



Evaluación de propuestas de reforma tributaria

Luis Felipe Lagos¹
Francisco Klapp²

¹ Director del programa económico de Libertad y Desarrollo

² Investigador de Libertad y Desarrollo

1. Introducción

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

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

Dado que este es un cambio mayor del sistema tributario, también se consideran alternativas más simples de implementar que permitan lograr aumentos de eficiencia y mayor equidad mediante una extensión de los actuales incentivos al ahorro. Además, comentamos brevemente el tratamiento de un impuesto a las donaciones y herencias en el marco de un sistema tributario con base gasto.

Para combatir las externalidades se cuantifica el efecto sobre la recaudación de un incremento en el impuesto al diesel, gasolinás, alcoholes y tabaco.

Adicionalmente, computamos la disminución en recaudación de la eliminación de aranceles aduaneros y el impacto de un alza en el impuesto a los bienes raíces.

Con el propósito de simplificar el sistema tributario, se contempla sustituir los regímenes de tributación especial por una exención general de impuestos a las utilidades, cuando estas sean reinvertidas, atribuibles a las ventas de las primeras 10.000 UF. Esta exención se aplicaría a todas las empresas.

Finalmente, se evalúa la alternativa que algunos han propuesto que consiste en una tributación sobre una base doblemente devengada. Actualmente, las empresas tributan con una tasa de 20% sobre utilidades devengadas y las personas tributan sobre los retiros con un crédito por el impuesto ya pagado por las empresas. La propuesta contempla que las personas paguen sobre las utilidades devengadas y no sólo sobre retiros, manteniendo la integración del sistema. Esta reforma va en el sentido opuesto respecto de mejorar la eficiencia tributaria y sólo contribuye a aumentar la recaudación en el corto plazo. En el mediano plazo, la recaudación podría perjudicarse debido a los efectos negativos de esta reforma sobre el ahorro, al incentivar los retiros, disminuyendo la inversión y el crecimiento económico.

El resultado principal de nuestras simulaciones es que un impuesto con base gasto que contemple una escala de tasas progresivas a las personas podría recaudar una magnitud superior al actual impuesto al ingreso. Esto se explica por el hecho que la base gasto sobre la que se aplican las tasas impositivas es superior a la base ingreso actual debido a que muchos ingresos no se consideran

como imponibles. Esto permitiría, en un sistema tributario con base gasto, ampliar los tramos o reducir las tasas manteniendo la recaudación constante.

2. Impuesto al gasto

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

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

En un sistema tributario integrado, como es el chileno, las personas son las que pagan impuestos y los llamados impuestos a las empresas sólo constituyen un adelanto del impuesto personal. En el impuesto al gasto, las empresas sólo pagarían impuesto por sus utilidades distribuidas a los dueños y que son consumidas. Las utilidades reinvertidas corresponden al ahorro de las empresas y, consecuentemente, estarían exentas de impuestos. Los impuestos pagados por las empresas sobre las utilidades retiradas constituirían un crédito para los impuestos personales pagados anualmente³.

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

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

³ En un impuesto al gasto es claro que son las personas las que pagan impuesto ya que ellas consumen los retiros de utilidades. Sin embargo, por claridad de la presentación y de aplicación práctica hemos preferido mantener un impuesto a nivel de las empresas que constituye crédito para las personas en la simulación.

2.1 Como implementar un impuesto al gasto

Al momento de implementar un impuesto al gasto, la literatura propone un esquema de flujo de caja para las personas que permite computar sus ingresos y descontar los ahorros para así obtener la base imponible que corresponde al flujo de gasto o consumo⁴. En general, se debería reportar como entradas todos los flujos de ingreso atribuibles a sueldos y salarios y ventas de activos y se podría deducir todas las compras de activos (ahorro) incluyendo la inversión en capital humano.

Recuadro 1 Impuesto al Gasto

El flujo de caja consideraría:

Entradas o Ingresos

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

Salidas o deducciones

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

Un tratamiento especial requiere el consumo de bienes durables, los préstamos y el endeudamiento. Para los bienes durables existen dos criterios. El primero, contempla aplicar un impuesto en el momento que ocurre la compra del bien durable. El segundo, consiste en gravar los flujos de consumo que presta el bien durable a lo largo de su vida útil. Conceptualmente, es más correcto aplicar la segunda forma, pero puede ser más difícil su aplicación práctica. Sin embargo, en un esquema tributario progresivo con base gasto, aplicar el impuesto a la compra del bien durable llevará a un aumento en la tasa marginal pagada⁵. Por lo tanto, será más favorable el pago a lo largo de la vida del bien para evitar un problema de liquidez al contribuyente.

