

**Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y  
Propuestas  
(Borrador)**

**Michel Jorratt**

**Mayo 2012**

## Contenido

1.	Introducción .....	3
2.	Marco Conceptual .....	5
2.1	Gastos Tributarios .....	5
2.1.1	¿Qué son los gastos tributarios? .....	5
2.1.2	Objetivos Perseguidos con los Gastos Tributarios .....	6
2.1.3	Ventajas y Desventajas de los Gastos Tributarios.....	8
2.1.4	Los presupuestos de gastos tributarios.....	11
2.2	Evasión Tributaria.....	13
2.2.1	Evasión, incumplimiento involuntario y elusión .....	13
2.2.3	Factores que inciden en la evasión .....	14
3.	Evaluación de los Gastos Tributarios .....	19
3.1	Identificación y cuantificación.....	19
3.1.1	El Informe de gasto tributario del SII .....	19
3.1.2	Estimación del Gasto Tributario para el Año 2011.....	21
3.2	Análisis de los Gastos Tributarios en el IVA .....	27
3.2.1	Identificación de los gastos tributarios en el IVA .....	27
3.2.2	Objetivos perseguidos por los gastos tributarios del IVA .....	28
3.2.3	Costo fiscal de los gastos tributarios en el IVA.....	29
3.2.4	Impacto de los gastos tributarios sobre la neutralidad del IVA .....	30
3.2.5	Impacto de los gastos tributarios del IVA sobre la progresividad.....	32
3.2.6	Espacios de evasión, costos de administración y costos de cumplimiento .....	34
3.2.7	Propuestas.....	35
3.3	Análisis del Gasto Tributario en el Impuesto a la Renta .....	42
3.3.1	Incentivos a la inversión en las empresas .....	42
3.3.2	Regímenes simplificados de tributación para pequeñas empresas.....	46
3.3.3	Incentivos al ahorro e inversión personal .....	51
3.3.4	Incentivos regionales.....	53
3.3.5	Gastos tributarios sin un objetivo identificable .....	55

3.4	Propuestas sobre Institucionalidad de los Gastos Tributarios .....	56
3.4.1	Obligatoriedad de elaborar el presupuesto de gastos tributarios.....	56
3.4.2	Integración con el proceso presupuestario.....	56
3.4.3	Restricciones a la instauración de nuevos gastos tributarios .....	57
3.3.4	Evaluación sistemática de los gastos tributarios.....	57
3.4.5	Rol de la Administración Tributaria en la evaluación y control .....	57
4.	Administración Tributaria y Evasión.....	59
4.1	Evolución de la evasión del IVA y del Impuesto a la Renta .....	59
4.2	Implementación de un Plan para Reducir la Evasión .....	61
5.	Resumen y conclusiones .....	66
	Referencias.....	71

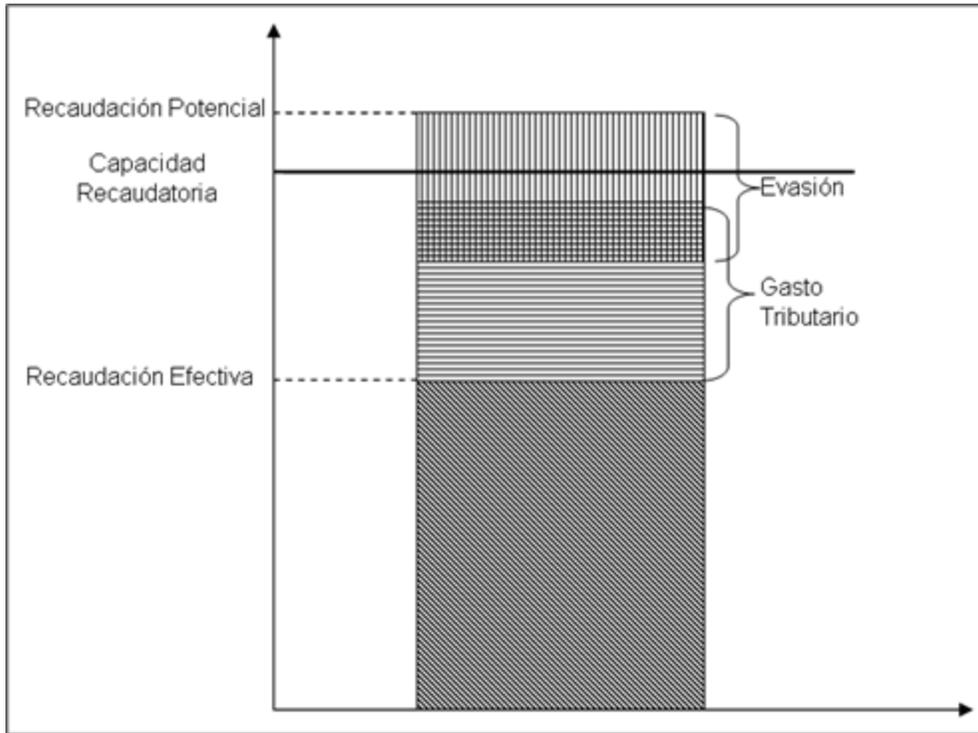
## 1. Introducción

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

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

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

Figura 1: Brecha entre la recaudación efectiva y la potencial



Fuente: Jorratt (2007)

## 2. Marco Conceptual

### 2.1 Gastos Tributarios<sup>1</sup>

#### 2.1.1 ¿Qué son los gastos tributarios?

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

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

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

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

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

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

- Exenciones: Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, tales como exenciones, exoneraciones, hechos no gravados, etc.
- Deducciones: Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.
- Créditos: Cantidades que se permite rebajar de los impuestos.

---

<sup>1</sup> Esta sección se basa en Villela et al (2010).

- Tasas reducidas preferenciales: Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- Diferimientos: Postergación o rezago en el pago de un impuesto.
- Regímenes especiales: determinación de la base imponible o del pago del impuesto mediante fórmulas distintas a la de aplicación general.

### 2.1.2 Objetivos Perseguidos con los Gastos Tributarios

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

#### (i) Mejorar la progresividad del sistema tributario

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

#### (ii) Otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria

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

#### (iii) Estimular actividades o consumo de bienes meritorios

A veces los gastos tributarios buscan incentivar el desarrollo de actividades o el consumo de determinados bienes o servicios que tienen el carácter de “meritorios”, es decir, que independientemente de su impacto sobre la progresividad, se considera que tienen efectos

económicos o sociales positivos. Tal es el caso de los gastos tributarios que favorecen a la educación, la salud, la vivienda, las actividades deportivas, los libros o las actividades culturales.

Este tipo de gastos tributarios se encuentran frecuentemente en el IVA, en donde a muchos de los productos o servicios antes mencionados se les exime del impuesto o se les aplica una tasa reducida. También se les encuentra en el Impuesto a la Renta, por ejemplo, en las exenciones a las entidades sin fines de lucro o las deducciones por gastos en educación o salud.

(iv) Promover el desarrollo regional o sectorial

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

(v) Reducir los costos de cumplimiento

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

(vi) Fomentar el cumplimiento

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

(vii) Desgravar pagos obligatorios

Por último, es también frecuente que se exima de impuestos a aquellas transacciones que las personas deben realizar por mandato legal. Por ejemplo, en varios países se exime de IVA a las comisiones que cobran los agentes privados por la administración de los fondos de pensiones financiados con aportes obligatorios de los trabajadores; o a las primas de los seguros obligatorios que cubren riesgos de accidentes de tránsito.

Si bien los anteriores son los objetivos que razonablemente se espera que persigan los gastos tributarios, no se debe perder de vista que muchas veces éstos se instauran en atención a

propósitos bastante menos meritorios. Por ejemplo, muchas veces se crean gastos tributarios para responder a las presiones ejercidas por ciertos grupos corporativos, para proteger a industrias nacionales no competitivas o para dar señales a determinados grupos de interés, entre otros.

### 2.1.3 Ventajas y Desventajas de los Gastos Tributarios

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

Asumiendo que se ha verificado la necesidad de efectuar una política pública en un determinado ámbito, se debiera evaluar cuál es el mejor instrumento para llevar a cabo una intervención. El Profesor Surrey, en su artículo de 1970, titulado "Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A comparison with Direct Government Expenditures", identifica cinco desventajas de los incentivos tributarios en relación con los subsidios directos, al momento de implementar una política pública<sup>2</sup>:

- (i) Los incentivos tributarios son regresivos por naturaleza: Los incentivos tributarios lógicamente benefician a quienes pagan impuestos. Con un impuesto a la renta progresivo, en el que se basa esta aseveración, los grupos de bajos recursos no están afectados y, por ende, no se benefician de los gastos tributarios. No obstante, se debe matizar esta afirmación considerando que en el IVA y otros impuestos, la aplicación de franquicias puede contribuir a mejorar la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, también pueden contribuir a fomentar la evasión.
- (ii) Los incentivos tributarios crean ganancias inesperadas: Muchos gastos tributarios pueden crear incentivos para que las personas hagan aquello que habrían hecho de todas formas, por lo que finalmente el estímulo se transforma en un regalo inesperado o una renta para el beneficiario. Es decir, para incentivar a uno se asume el costo de varios.
- (iii) Los incentivos tributarios son más difíciles de administrar y controlar: La Administración Tributaria no tiene experiencia en administrar y controlar programas de gasto público. Sin embargo, cuando se establece un gasto tributario se ve obligada a cumplir esta función.
- (iv) Los incentivos tributarios distorsionan las decisiones de los mercados: En la medida en que un gasto tributario favorece a un sector específico de la economía, producirá un desvío de recursos no deseado hacia el sector favorecido. En todo caso, esto no es necesariamente una desventaja en aquellos casos en que el gasto tributario busca

---

<sup>2</sup> Citado en Clark (1999)

corregir una distorsión causada previamente por el impuesto, como es el caso de los estímulos a la inversión y el ahorro.

