa, que ha permitido reducir la evasión en el IVA a niveles cercanos a un dígito. El logro de este objetivo se basa en una serie de estrategias complementarias, tales como la profesionalización de los recursos humanos, la incorporación de tecnologías de información en los procedimientos de fiscalización masiva, herramientas legales como los cambios de sujeto en el IVA y el aumento progresivo de la dotación. En la etapa actual, probablemente hay mucho que avanzar en la definición de estrategias de selección de contribuyentes a auditar y en la identificación de grupos de riesgo específicos. Para ello, 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 2 mil empresas grades.

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

⁹ Para ello se requiere tener acceso a las bases de datos tributarias, lo que no fue posible.

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 se parecen poco desde el punto de vista tributario. Por ejemplo, un minimarket 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 6.1
SEGMENTACIÓN POR 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: Elaboración propia.

Finalmente, una segmentación por características tributarias como la sugerida, complementada con la explotación racional de la cuantiosa información acumulada por el SII y la generación de funciones discriminantes que apoyen la selección de contribuyentes a fiscalizar, permitirían dar nuevos pasos en el control de la evasión.

Bibliografía

- Baer, K. (2006). "La Administración Tributaria en América Latina: Algunas Tendencias y Desafíos". CEPAL, Naciones Unidas.
- Bustos, A.; E. Engel y A. Galetovic, (1998). "Impuestos y Demanda por Capital en Chile, 1985-1995", www.sii.cl.
- Cantallopis, J., Jorratt, M. y Scherman, D. (2007). "Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma", Santiago.
- De Cesare, C.; J. Lazo (2007). "Impuestos a los Patrimonios en América Latina". CEPAL, Naciones Unidas.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2008). "Estadísticas de las Finanzas Públicas".
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2008). "Informe de las Finanzas Públicas".
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998). "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile".
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/e0808per.pdf
- Feres, J. (2007). "La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2006". CEPAL, Naciones Unidas.
- Hsieh, C. y Parker, J. (2006). "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom". NBER Working Paper Series.
- International Monetary Fund (2001). "Government Finance Statistics Manual".
- Jorratt, M. (2003). "Simplificación del Impuesto a la Renta: Una Propuesta para el Caso Chileno", 36° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- Jorratt, M. y Serra, P. (2000). "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile". Documentos de Trabajo N° 72, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- MIDEPLAN (2003). "Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN".
- Orrego, C. (2007). "El Impuesto Territorial en Chile. Reavalúo Urbano 2006. Recaudación y Cobranza del Impuesto". Lincoln Institute of Land Policy.

- Servicio de Impuestos Internos (2006). “Informe Anual de Gasto Tributario”
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm
- Zee, H. (1998). “Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment”. Documento de Trabajo 42, Banco Central de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), N° de venta S.09.II.G.23 (US\$10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales N° E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L.3017-P), N° de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, N° de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....