

# **ANALISIS DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO\***

**Pablo Serra\*\***

---

\* Este trabajo, financiado por Fondecyt proyecto 1980873, es una revisión sustancial de trabajos previos [Serra (1998)].

\*\* Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

# **ANALISIS DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO**

## **Resumen**

Este trabajo evalúa la eficiencia del sistema tributario chileno. Se comienza mostrando que el sistema óptimo consta de un impuesto que grava los pagos al capital una vez descontado el ahorro neto del período que va a las empresas, y de un impuesto al trabajo una vez excluidos los gastos en formación en capital humano, donde la tasa máxima del segundo impuesto es inferior a la del primero. Si bien el sistema chileno permite descontar de la base imponible gran parte del ahorro del período, presenta algunas características que reducen su eficiencia. Algunas de éstas son la existencia de límites en el ahorro que se puede restar de la base imponible, una tasa marginal máxima muy alta en el impuesto al trabajo, el gravamen a las utilidades retenidas en las empresas, algunos créditos tributarios injustificados y la complejidad de la estructura. El trabajo concluye con algunas proposiciones para aumentar la eficiencia del sistema tributario.

## **1. Introducción**

El propósito de este trabajo es evaluar el sistema tributario chileno. La evaluación se centra en los costos de recaudación, aunque trata aspectos de equidad marginalmente. La literatura distingue seis costos asociados a la recaudación de impuestos: la pérdida de bienestar que provocan los impuestos al interferir en las decisiones económicas; el gasto de la administración tributaria; los costos en que incurren los contribuyentes en cumplir con sus obligaciones tributarias (costo de cumplimiento); el costo asociado al riesgo que asumen los contribuyentes que evaden; las imperfecciones de mercado producto de la competencia desleal que realizan los agentes económicos que evaden impuestos, y los recursos que usan los contribuyentes para evadir y eludir impuestos (Slemrod y Yitzhaki 1996). En este trabajo sólo considera los tres primeros costos.

Normalmente los impuestos afectan las decisiones de las personas, lo que a su vez altera la asignación de recursos con respecto a una solución eficiente. Sin embargo, el gravamen de las rentas económicas no produce pérdidas de eficiencia en la economía por tratarse de ingresos asociados a factores de producción cuya oferta es inelástica. Este es el

llamado principio de Ramsey. A grandes rasgos, un impuesto a suma alzada tampoco produce ineficiencias.<sup>1</sup> En efecto, no distorsiona las decisiones del contribuyente dado que el monto del impuesto es independiente de su comportamiento.<sup>2</sup> Desgraciadamente, la implantación de un impuesto a suma alzada es difícil. Si fuese igual para todas las personas, sería una carga muy pesada para aquellos con menores habilidades, y si fuese progresivo en la habilidad de las personas resultaría impracticable por los requerimientos de información y por su impacto sobre la libertad de las personas.

Los impuestos que normalmente se utilizan gravan el ingreso o el consumo de las personas, pues por diferentes razones se ha tendido a prescindir de los tributos a la riqueza. El impuesto al ingreso incluye en su base tanto los pagos al capital humano (sueldos y salarios, honorarios, etc.), como los pagos al capital físico (intereses, dividendos, retiros, etc.).<sup>3</sup> El gravamen de los retornos al capital, sea este físico o humano, afecta la decisión ahorro-consumo. Sin embargo, suponiendo una tasa impositiva fija, si se permite sustraer de la base del impuesto el ahorro que financia la acumulación de capital, la rentabilidad de la inversión no cambia, y el impuesto no distorsiona la acumulación de capital. En este caso la base se reduce al consumo del periodo.

Ahora, el impuesto al consumo, al igual que el impuesto al ingreso, distorsiona la decisión ocio-trabajo. En efecto, la base del impuesto al consumo incluye tanto los ingresos laborales de las familias como los flujos de caja de las empresas.<sup>4</sup> Si bien el gravamen de los flujos de caja no produce pérdidas de eficiencia en la economía por tratarse de rentas (Gentry y Hubbard, 1996), la inclusión de los ingresos laborales en la base imponible afecta la oferta laboral. Por ello, una alternativa es gravar sólo los flujos de caja. A grandes rasgos, los flujos de caja equivalen a los pagos al capital menos el ahorro que financia la inversión de las

---

<sup>1</sup> Impuesto a suma alzada es aquel que es independiente de las actividades que realiza el contribuyente.

<sup>2</sup> Distorsión tiene un significado muy preciso en este contexto: una desviación con respecto a una solución eficiente. Un impuesto que modifica el comportamiento de los contribuyentes, pero sin producir ineficiencias, no es distorsionador.

<sup>3</sup> Para simplificar notación denominamos capital físico a todo lo que no es capital humano. Entre los pagos al capital físico se incluyen los intereses que las empresas pagan a las familias a través de los intermediarios financieros.

<sup>4</sup> Los flujos de caja corresponden a la diferencia entre los flujos positivos (ventas de bienes y servicios) y los flujos negativos (compras de bienes y servicios, incluyendo bienes de capital, más remuneraciones). Luego, los flujos de caja equivalen al valor agregado (VA) menos las remuneraciones. En una economía cerrada los bienes intermedios y los bienes de capital

empresas. Sin embargo, restringir la base imponible a los flujos de caja probablemente requeriría de una tasa impositiva muy alta para alcanzar la recaudación deseada, lo que a su vez incentivaría la evasión. Por ello, puede ser deseable gravar por un lado los flujos de caja y por otro el ingreso laboral, pero este último con una tasa menor.<sup>5</sup>

En Chile el impuesto a la renta de las personas es un híbrido. Su base es el ingreso, pero incorpora aspectos que lo aproximan a un impuesto al consumo. En efecto, la legislación permite usar como crédito contra el impuesto personal el 15 por ciento del ahorro neto del período en instrumentos financieros o acciones de sociedades anónimas con presencia bursátil. Además, existen otros beneficios tributarios que permiten excluir de la base imponible otras formas de ahorro o bien excluir los ingresos que genera dicho ahorro. En general estos beneficios cumplen con el propósito de acercar el impuesto a las personas a un impuesto al consumo. Su principal inconveniente es que tienen cotas superiores, y cuando el ahorro de un contribuyente supera el límite, el beneficio tributario tiene un costo fiscal pero no corrige la distorsión que el impuesto al ingreso causa en la decisión ahorro-consumo.

El sistema tributario chileno también grava las rentas de las empresas. La principal razón para hacerlo es retener en las empresas impuestos difíciles de fiscalizar en las personas naturales. Ahora si las empresas y sus dueños pagan impuestos por las utilidades, la misma renta tributa dos veces. La doble tributación se evita integrando el impuesto a las empresas con el que grava a las personas, de modo que la tributación de las empresas constituya un crédito para los impuestos personales de sus propietarios, o bien excluyendo de la base imponible del impuesto personal las utilidades distribuidas por las empresas. En Chile se ha adoptado el primer camino, pero sólo parcialmente. En efecto, los dueños de las empresas sólo pueden usar como crédito los impuestos correspondientes a las utilidades distribuidas. Esta situación, como veremos, desincentiva el financiamiento de la inversión a través de utilidades retenidas, aunque no a través del endeudamiento o aumentos de capital.

Otra desventaja del actual impuesto al ingreso es su complejidad. Los múltiples mecanismos usados para excluir de la base imponible el ahorro, aumentan la complejidad del sistema tributario y con ello los costos de cumplimiento, lo que a su vez facilita la evasión y elusión de impuestos. Asimismo, la brecha que existe entre el impuesto a las empresas y la

---

demandados por unas empresas son producidos por otras por lo que el valor agregado de la economía se reduce consumo final.

<sup>5</sup> Equivalentemente se puede combinar un impuesto a los flujos de caja con un impuesto al consumo.

tasa máxima que grava a sus dueños incentiva la evasión. En efecto, el destino de las utilidades no distribuidas es de difícil fiscalización, prestándose para abusos. Jorrat y Serra (1998) estiman que durante 1997 se evadieron del orden de \$604.223 millones en el impuesto a las utilidades de las empresas, lo que representa un 42% de la recaudación potencial estimada de dicho impuesto.