- (v) Los incentivos tributarios obligan a mantener tasas más altas de las que serían necesarias sin dichos incentivos. En efecto, para recaudar una cantidad determinada, se requerirán tasas más altas si es que una parte de la recaudación potencial se pierde por causa de la aplicación de gastos tributarios. Tasas más altas a su vez generan mayores distorsiones en las decisiones de los contribuyentes.

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

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

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

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

- (i) Focalización: Desde el punto de vista de los beneficiarios, las franquicias tributarias tienen un acceso más simple que el subsidio directo, pues operan de manera relativamente automática, mientras que un programa de subsidios requiere de un sistema de postulación y selección de beneficiarios. Por el contrario, desde el punto de vista del Estado, al ser automáticas, las franquicias tributarias son menos focalizadas, beneficiando tanto al grupo objetivo como a cualquier otro que cumpla o simule cumplir la normativa legal.
- (ii) Inequidad horizontal: Los gastos tributarios suelen crear inequidad en un sentido horizontal, puesto que no todas las personas tienen las mismas preferencias o necesidades de consumo. Así por ejemplo, cuando se establecen exenciones al IVA, ya sea para mejorar la progresividad o para estimular el consumo de bienes meritorios, se reduce proporcionalmente más la carga tributaria de las familias que manifiestan una preferencia por los bienes que se dejan exentos, en desmedro de otras familias con igual nivel de ingresos pero que privilegian el consumo de otros bienes no favorecidos.
- (iii) Estímulos a la evasión y la elusión: La aplicación de gastos tributarios hacen más compleja la estructura tributaria, lo que incrementa la evasión y elusión por varias razones. Slemrod (1989) las resume en cuatro: primero, la incertidumbre que producen en cuanto a la correcta interpretación de las normas legales; segundo, la

merma en la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que cada auditoría demanda más tiempo cuando la normativa es compleja; tercero, la mayor dificultad que imponen a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, lo que los lleva a incumplir parte de ellas ya sea por desconocimiento o para compensar los costos que el sistema les impone; y por último, las mayores oportunidades para manipular el sistema tributario, que se refiere a los mayores espacios de evasión y elusión que se abren a medida que aumenta la complejidad de la normativa tributaria.

- (iv) Aumento de los costos de cumplimiento tributario: En general, se cumple que a mayor número de incentivos tributarios mayores son los costos en tiempo y dinero que los contribuyentes deben incurrir para cumplir con sus obligaciones tributarias. No siempre estos costos recaen en los beneficiarios del incentivo. Por ejemplo, las exenciones de IVA benefician a los consumidores finales, pero los mayores costos de cumplimiento derivados de los registros especiales para la contabilización de ventas exentas y créditos de IVA recaen sobre los vendedores. En el caso del Impuesto a la Renta, muchas franquicias requieren para su control, contar con información que debe ser proveída por terceras personas.

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

Tabla 1

Ventajas y Desventajas Relativas de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública

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

Fuente: Tokman et al. (2006)

#### 2.1.4 Los presupuestos de gastos tributarios

Por lo general, el gasto presupuestario directo es sometido permanentemente al escrutinio público. La elaboración de un presupuesto anual, que debe ser sometido a la aprobación parlamentaria, así lo permite. Por el contrario, los gastos tributarios quedan ocultos en las

proyecciones de ingresos y se someten a discusión parlamentaria sólo con motivo de su aprobación inicial.

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

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

Los presupuestos de gastos tributarios pueden identificar parte de dichos problemas. Estos presupuestos hacen transparente el uso de las concesiones tributarias y facilitan el adecuado control de las mismas y la asignación más eficiente de los recursos. Las mejores prácticas de la OCDE y del FMI en materia de gastos tributarios recomiendan la implementación de ellos<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> OCDE (2004), “Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures” y FMI (2001), “Manual de Transparencia Fiscal”.

## 2.2 Evasión Tributaria

### 2.2.1 Evasión, incumplimiento involuntario y elusión

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

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

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

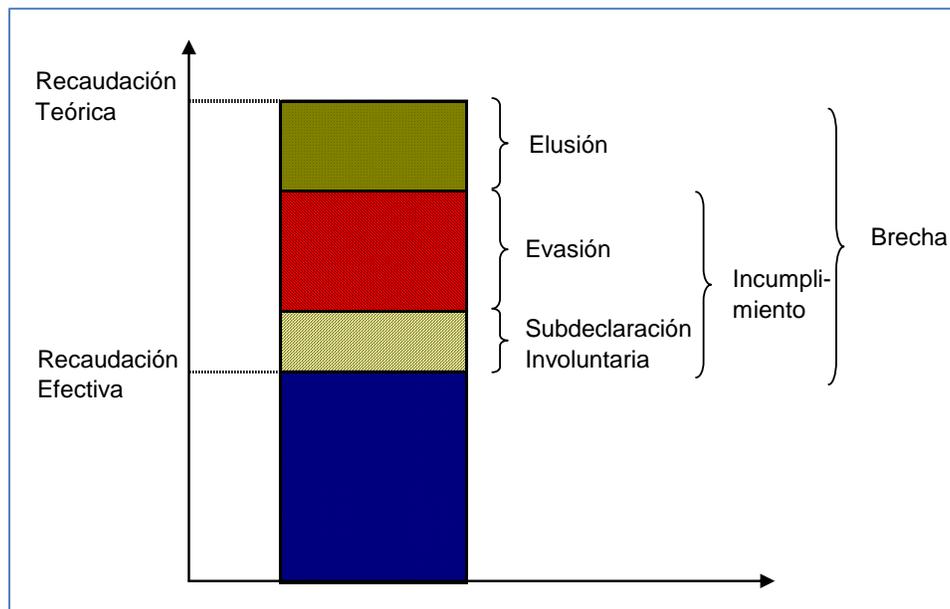
Por último, la *'evasión tributaria'* corresponde a la subdeclaración ilegal y voluntaria de los impuestos. En este caso hay un acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias. Dependiendo de la gravedad de estos actos, podrán ser tipificados como faltas o delitos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

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

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

En lo que sigue del estudio, se hablará indistintamente de evasión, incumplimiento o brecha tributaria, pero no se debe perder de vista que las mediciones que arrojen los métodos estarán en algún punto intermedio entre el incumplimiento tributario —que comprende la evasión tributaria más la subdeclaración involuntaria— y la brecha tributaria —que incluye además la elusión tributaria.

**Figura 2: Descomposición de la brecha tributaria**



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.3 Factores que inciden en la evasión

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

#### ***Eficacia de la Acción Fiscalizadora***

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

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

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

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

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

La segunda línea de acción antes mencionada, consiste en la construcción de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar, de forma tal que aquellos sometidos a auditorías sean los que tienen una mayor probabilidad de ser evasores. En esta área aún existe poco desarrollo. A nivel de países latinoamericanos lo más cercano a esto es el uso de algunos indicadores como la relación débito-crédito. Por lo mismo, sería interesante aprender, por ejemplo, de la experiencia norteamericana, en donde el IRS construye funciones discriminantes a partir de datos del Tax Compliance Measurement Program (TCMP), o bien replicar en el ámbito tributario algunas experiencias de otros sectores, como el sector bancario, en donde se ha aplicado el análisis discriminante para apoyar la decisión de otorgamiento de créditos.

### ***Simplicidad de la Estructura Tributaria***

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

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

La existencia de leyes tributarias complejas obviamente se traduce en mayores costos para la fiscalización y también para el cumplimiento. Así por ejemplo, una auditoría para comprobar la

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

Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad es sinónimo de dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Estos costos no son otra cosa que el tiempo que el contribuyente dedica a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como el dinero gastado en asesorías tributarias cuando decide contratarlas. La hipótesis es que la complejidad aumenta los costos de cumplimiento. Un caso especial de esta hipótesis lo constituye el fenómeno de los no declarantes, quienes prefieren asumir el riesgo de no declarar a asumir los costos de la declaración. Además, los costos de cumplimiento elevados perjudican la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes, lo que también tiene efectos negativos sobre el cumplimiento, como se verá más adelante.

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

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

### ***Sanciones***

La teoría tradicional ve en la fiscalización y las sanciones las dos principales herramientas que la administración tributaria posee para reducir la evasión. La combinación de ambas determina los incentivos económicos a evadir que tienen los contribuyentes. Sin embargo, no es claro que el

aumento de las sanciones necesariamente conduzca a un mayor cumplimiento tributario. El castigo excesivo puede conducir en la práctica a la inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria tiene un alto grado de incertidumbre. Por otro lado, las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

Otro factor importante, señalado por Tanzi y Schome (1993) es el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo. Es frecuente que pasen varios meses e incluso años antes que las infracciones sean castigadas, con lo cual el castigo pierde todo efecto disuasivo. En este ámbito a la administración tributaria le compete la tarea de agilizar los procedimientos de aplicación de sanciones y elevar la exactitud jurídica de las sentencias.

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

### ***Aceptación del Sistema Tributario***

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

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

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

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

## 3. Evaluación de los Gastos Tributarios

### 3.1 Identificación y cuantificación

#### 3.1.1 El Informe de gasto tributario del SII

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

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

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

Para la identificación de los gastos tributarios se usa el enfoque conceptual. En tanto, para la estimación se adopta el método del ingreso renunciado, pero se aplica el supuesto de “gasto total constante”, el cual asume que la eventual derogación de una franquicia produce un menor ingreso disponible para los contribuyentes, con lo cual disminuye también su consumo afectable con IVA. Así, en la medición se contabiliza el IVA que se dejaría de recaudar con la eventual derogación de cada franquicia. En definitiva, se estima un híbrido entre el ingreso renunciado y el ingreso ganado<sup>4</sup>.

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

El criterio de flujo de caja cobra especial relevancia en el caso de los diferimientos, caso particular de gastos tributarios, que se caracteriza por la postergación del pago de las obligaciones

---

<sup>4</sup> El método del ingreso renunciado mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes. Es decir, supone que su comportamiento es el mismo que manifiestan durante la aplicación del gasto tributario. Se conoce también como medición ex post. Por su parte, el método del ingreso ganado intenta estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en éste se consideran los cambios de comportamiento de los contribuyentes. Se llama también medición ex ante.

