



Marzo | 238  
2014

Serie Informe

Económico

# Evaluación de Propuestas de Reforma Tributaria

Luis Felipe Lagos M.  
Francisco Klapp B.

---

ISSN 0717-1536

---

---

**Luis Felipe Lagos M.** es ingeniero comercial, licenciado en Economía y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts de la Universidad de Chicago. Macroeconomista senior del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

**Francisco Klapp B.** es ingeniero comercial y magíster en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

**Los autores agradecen los comentarios de Klaus Schmidt-Hebbel. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.**

# Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Reformas a los Impuestos Personales	8
2.1 Impuesto al Gasto	10
2.2 Impuesto Híbrido: Ingresos Devengados para Empresas y Gasto para las Personas manteniendo Recaudación Constante	24
2.3 Impuesto al Gasto: Alternativas más Simples	27
3. Reformas a los Impuestos a las Empresas	31
3.1 Sustitución de Renta Presunta y de Regímenes Especiales del Art. 14 (bis, ter y quáter) por una Exención del Impuesto de Primera Categoría...	31
3.2 Migrar del Sistema Actual en Base Devengada para la empresa y Percibida o Retirada para la Persona Natural a uno Doblemente Devengado...	34
4. Impuestos a los Alcoholes y Tabacos (ILA)	37
4.1 Alcoholes	37
4.2 Tabaco	40
5. Impuesto Específico a los Combustibles para Transporte	42
6. Impuesto a los Bienes Raíces	44
7. Eliminación de los Aranceles Aduaneros	45
8. Incentivos Tributarios a las Donaciones	46
8.1 Propuesta de Incentivos Tributarios a las Donaciones	46
8.2 Impuesto de Herencia y Transferencias	46
9. Resumen y Conclusiones	47
10. Referencias Bibliográficas	50
11. Apéndice	52



## Resumen Ejecutivo

Producto de la discusión tributaria en torno al proyecto de ley aprobado en septiembre de 2012, surgieron un sinnúmero de propuestas alternativas para modificar –en mayor o menor medida– el sistema impositivo chileno.

Este trabajo evalúa los efectos sobre la recaudación fiscal de algunas de estas propuestas, además de incluir comentarios acerca de las consecuencias sobre la eficiencia, pero sin cuantificar los efectos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento. Dado lo limitado de la información disponible, las estimaciones incluidas no consideran efectos de equilibrio general y solo en casos particulares, donde se dispone de mayores antecedentes, se utiliza un enfoque de equilibrio parcial a partir de elasticidades propias de la demanda por dichos bienes.

En cuanto a modificaciones a los impuestos personales, el objetivo central de esta investigación es evaluar una reforma que cambiaría la base de tributación desde el ingreso al gasto, el cual resulta más eficiente al incentivar el ahorro e inversión, potenciando la acumulación de capital físico y humano y, por consiguiente, el crecimiento económico. Además, se muestra cómo dicho impuesto permite superar el dilema entre eficiencia y redistribución del impuesto al ingreso. En efecto, un impuesto al gasto permite tasas marginales crecientes sin perjudicar el ahorro. No obstante, tasas más elevadas de impuestos al ingreso o al gasto afectan la decisión de trabajo v/s ocio, disminuyendo los incentivos al trabajo y estimulando la evasión. De aquí la conclusión más importante del trabajo: un impuesto con base gasto que contemple una escala de tasas progresivas a las personas podría recaudar una magnitud superior al actual impuesto al ingreso. Esto, pues la base gasto sobre la que se aplican las tasas impositivas es superior a la base ingreso actual, debido a que muchos ingresos no se consideran como imponibles.

Referente al impuesto que pagan las empresas y el momento en que los dueños o socios de las mismas pagan sus impuestos personales –al retirarse o al devengarse–, con el propósito de simplificar el sistema tributario, se contempla sustituir los regímenes de tributación especial por una exención general de impuestos a las utilidades, cuando estas sean reinvertidas, atribuibles a las ventas de las primeras 10.000 UF; ello para todas las empresas. Adicionalmente, se evalúa la alternativa que algunos han propuesto que consiste en una tributación sobre base doblemente devengada, reforma que concluimos va en el sentido opuesto de mejorar la eficiencia tributaria, y solo contribuye a aumentar la recaudación en el corto plazo. En el mediano plazo, la recaudación podría perjudicarse debido a los efectos negativos de esta reforma sobre el ahorro, al incentivar los retiros, disminuyendo la inversión y el crecimiento económico.



## Evaluación de Propuestas de Reforma Tributaria

### 1. Introducción

Este trabajo evalúa los efectos sobre la recaudación impositiva de distintas propuestas de reforma tributaria que han surgido en el último año, como resultado de la discusión que precedió al proyecto de ley que fuera aprobado en septiembre de 2012. Este, en su esencia, incrementó la tasa de impuestos a las empresas de 17% a 20% y redujo las tasas marginales de impuestos a las personas, manteniendo el tramo exento y la tasa máxima de 40%. En el análisis de las distintas propuestas solo se comenta sobre las consecuencias de estas sobre la eficiencia del sistema tributario, pero no se computan los efectos sobre ahorro, inversión y crecimiento.

El trabajo se estructura en 9 secciones independientes que evalúan de manera parcial posibles cambios al sistema tributario actual, para luego cerrar con un apartado de conclusiones.

La sección 2 se refiere particularmente a posibles modificaciones a los impuestos personales, donde el objetivo central es evaluar, desde el punto de vista de la recaudación, una reforma tributaria que cambie la base de tributación desde el ingreso al gasto. Un impuesto al gasto es más eficiente al incentivar el ahorro e inversión, potenciando la acumulación de capital físico y humano y, por consiguiente, el crecimiento económico. Además, permite superar el dilema entre eficiencia y redistribución que tiene un impuesto con base ingreso. En efecto, un impuesto al gasto permite tasas marginales crecientes, sin perjudicar el ahorro. No obstante, tasas más elevadas de impuestos al ingreso como al gasto afectan la decisión de trabajo v/s ocio, disminuyendo los incentivos al trabajo y estimulando la evasión.

Dado que este es un cambio mayor del sistema tributario, la sección 2 se cierra considerando alternativas más simples de implementar que permitan lograr aumentos de eficiencia y mayor equidad mediante una extensión de los actuales incentivos al ahorro.

La sección 3 se centra en el impuesto a las empresas y el momento –al retirarse o al devengarse– en que los dueños o socios de las mismas pagan sus impuestos personales. Así, con el propósito de simplificar el sistema tributario, se contempla sustituir los regímenes de tributación especial por una exención general de impuestos a las utilidades, cuando estas sean reinvertidas, atribuibles a las ventas de las primeras 10.000 UF. Esta exención se aplicaría a todas las empresas.

Adicionalmente, en esta misma sección se evalúa la alternativa que algunos han propuesto que consiste en una tributación sobre una base doblemente devengada. Actualmente, las empresas tributan con una tasa de 20% sobre utilidades devengadas y las personas tributan sobre los retiros con un crédito por el impuesto ya pagado por las empresas. La propuesta contempla que las personas paguen sobre las utilidades devengadas y no solo sobre retiros,

manteniendo la integración del sistema. Esta reforma va en el sentido opuesto respecto de mejorar la eficiencia tributaria y solo contribuye a aumentar la recaudación en el corto plazo. En el mediano plazo, la recaudación podría perjudicarse, debido a los efectos negativos de esta reforma sobre el ahorro, al incentivar los retiros, disminuyendo la inversión y el crecimiento económico.

En la sección 4 consideramos el uso del sistema tributario para combatir las externalidades. Cuantificamos el efecto sobre la recaudación y el consumo de una modificación en la magnitud y la base sobre la que se cobra actualmente el impuesto a los alcoholes y el tabaco. En la misma línea, en la sección 5 se discuten dos posibles modificaciones a los impuestos específicos al combustible de uso vehicular.

Posteriormente, en la sección 6, analizamos el impacto de un alza en el impuesto a los bienes raíces, mientras que en la sección 7 evaluamos la potencial disminución en recaudación de la eliminación de los aranceles aduaneros. Además, en la sección 8 comentamos brevemente el tratamiento de un impuesto a las donaciones y herencias en el marco de un sistema tributario con base gasto.

Dado lo limitado de la información disponible, la mayor parte de las estimaciones incluidas no consideran los efectos de equilibrio general sobre el comportamiento de los contribuyentes en cuanto a sus bases imponibles. En otros casos particulares, como la tributación al alcohol y el tabaco, donde se dispone de mayores antecedentes, se utiliza un enfoque de equilibrio parcial, usando elasticidades propias de la demanda por dichos bienes.

El resultado principal de nuestras simulaciones es que un impuesto con base gasto que contemple una escala de tasas progresivas a las personas podría recaudar una magnitud superior al actual impuesto al ingreso. Esto se explica por el hecho que la base gasto sobre la que se aplican las tasas impositivas es superior a la base ingreso actual, debido a que muchos ingresos no se consideran como imponibles. Esto permitiría, en un sistema tributario con base gasto, ampliar los tramos o reducir las tasas, manteniendo la recaudación constante.

## **2. Reformas a los Impuestos Personales**

Los impuestos generan distorsiones en las decisiones de consumo v/s ahorro y de trabajo v/s ocio y, por consiguiente, afectan el crecimiento económico. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sistema tributario debería minimizar estas distorsiones para maximizar la tasa de crecimiento de tendencia del producto y del empleo.

Los sistemas tributarios con base ingreso castigan el consumo futuro al contemplar impuestos sobre los ingresos generados por el ahorro. En estos sistemas existe, entonces, una doble tributación, ya que se pagan impuestos por el ingreso generado y posteriormente



por el retorno del ahorro. Esto genera menores niveles de ahorro e inversión, perjudicando el crecimiento económico. En un sistema tributario con base gasto, se tributa sobre el gasto independientemente de si este se realiza en el presente o en el futuro. Es decir, el ahorro se encuentra exento de tributación y, por lo tanto, los incentivos apuntan a un mayor esfuerzo de trabajo en la etapa más temprana de la vida laboral, cuando los individuos son más productivos. Ello les permite ahorrar y consumir en el futuro. De la misma forma, el ahorro e inversión en capital humano que hacen las familias al gastar en educación y salud estaría exento de impuestos, potenciando así el crecimiento económico.

En un sistema tributario integrado, como es el chileno, las personas son las que pagan impuestos y los llamados impuestos a las empresas solo constituyen un adelanto del impuesto personal<sup>1</sup>. En el impuesto al gasto, las empresas solo pagarían impuestos por sus utilidades distribuidas a los dueños y que son consumidas. Las utilidades reinvertidas corresponden al ahorro de las empresas y, consecuentemente, estarían exentas. Los impuestos pagados por las empresas sobre las utilidades retiradas constituirían un crédito para los impuestos personales pagados anualmente<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de la equidad, un impuesto al gasto es superior a uno al ingreso. Si consideramos dos personas con igual ingreso, pero con distintas preferencias intertemporales respecto del consumo, no tendrán la misma carga tributaria si tributan sobre sus ingresos. En efecto, aquel individuo que prefiere consumir más en el futuro (ahorra) termina pagando más impuestos. En un sistema tributario con base gasto, ambos individuos pagan el mismo impuesto, ya que es irrelevante el momento en que decidan consumir.

En el sistema de tributación con base ingreso de la economía chilena no todos los vehículos de ahorro son tratados de igual forma, generándose inequidades. Si un individuo forma una sociedad, esta tributa un 20% sobre las utilidades. Los retiros pagan el impuesto personal (global complementario) con el crédito asociado por el impuesto que pagó la sociedad. Esto permite usar como vehículo de ahorro a la sociedad pagando 20% mientras se reinviertan las utilidades. En cambio, si se decide ahorrar como persona natural se deberá tributar de acuerdo a la tasa marginal correspondiente del impuesto a las personas, la que puede ser tan elevada como 40%. Un impuesto al gasto, al no considerar el ahorro en su base imponible, no tiene este problema. Cualquier mecanismo de ahorro es tratado en forma equivalente.

En esta sección se procede de la siguiente forma. Primero, en la sección 2.1 y sus diferentes subsecciones, planteamos algunas consideraciones acerca de los elementos que debiesen considerarse para computar la base imponible en un impuesto al gasto de los hogares. Luego se simula un impuesto al gasto bajo dos posibles estructuras de tasas en combinación con dos versiones de exenciones para los gastos en educación y salud, para lo que previamente se describen las fuentes de información, la metodología y los supuestos utilizados. Estas estimaciones de recaudación fiscal son, entonces, comparadas con la

<sup>1</sup> El sistema chileno es solo parcialmente integrado, dado que únicamente se puede usar como crédito a los impuestos personales el impuesto pagado por la empresa por las utilidades distribuidas (Serra 2000).

<sup>2</sup> En un impuesto al gasto es claro que son las personas las que pagan impuestos, ya que ellas consumen los retiros de utilidades. Sin embargo, por claridad de la presentación y de aplicación práctica hemos preferido mantener un impuesto a nivel de las empresas que constituye crédito para las personas en la simulación.

recaudación efectivamente obtenida en 2011, así como con un año *Benchmark*, que corresponde a la recaudación ajustada por el ciclo y cuya construcción se presenta en detalle. Finalmente, en el subsección 2.1.7, se contempla la posibilidad de evasión y se presentan las comparaciones pertinentes.

Posteriormente, en la sección 2.2 presentamos un potencial impuesto híbrido que incorpora tributación sobre los ingresos devengados para las empresas y sobre el gasto para las personas, acompañado de una estructura de menores tasas para las personas con el objetivo de mantener la recaudación fiscal constante.

Finalmente, en la sección 2.3 se presentan algunas alternativas más sencillas, aunque imperfectas y parciales, de acercarse a un impuesto al gasto como la introducción de mayores incentivos tributarios al ahorro de las personas naturales, la exención al retorno normal del ahorro personal y la posibilidad de que toda persona natural pueda percibir sus ingresos a través de una sociedad.

## 2.1 Impuesto al gasto

Al momento de implementar un impuesto al gasto, la literatura propone un esquema de flujo de caja para las personas que permite computar sus ingresos y descontar los ahorros para así obtener la base imponible que corresponde al flujo de gasto o consumo (ver, por ejemplo, Miezcowski (1977) y Graetz (1979). En general, se deberían reportar como entradas todos los flujos de ingreso atribuibles a sueldos y salarios y ventas de activos y se podrían deducir todas las compras de activos (ahorro), incluyendo la inversión en capital humano.

### Recuadro N° 1 Impuesto al Gasto

El flujo de caja consideraría:

Entradas o Ingresos

1. Sueldos y salarios
2. Intereses, dividendos y retiros de sociedades de personas
3. Ventas de activos
4. Pensiones

Salidas o deducciones

1. Compra de activos, incluyendo inversión en capital humano
2. Impuestos sobre la propiedad (contribuciones)

Un tratamiento especial requiere el consumo de bienes durables, los préstamos y el endeudamiento. Para los bienes durables existen dos criterios. El primero contempla aplicar un impuesto en el momento que ocurre la compra del bien durable. El segundo consiste en gravar los flujos de consumo que presta el bien durable a lo largo de su vida útil. Conceptualmente, es más correcto aplicar la segunda forma, pero puede ser más difícil su aplicación. Sin embargo, en un esquema tributario progresivo con base gasto, aplicar el impuesto a la compra del bien durable llevará a un aumento en la tasa marginal pagada<sup>3</sup>. Por lo tanto, será más favorable el pago a lo largo de la vida del bien para evitar un problema de liquidez al contribuyente.

En el caso de un individuo que se endeuda para consumir, el tratamiento de la deuda es similar. Una alternativa es considerar el préstamo como parte de sus ingresos y deducir los pagos de interés y principal para el cálculo de la base gasto sobre la cual se aplica el impuesto. La alternativa es no incluir la deuda en los ingresos, pero tampoco considerar deducciones por amortización e interés.

Alternativamente, se podrían computar los *stocks* de activos de las personas, calculando el patrimonio inicial del año y el patrimonio final. La diferencia, ajustada por los cambios de valoración, reflejaría el consumo del período. Si bien el Servicio de Impuestos Internos (SII) cuenta con suficiente información respecto de los activos de las personas, los ajustes de valoración no son simples y, por consiguiente, estimamos más factible usar los flujos para calcular la base gasto del impuesto.