Un sistema tributario alternativo consistiría en un impuesto a los flujos de caja más un impuesto al trabajo, con una tasa máxima del impuesto al trabajo inferior a la tasa que grava los flujos de caja. Esta estructura impositiva reduciría significativamente los costos de recaudación actuales. Esta propuesta es una variante del impuesto al consumo simplificado (ICS), el cual consiste en un impuesto a los flujos de caja más un impuesto al trabajo ambos con la misma tasa única. Hall y Rabushka (1985) sugieren incluir un deducible fijo e igual para todos los hogares. Por su parte, Bradford (1986) propone que el impuesto al trabajo sea progresivo con una tasa marginal máxima igual a la tasa que grava los flujos de caja.

Este trabajo continúa con una descripción de nuestra estructura tributaria. La sección tres desarrolla un método para evaluar estructuras tributarias, el que es usado en la siguiente sección para evaluar el sistema impositivo chileno. Finalmente la última sección propone cambios al sistema impositivo.

**CUADRO 1: INGRESOS TRIBUTARIOS – 1997 <sup>1</sup>**  
**CIFRAS EN MILLONES DE 1997**

	\$	US\$	% del Total	% del PIB
<b>VENTAS BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>3.293.519</b>	<b>9.994</b>	<b>58,1</b>	<b>10,2</b>
- <b>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b> (18% sobre ventas y servicios)	2.491.064	5.941	43,9	7,7
- <b>Combustibles</b>	481.476	1.148	8,5	1,5
- <b>Tabacos</b>	184.141	439	3,2	0,6
- <b>Bebidas</b>	91.027	217	1,6	0,3
- <b>Otros</b> (suntuarios, transferencia vehículos)	45.811	109	0,8	0,1
<b>IMPUESTOS A LA RENTA</b>	<b>1.522.812</b>	<b>2.794</b>	<b>26,8</b>	<b>4,7</b>
- <b>Primera Categoría</b> (15% sobre utilidades)	730.282	1.742	12,9	2,3
- <b>Adicional Empresas Estado</b> (40% sobre utilidades)	49.101	117	0,9	0,2
- <b>Adicional Remesas al Exterior</b>	226.045	539	4,0	0,7
- <b>Segunda Categoría</b> (sueldos según escala progresiva)	351.075	837	6,2	1,1
- <b>Global Complementario<sup>2</sup></b> (ingresos consolidados según escala)	166.309	397	2,9	0,5
<b>COMERCIO EXTERIOR</b> (Derechos Ad Valorem y sobretasas)	662.986	1.581	11,7	2,1
<b>ACTOS JURÍDICOS</b> (Cheques y Operaciones de Crédito)	234.282	559	4,1	0,7
<b>OTROS</b>	<b>82.110</b>	<b>104</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>
- <b>Juegos de Azar</b>	21.606	52	0,4	0,1
- <b>Patentes Mineras</b>	13.717	33	0,2	0,0
- <b>Herencia y Donaciones</b>	4.370	10	0,1	0,0
- <b>Reajustes, multas y otros</b>	42.417	101	0,8	0,1
<b>SISTEMA DE PAGO</b>	<b>(122.877)</b>	<b>(293)</b>	<b>(2,2)</b>	<b>(0,4)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.672.832</b>	<b>12.600</b>	<b>100,0</b>	<b>17,6</b>

**Fuente:** Subdirección de Estudios del SII

**Notas:**

**1** Excluye los ingresos tributarios de Codelco, los cuales alcanzan a \$ 177.715 millones de 1997.

**2** Este valor es neto del crédito de 1° categoría asociado a las utilidades distribuidas por las empresas y del crédito de 2° categoría asociado a quienes Reliquidan sus rentas en el global complementario.

## 2. El sistema impositivo chileno

En el sistema tributario chileno los sujetos de impuesto son las personas naturales. En efecto, el impuesto a la renta que pagan las empresas constituye, salvo la excepción que se analiza más adelante, un crédito para el impuesto de sus dueños. Este hecho resta dramatismo, en teoría, a la brecha de 30% que existe entre la tasa máxima del impuesto a las personas naturales y la tasa del impuesto a las empresas. Otra característica del sistema tributario chileno es la baja participación de los impuestos a los ingresos en la recaudación total. En efecto, los impuestos a la renta representan sólo un 27% de la recaudación total y menos de un 5% del PIB. Esta situación llama la atención si se considera que la tasa máxima del impuesto a la renta de las personas naturales es 45%. La principal razón son los diversos mecanismos que permiten excluir de la base imponible los ahorros del período.

Como se observa en el Cuadro 1, los impuestos del gobierno central representaron durante el año tributario 1997 (correspondiente a las actividades de 1996) el 17,6% del PIB. El impuesto al valor agregado (IVA) tiene una tasa única de 18%, salvo las exportaciones y la construcción de viviendas que están gravadas con tasa cero.<sup>6</sup> Algunas actividades están exentas de pagar IVA, en cuyo caso sus prestadores no recuperan el IVA de los insumos. Los principales bienes y servicios exentos del IVA son el transporte de pasajeros, los seguros de vida, la educación y parcialmente la salud.

La primera venta o importación de los combustibles para vehículos está gravada con un impuesto específico, que es de 4,4 UTM por metro cúbico para la gasolina y de 1,5 UTM por metro cúbico para el petróleo diesel. Por su parte, la venta final de productos de tabaco está afecta a una tasa de 55,4%. Las bebidas no-alcohólicas están gravadas con una tasa de 13%, y las alcohólicas con tasas que fluctúan entre 15 y 70%.<sup>7</sup> Tasas especiales gravan la primera venta o importación de productos considerados suntuarios. Joyas, alfombras, tapices finos y caviar están afectos a una tasa adicional de 50%, mientras que para los yates la tasa es de 30%. Finalmente, en el caso de los vehículos se aplica un gravamen adicional de 85% a la parte del valor CIF que excede los 15.000 dólares.

---

<sup>6</sup> Las empresas constructoras tienen derecho a un crédito equivalente al 65% del débito que generan las ventas de inmuebles residenciales. Se estima que con este crédito la tasa del IVA a la construcción de viviendas es cero.

<sup>7</sup> A partir del 2000 la tasa máxima baja a 47%.

El Impuesto de Primera Categoría grava con una tasa de 15% las utilidades devengadas por las empresas.<sup>8</sup> Las empresas pueden descontar de este impuesto el 4% del valor de la inversión en activos físicos inmovilizados con un tope anual de 500 UTM,<sup>9</sup> los gastos en capacitación de sus trabajadores que no excedan del 1% de las remuneraciones anuales imponibles y el 50% del valor de las donaciones culturales y educacionales, pero créditos en exceso del monto del impuesto se pierden. Las empresas del Estado pagan, adicionalmente, un 40% de las utilidades devengadas. Las remesas al exterior de rentas de fuente chilena pagan el denominado impuesto adicional con una tasa de 35%. El Impuesto de Primera Categoría correspondiente a las utilidades distribuidas es crédito para el impuesto personal de los dueños de empresas residentes en el país o para el impuesto adicional, según corresponda.

Los trabajadores dependientes pagan mensualmente el Impuesto de Segunda Categoría, el cual es retenido por el empleador. Los trabajadores independientes están sujetos a una retención del 10% de los honorarios percibidos. Los trabajadores con más de un empleador, las personas que perciben pagos al capital superiores a 20 UTM y los trabajadores independientes, deben consolidar sus ingresos anuales y pagar el Impuesto Global Complementario (IGC), usando como créditos el Impuesto de Primera Categoría, el Impuesto de Segunda Categoría y las retenciones por honorarios, según corresponda. EL IGC y el Impuesto de Segunda Categoría tienen las mismas tasas y aplican sobre una escala progresiva de siete tramos. El primer tramo, que va de 0 a 10 UTM mensuales, está exento. La tasa marginal máxima de 45% aplica a los ingresos que exceden las 120 UTM mensuales.

El ahorro de las personas naturales en el sistema financiero da origen a un crédito equivalente al 15% del ahorro neto del año, para ser utilizado contra el IGC. Por otro lado, el ahorro neto negativo da origen a un débito.<sup>10</sup> Sin embargo, las primeras 10 UTAs de ahorro negativo no pagan la tasa de 15% si el ahorro tiene una data de al menos cuatro años. La inversión de personas naturales en acciones de sociedades anónimas abiertas con

---

<sup>8</sup> Las empresas cuyas ventas anuales no excedan de 3.000 UTM, pueden optar por pagar el Impuesto de Primera Categoría sólo sobre los retiros efectuados por sus dueños.

<sup>9</sup> Cualquier excedente de crédito por sobre 500 UTM se pierde. La última reforma legal permite que el excedente que se genere hasta el año 2001 pueda ser deducido en los años siguientes.