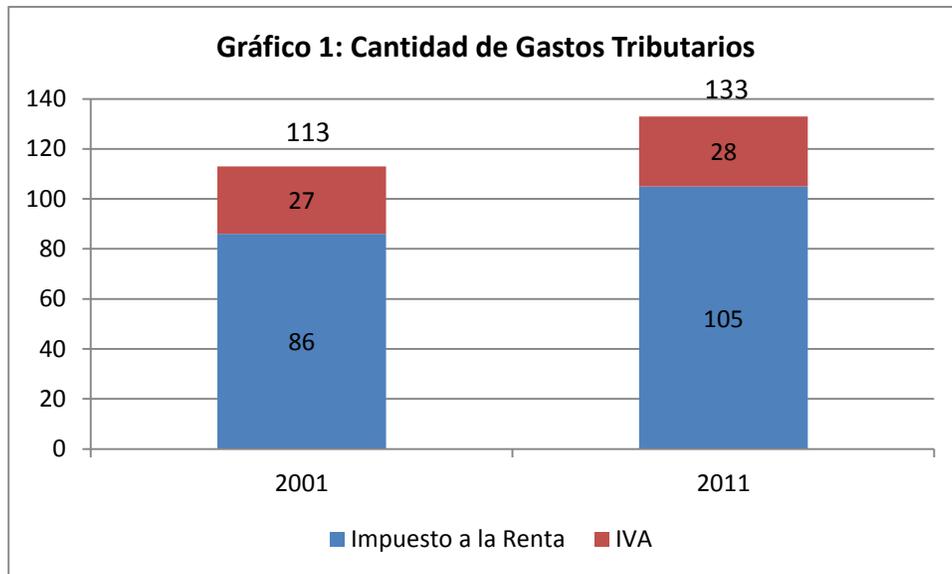
correspondientes. Un ejemplo de diferimiento es el régimen de depreciación tributaria acelerada del activo fijo, el cual da lugar a un pago menor de impuesto a la renta de las empresas durante los primeros años de vida útil de las inversiones físicas, en relación con un régimen normal de depreciación,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

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

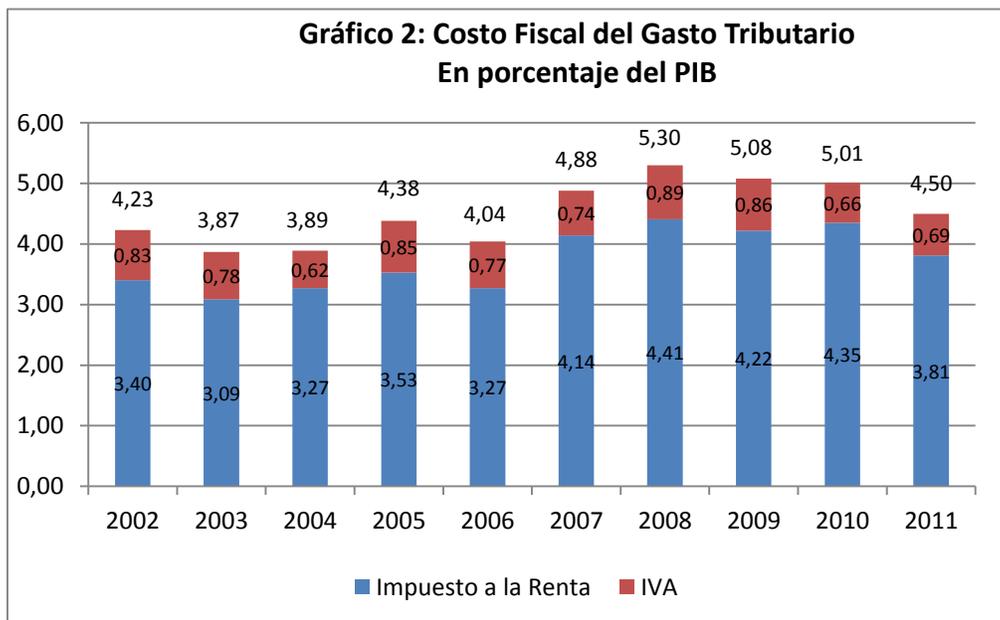
El informe anual del SII muestra la ejecución del gasto tributario del año anterior, la proyección para el año en curso y la estimación para el año siguiente.

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

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



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales de gastos tributarios del SII.



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales de gastos tributarios del SII.

### 3.1.2 Estimación del Gasto Tributario para el Año 2011

Para fines del presente estudio se realizó una estimación propia del gasto tributario 2011. Las principales diferencias respecto de las del SII son las siguientes: (i) se ha restimado el costo fiscal de las exenciones del IVA, utilizando la matriz insumo-producto del año 2003 (las estimaciones del

SII usan la matriz 1996); (ii) se agregaron los gastos tributarios del impuesto específico a los combustibles; (iii) en el Impuesto a la Renta, se incorporaron algunos gastos tributarios que no estaban incluidos en el informe del SII y se eliminaron otros que no se consideraron como tales.

La identificación de los gastos tributarios requiere de la definición de un impuesto de referencia o benchmark. Es así que gastos tributarios son todas aquellas regulaciones tributarias que se apartan de esa referencia. En los cuadros 1, 2 y 3 se describen los impuestos de referencia utilizados para el Impuesto a la Renta, el IVA y el Impuesto Específico a los Combustibles. Cabe señalar que para los dos primeros se ha usado la misma definición que utiliza el SII.

**Recuadro 1**  
**Referencia para el Impuesto a la Renta**

Concepto	Definición de Norma	Ejemplos de situaciones particulares
<b>Base Gravable</b>	El impuesto grava la renta global o comprehensiva, entendida como el incremento de patrimonio más el consumo del período (definición de Haig-Simons). Esta definición es consistente con la de la propia Ley de Impuesto a la Renta, que define como tal “los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades, e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación”.	<u>No constituye GT</u> : La deducción de costos y gastos necesarios para producir la renta.  <u>Constituyen GT</u> : Los incentivos al ahorro como el del artículo 57 bis. Las deducciones, como las cotizaciones previsionales y de salud. La aplicación del impuesto Global Complementario sobre base realizada en vez de base devengada.
<b>Integración del impuesto</b>	Los sujetos del impuesto son las personas naturales. Los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales.	<u>No constituye GT</u> : El crédito de primera categoría, que evita la doble tributación de las utilidades empresariales.
<b>Tasas</b>	La tasa del impuesto de Primera Categoría y las escalas de tasas de los impuestos personales, en concordancia a su vigencia respectiva.  La tasa del impuesto único que afecta a las ganancias de capital no habituales.	<u>Constituye GT</u> : La aplicación de cualquier tasa diferente a las establecidas por la norma.  <u>No constituyen GT</u> : El tramo exento de la escala de tasas del impuesto a las personas naturales. La tasa de 17% a las ganancias de capital no habituales.
<b>Unidad de Tributación</b>	Son las personas individuales, no existe la unidad familiar tributaria.	
<b>Período tributación</b>	Los períodos de tributación que establece la ley vigente. Es decir, el año calendario para los impuestos de Primera Categoría y Global Complementario, y el mes calendario para el impuesto único de Segunda Categoría.	
<b>Ganancias de capital</b>	En el caso de las ganancias de capital no habituales, se ha considerado que el tratamiento normal para este tipo de rentas está representado por el Impuesto Único de Primera Categoría. Para estos efectos, se consideran como parte de la norma las actuales definiciones de habitualidad contenidas en la Ley de la Renta, relativas a frecuencia de operaciones y giro económico de los contribuyentes.	<u>No constituye GT</u> : La aplicación del impuesto sobre base realizada en vez de devengada.
<b>Territorialidad de la aplicación del impuesto</b>	Los residentes pagan impuestos por su renta mundial, mientras que los no residentes lo hacen solo por rentas de fuente chilena.	<u>No constituye GT</u> : El acreditamiento de impuesto sobre la renta pagado o retenido en otros países.
<b>Pequeños contribuyentes</b>	El impuesto debe contemplar regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, cuyo objetivo sea reducir los costos de cumplimiento. Este es el caso de los regímenes del artículo 22 de la ley de Impuesto a la Renta, para pequeños mineros artesanales, suplementeros, comerciantes, talleres artesanales y pescadores artesanales, y el régimen de contabilidad simplificada para contribuyentes que explotan bienes inmuebles.	<u>No constituyen GT</u> : Los regímenes simplificados del artículo 22.  <u>Constituyen GT</u> : Los regímenes de renta presunta y de los artículos 14 bis, 14 ter y 14 quáter, pues su objetivo no es sólo simplificar, sino además producir alivios tributarios a quienes se acogen a ellos.

**Recuadro 2**  
**Referencia para el IVA**

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

**Recuadro 3**  
**Referencia para el Impuesto Específico a los Combustibles**

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

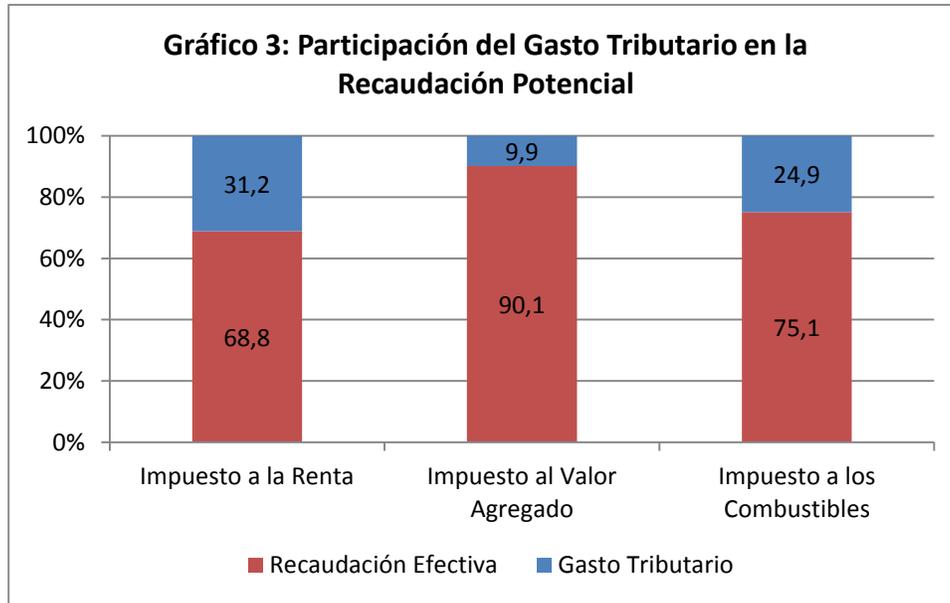
Las estimaciones detalladas del costo fiscal de los gastos tributarios para el año 2011, línea por línea, se presentan en el Anexo 1. Los resultados agregados se resumen en la tabla 1. Allí se aprecia que los gastos tributarios en 2011 alcanzaron a 4,79% del PIB. De este total, un 75% son gastos tributarios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

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

**Tabla 1**  
**Gasto Tributario 2011 por Impuesto como % del PIB**

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

Fuente: elaboración propia en base a información del SII.