En la misma línea que este trabajo, Serra (2000) propone, para el sistema tributario chileno, transitar hacia una base gasto<sup>4</sup>. En concreto, plantea un impuesto al flujo de caja para las empresas y un impuesto, con menor tasa, a los ingresos del trabajo, deduciendo –con un límite– los gastos en educación que constituyen inversión en capital humano. El impuesto al flujo de caja sería equivalente a uno que grava solo las utilidades distribuidas de las empresas, cuando estas se usan para financiar inversión<sup>5</sup>.

### 2.1.1 Simulación de un impuesto al gasto

En esta sección se simula un impuesto al gasto. Previamente se describen las fuentes de información, la metodología y los supuestos que se utilizaron para aproximarse a un sistema tributario basado en un gravamen al gasto de los hogares.

Al simular un impuesto en base al gasto de los hogares, ya sea para estimar los niveles de tasa compatibles con una cierta recaudación fiscal o los niveles de progresividad deseados, se requiere –a diferencia de un impuesto en base al ingreso– de una estimación fidedigna de los patrones de consumo de los diferentes hogares. Naturalmente, el óptimo sería

---

<sup>3</sup> Esto suponiendo que la compra representa un gasto significativo.

<sup>4</sup> El trabajo de Serra se basa en las propuestas de un impuesto sobre el flujo de caja de Gentry y Hubbard (1996), Hall y Rabushka (1985) y Bradford (1986).

<sup>5</sup> Las empresas podrían realizar préstamos con las utilidades retenidas a las personas a tasas inferiores a las de mercado (Serra 2000).

conocer el consumo mensual de cada hogar de manera desagregada o, alternativamente, sus ingresos y sus flujos de ahorro.

Por supuesto no contamos con esta información detallada a nivel de cada hogar, por lo que en este trabajo se opta por acercarse de manera imperfecta y aproximada al resultado a través de otras fuentes de información disponibles.

### **2.1.2 Fuentes de información**

Las fuentes de información más importante utilizadas y la naturaleza de la información que se obtiene de cada una de ellas se detallan a continuación:

- **VI Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007 (EPF 2006-2007), INE.** Este es el insumo fundamental para obtener la distribución del gasto sobre ingreso de los hogares del país y de esta forma conocer la base sobre la que se cobrarán las diferentes tasas de un gravamen progresivo al gasto.
- **Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.** De esta encuesta se obtiene una distribución muy detallada y actualizada de los ingresos (y otras características) de los hogares, la cual permite en conjunto con la Encuesta Presupuestos Familiares (EPF) aproximarse a los niveles actualizados de gasto de los hogares.
- **Cuentas Nacionales de Chile: Compilación de Referencia 2008, Banco Central de Chile.** Las cifras agregadas de Cuentas Nacionales, particularmente el ingreso y consumo de los hogares, entregan un marco de consistencia a los estimados desagregados que se obtienen de las encuestas.
- **La Medición de los Ingresos en la encuesta CASEN 2011-R2:** versión Preliminar, CEPAL. Los datos de la encuesta CASEN 2011 se encuentran ajustados para ser coherentes con los agregados macroeconómicos. Este documento aclara estos ajustes y entrega información acerca de posibles divergencias entre los datos agregados obtenidos de la encuesta y los agregados obtenidos a partir de Cuentas Nacionales.
- **Otros:**
  - **Informe Financiero del Tesoro 2011, Tesorería General de la República.** Este documento entrega un desglose detallado de los ingresos efectivos del sector público para el año 2011.
  - **Evaluación de la Gestión Financiera de Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para 2012, Dirección de Presupuestos.** Provee antecedentes adicionales acerca del ajuste necesario para la obtención del balance cíclicamente ajustado del año 2011.

### 2.1.3 Metodología y supuestos

El primer paso en la simulación de un sistema tributario basado en un gravamen progresivo al gasto de los hogares es conocer la distribución del gasto de estos. Para ello, y considerando las restricciones de información que se comentaron anteriormente, se utilizó la base de datos de la EPF 2006-2007, que incluye 10.092 hogares, representativos de una población total de 9.621.967 de habitantes y cuyo ámbito geográfico considerado es el Gran Santiago<sup>6</sup> y el conjunto de las capitales regionales más sus zonas conurbanas. Con estos datos se construyeron 11 tramos de ingreso relevantes, cuyos *ratios* de gasto sobre ingreso total se extrapolan posteriormente a la Encuesta CASEN 2011. Suponemos que:

- a. Los *ratios* de gasto sobre ingreso total se mantienen entre 2007 y 2011 para los diferentes tramos de ingreso total.
- b. Los *ratios* de gasto sobre ingreso total obtenidos de una muestra mayormente urbana (EPF 2006-2007) se aplican a la población total (CASEN 2011), que incluye población rural.

Sobre la validez de estos supuestos vale la pena mencionar al menos dos consideraciones. Lo primero es que al suponer la mantención de estos *ratios* para cada tramo de ingreso, se podría estar subestimando el ahorro como proporción del ingreso de los tramos que efectivamente ahorran en 2006-2007, producto del crecimiento de 13% en los salarios reales experimentados entre comienzos de 2007 y mediados de 2011, que unidos a una posible propensión marginal a consumir menor a 1 causarían este efecto. Asimismo, si los individuos que originalmente no ahorran ven crecer su acceso al crédito de manera proporcional o más que proporcional a sus ingresos, se podría estar subestimando la fracción consumida por estos tramos. En segundo lugar, la aplicación de los *ratios* de consumo-ingreso obtenidos de una muestra urbana representativa de solo 9,4 millones de personas al total de la población, incluida la rural, puede llevar a sesgos relevantes, si es que, por ejemplo, los hogares rurales sistemáticamente ahorran menos que sus homólogos urbanos, pues acceden en menor proporción al sistema financiero o cuentan con otras fuentes de protección para la vejez, como un mayor número de hijos.

El cuadro N° 1 resume la información obtenida de la EPF por tramo:

---

<sup>6</sup> Que comprende todas las comunas de la Provincia de Santiago y las ciudades de Puente Alto, San Bernardo y Padre Hurtado que pertenecen a las Provincias de Cordillera; Maipo y Talagante, respectivamente.

## Cuadro N° 1

### Relación entre gastos e ingresos de hogares por tramo de ingreso 2006-2007

Tramo	Desde	Hasta	Promedio Ingreso	Número de Hogares EPF 2006-2007	Gasto / Ingreso
1	0	\$ 600.000	\$ 263.413	1527428	135,03%
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	\$ 637.282	526614	108,91%
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	\$ 1.007.885	270640	96,65%
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	\$ 1.424.866	114946	94,65%
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	\$ 1.841.887	69072	90,29%
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	\$ 2.261.771	41793	87,23%
7	\$ 3.000.001	\$ 3.500.000	\$ 2.668.383	28651	89,18%
8	\$ 3.500.001	\$ 4.000.000	\$ 3.084.804	18699	81,42%
9	\$ 4.000.001	\$ 4.500.000	\$ 3.494.741	10015	85,89%
10	\$ 4.500.001	\$ 5.000.000	\$ 3.945.980	10110	76,59%
11	\$ 5.000.001	\$ 5.500.000	\$ 4.367.301	7021	75,61%
12	\$ 5.500.001 y mas		\$ 6.513.718	19340	64,85%
<b>TOTAL</b>				<b>2.644.329</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPF 2006-2007.

Los *ratios* obtenidos de la EPF 2006-2007 se extrapolan a la encuesta CASEN 2011 y esta debe ser compatible con los ingresos de Cuentas Nacionales. La CEPAL tradicionalmente compatibiliza la CASEN con Cuentas Nacionales y, privilegiando la comparabilidad con sus versiones anteriores, utiliza como referente una serie de Cuentas Nacionales diferente a la actualmente vigente (ver anexo). Es en este contexto que la entidad realiza principalmente dos ajustes: uno por falta de respuesta y el otro por subdeclaración<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La subdeclaración se asigna proporcionalmente, salvo la que corresponde al ítem de rentas de la propiedad que se atribuye al 20% de mayor ingreso.

**Cuadro N° 2**  
**Ingresos totales anualizados de los hogares**

Datos	Ingresos Totales (millones de pesos)
CASEN 2011 Datos Originales sin Ajustes (Cifra Anualizada)	41.513.436
CASEN 2011 Corregidos por Falta de Respuesta (Cifra Anualizada)	42.137.562
CASEN 2011 Corregido por Subdeclaración (Cifra Anualizada)	50.243.979
Cuentas Nacionales Base 2008, Llevado a los Conceptos Medidos en la Encuesta CASEN 2011	73.117.764

Fuente: La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2011-R2, CEPAL.

Para nuestros cálculos se ajusta el resultado de la CASEN 2011 a las Cuentas Nacionales encadenadas de 2011, considerando que la comparación con encuestas anteriores no es aquí lo más relevante. De este modo, se optó por escalar los resultados de la CASEN 2011, ya ajustados por CEPAL, a las Cuentas Nacionales 2011 en base 2008, previamente llevadas por el organismo a los conceptos efectivamente medidos en la encuesta, asignando proporcionalmente la diferencia de 20 billones al ingreso total de cada hogar (ver cuadro N° 2). Las correcciones que realiza CEPAL a los datos de Cuentas Nacionales se deben a que en la encuesta se captan los ingresos efectivos, en dinero o en especies, que reciben los hogares, por lo que en el proceso de ajuste las partidas de Cuentas Nacionales se depuran de aquellos conceptos que los hogares no perciben efectivamente, como es el caso de las contribuciones a la seguridad social o los impuestos a los ingresos.

#### 2.1.4 Simulación y resultados

De aplicar los *ratios* obtenidos de la EPF 2006-2007 para los once tramos (reportados en el cuadro N° 1) a la encuesta CASEN 2011, ajustada a Cuentas Nacionales 2011 con base 2008, se obtiene la base de gasto sobre la que se debiese aplicar el nuevo impuesto progresivo. Nótese que es aquí donde los resultados de la EPF 2006-2007, cuyo universo poblacional corresponde a 2.650.757 hogares, se expande a la población total de Chile, que de acuerdo a CASEN 2011 correspondería a 4.966.890 hogares. El cuadro N° 3 resume esta información:

### Cuadro N° 3

#### Ingreso CASEN ajustado CCNN 2011 y gasto implícito 2006-2007

Tramos Ingreso	Desde	Hasta	Promedio ingreso CASEN 2011	Promedio Gasto Implícito	Número de Hogares CASEN 2011
1	0	\$ 600.000	\$ 359.278	\$ 485.147	2.040.701
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	\$ 780.453	\$ 849.992	1.156.232
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	\$ 1.219.342	\$ 1.178.483	725.692
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	\$ 1.724.746	\$ 1.632.544	372.533
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	\$ 2.239.202	\$ 2.021.860	192.028
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	\$ 2.727.652	\$ 2.379.329	129.642
7	\$ 3.000.001	\$ 3.500.000	\$ 3.239.904	\$ 2.889.476	80.400
8	\$ 3.500.001	\$ 4.000.000	\$ 3.717.923	\$ 3.027.279	50.304
9	\$ 4.000.001	\$ 4.500.000	\$ 4.260.812	\$ 3.659.468	40.306
10	\$ 4.500.001	\$ 5.000.000	\$ 4.758.510	\$ 3.644.340	25.910
11	\$ 5.000.001	\$ 5.500.000	\$ 5.231.086	\$ 3.954.989	27.152
12	\$ 5.500.001	y mas	\$ 9.214.996	\$ 5.976.218	125.990
					<b>4.966.890</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPF 2006-2007 y CASEN 2011.

En los cuadros N° 4-A y N° 4-B se presenta una estimación de la recaudación tributaria resultante de aplicar un impuesto progresivo al gasto a la distribución de familias del cuadro N° 3, dados todos los supuestos anteriormente comentados.

El cuadro N° 4-A considera un primer esquema compuesto de ocho tramos de gasto con tasas marginales progresivas que van desde 0% hasta 40% (Propuesta A). Este generaría una recaudación tributaria bruta, es decir antes de considerar los créditos por pagos realizados del impuesto de primera categoría, de US\$ 10.547 millones, aproximadamente.

### Cuadro N° 4-A

#### Recaudación propuesta A de impuesto al gasto

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Número de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$
1	0	\$ 600.000	0,0%	135,03%	\$ 359.278	\$ 485.147	0	2.040.701	0	\$ -
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	5,0%	108,91%	\$ 780.453	\$ 849.992	\$ 12.500	1.156.232	173.429.412.348	\$ 358.799.678
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	10,0%	96,65%	\$ 1.219.342	\$ 1.178.483	\$ 37.848	725.692	3,29594E+11	\$ 681.880.620
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	15,0%	94,65%	\$ 1.724.746	\$ 1.632.544	\$ 89.881	372.533	4,01805E+11	\$ 831.275.168
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	20,0%	88,91%	\$ 2.436.061	\$ 2.165.930	\$ 188.261	321.670	7,26696E+11	\$ 1.503.425.167
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	25,0%	89,18%	\$ 3.239.904	\$ 2.889.476	\$ 367.368	80.400	3,54437E+11	\$ 733.277.418
7	\$ 3.000.001	\$ 4.000.000	30,0%	80,37%	\$ 4.343.854	\$ 3.491.240	\$ 524.385	143.672	9,04073E+11	\$ 1.870.391.939
8	\$ 4.000.001	y más	40,0%	64,85%	\$ 9.214.996	\$ 5.976.218	\$ 1.460.486	125.990	2,20808E+12	\$ 4.568.187.303
									<b>\$ 5.098.112.617.736</b>	<b>\$ 10.547.237.293</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-2007, CASEN 2011.



En el cuadro N° 4-B se presenta un segundo esquema compuesto por 6 tramos con tasas progresivas que van desde 0% hasta 50% (Propuesta B) que recaudaría unos 8.654 millones de dólares.

### Cuadro N° 4-B Recaudación propuesta B de impuesto al gasto

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Número de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$
1	\$ -	\$ 600.000	0%	135,03%	\$ 359.278	\$ 485.147	\$ 0	2.040.701	0	0
2	\$ 600.001	\$ 1.500.000	5%	102,84%	\$ 949.694	\$ 976.662	\$ 18.833	1.881.924	425.309.795.903	879.902.756
3	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	10%	91,50%	\$ 1.899.731	\$ 1.764.965	\$ 82.970	694.203	691.172.663.780	1.429.933.515
4	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	25%	85,94%	\$ 3.423.879	\$ 2.942.513	\$ 255.628	130.704	400.939.059.825	829.483.325
5	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	35%	79,92%	\$ 4.681.087	\$ 3.741.209	\$ 479.423	93.368	537.153.016.036	1.111.289.755
6	\$ 5.000.001	y más	50%	64,85%	\$ 9.214.996	\$ 5.976.218	\$ 1.408.109	125.990	2.128.891.514.504	4.404.360.134
									\$ 4.183.466.050.047	\$ 8.654.969.485

Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-2007, CASEN 2011.

En el contexto de un impuesto al gasto, los desembolsos en que incurren las familias por concepto de educación y salud –más allá de lo actualmente obligatorio por ley– debe ser descontado de la base imponible. Esto reconoce el carácter de inversión en capital humano de estos gastos y, por lo tanto, les da un tratamiento tributario más acorde e igualitario al de las inversiones en capital físico que realizan las empresas.

Los cuadros N° 4-C y N° 4-D presentan las estimaciones que se obtienen de implementar este descuento, con un límite combinado familiar (salud más educación) de \$ 250.000 mensuales, considerando las mismas condiciones que los cuadros N°s 4-A y 4-B, respectivamente (Propuestas C y D). Este límite se introduce debido a que no todo el gasto corresponde a inversión en capital humano y por motivos de recaudación<sup>8</sup>.