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

⁴ Ver Mieczowski (1977) y Graetz(1979)

⁵ Esto suponiendo que la compra representa un gasto significativo.

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

2.2 Simulación de un impuesto al gasto

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

Al simular un impuesto en base al gasto de los hogares, ya sea para estimar los niveles de tasa compatibles con una cierta recaudación fiscal o los niveles de progresividad deseados, se requiere -a diferencia de un impuesto en base al ingreso - de una estimación fidedigna de los patrones de consumo de los diferentes hogares. Naturalmente, el óptimo sería conocer el consumo mensual de cada hogar de manera desagregada, o alternativamente sus ingresos y sus flujos de ahorro.

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

2.2.1 Fuentes de información

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

- VI Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007 (EPF 2006-2007), INE. Este el insumo fundamental para obtener la distribución del gasto sobre ingreso de los hogares del país y de esta forma conocer la base sobre la que se cobrarán las diferentes tasas de un gravamen progresivo al gasto.
- Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social. De esta encuesta se obtiene una distribución muy detallada y actualizada de los ingresos (y otras características) de los hogares, la cual permite en conjunto con la EPF aproximarse los niveles actualizados de gasto de los hogares.
- Cuentas Nacionales de Chile: Compilación de Referencia 2008, Banco Central de Chile. Las cifras agregadas de cuentas nacionales, particularmente el ingreso y consumo de los hogares, entregan un marco consistencia a los estimados desagregados que se obtienen de las encuestas.
- La Medición de los Ingresos en la encuesta Casen 2011-R2: versión Preliminar, CEPAL. Los datos de la encuesta CASEN 2011 se encuentran ajustados para ser coherentes con los agregados macroeconómicos. Este documento aclara estos ajustes y entrega información

acerca de posibles divergencias entre los datos agregados obtenidos de la encuesta y los agregados obtenidos a partir de Cuentas Nacionales.

- Otros:
Informe Financiero del Tesoro 2011, Tesorería General de la Republica.
Evaluación de la Gestión Financiera de Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para 2012, Dirección de Presupuestos.

2.2.2 Metodología y supuestos

El primer paso en la simulación de un sistema tributario basado en un gravamen progresivo al gasto de los hogares es conocer la distribución del gasto de estos. Para ello, y considerando las restricciones de información que se comentaron anteriormente, se utilizó la base de datos de la EPF 2006-2007, que incluye 10.092 hogares, representativos de una población total de 9.621.967 de habitantes y cuyo ámbito geográfico considerado es el Gran Santiago⁶ y el conjunto de las capitales regionales más sus zonas conurbanas. Con estos datos se construyeron 11 tramos de ingreso relevantes, cuyos ratios de gasto sobre ingreso total posteriormente se extrapolan a la Encuesta CASEN 2011. Suponemos que:

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

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

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

Cuadro n°1: Gasto/Ingreso por Tramos

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

Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-2007

Los ratios obtenidos de la EPF 2006-2007 se extrapolan a la encuesta Casen2011 y esta debe ser compatible con los ingresos de cuentas nacionales. La CEPAL tradicionalmente compatibiliza la Casen con Cuentas Nacionales y, privilegiando la comparabilidad con sus versiones anteriores, utiliza como referente una serie de cuentas nacionales diferente a la actualmente vigente (ver anexo). Es en este contexto que la entidad realiza principalmente dos ajustes: uno por falta de respuesta y el otro por subdeclaración.⁷

Cuadro n°2: Ingresos de los Hogares

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

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

Para nuestros cálculos se ajusta el resultado de la CASEN 2011 a las Cuentas Nacionales encadenadas de 2011, considerando que la comparación con encuestas anteriores no es aquí lo más relevante. De este modo, se optó por escalar los resultados de la CASEN 2011, ya ajustados por Cepal, a las Cuentas Nacionales 2011 en base 2008, previamente llevadas por CEPAL a los

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

conceptos efectivamente medidos en la encuesta, asignando proporcionalmente la diferencia de 20 billones al ingreso total de cada hogar (ver cuadro 2). Las correcciones que realiza Cepal a los datos de Cuentas Nacionales se deben a que en la encuesta se captan los ingresos efectivos, en dinero o en especie, que reciben los hogares, por lo que en el proceso de ajuste las partidas de cuentas nacionales se depuran de aquellos conceptos que los hogares no perciben efectivamente, como es el caso de las contribuciones a la seguridad social o los impuestos a los ingresos.