<sup>10</sup> Asimismo, se permite para el período 1998-2001 rebajar de la base del IGC un 50% de los dividendos y de los intereses de aquellos depósitos que no estén sujetos a la norma del 57bis, con un tope anual de 12,5 UTA.



presencia bursátil, da derecho a un crédito tributario igual al 15% del valor de las acciones compradas. Al momento de vender las acciones se debe pagar un impuesto igual al 15% del valor de venta. El ahorro neto tanto en depósitos financieros como en acciones usado para obtener el crédito tributario, no puede en conjunto exceder de 65 UTA o del 30% del ingreso imponible, pero el exceso se puede usar en los años siguientes reajustado por el IPC.

El ahorro de las personas en el sistema de fondos de pensiones, que representa una parte significativa del ahorro nacional, también se sustrae de la base tributaria con un límite de 60 UF mensuales --incluyendo las componentes obligatorias y voluntarias-- y sólo paga impuestos al momento de financiar la jubilación del ahorrante. Los ingresos provenientes del arriendo de viviendas sujetas al DFL-2, que son la mayoría, están excluidos del impuesto a la renta y cuando la casa es usada por el dueño no se incluye en el ingreso una imputación por su uso, cualquiera sea su tamaño.

Los impuestos al Comercio Exterior corresponden principalmente a derechos ad-valorem que gravan con una tasa de 10% la importación de bienes. Sin embargo, la suscripción de diversos acuerdos comerciales determina que muchas importaciones ingresen exentas o con tasas más bajas. Por otro lado, en el caso de ciertos productos agrícolas se aplican derechos específicos, con el fin de atenuar en el mercado interno las fluctuaciones en los precios internacionales.

Finalmente, entre los impuestos a los actos jurídicos el más importante es el que grava las operaciones de crédito, que se aplica sobre el monto del crédito con una tasa mensual de 0,1%, pero con un tope de 1,2%. Luego, créditos por más de 12 meses pagan la tasa máxima de 1,2%. Además, existen impuestos específicos sobre los cheques, letras de cambio y otros documentos financieros.

A los impuestos anteriores, cuyo destinatario es el gobierno nacional, es necesario agregar los impuestos de beneficio municipal. Los impuestos municipales recaudan aproximadamente un 0,9% del PIB. Entre éstos el de mayor rendimiento es el impuesto territorial, que grava la propiedad de bienes raíces. Las propiedades agrícolas se gravan con una tasa única del 2% anual en la parte del avalúo fiscal que exceda los 1,6 millones pesos. Los demás bienes raíces se gravan con una tasa anual de 1,425%, en la parte del avalúo fiscal que sobrepase los 8,9 millones de pesos. El impuesto territorial pagado por las empresas sirve de crédito para el impuesto de primera categoría. Esta disposición se

modificó temporalmente, de modo que entre el 1999 y el 2002 el impuesto territorial será un gasto de la empresa en vez de un crédito para el impuesto de primera categoría.<sup>11</sup> El segundo impuesto municipal en términos de recaudación son los permisos de circulación de vehículos, los que gravan el valor comercial del vehículo con tasas crecientes que van de uno a 4,5%.

El “sistema de pago” del Cuadro 1 corresponde principalmente a los numerosos créditos que se usan contra el impuesto de primera categoría. En 1996 éstas rebajas fueron de 104 mil millones de pesos (cifra que sólo incluye a las declaraciones en moneda nacional), lo que representa un 13,1% de la recaudación total de dicho impuesto. De este total aproximadamente un 76% corresponde al crédito por el impuesto territorial, un 15% al crédito por inversión en activos físicos, un 6% créditos por donaciones culturales y el 3% restante a otros créditos.

### **3. Costos de recaudación**

Esta sección presenta los elementos conceptuales usados para evaluar el sistema tributario chileno. Se coloca especial énfasis en los costos relacionados con la sustitución de actividades, pero también se consideran los costos de cumplimiento y aquellos en que incurre la administración tributaria. Finalmente se analiza la facilidad para fiscalizar el sistema impositivo, pues se argumenta que disminuir la evasión permite lograr la misma recaudación con tasas más bajas, lo que a su vez aumenta la eficiencia.

#### **3.1 Costos asociados a la sustitución de actividades**

El sistema tributario modifica los precios relativos de bienes y factores, y con ello provoca una pérdida de eficiencia. En particular, los impuestos afectan las decisiones ocio-trabajo y ahorro-consumo. Es inmediato que cualquier impuesto que grave el ingreso laboral, influye sobre la decisión de cuánto trabajar. Ahora para ilustrar el impacto sobre la decisión ahorro-consumo, imaginemos una inversión con tasa de rentabilidad anual  $r$ . Luego la inversión de un peso genera al término de un año un ingreso de  $1+r$  pesos en moneda de igual

---

<sup>11</sup> Se mantiene el crédito para las empresas que arriendan inmuebles.

valor. Ahora si un impuesto de tasa constante  $t$  grava los ingresos que genera dicha inversión, la rentabilidad cae a  $(1-t)r$ , lo que influye en la decisión de inversión. Sin embargo, si se permite descontar de la base imponible del contribuyente el ahorro, es decir, si la base imponible es el consumo, entonces la rentabilidad no se ve modificada.

En efecto, si el ahorro de un peso reduce los impuestos en  $t$ , entonces el costo de la inversión es  $(1-t)$ , y la tasa de rentabilidad de la inversión sigue siendo  $r$ . Para simplificar el análisis, supongamos que en la economía existe una tasa de interés  $r_0$ , a la cual todos pueden prestar y pedir prestado, por lo que también es la tasa de descuento común para todos los agentes de la economía. Bajo estas condiciones, un impuesto al consumo no distorsiona la decisión ahorro-consumo, aunque disminuye el valor presente neto (VPN) de la inversión de  $(r-r_0)/(1+r_0)$  a  $(1-t)(r-r_0)/(1+r_0)$ , y el Estado recauda la diferencia de  $(r-r_0)t/(1+r_0)$ . Esta última expresión ilustra que el impuesto al consumo sólo grava las utilidades supranormales, es decir aquella en exceso de la tasa de descuento de la economía.

En lo que sigue distinguimos, por simplicidad, entre las empresas, que invierten en capital físico, y las familias, que invierten en capital humano. En el caso de las empresas, Gentry y Hubbard (1997) distinguen tres componentes –todas rentas económicas– de las utilidades supranormales; las utilidades inframarginales, el premio por asumir proyectos riesgosos y los beneficios ex-post de las inversiones riesgosas. Los beneficios ex-post de las inversiones riesgosas, los cuales están determinados por la suerte, equivalen a rentas. Por su parte, las utilidades inframarginales corresponden a rentas asociadas a factores de producción cuya cantidad está fija, por lo que su gravamen no produce ineficiencias.<sup>12</sup>

Con respecto al premio por riesgo, dichos autores señalan que el gobierno es un “socio silencioso” de los inversionistas privados, pues si la inversión no es exitosa, el gobierno recauda menos impuestos. En este sentido, el gobierno también tiene derecho a un retorno mayor en los proyectos con mayor riesgo. De hecho, argumentan, el valor de mercado del premio por riesgo es cero, tanto para el inversionista como para el gobierno, pues sólo compensa por el mayor riesgo asumido. Luego, el gobierno no aumenta el valor presente esperado de la recaudación al gravar el premio por riesgo, y, por el contrario, de no hacerlo, los proyectos más riesgosos estarían afectos a una tasa impositiva menor. Resumiendo, un

---

<sup>12</sup> Los principales componentes de las utilidades inframarginales son las rentas asociadas a las ideas, al poder de mercado, a recursos naturales escasos y a los servicios que entrega el Estado.

impuesto que grava los retornos al capital menos el ahorro neto del período en capital físico, lo que equivale a gravar los flujos de caja, no causa pérdida de eficiencia, pues sólo grava rentas.

A veces, en vez de restar de la base imponible el ahorro, se excluye el ingreso que genera dicho ahorro. En este caso, no cambia la rentabilidad de la inversión ni su valor presente, pero El Estado deja de recaudar. Eximir del impuesto las utilidades supranormales provocaría una pérdida de eficiencia, si para alcanzar una determinada recaudación fuese necesario recurrir a impuestos que distorsionan. Por cierto, si la inversión no genera utilidades supranormales, es equivalente excluir el ahorro o excluir los ingresos del ahorro de la base imponible.