### Cuadro N° 4-C Recaudación propuesta C de impuesto al gasto que permite deducciones por educación y salud

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Deducción mensual	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Numero de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$
1	0	\$ 600.000	0,0%	123,14%	\$ 359.278	\$ 42.746	\$ 442.402	\$ 0	2.040.701	0	\$ -
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	5,0%	97,12%	\$ 780.453	\$ 92.011	\$ 757.981	\$ 7.899	1.156.232	109.597.828.282	\$ 226.741.618
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	10,0%	83,96%	\$ 1.390.782	\$ 164.848	\$ 1.167.659	\$ 36.766	1.098.225	4,84526E+11	\$ 1.002.411.951
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	15,0%	79,11%	\$ 2.239.202	\$ 250.000	\$ 1.771.860	\$ 110.779	192.028	255.271.339.530	\$ 528.118.461
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	20,0%	74,43%	\$ 2.727.652	\$ 250.000	\$ 2.129.329	\$ 170.865	129.642	265.815.789.170	\$ 549.933.361
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	25,0%	75,35%	\$ 3.423.879	\$ 250.000	\$ 2.692.513	\$ 293.127	130.704	4,59755E+11	\$ 951.165.082
7	\$ 3.000.001	\$ 4.000.000	30,0%	70,15%	\$ 4.681.087	\$ 250.000	\$ 3.491.209	\$ 517.362	93.368	5,7966E+11	\$ 1.199.231.134
8	\$ 4.000.001	y más	40,0%	58,95%	\$ 9.214.996	\$ 250.000	\$ 5.726.218	\$ 1.360.486	125.990	2,05689E+12	\$ 4.255.401.802
									\$ 4.211.517.327.652	\$ 8.713.003.409	

Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-2007, CASEN 2011.

<sup>8</sup> Los tratamientos de salud estéticos se consideran consumo. Asimismo, algún gasto en educación a una edad mayor puede tener más bien un carácter de consumo.

En el cuadro N° 4-C se aprecia que la recaudación bruta respecto al escenario equivalente, pero sin deducciones, se reduce en aproximadamente US\$ 1.834 millones.

#### Cuadro N° 4-D

#### Recaudación propuesta D de impuesto al gasto que permite deducciones por educación y salud

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Deducción mensual	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Número de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$	
1	\$ -	\$ 600.000	0%	123,14%	\$ 359.278	\$ 42.746	\$ 442.402	0	2.040.701	0	0	
2	\$ 600.001	\$ 1.500.000	5%	120,79%	\$ 1.291.113	\$ 127.492	\$ 957.550	\$ 17.877	2.254.457	483.648.407.614	1.000.596.672	
3	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	10%	77,00%	\$ 2.436.061	\$ 250.000	\$ 1.915.930	\$ 86.593	321.670	334.251.915.690	691.517.535	
4	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	25%	73,71%	\$ 3.770.790	\$ 250.000	\$ 2.931.604	\$ 252.901	196.920	597.615.142.407	1.236.376.908	
5	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	35%	67,91%	\$ 5.231.086	\$ 250.000	\$ 3.704.989	\$ 466.746	27.152	152.076.985.378	314.624.680	
6	\$ 5.000.001	y más	50%	58,95%	\$ 9.214.996	\$ 250.000	\$ 5.726.218	\$ 1.283.109	125.990	1.939.906.514.504	4.013.378.257	
										\$	3.507.498.965.593	\$ 7.256.494.053

Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-2007, CASEN 2011.

En cuanto a la simulación compatible con el escenario del cuadro N° 4-B, con menos tramos y una tasa marginal máxima de 50%, la recaudación resultaría US\$ 1.398 millones inferior al considerar las rebajas por salud y educación.

#### 2.1.5 Comparación con la recaudación efectiva de 2011. Tasas marginales Ley N° 20.630

La recaudación total bruta de 10.547 millones de dólares en el escenario A y 8.654 millones de dólares en el B supera ampliamente la recaudación en el año comercial 2011 por concepto de impuestos personales consolidados a la renta (impuesto único de segunda categoría y global complementario), la cual se presenta en el cuadro N° 5 y equivale a 3.438 millones de dólares al ajustar por las nuevas tasas que aún no se encontraban vigentes y que se introducen en la Ley N° 20.630 de 2012.

**Cuadro N° 5**  
**Recaudación bruta actual por impuestos personales consolidados**

Nueva Tasa Marginal	Contribuyentes		Renta Agregada por Tramo	Impuesto Agregado por Tramo
[ % ]	N°	%	MM\$	MM\$
0%	6635143	80,64%	\$ 13.113.410	\$ -
4%	1041434	12,66%	\$ 9.148.666	\$ 94.617
8%	288886	3,51%	\$ 4.979.080	\$ 155.806
13,50%	119267	1,45%	\$ 3.171.122	\$ 169.733
23%	60356	0,73%	\$ 2.152.863	\$ 170.761
30,40%	44974	0,55%	\$ 2.086.616	\$ 248.094
35,50%	17266	0,21%	\$ 1.034.498	\$ 167.985
40%	21253	0,26%	\$ 2.422.825	\$ 654.641
	<b>8.228.579</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 38.109.082</b>	<b>\$ 1.661.637</b>
			<b>MM US</b>	<b>\$ 3.438</b>

Fuente: Elaboración propia basada en SII.

La notable diferencia en recaudación se debe principalmente a que los ingresos constitutivos de renta (\$ 38.109.082 millones de pesos) para efectos del impuesto hoy vigente (al ingreso) son sustancialmente menores a aquellos considerados en el impuesto en base al gasto<sup>9</sup>. Es decir, la base sobre la que se aplican los dos sistemas tributarios, el vigente y aquel al gasto, difieren en aproximadamente 29 billones de pesos (67 billones de consumo de los hogares versus 38 billones considerados como renta imponible de las personas). Esto debido a que existen ingresos no imponibles, elusión, evasión, franquicias, y otros beneficios, lo que naturalmente redundará en que con menores tasas marginales se pueda obtener una mayor recaudación en un impuesto progresivo al gasto.

### 2.1.6 Construcción de un año base cíclicamente ajustado (Benchmark)

Al evaluar el potencial recaudatorio de un sistema tributario alternativo, en este caso uno progresivo en base al gasto, resulta prudente el determinar un año “estándar” de referencia con el cual comparar. Esto, por cuanto el impacto en recaudación fiscal de cualquier medida dependerá de las particularidades del año que se tome como referencia. Por ejemplo, los resultados pueden ser bastante sensibles si se trata de un año de crisis o bonanza. La referencia de ingresos que usamos corresponde a los ingresos tributarios cíclicamente ajustados (o estructurales) de 2011. Esto, en razón a que cualquier propuesta de cambio tributario debe compararse con los ingresos fiscales de largo plazo. Los mayores ingresos de corto plazo por el ciclo del cobre o del PIB son ahorrados según la regla fiscal de balance cíclicamente ajustado. Aún más, resulta deseable intentar eliminar el impacto de medidas

<sup>9</sup> Otra diferencia fundamental es que el impuesto hoy se aplica a nivel de contribuyentes individuales, mientras que el impuesto en base al gasto que se evalúa es sobre la base del gasto del hogar.

transitorias aplicadas en el año de referencia, para que así este sea lo más representativo posible del sistema tributario vigente.

- Se ha optado por utilizar el año 2011 ajustado como referencia, de aquí en adelante año *2011 Benchmark*. Para esto se realizaron las siguientes modificaciones a la recaudación efectiva del año 2011.
- Se ajustó el monto registrado por concepto de impuesto de primera categoría, pagado en abril de 2011, para reflejar una tasa de 20% –en vez de 17%–, compatible con las modificaciones posteriores (Ley N° 20.630) y con los pagos provisionales mensuales de 2011, ya aumentados en los datos efectivos por las reformas transitorias post terremoto (Ley N° 20.455).
- Asimismo, se corrigieron los Pagos Provsionales Mensuales (PPM) del año 2010, que corresponden a crédito en 2011, para reflejar un escenario donde se hubiese provisionado de acuerdo a una tasa de 20%.
- Siguiendo a Larraín (2011), se ajustaron los ingresos tributarios de acuerdo a la metodología actualmente utilizada en la aplicación de la regla fiscal cíclicamente ajustada. De este modo, se corrigieron por los efectos cíclicos el PIB y el precio del cobre.
- Se corrigieron los impuestos personales consolidados (impuesto único de segunda categoría y global complementario) para así considerar las nuevas tasas aprobadas en la reforma tributaria de 2012 (Ley N° 20.630) que se aplicaron a partir del 1 de enero de 2013.

En cuanto al tercer punto, los ajustes realizados a los ingresos tributarios no **mineros (ITNM) y el impuesto a la renta, específico y adicional, de las diez** mayores empresas mineras cupríferas privadas (GMP10) por sus componentes cíclicos se resumen en el cuadro N° 6.

## Cuadro N° 6

### Ajustes por el ciclo para la construcción del año *Benchmark*

Componente	ITNM efectivos	Componente cíclico	ITNM estructurales
Impuesto declaración anual (abril)	3.846.266	-82.152	3.928.418
PPM 2010 (créditos, efecto en abril de 2011)	-4.372.858	137.626	-4.510.484
Impuesto declaración mensual (adicional, 2ª categoría)	2.509.786	-2.010	2.511.796
PPM	4.720.112	-4.965	4.725.077
Impuestos indirectos	11.855.091	-5.425	11.860.515
Otros	253.051	-111	253.162
<b>Total</b>	<b>18.811.447</b>	<b>42.963</b>	<b>18.768.484</b>
Componente Impuesto Renta GMP10	Ingresos efectivos	Componente cíclico	Ingresos estructurales
PPM 2011, trimestre 1	257.442	105.132	152.310
PPM 2011, trimestre 2	311.733	117.240	194.493
PPM 2011, trimestre 3	302.239	110.311	191.928
PPM 2011, trimestre 4	259.486	61.640	197.846
Impto. 1a categoría (abril de 2011)	987.277	713.767	273.510
PPMt-1 (créditos, abril de 2011)	-757.486	-285.691	-417.795
<b>Total</b>	<b>1.360.690</b>	<b>822.399</b>	<b>538.291</b>
Componente Imp. Adicional GMP10	Ingresos efectivos	Componente cíclico	Ingresos estructurales
<b>Total</b>	<b>443.904</b>	<b>380.244</b>	<b>63.660</b>
Componente Imp. Específico GMP10	Ingresos efectivos	Componente cíclico	Ingresos estructurales
PPM 2011	330.217	116.219	213.998
Impto. específico (abril de 2011)	370.164	279.664	90.500
PPMt-1 (créditos, abril de 2011)	-215.220	-81.172	-134.048
<b>Total</b>	<b>485.160</b>	<b>314.711</b>	<b>170.449</b>

Fuente :Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para 2012, DIPRES.

El cuadro N° 7 presenta una comparación entre el año 2011 *Benchmark* y la estimación de un impuesto progresivo al gasto de los hogares basado en los resultados expuestos en los cuadros N°s 4-A, 4-B, 4-C y 4-D para los hogares, pero que además considera que las empresas solo estén sujetas al impuesto de primera categoría por aquellas utilidades que efectivamente distribuyen<sup>10</sup> y que este naturalmente constituye un crédito contra los impuestos personales de quienes los reciben<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Se asume que un 30% de las utilidades son retiradas, mientras un 70% son retenidas. Esto es lo mínimo establecido por la legislación.

<sup>11</sup> Dado que el impuesto sobre las utilidades distribuidas es solo un adelanto de los impuestos personales de aquellos quienes reciben las utilidades se podría recolectar también una vez al año a las personas. Sin embargo, hemos preferido mantener el impuesto en la instancia de la empresa que se pagaría mensualmente (PPM) para asegurar un flujo continuo de recaudación a lo largo del año.

## Cuadro N° 7

### Ingresos tributarios para año 2011 *Benchmark* y resultados de propuesta al impuesto al gasto (MMUS\$)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US\$ Propuesta A	Gasto US\$ Propuesta B	Gasto US\$ Propuesta C	Gasto US\$ Propuesta D
<b>1. IMPUESTOS A LA RENTA</b>	18.637	14.456	15.339	13.447	13.262	12.048
Impuestos	16.724	14.718	15.601	13.709	13.524	12.310
Primera Categoría	8.443	8.647	2.285	2.285	2.285	2.285
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto	0	0	9.877	7.985	7.800	6.586
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
<b>2. IMPTO AL VALOR AGREGADO</b>	19.708	19.691	19.691	19.691	19.691	19.691
<b>3. IMPTO A PROD ESPECIFICOS</b>	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606
<b>4. IMPTO A LOS ACTOS JURIDICOS</b>	549	343	343	343	343	343
<b>5. IMPTOS AL COMERCIO EXTERIOR</b>	627	627	627	627	627	627
<b>6. IMPUESTOS VARIOS</b>	697	697	697	697	697	697
<b>7. FLUCTUACION DEUDORES</b>	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)
<b>8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	43.590	39.186	40.069	38.177	37.992	36.778
		0	0	0	0	0
<b>9. Cuentas No Tributarias</b>	66	66	66	66	66	66
		0	0	0	0	0
<b>TOTAL ING TRIBUT + ING NO TRIBUT</b>	<b>43.655</b>	<b>39.252</b>	<b>40.135</b>	<b>38.243</b>	<b>38.058</b>	<b>36.844</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII y DIPRES.

#### 2.1.7 Evasión en un impuesto al gasto

En esta sección se contempla la posibilidad –bastante cierta– de que exista un nivel de evasión tributaria en el impuesto al gasto.

Determinar la magnitud de evasión es una tarea compleja, pues por su naturaleza esta es inobservable. Una forma simple de estimar la evasión es suponer que la reducción en la base imponible de los contribuyentes producto de la evasión es equivalente a la subdeclaración que CEPAL estima en la encuesta CASEN a partir del muestreo, y que luego corrige con cifras agregadas de Cuentas Nacionales. Para 2011 la magnitud de la subdeclaración es de aproximadamente un 16,1% de los ingresos totales de los contribuyentes, concentrándose la mayor parte en el 20% de mayor ingreso. Siguiendo el ajuste de CEPAL se supone que este subdeclara en mayor medida sus ingresos provenientes del capital. Esto se traduce en que para el ajuste de los 8 billones de pesos subdeclarados, 1,6 billones correspondientes a rentas del capital se le asignen solo al 20% más rico, que de hecho son todos los hogares que ganan aproximadamente más de 600 mil y que por ende tributan. Los restantes 6,4 billones de pesos se distribuyen de forma

proporcional al ingreso de cada uno de los hogares. Jorrat(2009) incluso sostiene que prácticamente toda la brecha entre la base imponible teórica y aquella que realmente observa el SII se debe a ingresos por retiros y dividendos<sup>12</sup>.

Los cuadros N° 8-A y N° 8-B replican los escenarios (tramos, tasas y deducciones) presentados en los cuadros anteriores 4-A y 4-B, pero incorporando la posibilidad de evasión a través de una menor base imponible consistente con la subdeclaración de las respuestas de la encuesta CASEN 2011 registrada por CEPAL. Los resultados de reestimar los cuadros N°s 4-C y 4-D, es decir aquellos análogos a los cuadros 4-A y 4-B, pero considerando deducciones para educación y salud, se incluyen solo de manera agregada en el cuadro N° 9, que es análogo al cuadro N° 7, pero incorporando evasión.

### Cuadro N° 8-A Recaudación propuesta A de impuesto al gasto considerando evasión

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Numero de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$
1	0	\$ 600.000	0,0%	135,03%	\$ 312.931	\$ 422.563	0	2.040.701	0	\$ -
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	5,0%	108,91%	\$ 654.800	\$ 713.143	\$ 5.657	1.156.232	78.492.070.240	\$ 162.388.427
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	10,0%	96,65%	\$ 1.023.028	\$ 988.747	\$ 19.437	725.692	1,69267E+11	\$ 350.187.300
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	15,0%	94,65%	\$ 1.447.062	\$ 1.369.704	\$ 56.970	372.533	2,5468E+11	\$ 526.894.969
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	20,0%	88,91%	\$ 2.043.855	\$ 1.817.215	\$ 117.582	243.889	4,53871E+11	\$ 938.992.057
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	25,0%	89,18%	\$ 2.718.279	\$ 2.424.271	\$ 229.854	229.854	2,21763E+11	\$ 458.794.341
7	\$ 3.000.001	\$ 4.000.000	30,0%	80,37%	\$ 3.644.493	\$ 2.929.151	\$ 356.799	1.498.807	6,15145E+11	\$ 1.272.643.112
8	\$ 4.000.001	y más	40,0%	64,85%	\$ 7.731.382	\$ 5.014.047	\$ 1.075.617	1.075.617	1,6262E+12	\$ 3.364.374.711
									\$ 3.419.421.524.518	\$ 7.074.274.918

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPF 2006-2007, CASEN 2011.