Fuente: elaboración propia en base a información del SII.

También, los gastos tributarios han sido clasificados en función del objetivo que persiguen, siguiendo las categorías propuestas en la sección 2.1.2. Los resultados de esta clasificación, que por cierto no está exenta de subjetividad, se muestran en la tabla 2, en donde se han ordenado los objetivos en orden decreciente del costo fiscal asociado.

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

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

En tercer lugar aparece un grupo de gastos tributarios cuyo objetivo es evitar la aplicación de impuestos sobre pagos obligatorios. Se han identificado seis gastos tributarios en esta categoría, que explican el 14,2% del costo fiscal total. Entre ellos, cabe mencionar el diferimiento de

impuesto a la renta sobre las cotizaciones obligatorias para pensiones y la deducción en el impuesto a la renta de las cotizaciones de salud.

En cuarto lugar, hay un grupo de 16 gastos tributarios para los que no se ha podido identificar un objetivo claro de política pública, los cuales representan el 9,0% del costo fiscal total. Entre ellos, los más relevantes son los siguientes: devolución del impuesto al petróleo diesel a la industria; exención de IVA a servicios de consumo intermedio; crédito de primera categoría por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias; y devolución parcial del impuesto al petróleo diesel a las empresas de transporte de carga y pasajeros.

Las restantes categorías son menos importantes en términos de costo fiscal. El detalle de los gastos tributarios clasificados en cada una de ellas puede verse en el anexo 1.

**Tabla 2**  
**Gastos Tributarios por Objetivo Perseguido**

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

Fuente: elaboración propia en base a información del SII.

## 3.2 Análisis de los Gastos Tributarios en el IVA

### 3.2.1 Identificación de los gastos tributarios en el IVA

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

Las no sujeciones son aquellas transferencias de bienes o servicios que quedan al margen de lo que la propia ley define como el “hecho gravado” por el IVA. Es el caso de las reventas de bienes inmuebles nuevos, que quedan al margen del impuesto cuando se define el hecho gravado como la venta de “bienes corporales inmuebles de propiedad de una empresa constructora”. En esta categoría se encuentran también los servicios agrícolas y una serie de servicios empresariales, que quedan al margen del tributo cuando la ley señala que sólo se gravan los servicios provenientes de las actividades contempladas en los números 3 y 4 del artículo 20 de la ley de la renta, excluyéndose tácitamente los servicios del número 1 (agrícolas) y del número 5 (cualquier otro no mencionado en los números 3 y 4).

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

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

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

### **3.2.2 Objetivos perseguidos por los gastos tributarios del IVA**

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

Para lograr el primer objetivo, se establecen exenciones o tasas reducidas sobre los bienes y servicios cuyo consumo representa una fracción importante del ingreso de las personas de bajos ingresos que de las personas más acomodadas. Complementariamente, se aplican sobretasas a los bienes y servicios cuyo consumo en términos relativos es mayor en los hogares de altos ingresos. En Chile, la única exención que parece perseguir este objetivo es la que recae sobre el transporte público de pasajeros.

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

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

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

### **3.2.3 Costo fiscal de los gastos tributarios en el IVA**

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

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

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

Hay también algunos gastos tributarios negativos, que de acuerdo a lo señalado anteriormente, son exenciones que recaen principalmente sobre consumos intermedios, como el transporte

ferroviario de pasajeros, el transporte aéreo de pasajeros, las actividades inmobiliarias y los servicios empresariales.

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

**Tabla 3**  
**Gasto Tributario en el IVA - Año 2011**

Ítem	Millones de pesos	% Recaudación Potencial	% PIB
<b>Exenciones</b>	<b>561.315</b>	<b>5,50</b>	<b>0,50</b>
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	-0,05	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros	195.379	1,89	0,17
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,14	-0,01
Intermediación financiera	41.867	0,41	0,04
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,13	0,01
Seguros de vida	69.778	0,68	0,06
Cotización obligatoria ISAPRES	40.006	0,39	0,04
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,48	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,34	-0,03
Educación	296.790	2,87	0,26
Salud	279.113	2,70	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,28	0,03
Otras actividades de servicios	119.088	1,15	0,11
Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,51	0,05
Zonas Francas, Consumo Isla de Pascua, Ministerio Defensa y Propinas*	70.553	0,68	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-1,40	-0,13
Efecto conjunto	-398.201	-3,85	-0,35
<b>Créditos</b>	<b>337.064</b>	<b>3,30</b>	<b>0,30</b>
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	2,35	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios	1.722	0,02	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,94	0,09
<b>Gasto Tributario Total</b>	<b>898.379</b>	<b>8,81</b>	<b>0,80</b>

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

### 3.2.4 Impacto de los gastos tributarios sobre la neutralidad del IVA

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

exento depende del margen comercial del vendedor, por lo que habrá tasas distintas para cada producto y para cada vendedor de un determinado producto.

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

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

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

**Tabla 4**  
**Tasas efectivas de IVA por Producto**

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

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

### 3.2.5 Impacto de los gastos tributarios del IVA sobre la progresividad

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

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

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

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

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

**Tabla 5**  
**Distribución del Gasto Tributario del IVA por Quintil de Ingreso**

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

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

### 3.2.6 Espacios de evasión, costos de administración y costos de cumplimiento

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

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

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

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

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

Por otro lado, la aplicación de gastos tributarios en el IVA eleva los costos de administración, entendidos como los recursos que la administración tributaria debe destinar al control y facilitación de las obligaciones impositivas. Esto es consecuencia principalmente de los espacios de fraude y abusos comentados anteriormente. El SII debe hacer frente a estas potenciales fuentes de evasión tributaria, estableciendo los controles adecuados para cada una de las figuras de fraude que vayan siendo detectadas. Hay entonces una suerte de trade-off entre los mayores costos de administración y el fraude tributario.

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

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

### 3.2.7 Propuestas

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

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

Las únicas excepciones a esta derogación general serían las siguientes:

- Servicios financieros: Hasta ahora, no existe en el mundo una alternativa práctica que permita gravar el valor de los servicios financieros implícitos en las tasas de interés, manteniendo al mismo tiempo el mecanismo de acreditación del IVA. Los países que han intentado aplicar el IVA a estos servicios lo han hecho con esquemas sustitutivos que no permiten la acreditación por parte de los contribuyentes de IVA que usan estos servicios. Es decir, desde ese punto de vista son alternativas similares al impuesto de timbres y estampillas que se aplica en Chile.
- Arriendos de viviendas: En el tratamiento de las viviendas frente al IVA, lo técnicamente recomendable es gravar la venta de viviendas nuevas y eximir los arriendos y el uso de la vivienda propia. Gravar ambos implicaría una doble tributación.
- Servicio doméstico: si bien no hay una razón económica para eximir a estos servicios, se estima poco factible su incorporación al IVA, por cuanto requeriría registrar como contribuyentes de IVA al personal doméstico o a los jefes de hogares, para que actuaran como retenedores del impuesto.
- Servicios de taxis: al igual que en el caso anterior, no hay una razón económica para eximir a estos servicios. Sin embargo, se estima poco factible incorporar como contribuyentes de

IVA a una gran cantidad de taxistas que ejercen la actividad de manera individual y que tienen montos de ventas reducidos.

- Cotizaciones obligatorias a ISAPRES y comisiones pagadas a las AFP respecto de las cotizaciones obligatorias: por tratarse de un consumo obligatorio.
- Exenciones que no representan consumo: en la ley actual existen algunas exenciones a importaciones que no representan consumos, tales como importación de premios y trofeos y equipaje de viajero. Se estima que estas exenciones deben mantenerse.

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

### **1. Eliminar exenciones que afectan a transacciones intermedias**

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

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

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

### **2. IVA sobre bienes raíces**

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

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

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

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

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

### **3. Eliminar las exenciones meritorias**

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

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

### **4. Eliminar exención al transporte de pasajeros**

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

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

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

### **5. Tasa cero para las exportaciones de servicios**

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

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

- a) El servicio deberá cumplir simultáneamente las tres condiciones siguientes:
  - i. Ser realizado en Chile y prestado a personas sin domicilio ni residencia en el país.
  - ii. Ser utilizado exclusivamente en el extranjero, con excepción de los servicios que se presten a mercancías en tránsito por el país.

- iii. Ser susceptible de verificación en su existencia real y en su valor.
- b) El prestador del servicio deberá desarrollar la actividad pertinente en Chile, manteniendo domicilio o residencia en el país.
- c) El exportador deberá ser contribuyente del IVA y los servicios de exportación respectivos estar gravados con dicho impuesto.

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

**Tabla 6**  
**Resumen del Tratamiento de las Exportaciones de Servicios en el IVA**

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

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente.