2.3 Simulación y resultados

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

Cuadro n°3: Ingreso CASEN ajustada CCNN 2011 y Gasto Implícito de EPF 2006-2007

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

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

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

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

Cuadro n°4-A: Recaudación Posible Impuesto al Gasto

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

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

El cuadro 4-B se presenta un segundo esquema compuesto por 5 tramos con tasas progresivas que van desde 0% hasta 50% que recaudaría unos 8.654 millones de dólares.

Cuadro n°4-B: Recaudación Posible Impuesto al Gasto

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

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

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

Los cuadros 4-C y 4-D presentan las estimaciones que se obtienen de implementar este descuento, con un límite combinado familiar (salud más educación) de \$250.000 mensuales, considerando las mismas condiciones que los cuadros 4-A y 4-B, respectivamente. Este límite se introduce debido a que no todo el gasto corresponde a inversión en capital humano y por motivos de recaudación⁸.

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

Cuadro n°4-C: Recaudación Posible Impuesto al Gasto Permitiendo Deducciones por Educación y Salud

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

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

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

Cuadro n°4-D: Recaudación Posible Impuesto al Gasto Permitiendo Deducciones por Educación y Salud

Tramo Impuesto	Desde	Hasta	Tasa	Gasto / Ingreso EPF	Ingreso Promedio CASEN	Deducción mensual	Gasto Implícito	Recaudación mensual por familia	Numero de Hogares	Recaudación Anual Bruta Pesos	Recaudación Anual Bruta US
1	\$ -	\$ 600.000	0%	123,14%	\$ 359.278	\$ 42.746	\$ 442.402	0	2.040.701	0	0
2	\$ 600.001	\$ 1.500.000	5%	120,79%	\$ 1.291.113	\$ 127.492	\$ 957.550	\$ 17.877	2.254.457	483.648.407.614	1.000.596.672
3	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	10%	77,00%	\$ 2.436.061	\$ 250.000	\$ 1.915.930	\$ 86.593	321.670	334.251.915.690	691.517.535
4	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	25%	73,71%	\$ 3.770.790	\$ 250.000	\$ 2.931.604	\$ 252.901	196.920	597.615.142.407	1.236.376.908
5	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	35%	67,91%	\$ 5.231.086	\$ 250.000	\$ 3.704.989	\$ 466.746	27.152	152.076.985.378	314.624.680
6	\$ 5.000.001	y más	50%	58,95%	\$ 9.214.996	\$ 250.000	\$ 5.726.218	\$ 1.283.109	125.990	1,939.906.514.504	4.013.378.257
										\$ 3.507.498.965.593	\$ 7.256.494.053

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

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

2.4 Comparación con la recaudación efectiva de 2011. Tasas marginales ley 20.630

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

Cuadro n° 5: Recaudación Bruta Actual Impuestos Personales Consolidados

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

Fuente: Elaboración Propia en Base a SII

La notable diferencia en recaudación se debe principalmente a que los ingresos constitutivos de renta (\$ 38.109.082 millones de pesos) para efectos del impuesto hoy vigente (al ingreso) son sustancialmente menores a aquellos considerados en el impuesto en base al gasto⁹. Es decir, la base sobre la que se aplican los dos sistemas tributarios, el vigente y aquel al gasto, difieren en aproximadamente 29 billones de pesos (67 billones de consumo de los hogares versus 38 billones considerado como renta imponible de las personas). Esto debido a que existen ingresos no imponibles, elusión, evasión, franquicias, y otros beneficios, lo que naturalmente redundará en que con menores tasas marginales se pueda obtener una mayor recaudación en un impuesto progresivo al gasto.