### Cuadro N° 8-B Recaudación propuesta B de impuesto al gasto considerando evasión

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Número de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US\$
1	\$ -	\$ 600.000	0%	135,03%	\$ 312.931	\$ 422.563	0	2.040.701	0	0
2	\$ 600.001	\$ 1.500.000	5%	102,84%	\$ 796.793	\$ 819.420	\$ 10.971	1.881.924	247.758.603.722	512.575.728
3	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	10%	91,14%	\$ 1.826.839	\$ 1.665.001	\$ 61.500	774.603	571.657.247.108	1.182.673.881
4	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	25%	83,56%	\$ 3.321.950	\$ 2.775.828	\$ 213.957	90.610	232.639.341.127	481.296.220
5	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	35%	76,06%	\$ 4.195.276	\$ 3.190.969	\$ 286.839	53.062	182.642.851.798	377.860.915
6	\$ 5.000.001	y más	50%	64,85%	\$ 7.731.382	\$ 5.014.047	\$ 927.023	125.990	1.401.547.946.269	2.899.594.394
									\$ 2.636.245.990.023	\$ 5.454.001.138

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPF 2006-2007, CASEN 2011.

<sup>12</sup> Los cálculos de Jorrat (2009) llegan a que en promedio la evasión de las personas podría llegar a 46%. Estos resultados incluirían evasión y elusión. El autor considera que el diferimiento en el pago de impuestos al mantener las utilidades reinvertidas en una empresa es elusión. Sin embargo, en un impuesto al gasto no hay tal, ya que la idea es que el ahorro no tributa. Postergar consumo no puede constituir una elusión.

## Cuadro N° 9

### Ingresos tributarios año 2011 efectivos *Benchmark* y propuesta de impuesto al gasto considerando evasión (MMUS\$)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US\$ Propuesta A	Gasto US\$ Propuesta B	Gasto US\$ Propuesta C	Gasto US\$ Propuesta D
<b>1. IMPUESTOS A LA RENTA</b>	18.637	14.456	11.866	10.246	10.651	9.735
Impuestos	16.724	14.718	12.128	10.508	10.913	9.997
Primera Categoría	8.443	8.647	2.285	2.285	2.285	2.285
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto	0	0	6.404	4.784	5.189	4.273
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
<b>2. IMPTO. AL VALOR AGREGADO</b>	19.708	19.691	19.691	19.691	19.691	19.691
<b>3. IMPTO. A PROD. ESPECÍFICOS</b>	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606
<b>4. IMPTO. A LOS ACTOS JURÍDICOS</b>	549	343	343	343	343	343
<b>5. IMPTOS. AL COMERCIO EXTERIOR</b>	627	627	627	627	627	627
<b>6. IMPUESTOS VARIOS</b>	697	697	697	697	697	697
<b>7. FLUCTUACION DEUDORES</b>	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)
<b>8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	43.590	39.186	36.596	34.976	35.381	34.465
		0	0	0	0	0
<b>9. Cuentas No Tributarias</b>	66	66	66	66	66	66
		0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII y DIPRES.

Naturalmente, la recaudación es mucho menor que en un escenario sin evasión, situándose esta entre los US\$ 3.400 y los US\$ 2.100 millones, para las propuesta A y D, al compararlas con sus análogas, respectivamente. Al contrastar con el escenario *Benchmark*, se obtiene una menor recaudación por hasta US\$ 4.776 millones.

## 2.2 Impuesto híbrido: ingresos devengados para empresas y gasto para las personas, manteniendo recaudación constante

En esta sección se evalúa el impacto en la recaudación fiscal de un sistema tributario mixto, donde las empresas mantienen el pago del impuesto de primera categoría a una tasa del 20% sobre las utilidades devengadas, tal como es en la actualidad, pero las personas naturales tributan bajo un esquema de impuesto al gasto. El cuadro N° 10, a continuación, presenta los resultados que se obtienen si el impuesto personal aplicado y la evasión determinada es la misma que se estima en los cuadros N°s 8-A y 8-B y las propuestas C y D, incluyendo evasión, que consideran la deducciones por educación y salud. Es decir, este



cuadro es análogo al cuadro N° 9, salvo en lo que a impuesto de primera categoría corresponde.

### Cuadro N° 10 Ingresos tributarios año 2011 *Benchmark* y propuestas mixtas considerando evasión (MMUS\$)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US\$ Propuesta A	Gasto US\$ Propuesta B	Gasto US\$ Propuesta C	Gasto US\$ Propuesta D
<b>1. IMPUESTOS A LA RENTA</b>	<b>18.637</b>	<b>14.456</b>	<b>18.228</b>	<b>16.608</b>	<b>17.013</b>	<b>16.097</b>
Impuestos	16.724	14.718	18.490	16.870	17.275	16.359
Primera Categoría	8.443	8.647	8.647	8.647	8.647	8.647
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto			6.404	4.784	5.189	4.273
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
<b>2. IMPTO. AL VALOR AGREGADO</b>	<b>19.708</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>
<b>3. IMPTO. A PROD. ESPECÍFICOS</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>
<b>4. IMPTO. A LOS ACTOS JURÍDICOS</b>	<b>549</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>
<b>5. IMPTOS. AL COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>
<b>6. IMPUESTOS VARIOS</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>
<b>7. FLUCTUACION DEUDORES</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>
<b>8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>43.590</b>	<b>39.186</b>	<b>42.958</b>	<b>41.338</b>	<b>41.743</b>	<b>40.827</b>
		0	0	0	0	0
<b>9. Cuentas No Tributarias</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>
		0	0	0	0	0
<b>TOTAL ING TRIBUT + ING NO TRIBUT</b>	<b>43.655</b>	<b>39.252</b>	<b>43.024</b>	<b>41.403</b>	<b>41.809</b>	<b>40.893</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII y DIPRES.

Naturalmente, introducir estas modificaciones implicaría una mayor recaudación que la del escenario *Benchmark* y dado que uno de los objetivos de esta sección es modificar el sistema manteniendo la recaudación constante, se propone ajustar las tasas marginales, pero manteniendo las tasas marginales máximas y el tramo exento constantes<sup>13</sup>. El cuadro N° 11 resume las nuevas tasas y los tramos correspondientes al nuevo impuesto al gasto personal.

<sup>13</sup>

También se mantienen los supuestos de evasión.

## Cuadro N° 11

### Estructura propuestas de impuesto al gasto de las personas naturales manteniendo la recaudación

#### Propuesta E

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa
1	0	\$ 600.000	0%
2	\$ 600.000	\$ 1.000.000	2%
3	\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	5%
4	\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	7%
5	\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	10%
6	\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	20%
7	\$ 3.000.001	\$ 4.000.000	30%
8	\$ 4.000.001	y más	40%

#### Propuesta F

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa
1	\$ -	\$ 600.000	0%
2	\$ 600.001	\$ 1.500.000	2%
3	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	7%
4	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	15%
5	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	30%
6	\$ 5.000.001	y más	50%

El cuadro N° 12 presenta los resultados para las distintas alternativas, ajustando las tasas marginales para mantener la recaudación relativamente constante, e incluye los escenarios G y H, correspondientes a los resultados de las propuestas E y F, pero con la mencionada deducción de hasta \$ 250.000 por gastos en educación y salud.

## Cuadro N° 12

### Ingresos tributarios año 2011 efectivos Benchmark y propuestas mixtas de impuesto al gasto con nuevas tasas considerando evasión (MM US\$)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US\$ Propuesta E	Gasto US\$ Propuesta F	Gasto US\$ Propuesta G	Gasto US\$ Propuesta H
<b>1. IMPUESTOS A LA RENTA</b>	<b>18.637</b>	<b>14.456</b>	<b>15.913</b>	<b>14.583</b>	<b>15.158</b>	<b>13.899</b>
Impuestos	16.724	14.718	16.175	14.845	15.420	14.161
Primera Categoría	8.443	8.647	8.647	8.647	8.647	8.647
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto			4.089	2.759	3.334	2.075
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
<b>2. IMPTO. AL VALOR AGREGADO</b>	<b>19.708</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>	<b>19.691</b>
<b>3. IMPTO. A PROD. ESPECÍFICOS</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>	<b>3.606</b>
<b>4. IMPTO. A LOS ACTOS JURÍDICOS</b>	<b>549</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>	<b>343</b>
<b>5. IMPTOS. AL COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>	<b>627</b>
<b>6. IMPUESTOS VARIOS</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>	<b>697</b>
<b>7. FLUCTUACION DEUDORES</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>	<b>(234)</b>
<b>8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>43.590</b>	<b>39.186</b>	<b>40.643</b>	<b>39.313</b>	<b>39.888</b>	<b>38.629</b>
		0	0	0	0	0
<b>9. Cuentas No Tributarias</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>
		0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SII y DIPRES.

Bajo estos supuestos, la recaudación promedio de los 4 escenarios alternativos resumidos en el cuadro N° 12, sería alrededor de US\$ 430 millones superior al escenario *Benchmark*.

## 2.3 Impuesto al gasto: alternativas más simples

Dado que un impuesto al gasto constituye un cambio radical en el sistema tributario que requeriría amplia información respecto de los flujos de ingreso y ahorro, se consideran alternativas más simples que permiten obtener los beneficios en eficiencia y equidad, pero a un costo menor, ya que se mantendría el actual sistema de impuesto al ingreso aunque con incentivos al ahorro.

### 2.3.1 Incentivos al ahorro (APV)

Una alternativa simplificada de reproducir el impuesto al gasto con costos inferiores de implementación es mantener el impuesto al ingreso laboral (segunda categoría) y generalizar los incentivos al ahorro. Es decir, en este caso se eliminan los límites a los mecanismos de ahorro como APV y 57 bis que permiten deducir de la base imponible los montos ahorrados. Esto debería hacerse de manera gradual, para evitar que el primer año los contribuyentes imputen todos los ahorros acumulados, generando una reducción drástica en la recaudación<sup>14</sup>. En este esquema, las empresas tributarían sobre el flujo de caja, considerando en la base, de acuerdo a Serra (2006), los intereses ganados, el endeudamiento y los préstamos que sean devueltos a las empresas. Análogamente, se deducen los intereses cancelados, amortización de deuda y préstamos otorgados. De esta forma, se incluyen las empresas financieras, cuya principal fuente de ingresos es el *spread* de tasas de interés. Una alternativa al flujo de caja es que las empresas tributen sobre las utilidades repartidas.

De acuerdo a datos de Cuentas Nacionales 2011, el ahorro no previsional de los hogares fue de 1.283 millones de dólares, lo que se traduciría en una rebaja equivalente de la base imponible de las personas. De acuerdo a la cifras de gasto de la EPF 2007 se distribuiría totalmente en los 6 últimos tramos de impuesto e implicaría una menor recaudación por 330 millones de dólares por concepto de impuestos personales consolidados.

---

<sup>14</sup> Este punto lo considera Serra (1985) en su propuesta de impuesto al gasto.

### Cuadro N° 13

#### Flujo de ahorro de los hogares e impacto en recaudación tributaria de un incentivo al ahorro

Cuentas Nacionales 2011	Pesos [MM]	US\$ [MM]	% PIB
Ahorro previsional	5.794.395	\$ 11.988	4,8%
Ahorro no previsional	620.221	\$ 1.283	0,5%
<b>Ahorro total</b>	<b>6.414.615</b>	<b>\$ 13.271</b>	<b>5,3%</b>

Tramo	Tasas Marginales	Rebaja total base imponible	Rebaja Impuesto
	[%]	[MM pesos]	[MM pesos]
1	0%	\$ -	
2	4%	\$ -	
3	8%	\$ 207,1	\$ 16,6
4	13,50%	\$ 224,2	\$ 30,3
5	23%	\$ 140,8	\$ 32,4
6	30,40%	\$ 307,5	\$ 93,5
7	35,50%	\$ 88,1	\$ 31,3
8	40%	\$ 315,5	\$ 126,2
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 1.283,1</b>	<b>\$ 330,1</b>

Fuente: Banco Central y elaboración propia.

#### 2.3.2 Exención al retorno normal del ahorro personal

La ventaja de un impuesto al gasto es que no castiga el momento en que los individuos deciden consumir, como lo hace un impuesto al ingreso al tributar el ahorro. Una forma de incorporar este aspecto es considerar una exención por el retorno normal del ahorro que realizan las personas. Esto tiene limitaciones, ya que solo incluye el retorno libre de riesgo del activo, perjudicando las alternativas de mayor retorno y riesgo.

Para efectos de este trabajo se considera a los bonos del Banco Central en UF a 10 años (BCU-10) como “tasa libre de riesgo”. Como en la actualidad el ahorro previsional obligatorio de los contribuyentes no forma parte de la base imponible, solo se aplicaría esta exención sobre el ahorro no previsional. El cuadro N° 14 resume los flujos de ahorro de los hogares en 2011 y presenta el efecto de esta medida sobre la recaudación tributaria por tramo de impuesto marginal comparando con el año *Benchmark*. Para esta primera aproximación se supone que todo el flujo de ahorro relevante obtendría al menos una rentabilidad real superior a la tasa libre de riesgo, y que las tasas de retorno que obtienen los ahorrantes se distribuyen de igual forma para cada nivel de ingreso. De esta forma, se puede calcular la magnitud del retorno que obtuvo el flujo de ahorro que debe ser descontada de la base imponible de las personas.

**Cuadro N° 14**  
**Flujo de ahorro de los hogares e impacto en recaudación tributaria de una exención al retorno normal del ahorro**

Cuentas Nacionales 2011	Pesos [MM]	US\$ [MM]	% PIB
Ahorro previsional	5.794.395	\$ 11.988	4,8%
Ahorro no previsional	620.221	\$ 1.283	0,5%
<b>Ahorro total</b>	<b>6.414.615</b>	<b>\$ 13.271</b>	<b>5,3%</b>

Tasa BCU-10 (promedio 2011)	2,63%
-----------------------------	-------

Tramo	Tasas Marginales	Rebaja total base imponible	Rebaja Impuesto
	[%]	[MM US\$]	[MM US\$]
1	0%	\$ -	
2	4%	\$ -	
3	8%	\$ -	\$ 0,5
4	13,50%	\$ -	\$ 0,8
5	23%	\$ -	\$ 0,9
6	30,40%	\$ -	\$ 2,5
7	35,50%	\$ -	\$ 0,9
8	40%	\$ -	\$ 3,4
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 34,9</b>	<b>\$ 9,0</b>

Fuente: Banco Central y elaboración propia.

La distribución de esta exención por tramo de impuesto marginal corresponde a aquella que se desprende de la EPF 2006-2007. Como se observa en el cuadro N° 14, el impacto recaudatorio de esta medida es marginal, pues la mayor parte del ahorro nacional se lleva a cabo a nivel de empresas, seguido de lejos por el componente previsional.

### **2.3.3 Permitir a toda persona natural percibir sus ingresos a través de una sociedad**

Una crítica muy frecuente a nuestro sistema tributario es su falta de equidad horizontal. En efecto, se argumenta que dos personas con igual ingreso no pagan el mismo impuesto. El ejemplo más usado es comparar un profesional que trabaja como empleado, que tributa como persona natural y, por consiguiente, está afecto al impuesto al trabajo y al global complementario. En cambio, una persona independiente que forma una sociedad para ahorrar sus ingresos provenientes del capital o trabajo pagaría 20% sobre las utilidades y su tasa personal por los retiros. Claramente, la sociedad es un mecanismo de ahorro más conveniente que los que dispone la persona natural: APV o 57 bis que son limitados. El sistema tributario debería tratar el ahorro de empresas y personas en forma equivalente para asegurar equidad. Por cierto, el impuesto al gasto anteriormente discutido no tiene este

problema. En esta sección evaluamos la alternativa que todo trabajador dependiente pueda formar una sociedad para percibir el pago de su sueldo, con lo que obtendría los beneficios del ahorro señalados.