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

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

La aplicación irrestricta de esta regla puede producir algunos inconvenientes. En primer lugar, podría dar pie a algunas figuras elusivas que buscaran disfrazar consumo local como si fueran exportaciones de servicios. Por ejemplo, un contribuyente local podría crear una sociedad en el exterior y a través de ella contratar en Chile los servicios para la construcción de un bien inmueble dentro del país. De acuerdo con la regla principal, esta prestación no sería gravada en el país puesto que el cliente tiene su presencia comercial en el exterior. Una forma de evitar este tipo de abusos, usada por algunos países, sería establecer como condición adicional para la calificación de exportación el que los servicios sean utilizados en el exterior. No obstante, esta condición puede ser difícil de evaluar para el prestador del servicio, lo que implicaría poner sobre él una carga administrativa excesiva. Otra alternativa, que será la considerada en esta propuesta, es la de establecer excepciones a la regla general. En el caso del ejemplo, habría que establecer una excepción sobre los servicios vinculados a bienes inmuebles situados en el territorio nacional, los cuales estarían afectos a IVA independientemente de la residencia del cliente.

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

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

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

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

Es indudable que esta propuesta presenta algunos riesgos, vinculados con las solicitudes de devolución de créditos falsos o improcedentes, y la simulación de exportaciones para acceder a devoluciones amparadas en créditos falsos o improcedentes. Por lo mismo, es necesario además implantar algunas medidas de mitigación de tales riesgos. La principal, es la verificación de que el prestador del servicio haya recibido pagos por parte de la empresa no residente, por un monto equivalente a las exportaciones declaradas, información que sería provista por los bancos comerciales u otras instituciones que actúan como receptores de las divisas, mediante la emisión de un certificado a solicitud del contribuyente.

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

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

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

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

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

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

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

El procedimiento anterior abre oportunidades de planificación tributaria con el objeto de maximizar los créditos de IVA. Por ejemplo, si las inversiones de alto valor se realizan en el mes de enero, y en ese mes la empresa declara únicamente ventas gravadas, tendrá

derecho a un crédito de IVA por el total del impuesto soportado en la inversión, aun cuando en sus operaciones normales los ingresos gravados representen un porcentaje menor de sus ingresos totales.

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

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

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

**Tabla 7**  
**Impacto Fiscal de las Propuestas de Cambios Legales en el IVA - Año 2011**

Ítem	mm\$	% PIB
<b>Derogar Exenciones</b>	<b>506.049</b>	<b>0,45</b>
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros, excepto taxis	175.841	0,16
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,01
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,01
Seguros de vida	69.778	0,06
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,03
Educación	296.790	0,26
Salud	279.113	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,03
Otras actividades de servicios, excepto servicio doméstico	53.590	0,05
Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,05
Zonas Francas, Consumo Isla de Pascua, Ministerio Defensa y Propinas*	70.553	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-0,13
Efecto conjunto	-286.557	-0,25
<b>Derogar Créditos</b>	<b>337.064</b>	<b>0,30</b>
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios*	1.722	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,09
<b>Mayor Recaudación Total</b>	<b>843.113</b>	<b>0,75</b>

Fuente: Elaboración propia, excepto las líneas marcadas con asterisco (\*), que han sido tomadas del informe de gastos tributarios del SII.

### 3.3 Análisis del Gasto Tributario en el Impuesto a la Renta

#### 3.3.1 Incentivos a la inversión en las empresas

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

Las estadísticas tributarias sugieren que este modelo de tributación efectivamente estimula la retención de utilidades. En efecto, un análisis histórico de los retiros de utilidades muestra que las empresas, en promedio, no distribuyen a las personas naturales más allá de un 33% de las utilidades devengadas cada año (ver tabla 8). Sin embargo, hay menos claridad respecto de si este esquema ha sido útil para incentivar la inversión. Engel et al (1998) estiman una demanda de largo plazo por capital en Chile, lo que permite estudiar la sensibilidad del stock de capital deseado por las empresas ante variaciones de las tasas de impuestos. La conclusión es que la demanda agregada de capital no es sensible a la tasa del impuesto a las utilidades retenidas. Por su parte, Cerda y Larraín (2005) encuentran que, en empresas medianas y pequeñas, un incremento de 10% de la tasa del impuesto reduce la inversión, medida como fracción del stock de capital, entre 0,5% y 1,6%. Mientras, para las empresas grandes el impacto sobre la inversión no es significativo.

**Tabla 8**  
**Política de Distribución de Utilidades Según**  
**Datos Tributarios**

En millones de pesos de cada año

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

Fuente: Elaboración propia, en base a estadísticas agregadas de los formularios de declaración del impuesto a la renta y estadísticas de ingresos tributarios.

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

**Tabla 9**  
**Utilidades acumuladas en el FUT por Sector**  
**Económico - año 2010**

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

Fuente: Elaboración propia en base a información del SII.

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

Por su parte, Zee (1997) señala que este esquema podría ocasionar importantes costos en términos de recaudación, eficiencia y equidad, los cuales deben ser cuidadosamente ponderados frente a los eventuales beneficios. A su juicio, los principales costos son: (1) la excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias<sup>5</sup>; (2) la excesiva retención de utilidades en las empresas, lo cual distorsiona el mercado de capitales; y (3) la inequidad que produce en el impuesto progresivo a las personas, cuya carga cae pesadamente sobre los ingresos del trabajo.

Un segundo incentivo a la inversión es el esquema de depreciación acelerada, que permite depreciar los activos fijos considerando una vida útil igual a un tercio de la normal. Este régimen es opcional, no habiendo más requisito que el que los activos sean nuevos. Al aplicar este método la

<sup>5</sup> En Chile hay del orden de 40 mil sociedades de inversión, diseñadas sólo con fines de planificación tributaria. Esta cifra representa en torno al 20% de todas las sociedades activas.

velocidad de depreciación de los distintos activos fijos resulta ser bastante alta en comparación con otros países. En la tabla siguiente se muestra el valor presente de las cuotas de depreciación asociadas a una inversión de un dólar, para distintos países. Como se ve, Chile aparece con la depreciación más acelerada en computadores, vehículos y construcciones, y en segundo lugar en maquinaria.

**Tabla 10**  
**Valor Presente de las Cuotas de Depreciación de US\$1 Invertido en cada Activo<sup>1</sup>**

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

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación de cada país y Fraumeni (1997)

Notas:

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

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

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

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

Por otro lado, la superposición de este crédito con la depreciación acelerada determina que en muchos casos haya un sobre-incentivo a la inversión. En la tabla siguiente se muestra el valor presente de las cuotas de depreciación de una inversión unitaria con y sin el uso del crédito. Se observa que para la maquinaria, los computadores y los vehículos el valor presente es superior a

uno cuando se utilizan ambos incentivos. Es decir, el beneficio es mejor aún que el que se lograría permitiendo la depreciación instantánea.

**Tabla 11**  
**Valor Presente de las Cuotas de Depreciación de US\$1 Invertido en cada Activo**

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

En quinto lugar, el tratamiento de las pérdidas tributarias, altamente beneficioso para las empresas en la legislación chilena, puede ser visto también como un incentivo a la inversión. La normativa actual permite deducir las pérdidas contra las utilidades futuras, sin límite de tiempo. Pero también, en la medida que la empresa tenga utilidades tributarias retenidas, se permite imputar las pérdidas del ejercicio contra esas utilidades, caso en el cual es posible solicitar la devolución de los impuestos pagados en períodos anteriores. Es decir, el período tributario no es el año calendario, sino que se aproxima al ciclo de vida de la empresa.

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

#### Propuestas:

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

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

La modificación del actual sistema de tributación de las rentas empresariales, en base a retiros, excede los propósitos de este trabajo. Sin embargo, hay un conjunto de medidas que permitirían limitar los abusos que se producen en la actualidad. Estas son las siguientes:

- Reducir la brecha de tasas, elevando significativamente la tasa de primera categoría y reduciendo la tasa marginal máxima de los impuestos personales.
- Aplicar un impuesto de 35% a las utilidades del FUT reinvertidas en el extranjero, acreditable contra los impuestos definitivos. Se estima una mayor recaudación por este concepto de \$300 mil millones (0,27% del PIB)
- Igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas, en el sentido de que los retiros paguen siempre impuestos personales, aun cuando no existan utilidades tributables en la empresa. Se estima una mayor recaudación por este concepto de \$61 mil millones (0,05% del PIB)

### 3.3.2 Regímenes simplificados de tributación para pequeñas empresas

La Ley del Impuesto a la Renta admite trece regímenes distintos de tributación para las empresas pequeñas (los que se detallan en la tabla 12). Existen cuatro regímenes de renta presunta, para los pequeños agricultores, la mediana minería, los pequeños transportistas de carga y los transportistas de pasajeros. Para acogerse a ellos, además de pertenecer a la actividad económica específica, se deben cumplir otros requisitos que establece la ley, relacionados principalmente con el volumen de ventas<sup>6</sup>.

También existen cinco regímenes para pequeños contribuyentes que desarrollen determinadas actividades, a saber: pequeños talleres artesanales, pequeños pescadores artesanales, pequeños mineros, suplementeros y pequeños comerciantes que ejerzan su actividad en la vía pública. Dependiendo de cada caso, a estos contribuyentes se les grava con un impuesto único que puede corresponder a un monto fijo o a un porcentaje de las ventas.

Finalmente, hay cuatro regímenes simplificados para las empresas pequeñas y medianas, sin distinción de la actividad económica que desarrollen. El primero, se conoce como la contabilidad simplificada y permite que aquellos contribuyentes con escaso movimiento o con poca instrucción, previa autorización de la administración tributaria, lleven una contabilidad basada en planillas de ingresos y gastos. El segundo, conocido como 14 bis, en referencia al artículo que lo establece, permite que las empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 5.000 UTM (unos \$200 millones)

---

<sup>6</sup> A excepción del régimen de renta presunta del transporte de pasajeros, que no tiene requisito de tamaño.

paguen los impuestos sólo por las cantidades que distribuyan a sus propietarios, a cualquier título. El tercero, el régimen del artículo 14 ter, permite que las empresas unipersonales, con ventas anuales inferiores a 5.000 UTM, y que además sean contribuyentes de IVA, paguen los impuestos sobre el flujo de caja operativo anual. Por último, el régimen del artículo 14 quáter, recientemente creado, concede a las empresas con ventas anuales inferiores a 28.000 UTM (unos \$1.100 millones) una exención de primera categoría por las utilidades retenidas que no excedan de 1.440 UTM (unos \$58 millones).