En el caso del capital humano, el tiempo tiene un uso alternativo; el ocio. En consecuencia, un impuesto al trabajo produce una pérdida de eficiencia porque distorsiona la decisión ocio-trabajo, aún cuando se permita rebajar la inversión en capital humano de la base imponible. El gravamen del trabajo afecta tanto su oferta en cada período como la acumulación de capital humano, y por esta última vía la tasa de crecimiento. La solución sería gravar sólo el retorno al capital físico una vez descontado el ahorro que financia la inversión en dicho factor. Sin embargo, la reducción de la base tributaria obliga a aumentar la tasa si se desea mantener la recaudación constante, lo que incentiva la evasión y elusión tributaria.<sup>13</sup> Por esta razón, puede ser aconsejable gravar el trabajo, pero con una tasa menor que los pagos al capital. Podemos entonces considerar una versión más general del impuesto al consumo que consiste en gravar para cada tipo de capital la diferencia entre el retorno asociado a dicho factor y el ahorro que financia su acumulación, pero usando una tasa mayor para el capital físico.

El impuesto al consumo con tasa creciente incentiva el ahorro de las personas en los períodos de altos ingresos con el fin de reducir la tasa impositiva. En este sentido, suponiendo el ciclo normal de ingresos, es decir, que las personas ahorran para la vejez, el impuesto al consumo con tasa creciente incentiva al ahorro de largo plazo. Por otro lado, la tasa creciente desincentiva el ahorro cuyo propósito es financiar la compra de bienes durables pues al momento de realizar la compra el gasto crece fuertemente, y con él la tasa impositiva. Es necesario tener presente, sin embargo, que las decisiones dependen de la tasa marginal, por lo

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo los trabajos de Feinstein (1991), Agha y Haughton (1996) y Besley, Preston y Ridge (1997).

que sí el impuesto incluye en su base el trabajo, una tasa máxima alta tiene un efecto significativo sobre la decisión ocio-trabajo de los individuos más productivos de la sociedad.

Cuando a un impuesto al ingreso se introducen disposiciones que permiten sustraer de la base imponible el ahorro, o parte de éste, debe decidirse como tratar el stock de ahorro existente. En estricto rigor, sólo se debiera excluir el flujo de ahorro del período, de modo que la base imponible sea el consumo. Sin embargo, no siempre se procede así. Para ello hay dos razones. La primera, es la dificultad para diferenciar entre el stock de ahorro y el flujo de ahorro. La segunda, es evitar que stock de ahorro que se gravó al momento de generarlo tribute una segunda vez al momento de retirarlo para financiar consumo. Ahora, gravar el stock de ahorro inicial cuando se usa para consumir no produce pérdida de eficiencia, pues no afecta la rentabilidad de las inversiones futuras, y por el contrario no hacerlo puede disminuir el bienestar.

En el contexto de los modelos inspirados en Auerbach y Kotlikoff (1987), el impuesto al consumo equivale a un impuesto al trabajo cuando se permite que la riqueza acumulada sea usada para reducir la base imponible. Ahora, Engen, Gravelle y Smetters (1997), en una simulación calibrada para los EE.UU., encuentran que el reemplazo del impuesto al ingreso por un impuesto al consumo aumenta el producto de largo plazo en un 6,9%, pero cuando el impuesto al ingreso se sustituye por un impuesto al trabajo el producto cae en 0,6% (también disminuye el ahorro de largo plazo). El efecto negativo que produce reemplazar el impuesto al ingreso por un impuesto al trabajo se explica porque, como hemos visto, se deja de gravar el retorno de activos existentes cuya oferta es inelástica, pérdida de recaudación que es compensada con un aumento en el impuesto que grava a un factor --trabajo-- cuya oferta es elástica.

Muchas veces se establecen límites al ahorro que puede ser descontado de la base imponible en cada período. El principal propósito sería no reducir demasiado la base impositiva, especialmente considerando que es difícil evitar que se use el stock de ahorro para reducir la base imponible al introducir este tipo de beneficio tributario.<sup>14</sup> El problema con el uso de límites es que cuando éstos se alcanzan, el beneficio tributario no afecta la decisión del contribuyente, pero sí tiene un costo fiscal. Por ello, es inconveniente colocar límites al ahorro

---

<sup>14</sup>Otra razón sería evitar que las personas de altos ingresos. --con mayor capacidad de ahorro-- terminen con tasas impositivas muy bajas con respecto al ingreso devengado.

neto que puede ser descontado de la base del impuesto, lo que sí es apropiado hacer es evitar es que el stock de ahorro se use para reducir la base imponible.

### **3.2 Externalidades**

Cuando una actividad genera externalidades positivas, la rentabilidad social excede a la privada.<sup>15</sup> En consecuencia, sin el apoyo del Estado, la inversión en dicha actividad cae bajo el nivel socialmente óptimo. Más aún, en los modelos de crecimiento endógeno la existencia de externalidades permite que la acumulación de factores productivos per capita no derive necesariamente en rendimientos decrecientes. En algunos trabajos, las externalidades se generan en el proceso educativo, en otros en el proceso de investigación y desarrollo. El gravamen de las actividades que generan externalidades positivas reduce la tasa de crecimiento de la economía. Normalmente el sistema tributario da un tratamiento especial a las actividades que generan externalidades positivas, el que se complementa con subsidios directos.

En contraposición, la rentabilidad privada de las actividades que generan externalidades negativas excede a su rentabilidad social. Una forma de corregir su efecto es gravarlas con un impuesto, denominado pigouviano. Es probable que en el futuro los impuestos pigouvianos, especialmente aquéllos relacionados con la contaminación, ganen relevancia. Fullerton y Metcalf (1997), sin embargo, advierten que puede ser igualmente eficiente corregir la externalidad a través de otros mecanismos.<sup>16</sup> Por ejemplo, una alternativa es crear un mercado para los derechos de contaminación, donde los derechos inicialmente se licitan. La licitación permite al gobierno recaudar ingresos que pueden ser usados para disminuir la carga tributaria. Ahora, si las rentas que produce la regulación ambiental no son capturadas por el Estado, dicha regulación es menos eficiente que otras que no crean rentas como por ejemplo los impuestos pigouvianos.

---

<sup>15</sup>Bernstein y Nadiri (1989) miden el retorno social y privado de la IyD en cuatro industrias de los EE.UU.. Sus resultados indican que en IyD el retorno social excede al privado en cifras que van desde el 30% hasta 123%.

<sup>16</sup> Imaginemos un impuesto que grava la polución que produce una industria. Lo recaudado con dicho impuesto permite reducir el impuesto que grava el trabajo. Las personas se benefician con la baja en el impuesto al trabajo, pero se ven perjudicadas con el alza en el precio del bien, el que sube tanto por el impuesto como por los costos en que incurre la empresa para reducir sus emisiones. Fullerton y Metcalf muestran, bajo condiciones bastante generales, que ambos efectos se compensan, por lo que el único beneficio del impuesto pigouviano es corregir la externalidad.

El gravamen de bienes de consumo conspicuo también puede aumentar el bienestar. Diversos hechos evidencian la existencia de consumo conspicuo: productos que exhiben la marca del vendedor; la compra de ropas siguiendo la moda o la adquisición de bienes de lujo con el fin de señalar estatus. En particular, hay personas dispuestas a pagar más por un bien que es funcionalmente equivalente a otro de menor precio; el denominado efecto de Veblen. El gravamen de un bien cuyo consumo está caracterizado por el efecto de Veblen, dentro de ciertos rangos, no distorsiona porque equivale a un impuesto a rentas económicas. En efecto, como las personas pagan más de lo que cuesta producir el bien, se genera una renta para el productor (Bagwell y Bernheim 1996).

### **3.3 Costos administrativos**

Los aspectos administrativos son de gran importancia al momento de evaluar el sistema tributario. Alm (1996) señala que a menudo la literatura de impuestos óptimos, es decir, aquella que sólo considera los costos asociados a la sustitución de actividades, ignora los efectos redistributivos y de eficiencia que se producen debido a que los impuestos se recaudan coercitivamente (lo que produce costos tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria). Por esta razón, argumenta, las recomendaciones de política que se derivan de dicho cuerpo teórico difícilmente aumentan el bienestar con respecto a políticas basadas en perspectivas menos formales pero más realistas. Por ello, especial atención debe colocarse en el grado de dificultad que presenta la fiscalización de cada impuesto y el costo de cumplimiento para los contribuyentes. Estudios basados en encuestas a contribuyentes estiman que en los EE.UU. el costo de cumplimiento alcanza al 7% de lo recaudado en el impuesto al ingreso de las personas (Blumenthal y Slemrod, 1992) y al 3% en el impuesto a la renta de las grandes empresas (Slemrod y Blumenthal, 1995). El costo de la administración tributaria es normalmente bajo; alrededor de un uno por ciento de lo recaudado.