2.5 Construcción de un año base cíclicamente ajustado (Benchmark)

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

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

Se ha optado por utilizar el año 2011 ajustado como referencia, de aquí en adelante año *2011 Benchmark*. Para esto se realizaron las siguientes modificaciones a la recaudación efectiva del año 2011.

- i. Se ajustó el monto registrado por concepto de impuesto de primera categoría, pagado en abril de 2011, para reflejar una tasa de 20% -en vez de 17%- compatible con las modificaciones posteriores (ley 20.630) y con los pagos provisionales mensuales de 2011, ya aumentados en los datos efectivos por las reformas transitorias post terremoto (ley 20.455).
- ii. Asimismo, se corrigieron los PPM del año 2010, que corresponden a crédito en 2011, para reflejar un escenario donde se hubiese provisionado de acuerdo a una tasa de 20%.
- iii. Siguiendo a Larrain (2011), se ajustaron los ingresos tributarios de acuerdo a la metodología actualmente utilizada en la aplicación de la regla fiscal cíclicamente ajustado. De este modo, se corrigió por los efectos cíclicos el PIB y el precio del cobre.
- iv. Se corrigieron los impuestos personales consolidados (impuesto único de segunda categoría y Global Complementario) para así considerar las nuevas tasas aprobadas en la reforma tributaria de 2012 (ley 20.630) que se aplicarán a partir del 1 de enero de 2013

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

Cuadro n°6: Ajustes por el ciclo

Componente	ITNM efectivos	Componente cíclico	ITNM estructurales
Impuesto declaración anual (abril)	3.846.266	-82.152	3.928.418
PPM2010 (créditos, efecto en abril de2011)	-4.372.858	137.626	-4.510.484
Impuesto declaración mensual (adicional, 2ª categoría)	2.509.786	-2.010	2.511.796
PPM	4.720.112	-4.965	4.725.077
Impuestos indirectos	11.855.091	-5.425	11.860.515
Otros	253.051	-111	253.162
Total	18.811.447	42.963	18.768.484
Componente Impuesto Renta GMP10	Ingresos efectivos	Componente cíclico	Ingresos estructurales
PPM 2011, trimestre 1	257.442	105.132	152.310
PPM 2011, trimestre 2	311.733	117.240	194.493
PPM 2011, trimestre 3	302.239	110.311	191.928
PPM 2011, trimestre 4	259.486	61.640	197.846
Impuesto primer categoría (abril de2011)	987.277	713.767	273.510
PPMt-1 (créditos, abril de2011)	-757.486	-285.691	-417.795
Total	1.360.690	822.399	538.291
Componente Imp. Adicional GMP10	Ingreso efectivos	Componente cíclico	Ingreso estructurales
Total	443.904	380.244	63.660
Componente Imp. Especifico GMP10	Ingreso efectivos	Componente cíclico	Ingreso estructurales
PPM 2011	330.217	116.219	213.998
Impuesto específico (abril de 2011)	370.164	279.664	90.500
PPMt-1 (créditos, abril de2011)	-215.220	-81.172	-134.048
Total	485.160	314.711	170.449

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

EL cuadro 7 presenta una comparación entre el año 2011 *Benchmark* y la estimación de un impuesto progresivo al gasto de los hogares basado en los resultados expuestos en el cuadro 4-A, 4-B, 4-C y 4-D para los hogares, pero que además considera que las empresas solo estén sujetas al impuesto de primera categoría por aquellas utilidades que efectivamente distribuyen¹⁰ y que este naturalmente constituye un crédito contra los impuestos personales de quienes los reciben.¹¹

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

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

Cuadro n°7: Ingresos Tributarios Año 2011 *Benchmark* y Propuesta al Gasto (MM US)