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

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

En la tabla 13 se muestran las ventajas y desventajas de los distintos regímenes actualmente vigentes. Una desventaja común a cualquier sistema para pequeños contribuyentes es lo que se denomina el “enanismo fiscal”, que consiste en la práctica de dividir las empresas en varias de menor tamaño, con el objeto de calificar para acogerse a alguno de ellos. Esto ocurre principalmente en aquellos regímenes que determinan un menor pago de impuestos, como es el caso de la renta presunta, en el cual la mayor parte de los beneficiados pertenecen a la población de mayores ingresos.

#### Propuestas:

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

**Tabla 12**

**Cuadro comparativo de los distintos regímenes para pequeñas y medianas empresas**

Régimen	Requisitos de ingreso	Base Imponible	Impuesto	N° aprox. de Empresas
1. Renta Presunta				
1.1 Renta presunta sector agrícola (Art. 20 N° 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas consolidadas inferiores a 8.000 UTM anuales</li> <li>✓ No ser sociedad anónima</li> <li>✓ En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales</li> <li>✓ No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 10% del avalúo fiscal del predio, si es propietario o usufructuario</li> <li>✓ 4% del avalúo fiscal si es arrendatario del predio</li> </ul>	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada	45.000
1.2 Renta presunta transporte de carga (Art. 34 bis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas consolidadas inferiores a 3.000 UTM anuales</li> <li>✓ No ser sociedad anónima</li> <li>✓ En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales</li> <li>✓ No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa</li> </ul>	10% del avalúo fiscal del vehículo	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada	60.000
1.3 Renta presunta transporte de pasajeros (Art. 34 bis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No ser sociedad anónima</li> </ul>	10% del avalúo fiscal del vehículo	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada	
1.4 Renta presunta minería (Art. 34)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas consolidadas inferiores a 2.000 UTA anuales o 36.000 toneladas de mineral metálico no ferroso</li> <li>✓ No ser sociedad anónima</li> <li>✓ En el caso de sociedades, todos los socios deben ser personas naturales</li> <li>✓ No tener otras rentas gravadas en renta efectiva con contabilidad completa</li> <li>✓ No calificar como pequeño minero artesanal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cobre, oro y plata: 4% de las ventas</li> <li>✓ Otros: 6% de las ventas</li> </ul>	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre base devengada	500
2. Tributación simplificada en base a retiros (Art. 14 bis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas anuales inferiores a 5.000 UTM</li> <li>✓ Empresas nuevas con capital inferior a 200 UTM</li> <li>✓ No tener inversiones en otras empresas</li> </ul>	Todas las cantidades retiradas de la empresa	Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, sobre los retiros	35.000
3. Tributación simplificada del Art. 14 ter	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas anuales &lt; 5.000 UTM</li> <li>✓ Ser empresa individual o EIRL</li> <li>✓ Ser contribuyente de IVA</li> </ul>	FCO = Ventas - Compras - Remuneraciones - Gastos Financieros	Primera Categoría y Global Complementario, sobre base devengada	30.000

Régimen	Requisitos de ingreso	Base Imponible	Impuesto	N° aprox. de Empresas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No realizar actividades inmobiliarias o financieras</li> <li>✓ No tener inversiones en otras empresas</li> </ul>			
4. Tributación simplificada del Art. 14 quáter	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ventas anuales &lt; 28.000 UTM</li> <li>✓ No tener inversiones en otras empresas</li> </ul>	Empresa: Máx(Retiros; Utilidad - 1.440 UTM) Socios: Retiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Primera Categoría sobre base devengada</li> <li>✓ Global Complementario o Adicional sobre base retirada</li> </ul>	900
5. Contabilidad simplificada (Art. 68)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tener capitales pequeños, escaso movimiento o poca instrucción</li> <li>✓ Cualquier otra circunstancia excepcional</li> <li>✓ A discreción del Director Regional</li> </ul>	Utilidad, determinada en base a un detalle "aceptable" de ingresos y gastos.	Primera Categoría y Global Complementario, sobre base devengada	30.000
6. Pequeños contribuyentes (Art. 22)				
6.1 Pequeños mineros artesanales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Trabajar personalmente una mina y/o planta de beneficio de minerales, propias o ajenas</li> <li>✓ Tener un máximo de 5 dependientes asalariados</li> <li>✓ Se incluyen también las sociedades con no más de 6 socios y las cooperativas mineras</li> </ul>	No hay	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cobre, oro y plata: 1% de las ventas</li> <li>✓ Otros: 2% de las ventas</li> </ul>	N. D.
6.2 Pequeños comerciantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas naturales que vendan en la vía pública, en forma ambulante o estacionados</li> </ul>	No hay	0,5 UTM al año	N. D.
6.3 Suplementeros	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas naturales que vendan en la vía pública, en forma ambulante o estacionados</li> </ul>	No hay	0,5% de las ventas del giro, más 0,25 UTM si venden otros productos de escaso valor	N. D.
6.4 Talleres artesanales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas naturales que posean y exploten personalmente una pequeña empresa</li> <li>✓ Capital inferior a 10 UTA</li> <li>✓ No más de 5 operarios</li> </ul>	No hay	Máximo entre 2 UTM y los pagos provisionales mensuales (PPM). PPM es 1,5% de las ventas si fabrica bienes y 3% en otros casos.	9.000
6.5 Pescadores artesanales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas naturales calificadas como armadores artesanales</li> <li>✓ Que exploten una o dos naves que en conjunto no superen las 15 toneladas de registro grueso</li> </ul>	No hay	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hasta 4 toneladas: 0,5 UTM al año</li> <li>✓ Hasta 8 toneladas: 1 UTM</li> <li>✓ Hasta 15 toneladas: 2 UTM</li> </ul>	1.200

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 13**

**Ventajas y desventajas de los distintos regímenes para pequeños y medianos contribuyentes**

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

Fuente: Elaboración propia

### 3.3.3 Incentivos al ahorro e inversión personal

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

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

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

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

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

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

- Exención a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil
- Exención a las ganancias de capital no habituales en la venta de bienes raíces
- Exención a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones, inferiores a 10 UTA
- Tributación de los fondos mutuos en base realizada
- Exención a las rentas de ahorro en seguros dotales

Por otro lado, hay un conjunto de exenciones sobre rentas de capitales mobiliarios obtenidas por los trabajadores dependientes, cuyo objetivo es evitar que estas personas deban hacer

declaración anual de impuesto a la renta, pero que en la práctica operan también como incentivos al ahorro. Estas son las siguientes:

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

#### Propuestas:

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

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

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

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

- Derogar los límites exentos para trabajadores dependientes
- Derogar la exención a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil

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

### 3.3.4 Incentivos regionales

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

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

La ley Arica establece un crédito tributarios a la inversión del 30%, imputable contra el Impuesto de Primera Categoría por las inversiones que se realicen hasta el 31 de diciembre de 2011, recuperable hasta el año 2034. Por su parte, la Ley Austral establece un crédito similar, pero del 32%, por las inversiones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2008 en Regiones de Aysén y Magallanes y en la Provincia de Palena, el cual se puede recuperar hasta el año 2030.<sup>7</sup>

Por otro lado, la Ley Tierra del Fuego exime del impuesto de primera categoría, por 44 años, a las empresas que se instalen en las comunas de Porvenir y Primavera; mientras que la Ley Navarino otorga igual exención, por 50 años, a las empresas que se instalen en el territorio de la XII región cuyos límites precisa la norma.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Actualmente existe un proyecto de ley en trámite que extiende los plazos de ambas leyes hasta el año 2025.

otras regiones del país y contribuyendo al desarrollo del comercio, los servicios financieros y el turismo.”

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

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

A lo anterior se debe agregar que estas franquicias complican la administración del impuesto, pues cada una de ellas tiene distintas reglamentaciones y tratamientos tributarios, y abren espacios de evasión que no existen en las zonas con régimen de tributación normal. La figura de evasión tributaria más evidente es la manipulación de los precios de transferencia entre una empresa usuaria de zona franca y otra domiciliada en el resto del país. Es frecuente que las empresas usuarias de zonas francas realicen actividades en el resto del país. En tales circunstancias, surge como figura de evasión la transferencia de rentas desde la zona de mayor tributación a la de más baja tributación. Para conseguir ese objetivo basta con establecer una relación comercial, real o simulada, entre ambas empresas y adecuar los precios de transferencia para localizar la mayor parte de la utilidad conjunta en la empresa usuaria de la zona franca, que es la que está sujeta a una menor tributación. Asimismo, se abre la posibilidad de trasladar empresas que están operando en el resto del país a una zona franca, desvirtuando el objetivo de promover inversión nueva y crear empleos.

#### Propuestas:

- Derogar la exención de primera categoría para los usuarios de las zonas francas y los contribuyentes acogidos a la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego, pues genera incentivos a la elusión y eleva los costos administrativos y de fiscalización.
- Respecto de los créditos a la inversión de las leyes Arica y Austral, dejar que se extingan tal cual lo establecen las normas respectivas, en atención a que el período para la realización de inversiones ya se extinguió y solo resta la recuperación del crédito comprometido.
- Adoptar la recomendación del Banco Mundial (2005), en cuanto a seguir apoyando el desarrollo de las zonas extremas, pero remplazar paulatinamente los incentivos actuales por el desarrollo de políticas regionales que tomen en cuenta las particularidades de cada

región, con instrumentos que sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobre-regulación, que sean evaluados sistemáticamente y que sean dinámicos y flexibles.