La reducción de la evasión también reporta importantes beneficios. Se podría argumentar que una reducción en las tasas legales manteniendo la carga tributaria no tendría efectos, pues la tasa efectiva no cambiaría. Sin embargo, es necesario tener presente que el comportamiento tributario de los contribuyentes no es homogéneo. Por ello, al aumentar la evasión, manteniendo la tasa efectiva promedio constante, es dable esperar un crecimiento en la dispersión de las tasas efectivas que observan los distintos contribuyentes. La teoría indica

que la pérdida de eficiencia asociada a los impuestos crece más que proporcionalmente con la tasa impositiva, por lo que a mayor evasión mayor perjuicio a la economía.<sup>17</sup> Además, existen otros beneficios asociados a una menor tasa de evasión. En primer lugar, mejora el funcionamiento de los mercados. En efecto, una menor evasión reduce la competencia desleal proveniente de aquellos agentes económicos que evaden.

También menor evasión se asocia con mayor equidad vertical. Una menor tasa de evasión permite alcanzar un determinado grado de progresividad en el sistema tributario con tasas máximas menores. En general, las personas de altos ingresos tienen mayores posibilidades de evadir impuestos. Por ejemplo, un empresario que hace aparecer su consumo como gasto de la empresa evade tanto el impuesto al ingreso como a las ventas. Como resultado de la evasión, los sistemas tributarios son en la práctica mucho menos progresivos que lo que pretenden ser. Por ello, menor evasión y tasas máximas más bajas permiten alcanzar una mayor progresividad, sin los efectos negativos de las altas tasas marginales máximas.

La experiencia indica que el costo de administrar y cumplir con un sistema impositivo, así como las posibilidades de evasión y elusión aumentan con la complejidad de éste, es decir, con el número de tasas, franquicias y exenciones. Por ejemplo, Agha y Haughton (1996) analizan los determinantes de la evasión en el IVA usando información de corte transversal proveniente de 17 países de la OECD para el año 1987. Estos autores encuentran que el cumplimiento decrece con el número de tasas: cada tasa adicional reduce el cumplimiento en 7%. Por su parte, Erard (1993), usando información de los EE.UU., encuentra que una mayor complejidad del sistema tributario lleva a la contratación de asesores tributarios y que a la tasa media de incumplimiento es mayor en las declaraciones preparadas por los asesores. Por ello, los tratados prácticos sobre tributación consideran la simpleza como un atributo muy deseable.

---

<sup>17</sup> Supongamos que los contribuyentes evasores aumentan su tasa de incumplimiento, lo que es compensado con un alza en la tasa nominal del impuesto. Luego los contribuyentes que evaden verán caer su tasa efectiva, mientras que los que no evaden la verán crecer. Como los segundos enfrentan tasas impositivas más altas, el perjuicio que reciben es mayor que el beneficio que reciben los evasores que ven disminuir su tasa efectiva.



## 4. Eficiencia del Sistema Tributario

En esta sección se evalúa, usando el enfoque descrito en la sección anterior, la eficiencia del sistema tributario chileno. La evaluación se centra en los costos de recaudación más importantes; el costo asociado a interferir en las decisiones de las personas, el costo de administrar del sistema tributario y el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

### 4.1 Impuestos a las ventas de bienes y servicios

**Impuesto al valor agregado.** El IVA es un impuesto al consumo porque no grava la inversión. Los bienes de inversión que compran las empresas pagan IVA, pero éste puede ser descargarlo contra el IVA que éstas recaudan en sus ventas, por lo que de hecho la inversión no está gravada.<sup>18</sup> Las inversiones que realizan las familias también reciben un tratamiento especial. La construcción de viviendas está gravada con tasa cero, y la educación y, parcialmente, la salud están exentas de IVA. En estricto rigor, estas últimas actividades también debieran estar gravadas con tasa cero. La exención que favorece al transporte de pasajeros se explicaría por razones distributivas: su gravamen tendría un efecto significativo sobre el ingreso de los más pobres, pues gravar el transporte terrestre de pasajeros con el IVA no presenta mayores dificultades prácticas.

El IVA, con tasa única de 18%, colecta una cantidad que equivale al 8,2% del PIB. Luego la recaudación como porcentaje del PIB es cercana al 46% de la tasa impositiva. Este buen rendimiento en el ámbito internacional se explica por dos razones relacionadas entre sí: las pocas exenciones y la baja tasa de evasión.<sup>19</sup> La existencia de una tasa única y escasas exenciones, facilita la administración y fiscalización del impuesto, lo que se traduce en una evasión del orden de 25%. También reduce el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

**Externalidades.** Los impuestos que gravan los productos de tabaco, las bebidas alcohólicas y el combustible usado por vehículos de transporte en conjunto representan alrededor del 12 % de la recaudación total. Estos tributos pigouvianos tienen una ventaja: son fáciles de recaudar. Sin embargo, los productos señalados ya tienen tasas impositivas

---

<sup>18</sup> Si la empresa no tiene débitos de los cuales descargar el IVA correspondiente a la compra de bienes de capital, puede solicitar su devolución al SII después de seis meses.

elevadas, por lo que aumentarlas no parece simple. En el caso del impuesto al combustible hay una razón adicional para no hacerlo. Este gravamen se justifica por la contaminación y la congestión que producen los vehículos, problemas que se presentan principalmente en Santiago. En consecuencia, este impuesto produce un subsidio desde las regiones a Santiago. Un impuesto diferenciado por región no es factible por los problemas de fiscalización que generaría. Por ello, sería más eficiente tarifcar las vías donde exista congestión vehicular, que aumentar el impuesto a los combustibles. Otros ingresos pigouvianos se podrían obtener gravando el uso del espectro radioeléctrico, la pesca, los recursos hídricos y la emisión de contaminantes atmosféricos. Pero en general se ha optado por entregar derechos, generalmente a título gratuito y en escasas ocasiones vía licitación, con la consiguiente pérdida de eficiencia.

Por otro lado, el gobierno destina fondos a investigación y desarrollo a través de subsidios y transferencias directas. Asimismo, los gastos en I+D, que en estricto rigor constituyen inversión, pueden ser considerados para efectos tributarios gasto corriente. Luego, en principio, parece redundante dar incentivos tributarios a esta actividad. Sin embargo, dados los montos involucrados, los subsidios a la I+D no son de interés para las empresas grandes. Además, la obligación de tener que informar respecto al proyecto para el cual se solicita el subsidio desalienta la postulación de algunas empresas. En consecuencia, se podría considerar dar franquicias tributarias al gasto en investigación y desarrollo.

El Estado también subsidia la educación. La mayor parte de los estudiantes de educación básica o media estudian en instituciones gratuitas --administradas por municipalidades o particulares, las que reciben un aporte del Estado por cada estudiante matriculado. También el gobierno otorga préstamos blandos a los estudiantes de educación superior de escasos recursos. Además, las empresas pueden usar como crédito tributario las donaciones que realizan a instituciones educacionales. Un análisis más detallado del gasto en educación excede a este trabajo.

**Tasas adicionales.** Estas se aplican a un número reducido de bienes considerados de lujo. Se trata de bienes de consumo conspicuo, por lo que no es evidente que gravarlos disminuya la eficiencia, aunque su demanda sea elástica. Sin embargo, aún en el caso que el impuesto a los bienes de lujo distorsione, puede ser un mecanismo más eficiente para aumentar la progresividad del sistema tributario que tasas marginales crecientes en el IGC. Una mejor razón para eliminar las tasas especiales a bienes suntuarios son los costos que su

---

<sup>19</sup> Jorratt (1995) estima que la eliminación de todas las exenciones en el IVA la recaudación aumentaría un 7,2%.

administración involucra en relación con la recaudación que se obtiene. Algunos de estos impuestos son de muy bajo rendimiento, siendo los de mayor recaudación el impuesto a los vehículos de lujo y el que grava a las bebidas no-alcohólicas.<sup>20</sup> Sin embargo, este último producto difícilmente puede ser considerado suntuario.