Para evaluar el impacto sobre la recaudación de esta medida, se requiere precisar quienes serían los contribuyentes que, potencialmente, se verían beneficiados y optarían por acogerse al nuevo sistema. Desde el punto de vista de la eficiencia, lo importante son las tasas marginales de impuesto, ya que determinan los efectos sobre ahorro y trabajo de los individuos. Pero, para efectos de recaudación lo importante son las tasas medias. El foco, entonces, es determinar cuáles contribuyentes verían reducida su tributación efectiva (tasa media), dados sus patrones de ahorro-consumo obtenidos de la EPF 2006-2007 al optar por formar una sociedad. Es claro que para individuos que tienen una tasa media de 20% o más (tasa marginal 40%) formar una sociedad será conveniente. Esto, por cuanto pagarán 20% por las utilidades de la sociedad y una tasa personal dependiendo de sus retiros, es decir, de su propensión a consumir. Por lo tanto, su tasa media se ve reducida. El esquema de sociedad puede ser atractivo incluso para individuos que tengan una tasa media inferior a 20%, ya que podrían reducirla<sup>15</sup>. De este análisis se determina que en general aquellos contribuyentes que perciben rentas líquidas superiores a los \$ 3,5 millones, y que en promedio ahorran por sobre el componente previsional obligatorio más de un 20% de sus ingresos líquidos, verían reducirse su tasa media y, por lo tanto, les sería conveniente el percibir sus ingresos como sociedad. Los contribuyentes del tramo marginal más alto de impuesto verían importantes reducciones de más de 25% en su carga tributaria<sup>16</sup>. El cuadro N° 15 muestra los efectos en recaudación de la formación de sociedades<sup>17</sup>.

### Cuadro N° 15

#### Impacto sobre las tasas medias y la recaudación tributaria de permitir a toda persona natural recibir sus ingresos a través de una sociedad

Ingreso Imponible	Impuesto actual	tasa media actual	Impuesto sociedad	Impuesto personal
\$ 7.000.000	\$ 1.566.882	22,38%	\$ 1.400.000	\$ 667.533
\$ 5.000.000	\$ 813.272	16,27%	\$ 1.000.000	\$ 299.605
\$ 4.000.000	\$ 500.333	12,51%	\$ 800.000	\$ 170.475
\$ 3.500.000	\$ 357.105	10,20%	\$ 700.000	\$ 112.042

	Benchmark	Nuevo Impuesto	Diferencia
Recaudación Tributaria (MM US)	\$ 3.438	\$ 2.980	-\$ 458

Fuente: Elaboración propia.

<sup>15</sup> Pagando 20% por las utilidades de la sociedad, pero una tasa inferior por los retiros.

<sup>16</sup> Este análisis no considera los costos de crear y mantener funcionando una sociedad.

<sup>17</sup> Supone que los individuos efectúan retiros para consumir de acuerdo a sus gastos según la EPF 2007.

La formación de sociedades se traduciría en una postergación del pago de impuestos que, mirado desde una perspectiva estática, implicaría una menor recaudación en el periodo, de aproximadamente 458 millones de dólares. Naturalmente, al tratarse de un diferimiento, pues el ahorro de las personas eventualmente debiese financiar consumo, el impacto relevante debiera evaluarse como el menor valor presente de la recaudación a lo largo del ciclo de vida del contribuyente.

Una limitación de esta alternativa es que requeriría de un mayor control del SII para hacer frente a la crítica de la imputación de gastos a la sociedad, cuando en la realidad son retiros para consumo personal.

### **3. Reformas a los Impuestos de las Empresas**

En esta sección se presentan dos posibles modificaciones a los impuestos a la renta que afectan las empresas, y cuyas motivaciones, así como sus fines, resultan absolutamente opuestas. Mientras la primera reforma busca que todas las empresas vean exentas de impuesto a una parte de las utilidades que no retiran, y por lo tanto ahorran o invierten, la otra medida busca gravar de manera inmediata con el impuesto personal de los dueños o socios de la empresa a todas las utilidades de la empresa, independiente de si estas se retiren o no.

Así, la primera de estas reformas, correspondiente al punto 3.1, simplifica los regímenes especiales hoy disponibles para las empresas de menor tamaño, sustituyéndolos por la exención para todas las empresas por las utilidades retenidas asociadas a las primeras 10.000 UF de ventas. El hecho que sea una exención generalizada no inhibe a las empresas PYMES de crecer y, a la vez, no incentiva que empresas grandes se disfracen de PYMES.

La segunda reforma, punto 3.2, elimina la distinción entre utilidades retiradas o retenidas que hoy existe, para efectos del pago de impuesto de los dueños o socios de las empresas. Adicionalmente, esta segunda propuesta también busca simplificar los regímenes especiales sustituyéndolos todos por aquel referido en el artículo 14 ter de la ley de la renta.

#### **3.1 Sustitución de renta presunta y de regímenes especiales del artículo 14 (bis, ter y quáter) por una exención del impuesto de primera categoría para todas las empresas por las utilidades reinvertidas correspondientes a las primeras 10.000 UF anuales de ventas**

Una forma de simplificar el sistema tributario es eliminar los regímenes especiales 14 bis, 14 ter y 14 quáter que fueron diseñados para pequeñas empresas, pero que en la práctica no

son ampliamente usados<sup>18</sup>. Solo un 25% de las 790.00 micro y PYMES están adscritas a regímenes especiales.

## Cuadro N° 16

### Sociedades agrícolas a regímenes tributarios especiales

Régimen Tributario	Inscritos Primer Año	Inscritos a Marzo 2012
14 BIS	5.200	55.415
14 QUÁTER	43.426	59.657
14 TER	7.337	78.000

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La eliminación de estos regímenes sería reemplazada por una exención del impuesto de primera categoría a las utilidades reinvertidas a todas las empresas por las utilidades equivalentes a las primeras UF 10.000 de ventas anuales. Si bien estos regímenes fueron diseñados para PYMES, se sustituyen por una exención general para evitar los incentivos de dividir empresas para “mantenerse como empresa pequeña” y así aprovechar el beneficio. Suponiendo un margen de utilidad a ventas de 20%, la exención se aplicaría a empresas cuyas utilidades ascienden a \$ 46 millones<sup>19</sup>. A diferencia de los regímenes especiales hoy existentes, la aplicación sería automática.

Las empresas con ventas menores a UF 10.000 representan el 91,1% de las empresas, pero son responsables de alrededor de un 5,13% de las ventas totales. En cuanto a las 72.931 empresas con ventas mayores a UF 10.000, ellas acumulan ventas totales anuales por UF 17.354.825.140. De este modo, si cada una de las empresas aprovecha el beneficio completo, las utilidades reinvertidas atribuibles a UF 729.310.000 de ventas quedarían fuera de la base imponible, lo que equivale a un 4,2% del total de ventas de las empresas grandes. El cuadro N° 17 presenta el número de empresas por tramos de venta.

<sup>18</sup> Esto puede deberse a las restricciones para acceder a ellos y a la falta de información en las MIPYMES.

<sup>19</sup> Los márgenes utilidad/ventas son muy variables. Las grandes empresas del *retail*, por ejemplo, tienen márgenes pequeños (inferiores a 10%). En cambio, las PYMES pueden tener márgenes superiores a 20%.



**Cuadro N° 17**  
**Número de empresas y ventas promedio por tramo de ventas anuales**

Categoría	Límite (UF)		Número de Empresas	Promedio Ventas (UF)	Ventas (UF)	Porcentaje Ventas Totales (UF)	Porcentaje Acumulado Ventas Totales
	Desde	Hasta					
micro 1	0	200	252.266	77	19.514.016	0,11%	0,11%
micro 2	200,01	600	172.055	369	63.452.276	0,35%	0,45%
micro 3	600,01	2.400	202.989	1.253	254.422.326	1,39%	1,84%
Pequeña 1	2400,01	5.000	75.840	3.472	263.347.313	1,44%	3,28%
Pequeña 2	5.000	10.000	48.218	7.023	338.627.289	1,85%	5,13%
Pequeña 3	10.000	25.000	36.886	15.527	572.740.514	3,13%	8,27%
mediana 1	25.000	50.000	14.946	35.000	523.109.991	2,86%	11,12%
mediana 2	50.000	100.000	8.993	70.333	632.506.687	3,46%	14,58%
grande 1	100.000	200.000	5.214	139.020	724.852.283	3,96%	18,54%
grande 2	200.000	600.000	4.087	334.833	1.368.460.502	7,48%	26,02%
grande 3	600.000	1.000.000	1.002	769.186	770.724.252	4,21%	30,24%
grande 4	1.000.000	y más	1.803	7.078.442	12.762.430.911	69,76%	100,00%
total			824.299		18.294.188.360		

Fuente: SII.

Suponiendo márgenes de venta/utilidad promedio constantes a través de los tramos, se concluye que el dejar exentas de pago del impuesto de primer categoría a las empresas con ventas anuales menores a UF 10.000 se traduciría en una **menor recaudación por 465 millones de dólares**, mientras que para las empresas grandes implicaría una **menor recaudación adicional por 337 millones de dólares**.

En cuanto a la eliminación de los artículos 14 bis, ter y quáter los efectos deben considerarse en el contexto de la exención recién mencionada. De este modo, se supone que tanto las más de 55.000 empresas que se acogen al régimen de tributación simplificada en base a retiros (14 bis), como las 78.0000 afectas a tributación simplificada con depreciación inmediata (14 ter) quedarían incluidas en el tramo exento, por lo que de haber efectos en la recaudación tributaria estos serían bastante marginales. Lo anterior se desprende de una de las condiciones para acogerse a cualquiera de estos dos regímenes, la cual asegura que tengan ventas menores a UTM 5.000, lo que a su vez es menor a UF 10.000.

En el caso de las empresas sujetas al régimen tributario 14 quáter, resulta razonable suponer que se acogerán al nuevo sistema, lo que se recoge en el cálculo anterior. Pero, dado que el límite de ventas de este régimen es de UTM 28.000, el beneficio será menor. Así, del Informe Financiero de Hacienda de la Ley N° 20.455 y corrigiendo por la mayor tasa de primera categoría se obtiene una **mayor recaudación de 220 millones de dólares**.

Con respecto al régimen de tributación por renta presunta: art. 20 y 34 Ley de la Renta, este es cuestionable, pues se supone que sería prohibitivamente costoso para estas empresas llevar algún tipo de contabilidad que permita determinar una base imponible, lo que hoy es simplemente poco realista. El ingreso por impuestos a la renta efectiva al sustituir la renta presunta, obtenida a partir de Jorrat (2012), pero corregido por el nuevo impuesto de primera categoría, ascendería a 222 millones de dólares. A estos se les debe sustraer el pago efectivo que realizan las sociedades bajo este régimen que equivale a 95 millones de dólares, con lo que se obtiene una recaudación neta adicional de 127 millones de dólares. Lo anterior supone que ninguna de estas empresas se acoge a la nueva exención por las primeras UF 10.000 de ventas, lo que resulta poco realista. Dada la escasez de datos acerca de estas empresas, y considerando que todas las empresas transportistas acogidas hoy, presentan ventas menores a las UTM 3.000, que corresponden a la mayor parte de los sujetos de renta presunta, se opta por asumir que todas se acogen y que el total de sus utilidades queda fuera de la base imponible<sup>20</sup>.

El cuadro N° 18 resume los resultados del conjunto de medidas recién descrito.

### Cuadro N° 18

#### Resumen impacto tributario neto sustitución regímenes especiales y exención primeras 10.000 UF de ventas v/s *Benchmark*

Medida	Cambio en recaudación tributaria (MM US\$)
Exención ventas primeras 10.000 UF	-802
Eliminación 14 bis y 14 ter	0
Eliminación 14 quáter	220
Eliminación renta presunta	0
<b>Agregado</b>	<b>-582</b>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2 Migrar del sistema actual en base devengada para la empresa y percibida o retirada para la persona natural a uno doblemente devengado. Reemplazar tanto renta presunta como los regímenes simplificados 14 bis y 14 quáter por 14 ter

En el sistema tributario actual las empresas tributan con una tasa de 20% sobre las utilidades devengadas. Las personas tributan sobre las utilidades retiradas de acuerdo a su tasa del global complementario. La propuesta que aquí evaluamos y que ha sido

<sup>20</sup> Esta estimación es la máxima caída en recaudación. Es probable que algunas empresas que tributan renta presunta aumenten su tributación, porque venden más de 10.000 UF.

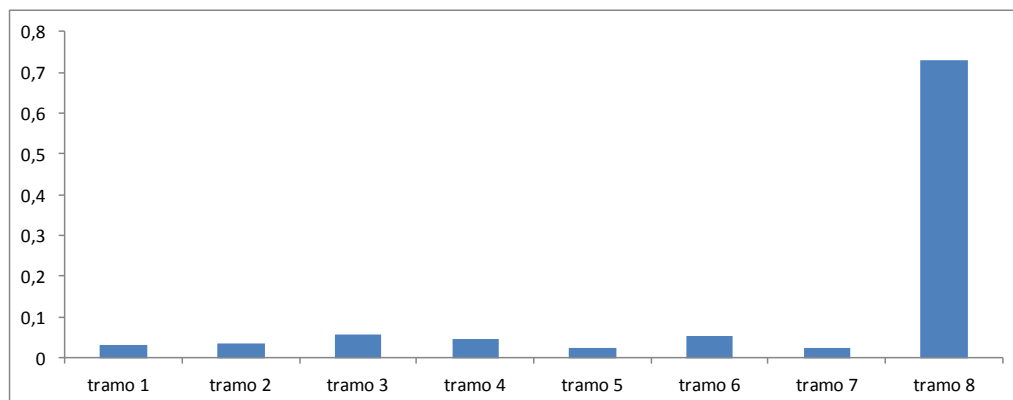
considerada por Cantalloyts, Jorrat y Sherman (2007) y Agostini (2012), es un cambio de fondo del sistema al contemplar que tanto empresas como personas tributen sobre la utilidad devengada, es decir, un sistema doblemente devengado. En este caso, el impuesto que pagan las empresas sigue siendo un adelanto de los impuestos personales, por lo cual se mantiene la integración tributaria.

Este régimen, como analizaremos a continuación, incrementa de manera significativa la recaudación tributaria, pero tiene costos muy importantes en materia de eficiencia. En efecto, esta alternativa incentiva los retiros y, por lo tanto, reduciría el ahorro de las empresas, perjudicando a la inversión y aumentaría la deuda de las empresas. El efecto sobre inversión sería muy importante para las PYMES, dado que su principal fuente de financiamiento son las utilidades retenidas. Eventualmente, generaría problemas de liquidez para los pequeños accionistas al tener que hacer frente a mayores pagos de impuestos frente a utilidades no percibidas que podrían llevarlos a un tramo superior de la escala.

Para determinar el impacto recaudatorio de esta medida, y dado que no contamos con los micro datos del SII, se opta por un camino indirecto para la asignación de las utilidades de las empresas a las personas naturales que tributan según su tasa marginal. Este método debería entregar al menos una aproximación razonable del orden de magnitud de la recaudación incremental del nuevo sistema.

De la Encuesta CASEN 2011 se obtuvo la distribución de los retiros de utilidades de empresas y el pago de dividendos por acciones o bonos financieros a los contribuyentes por tramos de tasa marginal de impuesto global complementario. A partir de esta distribución, se supuso que el 70% de las utilidades que hasta ahora se mantenían retenidas en las empresas correspondería en la misma proporción a dichos contribuyentes. El cuadro N° 19 ilustra la distribución obtenida de CASEN 2011.

**Cuadro N° 19**  
**Distribución del ingreso por retiro de utilidades y dividendos según tramo marginal de impuestos**



Fuente: Elaboración propia según CASEN 2011.

Con esta información se determinó el pago incremental por tramo de impuesto que se obtiene de esta medida para dos escenarios posibles:

- i. Manteniendo las tasas y los tramos vigentes (pero modificados por la Ley N° 20.630) del impuesto global complementario.
- ii. Incrementando la tasa del impuesto de primera categoría a un 25% y rebajando, a partir de las tasas planteadas en (a), los últimos dos tramos del impuesto global complementario a un 35%.

Los cuadros N° 20-i y N° 20-ii resumen, respectivamente, los resultados netos en cuanto a la recaudación incremental de cada una de las alternativas.