### **3.3.5 Gastos tributarios sin un objetivo identificable**

En la sección 3.1 se mencionó que al clasificar a los gastos tributarios por objetivo perseguido, hay algunos para los cuales no existe un propósito identificable, tres de los cuales están en el impuesto a la renta. Se estima que estos, que a continuación se analizan, debieran ser derogados.

#### Crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias

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

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

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

#### Exención a las utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales

El artículo 40 N° 6 exime del impuesto de Primera Categoría a las empresas individuales, no acogidas al régimen simplificado del artículo 14 bis, cuyas rentas líquidas determinadas para los efectos tributarios no exceda de 1 UTA. En su origen, esta exención tenía como propósito evitar que las empresas individuales tuvieran que presentar declaración por montos menores. Sin embargo, en la actualidad existe obligación de declarar, aun cuando haya exención. Por otra parte, es un esquema de impuestos integrados la progresividad se otorga con la escala de tasas de los impuestos personales, que contempla un tramo exento. La derogación de esta exención permitiría recaudar unos \$2.000 millones anuales.

#### Exención a las rentas de bienes raíces no agrícolas

El número 3 del artículo 39 de la LIR establece que las rentas de bienes raíces no agrícolas, para contribuyentes que no sean sociedades anónimas, están exentas del impuesto de Primera Categoría, siempre que la renta efectiva generada no exceda de 11% de su avalúo fiscal. La eliminación de esta exención permitiría recaudar del orden de \$4.000 millones anuales.

## 3.4 Propuestas sobre Institucionalidad de los Gastos Tributarios

### 3.4.1 Obligatoriedad de elaborar el presupuesto de gastos tributarios

Los gastos tributarios debieran estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que el gasto público directo, pues al igual que este último, son una herramienta de intervención estatal, que busca conseguir determinados resultados. La ausencia de control sobre los gastos tributarios puede estimular su proliferación, en desmedro de los subsidios y las transferencias directas, y poniendo en riesgo la recaudación tributaria.

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

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

### 3.4.2 Integración con el proceso presupuestario

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

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

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

### 3.4.3 Restricciones a la instauración de nuevos gastos tributarios

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

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

### 3.3.4 Evaluación sistemática de los gastos tributarios

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

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

### 3.4.5 Rol de la Administración Tributaria en la evaluación y control

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

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

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

Respecto del tercer rol, es evidente que la mayor parte de la información útil para realizar estas evaluaciones, está en poder del SII, la que se recibe a través de las declaraciones de impuestos. Además, el SII tiene la facultad para solicitar información adicional a los contribuyentes, que

puede resultar útil tanto para las actividades de control que le son propias como para la evaluación de los gastos tributarios.

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

## 4. Administración Tributaria y Evasión

### 4.1 Evolución de la evasión del IVA y del Impuesto a la Renta

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

En los gráficos 1 y 2 se muestra la evolución de la tasa de evasión del IVA y el Impuesto de Primera Categoría, respectivamente. Para el caso del IVA, se han usado las cuentas nacionales del nuevo año base 2008 para proyectar la tasa de evasión hasta el año 2011<sup>8</sup>. Del análisis de estas cifras se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

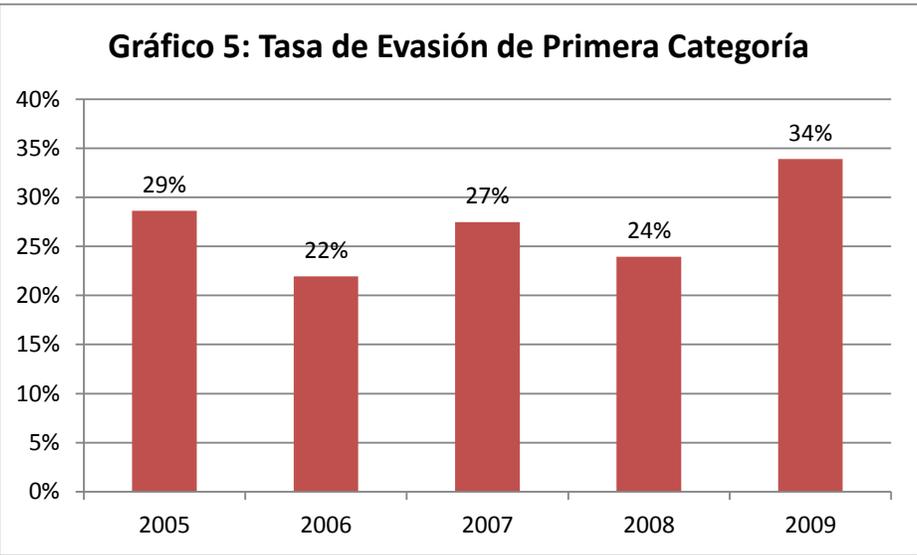
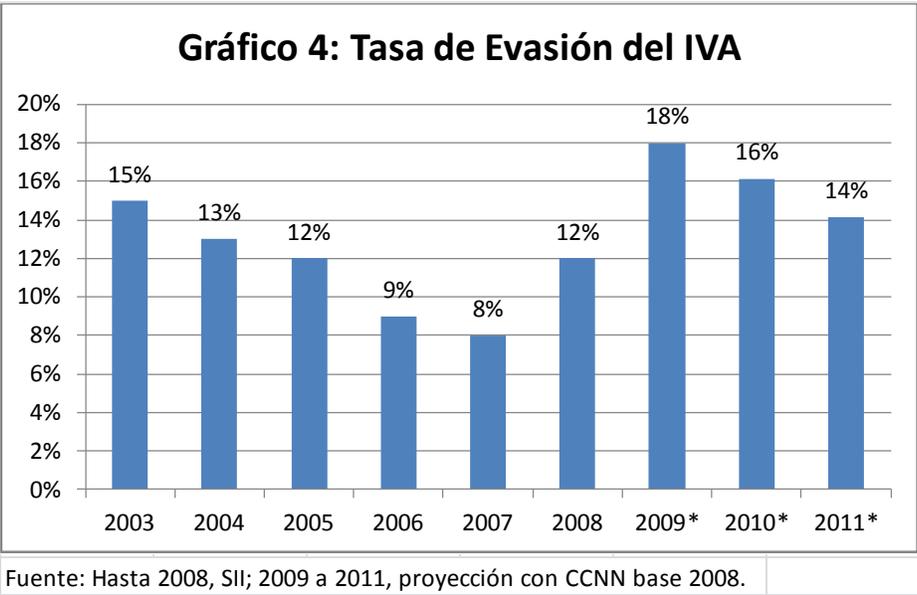
No están claras las causas del incremento de la evasión, más allá de lo que podría ser explicado por la crisis económica, pero se pueden plantear algunas hipótesis. La primera, es que la aceptación del sistema tributario ha ido cayendo en los últimos años, debido a una creciente percepción de inequidad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

Algunas cifras obtenidas de las Cuentas Públicas del SII parecieran apoyar esta última hipótesis. Por ejemplo, en 2010 se efectuaron un 20% menos de auditorías que en 2006 y un 37% menos de clausuras de establecimientos. Así también, hoy en día hay una mucha menor visibilidad de la

---

<sup>8</sup> Al medir la evasión de IVA con el nuevo año base de las cuentas nacionales se obtiene una tasa de evasión superior en unos siete puntos porcentuales en cada año, respecto de las estimaciones que consideran el año base 2003. Sin embargo, las nuevas cuentas nacionales están disponibles, por ahora, sólo para el período 2008-2011, por lo que se ha preferido proyectar la serie antigua, para poder hacer un análisis de la evolución del incumplimiento en un período más largo.

acción fiscalizadora del SII que hace cinco o seis años atrás. Una simple estadística obtenida de las páginas de noticias del sitio Web del SII corroboran este hecho: en el período 2003 a 2006 se publicaba un promedio de 21 noticias anuales relacionadas con querellas por delitos tributarios; entre 2007 y 2009 se contabiliza una noticia de este tipo por año; y entre 2010 y 2012, ninguna. No hay antecedentes respecto de si el número de querellas efectivamente ha disminuido, pero aunque así no fuera, se debe tener presente que la difusión de las acciones de fiscalización contribuye enormemente a aumentar la percepción de riesgo de los contribuyentes, que es la principal herramienta que tiene la administración tributaria para disuadir el comportamiento evasor.



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

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

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

## 4.2 Implementación de un Plan para Reducir la Evasión

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

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

1. Estudiar las necesidades de aumento de la dotación de fiscalizadores del SII
2. Estudiar qué nuevas facultades requiere el SII, tanto de fiscalización como de acceso a información.
3. Revisar el nivel de las sanciones.
4. Mejorar las normas de precios de transferencia.
5. Incorporar al Código Tributario de una norma anti-elusión, como existe en otros países, que establezca que la planificación que responde sólo a razones tributarias, y no a razones de negocios, es ilegal.
6. Orientación de la fiscalización hacia el análisis de riesgo y la inteligencia fiscal.

7. Establecer la obligación para el SII de publicar anualmente estimaciones de evasión en el IVA y el Impuesto a la Renta.

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

- (i) Desarrollo de funciones discriminantes para la selección de contribuyentes a auditar

El ejemplo más difundido de aplicación de estos métodos es el Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP), del Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos. Este programa contempla la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de contribuyentes, y ha sido desarrollado periódicamente para medir la evasión tanto en grupos familiares como en pequeñas empresas y también para desarrollar métodos de selección de contribuyentes a auditar. En los años 60, a partir de los datos del TCMP, el IRS comenzó a desarrollar funciones discriminantes para seleccionar a aquellos individuos con una mayor probabilidad de incumplimiento, logrando resultados espectaculares en la efectividad del proceso de fiscalización. El porcentaje de auditorías que no produjeron cambios disminuyó de 43% en 1968 a 11% en 1990 y el rendimiento de cada auditoría aumentó de 700 dólares en 1963, expresados en moneda de 1982, a 4.400 dólares de igual valor en 1990 (véase Nelson y Hunter, 1996).