**Impuestos al Comercio Exterior.** Los impuestos al comercio exterior representan un 10,5% de la recaudación total. No existen impuestos a las exportaciones y salvo contadas excepciones, las importaciones están sujetas a un arancel de 10%. En consecuencia, el efecto que tiene el arancel sobre la asignación interna de recursos es moderado. Pero la firma de acuerdos comerciales con distintos países, que desgravan en forma inmediata o en forma paulatina las importaciones que vienen de esos países, abre la posibilidad de que se produzca desviación de comercio, con la consiguiente pérdida de bienestar para el país. Por ello, sería recomendable reducir la tasa arancelaria y con ello la recaudación por este concepto.

## 4.2 Impuesto a los ingresos

La base del impuesto a las personas es el ingreso. En lo que sigue se analiza si los mecanismos destinados a incentivar el ahorro eliminan la distorsión que el impuesto al ingreso causa en la decisión ahorro-consumo. También se estudia el impacto de la estructura tributaria sobre la oferta de trabajo. Finalmente, se analiza la complejidad del impuesto a la renta y su efecto sobre los costos de administración y cumplimiento.

**Impuesto a los pagos al capital.** En lo que sigue analizamos los beneficios tributarios que permiten usar como crédito contra el impuesto personal un porcentaje del ahorro del período. Comenzamos estudiando el beneficio tributario a los ahorros en el sistema financiero. Obviando el hecho que tiene un límite, el beneficio es apropiado porque elimina el desincentivo al ahorro. En efecto, el costo de ahorrar uno es 0,85, y permite obtener un ingreso igual a  $(1 + r_0)0,85$ , donde  $r_0$  es la tasa de interés del sistema financiero. Además, si la tasa de descuento del inversionista es  $r_0$ , el valor que se use para el beneficio tributario le es indiferente porque no afecta el valor presente de la inversión. Igual situación

---

<sup>20</sup>Los vehículos caros no pagan el impuesto al lujo, pues son internados por personas que gozan de franquicias, quienes después los traspasan a terceros.

se produce con el gobierno. Luego una tasa igual a cero, que equivale a excluir los intereses de la base imponible, es preferible al 15% actual porque simplifica la administración. Bajo ciertas condiciones, el ahorro negativo está exento de pagar la tasa de 15% hasta un cierto límite. Cuando dicho límite no se excede hay un sobre-incentivo al ahorro en el sistema financiero, y cuando el límite se excede sólo produce un costo fiscal y ningún incentivo. Por ello, dicha exención es ineficiente.

El beneficio tributario que favorece la inversión en acciones reduce, aunque no elimina, el desincentivo para ahorrar en ese instrumento. Imaginemos que un contribuyente compra una acción cuyo valor es un peso, la cual genera un ingreso anual de  $r$  pesos, el que se distribuye como dividendos. Con el fin de simplificar el análisis, supongamos que el individuo no vende la acción. Dado el incentivo tributario, la compra de la acción tiene para el inversionista un costo igual a  $0,85$ , y los dividendos después de impuestos son  $(1-t)r$ , donde  $t$  es la tasa marginal del IGC que grava al contribuyente y que suponemos constante. Luego, si  $t$  es superior a 15%, el sistema tributario desincentiva la inversión en acciones. Una solución sería que los dividendos también pagasen la tasa de 15% y no la tasa marginal del IGC. Sin embargo, la tasa de 15% es muy baja, especialmente si se compara con la tasa máxima del impuesto al trabajo. Por ello, es perfectamente posible considerar una tasa única pero mayor para otorgar el beneficio tributario y gravar los dividendos, digamos 30%. La razón para elegir la tasa de 15% pudo haber sido el costo inicial que tendría el programa si todos usasen su stock de ahorro con el fin de comprar acciones y con ello reducir su tasa impositiva.

La existencia de límites al ahorro neto que puede ser descontado de la base del impuesto a la renta es inconveniente. En todo caso, el problema está aminorado porque el ahorro que excede el límite se puede usar en los años siguientes. Además, las personas pueden crear sociedades de inversión las que permiten posponer el pago de impuestos hasta el retiro de los ingresos. Lo que sí es relevante para aumentar la eficiencia, y que probablemente elimina la necesidad de poner límites al beneficio, es evitar que el stock de ahorro se use para reducir la base imponible. Por ejemplo, en el caso de las acciones se pudo haber hecho por el simple expediente de limitar la franquicia tributaria a las acciones de primera emisión. También en el ahorro financiero el stock pudo haberse excluido del beneficio tributario, pues el SII puede exigir a los contribuyentes justificar sus inversiones, lo que permitiría excluir del beneficio a los depósitos financiados con ahorros existentes. Hubo, en consecuencia, una pérdida de bienestar por no evitar que el beneficio tributario se

extendiese al ahorro existente. En todo caso, es necesario señalar que las franquicias señaladas sustituyeron incentivos al ahorro que eran muy ineficientes, y en este sentido existe una ganancia de bienestar.

En efecto, previo a la introducción de las franquicias tributarias descritas, los dueños de acciones de primera emisión descontaban de la base del IGC el 20% del monto invertido mientras ésta se mantenía en sus manos (además se podía descontar, al menos, un 20% de los dividendos distribuidos). Asimismo, las personas que invertían en depósitos nominativos a plazos superiores a un año podían excluir de su base imponible una cifra igual al 20% de su valor. Luego el Estado aseguraba a toda persona con una tasa marginal de 45% una rentabilidad anual de 9%, por sobre la tasa de interés del depósito o la rentabilidad que pudiese obtener la empresa, respectivamente. Claramente no era un acicate a invertir eficientemente. Muchas veces el “ahorro” era financiado con deuda por lo que éstas franquicias tenían un fuerte costo fiscal pero ningún efecto sobre el ahorro.<sup>21</sup>

Otras formas de ahorro, además de los instrumentos financieros y la compra de acciones, también se sustraen de la base. En primer lugar hay que recordar que el ahorro en fondos de pensiones, aunque con un límite, se puede restar de la base del impuesto al ingreso. El ingreso correspondiente al arriendo de viviendas DFL2 o la imputación por el uso de la vivienda propia no está incluido en la base del impuesto al ingreso. Si bien, el aporte de capital a sociedades que no cotizan en bolsa no recibe beneficios tributarios, es necesario tener presente que en general las personas con mayores ingresos crean sociedades de inversión, las que sólo pagan impuestos al momento de hacer retiros, por lo que a través de este mecanismo evitan pagar impuestos por los aportes de capital a empresas.

**Impuestos a las empresas.** La integración del impuesto a las personas con el impuesto a las empresas es parcial, pues no se puede usar como crédito para el impuesto personal el impuesto de primera categoría correspondiente a las utilidades no distribuidas. Esta situación desincentiva la inversión financiada con utilidades retenidas. Imaginemos que una inversión de un peso produce un retorno  $(1+r)$  después de un año. Suponiendo que la tasa marginal del IGC del contribuyente no cambia y es igual a  $t$ , para los propietarios de la empresa el costo unitario de la inversión financiada con utilidades retenidas es  $(1-t+0,15)$ , y el beneficio después de impuesto  $(1-t+0,15)(1+r) - 0,15r$ . Luego hay un desincentivo a la

---

<sup>21</sup>Algunos bancos ofrecían una operación cerrada con un spread de 2%, es decir el contribuyente depositaba una suma igual a la que el banco le prestaba pagando un diferencial de 2%.

inversión financiada con utilidades retenidas. Una solución a este problema sería que todo el impuesto de primera categoría sirviese de crédito para el impuesto personal de los dueños de las empresas o equivalentemente que las utilidades retenidas no pagasen impuestos.

Las empresas tienen otras formas de financiar la inversión --emisión de nuevas acciones y créditos-- que no se ven afectadas por los impuestos. Imaginemos que la inversión de \$1 permite obtener al año siguiente ingresos netos por un monto igual a  $(1+r)$  en moneda de igual valor. Luego, si la inversión es financiada con créditos, el VPN del proyecto después de impuestos es:

$$VPN = (1-t)(r-r_0)/(1+r_0),$$

donde  $r_0$  es la tasa de interés. En consecuencia, el impuesto sólo afecta a las utilidades por sobre lo normal, es decir a  $(r-r_0)$ , que como hemos visto son rentas, por lo que no tiene efecto negativo sobre la inversión financiada con deuda. Además, el ahorro en el sistema financiero no está distorsionado (salvo que se alcance el límite del beneficio tributario). Luego, el sistema impositivo no distorsiona la inversión financiada con créditos. Un análisis similar se puede realizar para la inversión financiada con emisión de acciones, con la diferencia que como hemos visto puede existir un desincentivo menor a ahorrar en acciones de empresas.