### Cuadro N° 20-i

#### Recaudación neta adicional impuesto doble devengado propuesta i

	Tramo	Tasa Marginal	Pago Adicional Neto
		[%]	MM US\$
<b>Residentes</b>	1	0,0%	-\$ 117
	2	4,0%	-\$ 109
	3	8,0%	-\$ 126
	4	13,5%	-\$ 57
	5	23,0%	\$ 13
	6	30,4%	\$ 107
	7	35,5%	\$ 66
	8	40,0%	\$ 2.725
<b>No residentes</b>	único	35,0%	\$ 1.870
<b>Empresas</b>	único	20,0%	0
<b>TOTAL i</b>			<b>\$ 4.371</b>

### Cuadro N° 20-ii

#### Recaudación neta adicional impuesto doble devengado propuesta ii

	Tramo	Tasa Marginal	Pago Adicional Neto
		[%]	MM US\$
<b>Residentes</b>	1	0,0%	-\$ 147
	2	4,0%	-\$ 143
	3	8,0%	-\$ 179
	4	13,5%	-\$ 101
	5	23,0%	-\$ 9
	6	30,4%	\$ 55
	7	35,0%	\$ 42
	8	35,0%	\$ 1.182
<b>No residentes</b>	único	35,0%	\$ 1.247
<b>Empresas</b>	único	25,0%	\$ 2.059
<b>TOTAL ii</b>			<b>\$ 4.008</b>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al reemplazo de la renta presunta y los regímenes del artículo 14 bis y quáter por una ampliación del régimen del artículo 14 ter<sup>21</sup>, por falta de datos desagregados del SII, se toma la estimación de Jorrat (2012), pero corregida para ser compatible con el año *Benchmark*, de donde se obtiene que el **incremento en recaudación producto de estas medidas sería de unos 400 millones de dólares.**

## 4. Impuesto a los Alcoholes y Tabacos (ILA)

### 4.1 Alcoholes

Los impuestos al alcohol y al tabaco deben considerarse dentro de un sistema tributario, más allá de su capacidad recaudatoria, como instrumentos para reducir su consumo.

En el caso del alcohol, la necesidad de gravar el producto es función de las muy conocidas externalidades que su consumo genera: crimen, enfermedades, accidentes vehiculares, disminución de la producción y gasto público. El consumo promedio de alcohol puro en Chile, contenido en diferentes proporciones en las bebidas alcohólicas, es de 8,6<sup>22</sup> litros anuales para los mayores de 15 años. Lo anterior se traduce en que el consumo total de alcohol puro, ya sea en forma de cerveza, vino o destilados, superase los 115 millones de litros en 2011.

Dado que el foco de este gravamen es regular su consumo, resulta fundamental conocer cuál es la respuesta en el consumo de alcohol a cambios en el precio del mismo y así determinar cuánto será necesario encarecer el bien para acercarlo a sus niveles socialmente deseables de consume; en otras palabras, obtener una medida empírica de la elasticidad precio de la demanda por bebidas alcohólicas. Las estimaciones sitúan esta elasticidad en un rango bastante amplio, dependiendo del país y de la metodología. Para este trabajo se considera el meta análisis de 64 estudios en 18 países realizado por Fogarty (2004)<sup>23</sup>. El siguiente cuadro contiene las elasticidades máximas, mínimas y medias encontradas para la cerveza, el vino y los licores.

---

<sup>21</sup> Incluyendo personas jurídicas y contribuyentes no gravados con IVA, que hoy no pueden acogerse al régimen.

<sup>22</sup> OMS.

<sup>23</sup> Yañez (2011) también considera este trabajo.

## Cuadro N° 21

### Elasticidad precio propio de la demanda por bebidas alcohólicas

Alcohol	Máximo	Mínimo	Media
Cerveza	-1,2	-0,009	-0,038
Vino	-1,8	-0,05	-0,77
Licores	-2	-0,1	-0,7

Fuente: Elaborado por Yañez (2011) a partir Fogarty (2004), *The Own Price Elasticity of Alcohol: A Meta-Analysis*.

Por otro parte, el impuesto que se aplique sobre las bebidas alcohólicas debe ser función del componente mismo que genera la externalidad, en este caso el contenido alcohólico. Así, un impuesto apropiado debiese corresponder a un monto fijo de dinero por masa o volumen<sup>24</sup> de alcohol puro contenido en la bebida. El impuesto unitario (específico), en comparación con el impuesto *ad valorem* que se aplica hoy en Chile, evita la posibilidad de sustituir hacia alcoholes de menor calidad. Además, no se grava injustificadamente productos de mayor precio y se establece una relación absolutamente directa entre contenido alcohólico y el gravamen, algo que se da de manera muy débil en el sistema actual, donde las bebidas de menor contenido alcohólico como el vino y la cerveza están sujetas a una tasa *ad valorem* del 15% y aquellos destilados de mayor graduación a una del 27%. La falta de una relación directa entre tributación y contenido alcohólico se aprecia en el cuadro N° 22, que compara la distribución del origen del alcohol puro consumido a través de diferentes bebidas alcohólicas, la composición de los tributos del impuesto de la Ley de Alcoholes y las tasas *ad valorem* actuales. La mayor distorsión se aprecia en los vinos y las cervezas, los cuales con contenidos de alcohol diferentes se encuentran sometidos hoy a la misma tasa de impuesto.

## Cuadro N° 22

### Distribución del consumo de bebidas alcohólicas y recaudación tributaria por ILA

	Distribución consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación actual ILA	Tasa actual <i>ad valorem</i>
licores	32%	31,89%	27%
vino	38%	29,38%	15%
cerveza	30%	38,73%	15%

Fuente: OMS y SII.

Con todos estos antecedentes, el camino ideal sería valorizar la externalidad que el alcohol genera, para así determinar el monto óptimo del impuesto unitario capaz de llevar el

<sup>24</sup> Un mililitro de alcohol puro tiene una masa de 0,8 gr., luego el impuesto puede expresarse de cualquiera de las dos formas sin mayor dificultad.

consumo al nivel deseado. Lo anterior no es una tarea sencilla y trasciende el alcance de este trabajo; sin embargo, se plantean dos alternativas que al menos mejoran la eficiencia<sup>25</sup>.

- **Mantener:** Mantener la recaudación actual pero migrando hacia un impuesto unitario por litro de alcohol puro contenido.
- **Aumentar:** Reducir el consumo de alcohol entre un 25% y un 30% a través de un mayor impuesto unitario.

El cuadro N° 23 contiene los resultados sobre la recaudación, la distribución del consumo por producto y el consumo de alcohol puro total de la simulación de ambos escenarios.

### Cuadro N° 23 Simulación propuesta de nuevo impuesto a alcoholes

Propuesta Aumentar: 5.00 US\$ por litro de alcohol puro			
	Reducción en el consumo (%)	Distribución consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación (% por producto)
licores	-41,1%	26%	28%
vino	-37,8%	33%	34%
cerveza	-0,9%	41%	38%
<b>Reducción en el consumo de alcohol puro (%)</b>		-27%	
<b>Aumento en la recaudación (MM US\$)</b>		623	

Propuesta Aumentar: 5.00 US\$ por litro de alcohol puro			
	Reducción en el consumo (%)	Distribución consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación (% por producto)
licores	-41,1%	26%	28%
vino	-37,8%	33%	34%
cerveza	-0,9%	41%	38%
<b>Reducción en el consumo de alcohol puro (%)</b>		-27%	
<b>Aumento en la recaudación (MM US\$)</b>		623	

Fuente: Elaboración propia.

Ambas propuestas logran alinear de mejor manera al impuesto con la externalidad. La propuesta “Mantener”, con un impuesto unitario de 2,41 dólares por litro de alcohol puro

<sup>25</sup> Ambas alternativas se basan en la medias de las elasticidades precio propio de la demanda por bebidas alcohólicas reportadas por Fogerty(2004)-

contenido, mantiene la recaudación de 276 millones de dólares del ILA (componente alcohólico) en 2011 y solo presenta cierto efecto sustitución entre productos; la propuesta “Aumentar” considera un impuesto de 5 dólares por litro de alcohol puro, reduciendo en un 27% el consumo de alcohol total y aumentando la recaudación en 623 millones de dólares. La recaudación total por este impuesto alcanzaría los 900 millones de dólares. El impuesto de la alternativa “Aumentar” es similar al nivel existente en Islandia y alrededor de un 50% de lo cobrado en EE.UU. y Canadá, lo que es un nivel relativamente bajo comparado con los países de la OCDE que aplican un monto promedio de 23 dólares por litro. Pero estas comparaciones internacionales solo se aplican a los destilados, pues el vino y la cerveza suelen recibir tratamientos especiales, lo que parece injustificado, además de las consideraciones naturales acerca del mayor ingreso de los países OCDE.

## 4.2 Tabaco

En cuanto al tabaco, los argumentos para gravarlo son algo diferentes a los del alcohol. Respecto a las externalidades, preocupa especialmente los fumadores pasivos y en alguna medida los fumadores mismos. En cuanto a la adicción y las conductas irracionales, el énfasis está en los menores, especialmente porque ellos presentarían elasticidades muy mayores a la de los adultos fumadores y por la alta persistencia en aquellos que adquieren el hábito cuando jóvenes; por último, la bajísima elasticidad de los adultos lo convierte en un candidato ideal desde un punto de vista de recaudación tributaria óptima.

De manera análoga a lo planteado con el alcohol, la magnitud de la externalidad negativa se relaciona con la cantidad de cigarrillos comprados y no con el valor de los mismos, por lo que un impuesto unitario por cajetilla o número de cigarrillos sería lo más adecuado<sup>26</sup>. Al igual que en el caso de las bebidas alcohólicas, el impuesto actualmente cobrado en Chile es prácticamente en su totalidad *ad valorem*, y fue recién en la Ley N° 20.455<sup>27</sup> que se le introdujo un leve componente fijo de UTM 0.0000675 por cigarrillo (aproximadamente 2,7 pesos por unidad a enero de 2013), el cual posteriormente se volvió a aumentar a UTM 0,000128803 (5,15 pesos) por cigarrillo con la Ley N° 20.630 de 2011. Con esta última reforma el componente *ad valorem* corresponde a un 60,5% del precio de venta al consumidor; es decir, se ha avanzado en la dirección correcta, pero de manera muy incipiente.

La OMS calculó para 2010 la contribución de todos los impuestos aplicables al precio minorista de la marca de cigarrillos más popular para una serie de países. Para Chile se estimó una tasa de 76% en línea con la mayoría de los países desarrollados y superior al promedio de la OCDE de 73%. Se estima que, incluyendo los dos últimos cambios recién comentados, el impuesto sería de alrededor del 80% del precio minorista. De lo anterior, y por la poca claridad que existe respecto a la magnitud de las externalidades que el cigarrillo genera, pareciera que el nivel actual del impuesto se encuentra dentro de lo razonable, pero debiera sustituirse por un impuesto unitario por cigarrillo o cajetilla, que como se mencionó,

<sup>26</sup> No se plantea un impuesto de monto fijo por contenido de nicotina o alquitrán, pues el daño es bastante similar y las complejidades que acarrea terminan por superar a los posibles beneficios.

<sup>27</sup> La Ley N° 20.455 de 2010 aumentó impuestos para financiar la reconstrucción del terremoto.



se relaciona de manera más directa con la externalidad y evita la sustitución hacia marcas de menor valor y probablemente menor calidad. Yáñez (2011) concluye que un impuesto fijo de aproximadamente 650 pesos por cajetilla mantendría la recaudación tributaria, que en 2011 alcanzó los 1.534 millones de dólares.

#### 4.2.1 Aumento del impuesto al tabaco

En esta sección se explora el posible impacto sobre la demanda y la recaudación fiscal de un incremento de un 20% en el impuesto específico antes propuesto; esto es, un aumento de 650 a 780 pesos de impuesto por cajetilla. Para esto resulta esencial conocer la elasticidad de la demanda por cigarrillos a cambios en el precio. Yáñez (2011), citando otros trabajos empíricos, sitúa dicha elasticidad para los países desarrollados en -0,4 para los adultos y -0,6 para los jóvenes, en tanto que para los países de ingreso medio fluctuarían entre -0,6 y -1,0.

Para el caso particular de Chile, Debrott (2006) estima una elasticidad de corto plazo de -0,21, utilizando lo que el denomina un modelo convencional y de -0,22 y -0,45, para el corto y largo plazo, respectivamente, utilizando un modelo que consideraría la adicción que genera el consumo de cigarrillos. Este valor es algo menor que estimaciones para países de ingreso similar al de Chile, pero que parece factible al tomar en cuenta la alta prevalencia del tabaquismo en Chile (la mayor de la región de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS)). Para esta simulación se consideran dos valores para la elasticidad de la demanda por tabaco: -0,21 y -0,45.

Un aumento del 20% en el impuesto se traduciría en un aumento de precio de un 15% para la marca más consumida. Con respecto a las cantidades demandadas, estas experimentan una disminución entre 3,2% y 6,8%, dependiendo de la elasticidad. De acuerdo a esto, se obtiene una mayor recaudación que fluctúa entre los US\$ 183 millones y los US\$ 249 millones, siendo US\$ 216 millones la media. El cuadro N° 24 resume los resultados obtenidos a partir de los datos de la OMS y las elasticidades recién presentadas.

**Cuadro N° 24**  
**Estimación impacto aumento del impuesto específico al tabaco**

Aumento Impuesto	Aumento Precio	Elasticidad	Cambio Demanda	Cambio Recaudación	Cambio Recaudación (MM US\$)
20%	15%	- 0,21	-3,2%	16%	249
		- 0,45	-6,8%	12%	183

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de OMS y Dobbert (2006).

## 5. Impuesto Específico a los Combustibles para Transporte

El impuesto específico a los combustibles de uso vehicular cumple un importante rol tanto por ser un buen instrumento en el combate de las múltiples externalidades asociadas al uso del automóvil: contaminación, congestión, accidentes, deterioro vial, como por ser un impuesto eficiente en cuanto a su capacidad recaudatoria. En 2011 la recaudación por concepto de este gravamen alcanzó los 2.059 millones de dólares, con un 81% de esta recaudación proveniente del cobro a la gasolina y solo un 19% del diésel.

Más aún, se trata de un impuesto de carácter progresivo, cualidad que puede resultar deseable en un tributo, especialmente cuando este no genera mayores distorsiones. Las últimas cifras disponibles de la EPF 2006-2007 revelan que son los sectores de mayores ingresos los que destinan una fracción más elevada de estos a la compra de gasolina, con un 4,2% y 4,1% del gasto familiar para los deciles IX y X versus un 0,25% y 0,93% para los deciles I y II, respectivamente.

La encuesta CASEN 2011 confirma lo anterior: solo un 33,91% de los hogares posee un automóvil (un 27,3% en 2006), y en el 40% de menores recursos esta cifra no supera el 17% (no superaba el 15% en 2006), mientras que en el 20% más rico el 66% de los hogares posee automóvil.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se plantean dos posibles reformas y se analiza el impacto recaudatorio de las mismas.

La primera reforma busca terminar con la discriminación injustificada que existe hoy en favor del petróleo diésel. Este combustible está sujeto al pago de un impuesto específico de 1,5 UTM/m<sup>3</sup>, mientras que la gasolina soporta un tributo de 6 UTM/m<sup>3</sup><sup>28</sup>, diferencia que no se justificaría si se considera que las externalidades generadas por su uso para transporte son bastante similares. De este modo, se propone igualar el impuesto para ambos productos en 6 UTM/m<sup>3</sup> y junto a esto eliminar el beneficio tributario, contenido en la Ley N° 19.764 de 2001, que permite a los transportistas de carga recuperar una fracción del precio de sus vehículos por concepto de los pagos del impuesto específico en que incurren.

La segunda reforma, siguiendo a Parry y Strand (2011), busca establecer niveles de impuesto que sean acordes, en su magnitud, con el combate de las externalidades antes mencionadas. Para ello se utilizan las estimaciones de estos autores, y se toman los valores de impuesto sugeridos, actualizados a dólares de 2011. Los resultados para estas dos propuestas, considerando una elasticidad precio de la demanda por combustible de -0,5<sup>29</sup>, se presentan en el cuadro N° 25.

---

<sup>28</sup> En estricto rigor, la existencia del mecanismo de estabilización de precios de corto plazo, denominado SIPCO, hace que la tasa efectiva que soportan los combustibles cambie semanalmente en torno a los niveles descritos. Desde una mirada de largo plazo, esta diferencia no parece relevante.

<sup>29</sup> Valor considerado como estándar por Parry y Strand (2011).