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

Fuente:Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES

2.6 Evasión en un impuesto al gasto

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

Determinar la magnitud de evasión es una tarea compleja, pues por su naturaleza esta es inobservable. Una forma simple de estimar la evasión es suponer que la reducción en la base imponible de los contribuyentes producto de la evasión es equivalente a la subdeclaración que CEPAL estima en la encuesta CASEN a partir del muestreo, y que luego corrige con cifras agregadas de Cuentas Nacionales. Para 2011 la magnitud de la subdeclaración es de aproximadamente un 16.1% de los ingresos totales de los contribuyentes, concentrándose la mayor parte en el 20% de mayor ingreso, que siguiendo el ajuste de CEPAL se supone subdeclara en mayor medida sus ingresos provenientes del capital. Esto se traduce en que para el ajuste de los 8 billones de pesos subdeclarados, 1.6 billones correspondientes a rentas del capital se le asignen solo al 20% más rico, que de hecho son todos los hogares que ganan aproximadamente más de 600 mil y que por ende tributan. Los restantes 6.4 billones de pesos se distribuyen de forma proporcional al ingreso de cada uno de los hogares. Jorrat(2009) incluso sostiene que prácticamente toda la brecha entre

la base imponible teórica y aquella que realmente observa el SII se debe a ingresos por retiros y dividendos¹².

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

Cuadro n°4-AA: Recaudación Posible Impuesto al Gasto Considerando Evasión

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

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

Cuadro n°4-BB: Recaudación Posible Impuesto al Gasto Considerando Evasión

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

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

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

Cuadro n°7-B: Ingresos Tributarios Año 2011 Efectivos, *Benchmark* y Propuesta al Gasto Considerando Evasión (MM US)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US Propuesta AA	Gasto US Propuesta BB	Gasto US Propuesta CC	Gasto US Propuesta DD
1. IMPUESTOS A LA RENTA	18.637	14.456	11.866	10.246	10.651	9.735
Impuestos	16.724	14.718	12.128	10.508	10.913	9.997
Primera Categoría	8.443	8.647	2.285	2.285	2.285	2.285
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto	0	0	6.404	4.784	5.189	4.273
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
2. IMPTO AL VALOR AGREGADO	19.708	19.691	19.691	19.691	19.691	19.691
3. IMPTO A PROD ESPECIFICOS	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606
4. IMPTO A LOS ACTOS JURIDICOS	549	343	343	343	343	343
5. IMPTOS AL COMERCIO EXTERIOR	627	627	627	627	627	627
6. IMPUESTOS VARIOS	697	697	697	697	697	697
7. FLUCTUACION DEUDORES	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)
8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	43.590	39.186	36.596	34.976	35.381	34.465
		0	0	0	0	0
9. Cuentas No Tributarias	66	66	66	66	66	66
		0	0	0	0	0
TOTAL ING TRIBUT + ING NO TRIBUT	43.655	39.252	36.662	35.041	35.447	34.531

Fuente:Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES

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

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

En esta sección se evalúa el impacto en la recaudación fiscal de un sistema tributario mixto, donde las empresas mantienen el pago del Impuesto de Primera Categoría a una tasa del 20% sobre las utilidades devengadas, tal como en la actualidad, pero las personas naturales tributan bajo un esquema de impuesto al gasto.

El cuadro número 7-C, a continuación, presenta los resultados que se obtienen si el impuesto personal aplicado y la evasión determinada es la misma que se estima en los cuadros número 4-AA y 4-BB y las propuestas CCC y DDD consideran las deducciones por educación y salud. Es decir, este cuadro es análogo al número 7-B, salvo en lo que a impuesto de primera categoría corresponde.

Cuadro n°7-C: Ingresos Tributarios Año 2011 *Benchmark* y Propuesta Mixta Considerando Evasión (MM US)

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

Fuente:Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES

Naturalmente, introducir estas modificaciones implicaría una mayor recaudación que la del escenario *benchmark* y dado que uno de los objetivos de esta sección es modificar el sistema manteniendo la recaudación constante, se propone ajustar las tasas marginales pero manteniendo las tasas marginales máximas y el tramo exento constantes¹³. El cuadro número 4-E resume las nuevas tasas y los tramos correspondientes al nuevo impuesto al gasto personal.

Cuadro n°4-E: Estructura Impuesto al Gasto Personas Naturales

Propuesta AAA

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

Propuesta BBB

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

¹³ También se mantienen los supuestos de evasión.

El cuadro número 7-D presenta los resultados para las distintas alternativas, ajustando las tasas marginales para mantener la recaudación relativamente constante.