Por su parte, los dos créditos que se usan contra el impuesto de primera categoría no se justifican, si el propósito es eliminar las distorsiones que causa el sistema tributario. El primero permite rebajar del impuesto de primera categoría un 4% del valor de la inversión en bienes físicos. Cuando la inversión sobrepasa el límite de 500 UF, este crédito no incentiva la inversión, pero sí tiene un costo fiscal. Cuando el límite no se alcanza, crea un sobreincentivo a la inversión en bienes de capital, aún en el caso en que la inversión se financia con utilidades retenidas. En efecto, en este caso el VPN de un proyecto financiado con utilidades retenidas es:

$$VPN = [(1-t)(r-r_0)-0,11r_0+0,04]/(1+r_0),$$

por lo que, salvo que la tasa de descuento exceda de 36%, hay un sobreincentivo a la inversión. En los próximos cuatro años el crédito no utilizado en un período se podrá diferir para los años siguientes, luego se va a estar en la situación en que este beneficio provee un

estímulo excesivo a la inversión en bienes físicos (suponiendo que el excedente se usa en los años siguientes).

El impuesto territorial constituye un crédito para el impuesto de primera categoría. Ahora éste es un pago al municipio por los servicios que entrega, por lo que debiera tratarse como un costo y no como crédito contra el impuesto de primera categoría. La reforma legal de 1998 adopta este criterio, pero sólo por un período de cuatro años. Respecto al crédito por donaciones culturales, educacionales y a instituciones de educación superior es conveniente salvo el hecho de que existen indicaciones de que son abusados. Como el donante recibe un crédito igual al 50% de la donación, a veces se declara un monto igual al doble de la transferencia de modo que para el "donante" no tiene costo alguno. Incluso matrículas de alumnos se pueden cancelar como "donaciones."

**Impuesto al trabajo.** El sistema tributario chileno permite deducir de la base imponible sólo parte del gasto familiar en salud y educación, por lo que la decisión de invertir en capital humano está sujeta a algún grado de distorsión. El 7% del ingreso correspondiente a la cotización obligatoria en salud está excluido de la base tributaria con un tope de 4,2 UF mensuales. Las empresas pueden descontar de impuestos el gasto en capacitación de sus trabajadores, y los aportes que realizan sus departamentos de bienestar para salud y becas escolares no se consideran rentas de los beneficiarios.<sup>22</sup> Y las empresas usan como crédito tributario lo que gastan en capacitación de sus trabajadores. Sin embargo, falta excluir de la base imponible del IGC el gasto en educación que realizan directamente las familias. Aunque, cabe destacar que el Estado financia la educación de la mayor parte de la población.

Pero quizá el problema más grave es la alta tasa marginal máxima en el impuesto al trabajo, la que puede distorsionar en forma significativa la decisión ocio-trabajo. Más aún si se considera que el impuesto al consumo también incluye en su base el ingreso del trabajo. En el margen, un 67% del ingreso laboral que un contribuyente sujeto a la tasa máxima destina a consumo se va en impuestos. Trabajos recientes de Feldstein (1995a,b) indican que la oferta de trabajo en los EE.UU. es muy sensible a la tasa impositiva. Si en Chile la oferta de trabajo fuese igualmente elástica, habría que concluir que la pérdida de eficiencia

---

<sup>22</sup> Las empresas incluían las becas entregadas a los hijos de los empleados. Una interpretación reciente de la ley por el SII restringió el beneficio a los estudios realizados por los propios empleados. Un cambio posterior de la Ley no considera renta las becas otorgadas a los hijos de los trabajadores, pero con un tope de 1,5 UTM mensual por estudiante.

asociada a los impuestos que gravan al trabajo es significativa.

**Costo de cumplimiento y administración.** El impuesto a la renta es bastante complejo lo que dificulta su administración, especialmente la fiscalización, y aumenta el costo de cumplimiento de los contribuyentes. Si bien el costo de administrar el sistema tributario es bajo –un 0,4% de lo recaudado, ello se debe probablemente a la preponderancia de los impuestos indirectos. El impuesto global complementario, probablemente el que involucra un mayor costo de administración y cumplimiento, representó en 1997 sólo el 2,9% de la recaudación total. Asimismo, la estructura tributaria estimula la creación de sociedades de inversión, que permite posponer el pago del impuesto personal, salvo el de primera categoría cuando corresponda, hasta el retiro de utilidades. Se han creado alrededor de 32.000 de estas sociedades, lo que dificulta la administración tributaria. En efecto, aumenta el número de contribuyentes, y facilita la elusión tributaria. Por ejemplo, los aportes pueden ser realizados por un socio y los retiros por otro sujeto a una menor tasa tributaria. Por otro lado, los contribuyentes deben incurrir en el costo de crear y mantener dichas sociedades.

La fiscalización del destino de las utilidades no distribuidas, ya sea en sociedades de inversión u otro tipo de empresas, es difícil. Por ello, no es de extrañar que la tasa de evasión en el impuesto a la renta de las empresas sea elevada. Jorrat y Serra (1998) estiman el incumplimiento en el Impuesto Primera Categoría comparando la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto. La recaudación potencial del impuesto se estima realizando diversos ajustes al *Excedente de Explotación* del Sistema de Cuentas Nacionales. Las estimaciones para 1997 indican una evasión del orden de \$604.223 millones, lo que representa un 41,7% de la recaudación teórica. Además, la elevada tasa máxima del impuesto a las personas naturales es un incentivo a la evasión, aunque no existe medición de ésta que permita corroborarlo.

#### **4.34.2 Equidad del Sistema**

El propósito del sistema tributario chileno es, a grandes rasgos, financiar el gasto público minimizando los costos de recaudación. Por esta razón, el aspecto distributivo no es central. Si bien la tasa marginal máxima del impuesto a la renta es 45%, los impuestos de tasa progresiva (segunda categoría e IGC) sólo recaudan el 9,7% del total. Por su parte, Engel,



Galetovic, y Raddatz (1998) encuentran que la carga tributaria de los distintos deciles de la población es similar y está en torno al 15% de los ingresos. No sólo la participación del impuesto a la renta en la recaudación total es relativamente baja, sino que el IVA se aplica con tasa única y escasas exenciones, y los impuestos que gravan productos suntuarios tampoco son muy relevantes, representando sólo el 0,4% de la recaudación total.

La equidad horizontal del sistema impositivo tampoco es alta. De acuerdo a estimaciones del SII, la tasa media sobre el ingreso devengado para los trabajadores dependientes con un ingreso mensual de 6,5 millones de pesos es 35%, mientras que en el caso de los empresarios es aproximadamente la mitad. La diferencia de tasas entre trabajadores dependientes y empresarios se debe a que éstos últimos ahorran una componente mayor de sus tienen mayores facilidades para excluir de su base imponible las utilidades reinvertidas.

## 5. Propuesta de reforma

Sobre la base del análisis de la sección anterior se proponen diversos cambios que aumentarían la eficiencia del sistema tributario. La primera sugerencia es reemplazar el actual incentivo al ahorro en instrumentos financieros por la simple exclusión de los intereses de la base imponible. Este cambio simplificaría la estructura tributaria sin afectar su eficiencia. Respecto a las inversiones en empresas, la proposición es que las empresas paguen una tasa única sólo por las utilidades distribuidas a sus dueños, sea en la forma de retiros, dividendos, etc., y que los dueños no incluyan en su base imponible las utilidades distribuidas por las empresas. Las personas naturales tendrían derecho a descontar de su base tributaria aportes de capital a las empresas, el que deberían pagar al momento de retirar la inversión.<sup>23</sup> De este modo, la inversión en empresas financiadas vía emisión de capital o utilidades retenidas no estaría distorsionada. Por otro lado, se eliminaría el crédito tributario correspondiente al pago de las contribuciones –el que pasaría a ser un costo-- y a las inversiones en capital físico. Estos últimos cambios no serían suficientes para compensar la reducción la base imponible del impuesto a las empresas, por lo que habría que aumentar la tasa para mantener la recaudación.