## Cuadro N° 25

### Evaluación de propuesta de reforma al impuesto específico a los combustibles de uso vehicular

#### Efectivo 2011

	Impuesto (US\$/litro)	Precio (US\$/litro)
Bencina	0,4753	1,52
Diesel	0,1188	1,20

#### Propuesta 1

	Impuesto (US\$/litro)	Aumento Precio (%)	Nuevo Precio (US\$/litro)	Disminución Cantidad (%)	Aumento Recaudación Impuesto (MM US\$)	Eliminación Reintegro Transportistas (MM US\$)
Bencina	0,4753	0	1,52	0%	-	0
Diesel	0,4753	29,78%	1,52	14,89%	1.165	92
					<b>Aumento Total Recaudación (MM US\$)</b>	<b>1.257</b>

#### Propuesta 2

	Impuesto (US\$/litro)	Aumento Precio (%)	Nuevo Precio (US\$/litro)	Disminución Cantidad (%)	Aumento Recaudación Impuesto (MM US\$)	Eliminación Reintegro Transportistas (MM US\$)
Bencina	0,6926	45,53%	2,21	22,77%	209	0
Diésel	0,6159	51,46%	1,81	25,73%	1.381	92
					<b>Aumento Total Recaudación (MM US\$)</b>	<b>1.682</b>

Fuente: Elaboración propia en base a SII y Perry y Strand (2011).

La primera reforma implicaría una mayor recaudación por US\$ 1.257 millones, con lo que se alcanzaría una recaudación total de US\$ 3.316 millones. En cuanto a la segunda reforma, ella implica una mayor recaudación por US\$ 1.682, lo que equivale a un incremento del 82% en la recaudación proveniente de este tributo, alcanzando un total de US\$ 3.741 millones. Esta segunda propuesta, que a grandes rasgos debiese ser capaz de internalizar los costos que le imponen los consumidores de combustible a la sociedad, llevaría además al impuesto a niveles comparables al promedio de la OCDE, pero bastante superiores al de algunos países miembros como EE.UU, Nueva Zelanda, Australia y México<sup>30</sup>. Dado los aumentos considerables en los precios de combustibles que generaría, esta reforma debería aplicarse gradualmente e ir acompañada de una reducción de otros impuestos.

<sup>30</sup> De hecho México subsidia a los combustibles.

## 6. Impuesto a los Bienes Raíces

Nuestro sistema contempla un impuesto anual, pagadero en 4 cuotas, sobre el avalúo fiscal de los bienes raíces, cuya recaudación es destinada prácticamente en su totalidad a las municipalidades del país (con la excepción de la sobretasa). La tasa aplicable de este impuesto progresivo dependerá de si trata de un bien raíz agrícola o no y, a su vez, de si este tiene destino habitacional o no. La estructura de este impuesto progresivo se resume en el cuadro N° 26.

**Cuadro N° 26**  
**Contribuciones de bienes raíces**

Agrícola	
<b>Habitacional</b>	0% entre 0 y 7,6 MM pesos
	1% lo que exceda 7,6 MM pesos
<b>No Habitacional</b>	1% sobre el avalúo completo

No Agrícola	
<b>Habitacional</b>	0% entre 0 y 18,5 MM pesos
	1% entre 18,5 MM pesos y 66 MM pesos
	1.2% lo que exceda 66 MM pesos
<b>No Habitacional</b>	1.2% más sobretasa de 0.025%

Fuente: Elaboración propia sobre información del SII. (\*) también se aplica una sobretasa de 100% respecto a la tasa vigente para los sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros. (\*\*) Durante 2011 y 2012 las propiedades cuyo valor excedan los US\$ 197.230 pagarán una sobretasa de 0,275% en reemplazo de la tasa de 0,025% contemplada en la ley.

La tasa marginal máxima de este impuesto de 1,2% es bastante inferior al promedio de la OCDE de 1,7%, recordando siempre que esta comparación depende en gran medida de la forma en la que se determine la base del impuesto; es decir, el avalúo de la propiedad. La recaudación de este impuesto para las arcas municipales, excluyendo las sobretasas, alcanzó los 1.393 millones de dólares en 2011.

Se estima que un aumento de la tasa máxima a 1,5%, tanto de las propiedades agrícolas como de las rurales, **generaría una mayor recaudación de 377 millones de dólares**. Aumentar este impuesto puede parecer particularmente atractivo, tanto por su alta capacidad recaudatoria, como por su aparente progresividad. En cuanto a esta segunda aseveración, es importante notar que este tributo, a diferencia del impuesto a la renta, grava al patrimonio en bienes raíces del contribuyente de manera creciente, independiente de la capacidad de generar ingresos del mismo. De este modo, un aumento del gravamen puede resultar particularmente oneroso para aquellos grupos con baja capacidad de generar

ingresos, pero con un patrimonio invertido en un bien raíz, en particular, los adultos mayores. Este fenómeno se ve agravado por la inexistencia en Chile de instrumentos, como las hipotecas reversas, que permitan generar flujos de ingresos a partir de un bien raíz sin la necesidad de abandonarlo de manera inmediata.

## 7. Eliminación de Aranceles Aduaneros

Como es de esperarse en un país cada vez más abierto a los mercados mundiales, los impuestos al comercio exterior han ido representando paulatinamente un porcentaje menor de los ingresos tributarios. En el periodo 93-98 representaban el 12,5% de la recaudación mientras que en los últimos 5 años no superan el 2%.

Aunque el arancel general establecido por ley es de 6%, el arancel promedio efectivo bordea el 1%, debido a los tratados comerciales que Chile ha firmado a lo largo de los años. Las importaciones totales que ingresaron a Chile durante 2011 con arancel completo ascendieron a un total de US\$ 10.062 millones, monto que representa apenas el 13,4% de las importaciones totales en ese mismo año (US\$ 74.908 millones). Un 55% de las importaciones ingresa con un arancel de 0% por efecto de los tratados de libre comercio, y alrededor de un 32% ingresa con un arancel medio de 1,5%, debido a procesos de desgravación arancelaria que se encuentran en desarrollo<sup>31</sup>.

Por consiguiente, es lógico transitar hacia la eliminación de los aranceles, profundizando la apertura como uno de los elementos centrales del modelo de desarrollo y de esta forma eliminar los costos en bienestar asociados a la desviación de comercio. Al año 2011 Chile contaba con 22 acuerdos comerciales con 59 países, siendo estos el lugar de procedencia del 89% de las importaciones. Un ejemplo de la distorsión que genera la desviación de comercio lo constituye la importación de combustibles fósiles de países con acuerdo comercial a un costo más elevado para el país.

**La eliminación del arancel implicaría una menor recaudación por 630 millones de dólares en 2011**, pero debe considerarse que según datos del Ministerio de Hacienda aportados durante la discusión de lo que se transformaría en la Ley N° 20.630, la menor recaudación es decreciente en el tiempo, puesto que de todas maneras la entrada en vigencia y/o maduración de ciertos acuerdos implicaría una rebaja de este tributo, estimándose en 470 millones para 2017. Más aún, la recaudación proveniente del gravamen hoy aplicado se concentra en productos claves para la inversión como lo son el gas natural licuado, máquinas y aparatos.

---

<sup>31</sup> Datos de la Cámara de Comercio de Santiago a partir del Servicio Nacional de Aduanas.

Sin embargo, persisten posturas críticas a la eliminación unilateral de los aranceles basadas en la potencial pérdida de capacidad negociadora en tratados futuros que permitan eventualmente facilitar el ingreso de las exportaciones chilenas a los mercados mundiales. Crítica que pierde relevancia cuando se considera que existen una serie de otras aéreas fundamentales que deben ser negociadas a la hora de establecer tratados futuros. Solo para nombrar algunas: resolución de disputas; barreras no arancelarias; barreras técnicas; propiedad intelectual; temas medioambientales; salubridad, exigencias de autorizaciones sanitarias o las exigencias de fumigaciones innecesarias; protección de inversiones; y protección de servicios.

## **8. Incentivos Tributarios a las Donaciones**

Existen diversos incentivos tributarios a las donaciones, dependiendo del tipo de donación que se trate (cultural, deportiva, social, educacional). La característica común es que otorgan franquicias como crédito al impuesto a la renta y permiten una rebaja como gasto del ingreso imponible. En algunos casos se permite que el crédito al impuesto sea de 50% de la donación y la rebaja de gasto también de 50%, con lo cual el fisco puede llegar a pagar hasta un 70% de la donación. Si bien esto es un incentivo potente, las donaciones no son significativas, porque se establecen límites. El límite global de rebajas, tanto como crédito o gasto, no puede exceder del 5% de la base imponible del donante. Adicionalmente, algunas donaciones tienen un límite de 2% de la base imponible, aplicándose primero el límite menor y después el global.

El bajo monto de las donaciones –US\$ 67 millones sumando herencias– se explica por los límites establecidos y por lo engorroso del sistema. De hecho, para muchas empresas es problemático incurrir en gastos rechazados debido a una donación.

### **8.1 Propuesta de incentivos tributarios a las donaciones**

Se propone unificar el tratamiento de los incentivos tributarios de las donaciones, cualquiera sea su destino. En concreto se sugiere que toda donación, ya sea de empresas o personas tenga una franquicia de un crédito al impuesto de 50% (primera categoría o global complementario) y con un límite de 10% de la base imponible.

### **8.2 Impuesto de herencia y transferencias**

El impuesto a la herencia y transferencias debe ser coherente con la base del sistema tributario: gasto o ingresos.

### 8.2.1 Impuesto al gasto

En un impuesto con base gasto, el *stock* que constituye una herencia o transferencia permite financiar flujos futuros de consumo al donante. De acuerdo con nuestra discusión anterior respecto de la implementación de un impuesto al gasto, el impuesto puede pagarse al momento de realizar el consumo o bien prepagarse cuando el donatario recibe la herencia o transferencia. Esta última alternativa resultaría demasiado onerosa para el donador, ya que el *stock* recibido puede ser significativo e incluso llevar a subir de tramo en la escala de impuesto progresivo al gasto. Por esto, se propone que se pague un impuesto por el flujo de consumo asociado al *stock* recibido. Este se computaría de acuerdo a una anualidad de consumo equivalente al monto recibido, descontando a la tasa “libre de riesgo” del bono BCU10.

### 8.2.2 Impuesto al ingreso

En un impuesto con base ingreso, las herencias y transferencias son *stocks* que ya tributaron al constituir ingresos del donante. Por lo tanto, si este estuviera afecto ello constituiría una doble tributación. No obstante lo anterior, se argumenta que en muchos casos una fracción de la herencia o transferencia no ha estado sujeta al pago de impuesto, ya que el donante ha diferido el pago haciendo uso de los mecanismos de ahorro disponibles para las sociedades. En estos casos, se propone que el donante pague el impuesto de acuerdo a su tasa marginal sobre la anualidad de ingreso equivalente al *stock* heredado o transferido.

## 9. Resumen y Conclusiones

En este trabajo hemos evaluado distintas propuestas tributarias que surgieron en la discusión de la reforma tributaria aprobada en 2012. El análisis se centra en los efectos sobre la recaudación, y solo en algunos casos sobre el consumo de ciertos bienes, de las distintas alternativas que se resumen en el cuadro del apéndice. Un futuro trabajo debería abordar los efectos sobre eficiencia: ahorro, inversión y crecimiento.

Cambiar la base de tributación desde ingreso a gasto, manteniendo un esquema de tasas progresivas a las personas permitiría incrementar, considerando algún grado de evasión, la recaudación. Esto, por cuanto el actual impuesto al ingreso considera como no imponible algunos tipos de ingreso, lo que resulta en una base inferior a la de gasto. Por lo tanto, en un sistema tributario con base gasto se podrían ampliar los tramos o reducir las tasas, manteniendo la recaudación constante.

En la sección 2 evaluamos, desde el punto de vista de la recaudación fiscal, estas medidas. Primero, sin considerar evasión y luego introduciendo la posibilidad de que esta sea un elemento relevante.

Bajo dos estructuras alternativas de impuesto al gasto obtuvimos, para el caso sin evasión, resultados que fluctúan entre un aumento de la recaudación, comparando con un año cíclicamente ajustado o *Benchmark*, de alrededor de US\$ 800 millones y una disminución de la misma de US\$ 1.000 millones. Resultados que se ven disminuidos en US\$ 2.000 millones, aproximadamente, cuando se introduce la posibilidad de rebajar de la base imponible de las personas los gastos en que incurren en educación y salud.

Al introducir evasión, y bajo las mismas dos estructuras de impuesto al gasto, obtenemos una menor recaudación que fluctúa entre US\$ 2.600 millones y US\$ 4.200 millones, incluso antes de considerar potenciales rebajas por desembolsos de los hogares en educación y salud.

Adicionalmente, se evaluó la posibilidad de un sistema tributario mixto, donde las empresas mantienen el pago del impuesto de primera categoría a una tasa del 20% sobre las utilidades devengadas, tal como en la actualidad, pero las personas naturales tributan bajo un esquema de impuesto al gasto. Introducir estas modificaciones y considerando la evasión, genera una mayor recaudación que la del escenario *Benchmark*, de entre US\$ 2.100 y US\$ 3.800 millones, o US\$ 1.600 y US\$ 2.600 si se permite la deducción de gastos en educación y salud.

Sin duda, diseñar un impuesto al gasto es un cambio estructural al sistema tributario que plantea serios desafíos de implementación. Por esto, en la parte final de la sección 2 evaluamos alternativas más simples que también permitan mejoras en cuanto a la eficiencia del sistema tributario. Estas contemplan mantener una base ingreso, pero ampliando los incentivos al ahorro, a través de mecanismos como el APV; la exención normal del retorno al ahorro de las personas y la posibilidad de que todos los trabajadores reciban sus ingresos a través de una sociedad, y de esta forma aprovechen los incentivos actuales al ahorro de las empresas. Los efectos serían del orden de US\$ 330 a US\$ 460 millones de menor recaudación.

En la sección 3 evaluamos una alternativa radicalmente distinta que algunos han propuesto, la que consiste en un sistema tributario doblemente devengado. Es decir, las empresas tributarían sobre las utilidades devengadas con una tasa de 20%, como en el actual esquema, y las personas también pagarían impuestos por el total de utilidades, aún cuando estas no sean distribuidas. La recaudación aumentaría en US\$ 4.371 millones. Sin embargo, esta alternativa tiene costos muy relevantes en eficiencia, ya que eliminaría los incentivos a reinvertir utilidades de las empresas. Para las PYMES el mayor pago de impuestos reduciría su ahorro, principal fuente de financiamiento y, por ende, su inversión. Para las grandes empresas probablemente aumentaría sus deudas. Dado los efectos negativos sobre ahorro e inversión de esta propuesta, la recaudación en el mediano plazo podría ser sustancialmente menor.



En esta misma sección, pero en la búsqueda de simplificar el actual régimen tributario, se evalúa la propuesta de reemplazar los regímenes especiales del artículo 14 y la tributación por renta presunta por una exención general del impuesto de primera categoría a las utilidades reinvertidas correspondientes a las ventas de las primeras UF 10.000 para todas las empresas. Esta medida llevaría a una menor recaudación por US\$ 582 millones.

En la sección 4 cuantificamos, con el fin de combatir externalidades, el efecto sobre la recaudación y el consumo de una modificación en la magnitud y la base sobre la que se cobra actualmente el impuesto a los alcoholes y el tabaco. Estimamos, utilizando valores promedio, las elasticidades de precio propias de la demanda por bebidas alcohólicas, que un impuesto fijo de 2,4 dólares por litro de alcohol puro contenido resultaría prácticamente neutro desde el punto de vista de la recaudación, eliminando la actual distorsión que existe hoy en contra de las bebidas de mayor valor, producto del actual impuesto *ad valorem*. Alternativamente, calculamos que un impuesto de 5 dólares por litro de alcohol puro contenido podría aumentar la recaudación en torno a los US\$ 600 millones y reducir el consumo en más de un 25%. En cuanto al tabaco, se plantea la posibilidad de aumentar el componente fijo en el impuesto a los cigarrillos hasta reemplazar completamente al componente *ad valorem* que hoy domina. Adicionalmente, se estima que aumentar el impuesto fijo en un 20% podría reducir la demanda entre un 3,2% y un 6,8%, mientras aumentaría la recaudación fiscal entre US\$ 180 y US\$ 250 millones.

En la misma línea, en la sección 5 presentamos dos posibles modificaciones a los impuestos específicos al combustible de uso vehicular. La primera de estas consiste en llevar la tributación del diésel al mismo nivel que la de la bencina, lo que estimamos podría reducir la demanda en un 15% y aumentar la recaudación en más de US\$ 1.100 millones. La segunda reforma, siguiendo a Parry y Strand (2011), busca establecer niveles de impuesto que sean acordes en su magnitud con el combate de las externalidades asociadas al uso vehicular, lo que se traduciría en un aumento del impuesto para la bencina de un 45% y de un 400% para el diésel, que implicaría reducciones superiores al 20% en el consumo de ambos bienes.