Cuadro n°7-D: Ingresos Tributarios Año 2011 *Benchmark* y Propuesta Mixta Considerando (MM US)

CONCEPTOS	Año 2011 Efectivo	Año 2011 Estructural US*	Gasto US Propuesta AAA	Gasto US Propuesta BBB	Gasto US Propuesta CCC	Gasto US Propuesta DDD
1. IMPUESTOS A LA RENTA	18.637	14.456	15.913	14.583	15.158	13.899
Impuestos	16.724	14.718	16.175	14.845	15.420	14.161
Primera Categoría	8.443	8.647	8.647	8.647	8.647	8.647
Segunda Categoría	3.441	2.680				
Global Complementario	(206)	(273)				
Nuevo Impuesto al Gasto			4.089	2.759	3.334	2.075
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Tasa 40%	241	241	241	241	241	241
Art 21	90	315	90	90	90	90
Específico Actividad Minera	860	180	180	180	180	180
Término de Giro	5	5	5	5	5	5
Sistema de Pago	1.879	(297)	(297)	(297)	(297)	(297)
2. IMPTO AL VALOR AGREGADO	19.708	19.691	19.691	19.691	19.691	19.691
3. IMPTO A PROD ESPECIFICOS	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606	3.606
4. IMPTO A LOS ACTOS JURIDICOS	549	343	343	343	343	343
5. IMPTOS AL COMERCIO EXTERIOR	627	627	627	627	627	627
6. IMPUESTOS VARIOS	697	697	697	697	697	697
7. FLUCTUACION DEUDORES	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)	(234)
8. INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	43.590	39.186	40.643	39.313	39.888	38.629
		0	0	0	0	0
9. Cuentas No Tributarias	66	66	66	66	66	66
		0	0	0	0	0
TOTAL ING TRIBUT + ING NO TRIBUT	43.655	39.252	40.709	39.379	39.954	38.695

Fuente:Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES

Bajo estos supuestos, la recaudación promedio de los 4 escenarios alternativos resumidos en el cuadro número 7-D, sería alrededor de US 430 millones superior al escenario *Benchmark*.

2.7 Impuesto al gasto: alternativas más simples

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

2.7.1 Incentivos al ahorro (APV)

Una alternativa simplificada de reproducir el impuesto al gasto con costos inferiores de implementación es mantener el impuesto al ingreso laboral (segunda categoría) y generalizar los incentivos al ahorro. Es decir, en este caso se eliminan los límites a los mecanismos de ahorro como APV y 57 bis que permiten deducir de la base imponible los montos ahorrados. Esto debería

hacerse de manera gradual, para evitar que el primer año los contribuyentes imputen todos los ahorros acumulados, generando una reducción drástica en la recaudación¹⁴.

En este esquema, las empresas tributarían sobre el flujo de caja, considerando, de acuerdo a Serra (2006), en la base los intereses ganados, el endeudamiento y los préstamos que sean devueltos a las empresas. Análogamente, se deduce los intereses cancelados, amortización de deuda y préstamos otorgados. De esta forma, se incluyen las empresas financieras cuya principal fuente de ingresos es el spread de tasas de interés. Una alternativa al flujo de caja es que las empresas tributen sobre las utilidades repartidas.

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

Cuadro n° 8: Flujos de ahorro hogares e impacto en recaudación tributaria

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

Fuente: Banco Central y elaboración propia

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

Fuente: Banco Central y elaboración propia

2.7.2 Exención al retorno normal del ahorro personal

La ventaja de un impuesto al gasto es que no castiga el momento en que los individuos deciden consumir, como lo hace un impuesto al ingreso al tributar el ahorro. Una forma de incorporar este aspecto es considerar una exención por el retorno normal del ahorro que realizan las personas.

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

Esto tiene limitaciones ya que sólo incluye el retorno libre de riesgo del activo, perjudicando las alternativas de mayor retorno y riesgo.

Para efectos de este trabajo se considera a los bonos del Banco Central en UF a 10 años (BCU-10) como “tasa libre de riesgo”. Como en la actualidad el ahorro previsional obligatorio de los contribuyentes no forma parte de la base imponible, solo se aplicaría esta exención sobre el ahorro no previsional. El cuadro 9 resume los flujos de ahorro de los hogares en 2011 y presenta el efecto de esta medida sobre la recaudación tributaria por tramo de impuesto marginal comparando con el año *benchmark*.