Ahora, gravar sólo las utilidades distribuidas crearía problemas de fiscalización. Por ejemplo, las empresas podrían usar las utilidades retenidas para realizar préstamos a personas naturales relacionadas a tasas inferiores a las de mercado. Por ello, una alternativa es que la base imponible de las empresas sean los flujos de caja, los que coinciden con las utilidades distribuidas cuando éstas últimas se usan exclusivamente para financiar inversión. En este caso el control es más fácil porque sólo quedan exentas del impuesto aquellas utilidades que efectivamente son reinvertidas. Sin embargo, el impuesto a los flujos de caja tiene dos inconvenientes. Primero, las instituciones financieras, cuya principal fuente de ingresos es el diferencial entre la tasa de colocación y la tasa de captación, están prácticamente exentas del impuesto. Segundo, el Estado debe pagar al contribuyente el crédito fiscal en aquellos años cuando el flujo de caja es negativo como resultado de inversiones financiadas con deuda.

---

<sup>23</sup> En el caso de las acciones se restringiría a la compra de acciones emitidas a partir de la modificación legal para evitar, al menos en parte, que beneficiase al stock de ahorro.

Por las razones anteriores, McLure y Zodrow (1996) han propuesto expandir la base del impuesto a los flujos de caja para incluir las transacciones financieras, en cuyo caso el pago de intereses y del principal de un préstamo, así como los préstamos otorgados, serían deducibles. Por otro lado, la empresa deberían incluir en su base imponible los intereses recibidos, el endeudamiento del período y los préstamos que le son cancelados. Un potencial problema del impuesto híbrido es que, al igual que en un impuesto que grave las utilidades distribuidas, las empresas presten a personas naturales con tasas de interés inferiores a las de mercado. Por ello, McLure y Zodrow (1996) proponen que los préstamos que las empresas realicen a entidades no financieras no se deduzcan de la base imponible (y que no se incluya el principal en la base cuando es devuelto), pero que los intereses sí estén incluidos.

Asimismo, se debiera reducir la tasa máxima del impuesto al trabajo, la que en ningún caso debiera exceder la tasa máxima del impuesto a los flujos de caja. En otro trabajo he estimado de manera preliminar que un impuesto a los flujos de caja de 26% más un impuesto al trabajo con los mismos tramos actuales, pero una tasa marginal máxima de 26% permitiría obtener una recaudación similar a la que se obtiene con el actual impuesto al ingreso (Serra, 1998). Ahora si la tasa que grava los flujos de caja fuese de 30%, se podría adicionalmente reducir la tasa marginal del impuesto al trabajo de cada tramo en más de 50%, con lo cual la tasa máxima no excedería de 12,5%.

De igual forma, el sistema tributario debiera permitir la exclusión de la base imponible del gasto de las familias en educación, o al menos parte de éste. Sustraer de la base imponible todo el gasto en educación básica y media puede tener un elevado costo y prestarse para abusos. Por ello, el beneficio a la educación se podría restringir al pago de la colegiatura en colegios cuyos aranceles no excedan de un cierto monto. En el caso de la educación superior financiada con créditos, se debiera permitir excluir de la base imponible el pago del principal y los intereses del préstamo.

Con estos cambios, la complejidad del sistema tributario disminuiría considerablemente. En primer lugar, el número de personas obligadas a declarar el impuesto personal (IGC) se reduciría fuertemente. En efecto, sólo realizarían una declaración anual de impuestos quienes tuviesen dos o más empleadores, quisiesen descontar gastos en educación, recibiesen honorarios o hubiesen realizado aportes o retiros de capital a empresas (incluyendo la compra y venta de acciones). Las empresas también se

verían beneficiadas, pues la contabilidad necesaria para calcular el IFC es mucho más simple que la requerida para el impuesto a las utilidades, pues no necesita valorar inventarios ni depreciar activos fijos. También con las reformas propuestas se podría esperar la desaparición de las sociedades de inversión.

En consecuencia, los cambios sugeridos disminuirían el costo de cumplimiento de los contribuyentes y facilitarían la fiscalización del impuesto. Sin embargo, un potencial inconveniente de la reforma propuesta es la eventual pérdida de un indicador usado para seleccionar contribuyentes a fiscalizar que es de gran efectividad. Actualmente el SII contrasta el ingreso declarado por el contribuyente con las inversiones que realiza. Sin embargo, nada impide que el SII siga solicitando información a las empresas sobre dividendos repartidos o retiros de socio, así como a las instituciones financieras sobre los intereses pagados. Con esta información, más la información de sueldos, salarios y honorarios se podría construir el ingreso de cada contribuyente y con ello generar el índice correspondiente.

La mayor facilidad para fiscalizar a los contribuyentes debiera redundar en una menor tasa de evasión. Una segunda propuesta tendiente a reducir la evasión, es lograr un acuerdo político que determine cuál es la carga tributaria adecuada para satisfacer las necesidades del país y que obligue al gobierno a no exceder dicha recaudación. En este contexto, menores tasas de evasión se traducirían necesariamente en bajas en las tasas impositivas. Esta relación directa tendría un efecto positivo sobre el valor que la sociedad da al cumplimiento tributario, pues haría mucho más evidente que cuando un contribuyente evade, su carga tributaria debe ser asumida por los demás ciudadanos.

La disminución de la evasión mejoraría la equidad vertical del sistema, pues la complejidad del sistema facilita la evasión especialmente de las personas de mayores ingresos. Los cambios sugeridos también aumentarían la equidad horizontal del sistema. Todos los contribuyentes, independientemente de su actividad, tendrían acceso al mismo tratamiento tributario.

## REFERENCIAS

- Agha, Ali y Jonathan Haughton, 1996, "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations," *Review of Economics and Statistics* 78(2): 303-08.
- Alm, James, 1996, "What is an Optimal Tax System?" *National Tax Journal*, XLIX (1): 117-134.
- Bagwell, Laurie Simon y B. Douglass Bernheim, 1996, "Veblen Effects in the Theory of Conspicuous Consumption," *American Economic Review* 86 (3): 349-373.
- Bernstein, Jeffrey I. y M. Ishaq Nadiri, 1988, "Appropriability, R&D Spending, and Technological Performance", *American Economic Review* 78 (2):429, 1988.
- Besley, Timothy, Preston, Ian y Michael Ridge, 1997, "Fiscal Anarchy in the UK: Modelling Poll Tax Noncompliance" *Journal of Public Economics*; 64(2): 137-52.
- Blumenthal, Marsha y Joel Slemrod, 1992, "The compliance cost of the U.S. individual income tax system: A second look of tax reform," *National Tax Journal* 45, 185-202.
- Bradford, David, 1986, *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, Cambridge.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz, 1997, "Taxes and Income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetics," *Journal of Development Economics*, por aparecer.
- Engen, Eric, Jane Gravelle y Kent Smetters, 1997, "Dynamic Tax Models: Why They Do the Things They Do," *National Tax Journal* L(3): 657-682.
- Erard, Brian, 1993, "Taxation with representation: An analysis of the role of tax practitioners in tax compliance," *Journal of Public Economics* 52(2):163-97.
- Feinstein, Jonathan S., 1991, "AN econometric analysis of income tax evasion and its detection", *RAND Journal of Economics* 22(1):14-35.
- Fullerton y Metcalf, 1997, "Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something From Nothing," NBER WP 6199,.
- Gentry, William and R. Glenn Hubbard, 1997, "Distributional Implications of Introducing a Broad-Based Consumption Tax," en J. James Poterba, ed., *Tax Policy and the Economy*, Vol.11, Cambridge. MA: MIT Press.
- Hall, Robert y Alvin Rabushka, 1985, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, California.

- Jorratt, M y P. Serra, 1998, "Estimación de la Evasión en el Impuesto de Primera Categoría." mimeo.
- Jorratt, Michael, 1995, "Evaluación de las Exenciones de la Ley de IVA," Tesis de Magister en Ciencias de la Ingeniería, Universidad de Chile.
- Serra, Pablo, 1998, "Evaluación del Sistema Tributario Chileno y Propuesta de Reforma," Documento de Trabajo 40, Banco Central de Chile.
- Slemrod, Joel y Blumenthal y Slemrod, 1996, "The Income Tax Compliance," *Public Finance* 24(4): 411-438.
- Slemrod, Joel y Shlomo Yitzhaki, 1996, "The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds," *International Monetary Fund Staff Papers*; 43(1): 172-98.