Posteriormente, en la sección 6, estudiamos el impacto fiscal de un alza en el impuesto a los bienes raíces. En particular, un aumento de la tasa máxima a 1,5%, tanto de las propiedades agrícolas como de las rurales, generaría una mayor recaudación en torno a los US\$ 377 millones.

También planteamos, en la sección 7, la potencial disminución en recaudación de la eliminación total de los aranceles aduaneros, lo que de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Hacienda llevaría a una menor recaudación por 630 millones de dólares en 2011, pero considerando que esta menor recaudación es decreciente en el tiempo, puesto que de todas maneras la entrada en vigencia y/o maduración de ciertos acuerdos implicaría una rebaja de este tributo, estimándose en 470 millones para 2017.

Por último, en la sección 8 comentamos brevemente el tratamiento de un impuesto a las donaciones y herencias en el marco de un sistema tributario con base gasto, donde recalamos la importancia de un sistema coherente con la base imponible imperante, y donde, en consecuencia, el impuesto debería pagarse al momento de realizar el consumo o bien prepagarse cuando el donante recibe la herencia o transferencia.

## 9. Referencias Bibliográficas

Agostini, C. (2012). “Una Reforma Eficiente y Equitativa del Impuesto al Ingreso en Chile”. Centro de Estudios Públicos. Borrador.

Banco Central de Chile (2011). “Cuentas Nacionales de Chile: Compilación de Referencia 2008”.

Bradford, D. (1986). “*Untangling the Income Tax*”. Harvard University Press. Cambridge.

CEPAL (2012). “La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2011-R2”. Documento Preliminar.

Debrott, D. (2006). “Economía del Control del Tabaco en los Países del MERCOSUR y Estados Asociados: Chile”. Organización Panamericana de la Salud.

Dirección de Presupuestos (2012). “Evaluación de la Gestión Financiera de Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para 2012”.

Encuesta CASEN 2011. Ministerio de Desarrollo Social (2012).

Fogarty, J. (2004). “*The Own Price Elasticity of Alcohol: A Meta-Analysis*”. University of Western Australia, Dept. of Economics. Discussion paper.

Gentry, W y G. Hubbard (1997). “*Distributional Implications of Introducing a Broad-Based Consumption Tax*”, en J. Poterba (ed), *Tax Policy and the Economy*, vol11, Cambridge, MA, MIT Press.

Graetz, M. (1979). “*Implementing a Progressive Consumption Tax*”. Harvard Law Review, vol 92, nº8. Pp.1.575-1.661.

Hall, R y A. Rabushka (1985). “*The Flat Tax*”, Hoover Institution Press, Stanford, California.

Instituto Nacional de Estadística (2008). “VI Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007”.

Jorrat, M. (2009). “La Tributación Directa en Chile: Equidad y Desafíos”. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo.

Jorrat, M. (2012). “Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas”. Centro de Estudios Públicos. Borrador.

Mieszkowski, P. (1977) “*The Cash Flow Version of an Expenditure Tax*”. OTA paper 26, Office of Tax Analysis.

OECD (2012). “*Consumption Tax Trends*”.



Serra, P. (2000). "Fundamentos para una Reforma Tributaria en Chile". Pontificia Universidad Católica de Chile. Cuadernos de Economía, agosto, año 37, N° 111.

Serra, P. (2006) "La Reforma al Sistema Tributario Chileno: Una Tarea Inconclusa". Estudios Públicos 101, pp. 187-212.

Tesorería General de la República (2012). "Informe Financiero del Tesoro 2011".

Yáñez, J. (2011). "Tabaquismo y Tributación". Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Centro de Estudios Tributarios, Revista de Estudios Tributarios N° 2.

Yáñez, J. (2011). "Alcoholismo y Tributación". Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Centro de Estudios Tributarios. Revista de Estudios Tributarios N° 4.

Yáñez, J (2012). "Impuestos Indirectos en Chile: Análisis y Propuestas de Reforma". Centro de Estudios Públicos. Borrador.

## Apéndice

### Efectos sobre Recaudación de las Distintas Propuestas Tributarias

Área de propuesta	Propuesta específica	Versiones de la Propuesta	Estimación de impacto fiscal (millones de US\$) versus Año Estructural	Nota
Impuesto a la Renta (Empresas y Pers. de forma simultánea)	Reemplazar impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario por un impuesto Progresivo al Gasto. Además de establecer que el impuesto de Primera Categoría se pague solo sobre las utilidades retiradas.	A: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	883	ver cuadro n° 7 y 4
		B: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	-1009	
		C: Idéntico a A, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-1194	
		D: Idéntico a B, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-2408	
	Idéntica al propuesta anterior pero considerando un nivel de evasión similar al existente hoy en Chile.	AA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	-2590	ver cuadro n° 7- B y 4
		BB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	-4211	
		CC: Idéntico a AA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-3805	
		DD: Idéntico a BB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-4721	
	Impuesto Híbrido: empresas mantienen el pago del Impuesto de Primera Categoría a una tasa del 20% sobre las utilidades devengadas, tal como en la actualidad, pero las personas naturales tributan bajo un esquema de impuesto progresivo al gasto. <u>También considerando un nivel de evasión similar al existente hoy en Chile.</u>	AAA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	3772	ver cuadro n° 7- C y 4
		BBB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	2151	
		CCC: Idéntico a AAA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	2557	
		DDD: Idéntico a BBB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	1641	
	Idéntica a propuesta anterior pero con una estructura de tasas al gasto inframarginales menor, para así mantener la recaudación relativamente constante.	AAA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	1457	ver cuadro n° 7- D y 4-E
		BBB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	127	
		CCC: Idéntico a AAA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	702	
		DDD: Idéntico a BBB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-557	

<b>Impuesto Segunda Categoría y Global Complementario</b>	Introducir beneficios al ahorro que acercan el sistema actual a un impuesto al gasto.	Eliminar límites a mecanismos como el APV.	-330	ver cuadro n° 8
		Exención al retorno normal del ahorro personal.	-9	ver cuadro n° 9
		Permitir a toda persona natural percibir sus ingresos a través de una sociedad.	-458	ver cuadro n° 10
<b>Primera Categoría</b>	Sustitución del impuesto a la renta presunta y de los regímenes especiales del artículo 14 (bis, ter y quáter) por una exención del impuesto de primera categoría a las utilidades reinvertidas para todas las empresas, por hasta las utilidades atribuibles a las primeras UF 10.000 de ventas anuales.		-582	ver cuadro n° 13
<b>Impuesto a la Renta (Empresas y pers. de forma simultánea)</b>	Migrar del sistema actual en base devengada para la empresa y percibida o retirada para la persona natural a un sistema doblemente devengado. Reemplazar tanto renta presunta como los regímenes simplificados 14 bis y 14 quáter por 14 ter.	Manteniendo las tasas y los tramos vigentes (pero modificados por la ley 20.630) del impuesto global complementario.	4771	ver cuadro n° 15-A y 15-B
		Incrementando la tasa del impuesto de primera categoría a un 25% y rebajando, a partir de las tasas planteadas en (a), los últimos dos tramos del impuesto global complementario a un 35%.	4408	
<b>Impuestos Específicos e I.L.A</b>	Modificar el impuesto a los alcoholes de una tasa ad valorem a un impuesto unitario.	A: Un cobro de US 2,41 por litro de alcohol puro contenido, lo que mantendría la recaudación.	0	ver cuadro n°18
		B: Un cobro de US 5,00 por litro de alcohol puro contenido, lo que pretende disminuir el consumo entre un 25% y un 30%.	623	
	Aumento de 20% en el impuesto al tabaco.		183-249	ver cuadro n° 19, intervalo depende de la elasticidad considerada
	Aumentar el impuesto al combustible de uso vehicular y eliminar el reintegro a los transportistas de carga	Igualar el impuesto de la bencina y el diésel en US\$ 0,473 por litro.	1257	ver cuadro n° 21
Aumentar el impuesto de la bencina y el diésel a US\$ 0,6926 y US 0,6159 por litro, respectivamente.		1682		
<b>Contribuciones Bienes Raíces</b>	Aumentar la tasa máxima a 1,5%, tanto de las propiedades agrícolas como de las rurales.		377	
<b>Aranceles Aduaneros</b>	Eliminación completa y unilateral de los aranceles vigentes.		470-630	intervalo depende del horizonte de tiempo relevante, por la entrada en vigencia de tratados bilaterales

## Anexo

Para los fines de este trabajo, al utilizar la encuesta CASEN 2011, es prioritario tomar en cuenta algunas consideraciones acerca de los ajustes que se le realizan y su completa coherencia con los agregados macroeconómicos de Cuentas Nacionales. Es en este punto donde el documento “La Medición de los Ingresos en la Encuesta CASEN 2011-R2” de CEPAL resulta particularmente relevante, pues es a través de él que se esclarecen los ajustes adicionales que deben hacerse a los datos oficiales ya ajustados por CEPAL para que sean completamente coherentes con los agregados de Cuentas Nacionales con año de referencia 2008. Esto en la práctica tiene como efecto secundario el limitar la comparabilidad de los datos de CASEN 2011 con sus iteraciones anteriores, lo que, efectivamente, es uno de los principales objetivos del ajuste de CEPAL, pero que para fines de este trabajo resulta irrelevante.

Sin necesidad de entrar en los detalles de los ajustes de CEPAL, contenidos en el ya mencionado documento, una rápida comparación entre los ingresos reportados en CASEN 2011 sin ajustar; CASEN 2011 con ajustes por “falta de respuesta”; CASEN 2011 corregida por subdeclaración ; y datos de Cuentas Nacionales, en base 2008 llevados a los conceptos

de la CASEN da una idea bastante clara de los órdenes de magnitud de las diferencias en los ingresos de los hogares reportados. El cuadro A resume estas diferencias.

## Cuadro A Ingreso total de los hogares según niveles de ajuste y fuente

	INGRESO TOTAL HOGARES ANUALIZADO
CASEN 2011 DATOS ORIGINALES	41,5 Billones de Pesos
CASEN 2011 FALTA RESPUESTA	42,1 Billones de Pesos
CASEN 2011 SUBREPORTACION (Datos Entregados)	50,2 Billones de Pesos
CUENTAS NACIONALES 2011*	73,1 Billones de Pesos

Fuente: CEPAL.

A muy grandes rasgos las diferencias entre los montos reportados en las distintas filas CASEN 2011 del cuadro A, corresponden en orden descendente a:

### A. Corrección por falta de respuesta y edición de algunas variables a los datos “brutos”.

Para la corrección por falta de respuesta se utiliza un procedimiento bastante estándar que corresponde al método de imputación por medias condicionadas, reconociendo tres casos donde se debiese aplicar. Del recién mencionado documento estas categorías son:

- i. *Las personas que se declaran ocupadas, en una categoría distinta a la de trabajador familiar no remunerado, y que no reportan el ingreso como asalariado o autoempleado proveniente de su ocupación principal.*
- ii. *Las personas que declaran recibir pensión de vejez o renta vitalicia y que no reportan el ingreso por esos conceptos.*
- iii. *Los hogares que ocupan una vivienda en condición de propietarios de la misma y que no reportan un valor por concepto de arriendo imputado.*

En cuanto a la edición de algunas variables, se refiere a ciertas transferencias públicas que presentaban algún grado de inconsistencia con los datos reportados, por ejemplo, el caso de encuestados que reportan haber recibido subsidios por montos mayores a los que estipula el programa de subsidio. Estos son cambios menores y se limitan a:

- i. Bonos Chile Solidario (y22)
- ii. Subsidio de agua potable (y24)
- iii. Subsidio al empleo joven (y25b)
- iv. Subsidio de cesantía (y20)
- v. Asignación social (y 23)

**B. Corrección por subdeclaración sobre los datos ya ajustados por “falta de respuesta”.**

El método de ajuste consiste en imputar a cada tipo o fuente de ingreso las discrepancias observadas entre el monto global allí registrado y el de su equivalente de Cuentas Nacionales. Los supuestos relevantes para dicha imputación de acuerdo con la metodología publicada por CEPAL son:

- i. que la subdeclaración de ingresos en la encuesta se asocia más al tipo de ingreso que a la magnitud del mismo;*
- ii. que el monto no declarado de cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia entre aquel que consigna la encuesta y la estimación correspondiente basada en las Cuentas Nacionales; y,*
- iii. que la subdeclaración del ingreso sigue, en general, un patrón de elasticidad ingreso unitario, donde la única excepción a este respecto la constituyen los ingresos de la propiedad en efectivo<sup>32</sup>.*

Adicionalmente para la comparación con Cuentas Nacionales se anualizan los datos de la encuesta, tomando en cuenta la relación entre el promedio anual del IPC y la cifra de noviembre que es precisamente cuando se aplica la mayor parte de la encuesta. Como la cobertura poblacional de Cuentas Nacionales difiera de la encuesta<sup>33</sup>, los ajustes mencionados se realizan a nivel de los ingresos globales en términos per cápita.

Luego de realizado el procedimiento recién descrito, aún sobrevive una amplia discrepancia a nivel agregado - 20 billones de pesos- , como se aprecia en el cuadro A entre la línea “CASEN 2011 corregido por subdeclaración” y “Cuentas Nacionales Base 2008”. Esto se debe en parte a que CEPAL ha optado, privilegiando la consistencia con encuestas anteriores, por utilizar el año base original 1986 (basado en el SCN 1968) de las primeras encuestas e ir proyectando los ingresos de cada año siguiente de acuerdo a la variación de las entonces series vigentes (con sus respectivos referentes metodológicos). La primera vez que se vio la necesidad de recurrir a este ajuste fue con ocasión de CASEN 2003, pues es la primer cambio de año base (de 1986 a 1996) y de referente metodológico (del SCN 1968 al SCN 1993) que se efectuaba durante la vida de CASEN. Así al valor de cada partida de ingreso para el año 2000 (serie base 1986) se le aplicó la tasa de variación entre 2000 y 2003 implícita para esa misma partida (debidamente homologada) en la serie base 1996. El nivel resultante para 2003 de cada tipo de ingreso fue, por ende, compatible con los de la serie antigua pero no necesariamente con los de la serie nueva. Luego en 2006 y 2009 se mantuvo el mismo criterio para efectos del ajuste de los ingresos de las encuestas, pero aplicando en ambas ocasiones la tasa de variación del marco de referencia para los períodos 2003-2006 y 2006-2009, derivada de los datos de Cuentas Nacionales ahora base 2003. Naturalmente para CASEN 2011 se optó por el mismo criterio (ahora bajo el SCN 2008).

<sup>32</sup> En cuanto al ingreso de la propiedad se asume que la discrepancia completa se concentra en el 20% de los perceptores de mayor ingreso, distribuida en proporción al ingreso autónomo de cada una.

<sup>33</sup> Cuentas Nacionales se basa en INE-CELADE que estima una población de 17.248.450, mientras que la encuesta arroja 16.962.215

Otros ajustes adicionales que realizó CEPAL tienen más que ver con cuestiones que afectan a la comparabilidad de las variaciones que estos ingresos y gastos exhiben en el tiempo y no solo con la disparidad en el nivel que ya se comentó. La razón de aquello normalmente se asocia a los cambios implementados en la construcción de las Cuentas Nacionales, tanto metodológico como de fuentes de información<sup>34</sup>

Habiendo explorado los orígenes de las diferencias en los ingresos de los hogares, reportados en la Encuesta CASEN 2011 después de los ajustes de la CEPAL y las Cuentas Nacionales 2011 en base 2008, y considerando que la comparabilidad con encuestas anteriores no es relevante para este trabajo, se optó por escalar de manera sencilla y pareja las cifras de CASEN 2011 para que sean congruentes con el nivel de los datos de Cuentas Nacionales vigentes al 2011. Esta decisión se basa en suponer que los ajustes de CEPAL ya corrigen de la mejor forma posible la distribución del ingreso (y los posibles efectos que la sobrereportación y la falta de respuesta generan) y que, por lo tanto, no se incurre en una mayor distorsión al atribuir de manera proporcional al ingreso de cada hogar la diferencia de 20 billones de pesos que se genera entre CASEN 2011 y Cuentas Nacionales 2011.

---

<sup>34</sup> Particularmente para CASEN 2011 los ajustes se centraron en el *ingreso mixto* y en la *renta distribuida de las sociedades*.