- (ii) Segmentación de contribuyentes

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

Durante los años ochenta y noventa se generalizó entre las administraciones tributarias (AT) la segmentación de contribuyentes por tamaño. Como señala Baer (2006), a partir de entonces muchas AT comenzaron a crear unidades de grandes contribuyentes, responsables del control de un número reducido de contribuyentes, pero que representaban entre un 40% y un 85% de la recaudación. También, en algunos países, se fueron creando unidades de medianos contribuyentes, en tanto que a los pequeños contribuyentes se los abordó por la vía de los regímenes simplificados, como el SIMPLES en Brasil o el Monotributo en Argentina.

En Chile, este proceso fue algo más tardío, comenzando recién el año 2001, con la creación de la Dirección de Grandes Contribuyentes, a cargo de la fiscalización de unas 2 mil empresas grandes.

La segmentación por tamaño es útil cuando existen problemas de evasión generalizada y la AT cuenta con pocos recursos, pues en esos casos bien vale la pena concentrarse en controlar a aquellas empresas que pueden potencialmente aportar una gran cantidad de recursos. Sin embargo, en una etapa posterior, cuando se ha mejorado el cumplimiento y

se requiere una fiscalización más selectiva, la segmentación por tamaño no es útil, pues presenta problemas como los siguientes:

- Empresas de igual tamaño se parecen poco desde el punto de vista tributario. Por ejemplo, un almacén de barrio y una sociedad de inversiones pueden calificar como pequeñas empresas, pero evidentemente las variables tributarias que afectan a ambas son absolutamente distintas. Así también, dentro de las grandes empresas se pueden encontrar contribuyentes tan disímiles como un banco, una empresa minera o una gran tienda.
- Por el contrario, empresas de distinto tamaño pueden tener características similares desde el punto de vista tributario, es decir, pueden representar los mismos riesgos de evasión. Es el caso, por ejemplo, de una gran cadena de supermercados que requiere de igual control y servicios que una pequeña cadena regional.
- La variable usada para segmentar normalmente es el volumen de ventas, la que lógicamente está contaminada por la evasión. Es decir, una empresa evasora podría ser clasificada, por ese hecho, en un segmento inferior, quedando sometida a controles menos rigurosos o menos adecuados que en caso de conocerse su tamaño real.

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

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

Fuente: Jorratt (2009)

(iii) Cruce de facturas

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

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

- Que el contribuyente que figura en la factura realmente exista y sea contribuyente del IVA.
- Una vez verificada la existencia del vendedor, puede comprobar que el contenido de la factura coincida con el de la copia que debe estar en manos del vendedor.
- Finalmente, puede verificar que el vendedor haya declarado dicha factura en el mes correspondiente.

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

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

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

Para realizar un cruce de facturas la administración tributaria debe solicitar a los contribuyentes de IVA, periódicamente, una declaración jurada que contenga el registro de todas las facturas emitidas y recibidas, con los montos y fechas de las operaciones. Con

esta información, el SII está en condiciones de verificar para cada contribuyente que las compras que declara haber efectuado a un determinado proveedor coincidan con las ventas que ese proveedor declara haber efectuado a este contribuyente. Este procedimiento permite, en el mediano plazo, eliminar el uso de facturas falsas.

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

## 5. Resumen y conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Un cuarto objetivo es fomentar la actividad económica en zonas extremas, para lo cual existe un conjunto de leyes que establecen exenciones y créditos tributarios para las empresas que se instalan en ellas. Las propuestas en este ámbito son: derogar la exención de primera categoría

para los usuarios de las zonas francas y los contribuyentes acogidos a la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego, pues genera incentivos a la elusión y eleva los costos administrativos y de fiscalización; mantener los créditos a la inversión de las leyes Arica y Austral, en atención a que el periodo para la realización de inversiones ya se extinguió y solo resta la recuperación del crédito comprometido; y remplazar paulatinamente los incentivos actuales por el desarrollo de políticas regionales que tomen en cuenta las particularidades de cada región, con instrumentos que sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobre-regulación, que sean evaluados sistemáticamente y que sean dinámicos y flexibles.

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

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

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

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

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

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

**Tabla 13**  
**Resumen de Propuestas con Impacto Fiscal. Año Base 2011.**

Ítem	mm\$	% PIB
<b>I. Gastos Tributarios del IVA</b>	<b>843.113</b>	<b>0,75</b>
<b>Derogar Exenciones</b>	<b>506.049</b>	<b>0,45</b>
Transporte ferroviario de pasajeros	-5.582	0,00
Otro transporte terrestre de pasajeros, excepto taxis	175.841	0,16
Transporte aéreo de pasajeros	-13.956	-0,01
Seguros generales (terremotos, cascos de naves, etc.)	13.025	0,01
Seguros de vida	69.778	0,06
Actividades inmobiliarias (excluye viviendas)	-49.310	-0,04
Servicios empresariales (Art. 20 N°s 1 y 5 LIR)	-35.354	-0,03
Educación	296.790	0,26
Salud	279.113	0,25
Actividades de esparcimiento (entradas espectáculos artísticos y deportivos)	28.842	0,03
Otras actividades de servicios, excepto servicio doméstico	53.590	0,05
Reventa de inmuebles nuevos	51.744	0,05
Zonas Francas, Consumo Isla de Pascua, Ministerio Defensa y Propinas	70.553	0,06
Exportaciones de servicios gravadas	-142.467	-0,13
Efecto conjunto	-286.557	-0,25
<b>Créditos</b>	<b>337.064</b>	<b>0,30</b>
Crédito Especial para Construcción de Viviendas	239.247	0,21
Créditos por IVA soportado por AFPs en subcontratación de servicios*	1.722	0,00
Efecto conjunto GT inmuebles	96.095	0,09
<b>II. Gastos Tributarios del Impuesto a la Renta</b>	<b>930.756</b>	<b>0,82</b>
Derogar el crédito por compras de activo	41.323	0,04
Aplicar a los contratos de leasing el mismo tratamiento que en la contabilidad financiera.	92.923	0,08
Eliminar la imputación de pérdidas en la compra de empresas	114.000	0,10
Aplicar un impuesto de 35% a las utilidades del FUT reinvertidas en el extranjero, acreditable contra los impuestos definitivos	300.000	0,27
Igualar la tributación de las sociedades de personas a las de las sociedades anónimas	61.119	0,05
Ampliar régimen simplificado 14 ter	-13.602	-0,01
Derogar renta presunta	47.023	0,04
Derogar 14 bis	13.460	0,01
Derogar 14 quater	91.170	0,08
Derogar régimen talleres artesanales	ND	ND
Derogar límites exentos para trabajadores dependientes	19.618	0,02
Derogar exención a ganancias de capital de acciones y bonos	21.039	0,02
Derogar exención a ganancias de capital de bienes raíces	ND	ND

**Tabla 13**  
**Resumen de Propuestas con Impacto Fiscal. Año Base 2011.**

Aplicar tasa media a ganancias de capital no habituales	ND	ND
Derogar exención de primera categoría a zonas francas	33.843	0,03
Derogar el crédito de primera categoría por contribuciones de bienes raíces	102.840	0,09
Exención a las utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales	2.000	0,00
Exención a las rentas de bienes raíces no agrícolas	4.000	0,00
<b>III. Plan para reducir la evasión</b>	<b>975.000</b>	<b>0,86</b>
Reducir la evasión de IVA de 14% a 8%	600.000	0,53
Reducir la evasión de Primera Categoría de 30% a 22%	375.000	0,33
<b>RENDIMIENTO TOTAL</b>	<b>2.748.869</b>	<b>2,43</b>

## Referencias

BUSTOS, A.; E. ENGEL y A. GALETOVIC, (1998). "Impuestos y Demanda por Capital en Chile, 1985-1995", [www.sii.cl](http://www.sii.cl).

Chile, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (varios años), "Informe de Finanzas Públicas".

Chile, Servicio de Impuestos Internos (2005), "Informe de Gasto Tributario".

HSIEH, C. y PARKER, J. (2006). "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom". NBER Working Paper Series.

JORRATT, M. (2009), "La Tributación Directa en Chile: Equidad y Desafíos". CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 92.

JORRATT, M. (2007), "La Medición y Control de la Erosión de las Bases Tributarias: Los Gastos Tributarios y la Evasión Tributaria". Documento preparado para la 40ª Asamblea General del CIAT, Florianópolis, Brasil.

IMF (2001), "Manual de Transparencia Fiscal".

KAGAN, R. (1989), "On the Visibility of Income Tax Law Violations" en "Taxpayer Compliance", Vol 2, University of Pennsylvania Press.

MINARIK, J. (2008), "Tax Expenditures in OECD Countries".

NELSON, M. Y HUNTER, W. [1996] "An IRS Production Function". National Tax Journal vol 49, pp 105-115.

OECD (1996), "Tax Expenditures. Recent Experiences".

OECD (2004), "Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures".

SERRA, P. y J. TORO (1994), "¿Es Eficiente el Sistema Tributario Chileno?", Cuadernos de Economía, N° 94, Pontificia Universidad Católica de Chile.

SLEMROD, J. 1989. "Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion". En: ROTH, J. y J. SCHOLZ (Eds.). Tax Payer Compliance: Social Science Perspectives, University of Pennsylvania Press.

SURREY, S. S. 1970. "Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures". En: Harvard Law Review. 83 (1970): 705.

SWIFT, Z. L., H. P. BRIXI Y C. M. A. VALENDUC. 2004. "Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices". En: BRIXI, H. P., C. M. A. VALENDUC y Z. L. SWIFT (Eds.). Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies. Washington, D.C., The World Bank.

TOKMAN R., M., J. RODRÍGUEZ C. Y C. MARSHALL S. 2006. "Las excepciones tributarias como herramienta de política pública". En: Estudios Públicos, Nro. 102.

TANZI, V. y P. SHOME (1993), "Tax Evasion: Causes, Estimation Methods, and Penalties a Focus on Latin America", Documento elaborado para el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

VILLELA, L., A. LEMGRUBER y M. JORRATT, "Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación". Documento de Trabajo del BID, IDB-WP-131, Diciembre de 2009.

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