Cuadro n° 9: Flujos de ahorro hogares e impacto en recaudación tributaria

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

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

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

Fuente: Banco Central y elaboración propia

La distribución de esta exención por tramo de impuesto marginal corresponde a aquella que se desprende de la EPF 2006-2007. Como se observa en el cuadro 9, el impacto recaudatorio de esta medida es marginal, pues la mayor parte del ahorro nacional se lleva a cabo a nivel de empresas, seguido de lejos por el componente previsional.

2.7.3 Permitir a toda persona natural percibir sus ingresos a través de una sociedad.

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

anteriormente discutido no tiene este problema. En esta sección evaluamos la alternativa que todo trabajador dependiente pueda formar una sociedad para percibir el pago de su sueldo, con lo que obtendría los beneficios del ahorro señalados.

Para evaluar el impacto sobre la recaudación de esta medida, se requiere precisar quienes serían los contribuyentes que potencialmente se verían beneficiados y optarían por acogerse al nuevo sistema. Desde el punto de vista de la eficiencia, lo importante son las tasas marginales de impuesto ya que determinan los efectos sobre ahorro y trabajo de los individuos. Pero, para efectos de recaudación lo importante son las tasas medias. El foco entonces es determinar cuáles contribuyentes verían reducida su tributación efectiva (tasa media) dados sus patrones de ahorro-consumo obtenidos de la EPF 2006-2007 al optar por formar una sociedad. Es claro que para individuos que tienen una tasa media de 20% o más (tasa marginal 40%) formar una sociedad será conveniente. Esto, por cuanto pagaran 20% por las utilidades de la sociedad y una tasa personal dependiendo de sus retiros, es decir, de su propensión a consumir. Por lo tanto, su tasa media se ve reducida. El esquema de sociedad puede ser atractivo incluso para individuos que tengan una tasa media inferior a 20%, ya que podrían reducirla¹⁵. De este análisis se determina que en general aquellos contribuyentes que perciben rentas líquidas superiores a los \$3,5 millones, y que en promedio ahorran por sobre el componente previsional obligatorio más de un 20% de sus ingresos líquidos, verían reducirse su tasa media y por lo tanto les sería conveniente el percibir sus ingresos como sociedad. Los contribuyentes del tramo marginal más alto de impuesto, verían importantes reducciones de más de 25% en su carga tributaria¹⁶. El cuadro 10 muestra los efectos en recaudación de la formación de sociedades¹⁷.

Cuadro n°10: Ejemplos del impacto sobre las tasas media e impacto en la recaudación tributaria

Ingreso Imponible	Impuesto actual	tasa media actual	Impuesto sociedad	Impuesto personal	credito impuesto personal	Pago Total de Impuesto	nueva tasa media
\$ 7.000.000	\$ 1.566.882	22,38%	\$ 1.400.000	\$ 667.533	-\$ 910.000	\$ 1.157.533	16,54%
\$ 5.000.000	\$ 813.272	16,27%	\$ 1.000.000	\$ 299.605	-\$ 650.000	\$ 649.605	12,99%
\$ 4.000.000	\$ 500.333	12,51%	\$ 800.000	\$ 170.475	-\$ 520.000	\$ 450.475	11,26%
\$ 3.500.000	\$ 357.105	10,20%	\$ 700.000	\$ 112.042	-\$ 455.000	\$ 357.042	10,20%

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

¹⁶ Este análisis no considera los costos de crear y mantener funcionando una sociedad.

¹⁷ Supone que los individuos efectúan retiros para consumir de acuerdo a sus gastos según la EPF2007.

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

3. Sustitución de la renta presunta y de los regímenes especiales del artículo 14 (bis, ter y quater) por una exención del impuesto de primera categoría para todas las empresas por las utilidades reinvertidas correspondientes a las primeras 10.000 UF anuales de ventas.

Una forma de simplificar el sistema tributario es eliminar los regímenes especiales 14 bis, 14 ter y 14 quater que fueron diseñados para pequeñas empresas pero en la práctica no son ampliamente usados¹⁸. Sólo un 25% de las 790.000 micro y pymes están adscritas a regímenes especiales.

Cuadro n°11: Regímenes tributarios Especiales

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

Fuente: Ministerio de Hacienda

La eliminación de estos regímenes sería reemplazada por una exención del impuesto de primera categoría a las utilidades reinvertidas a todas las empresas por las utilidades equivalentes a las primeras UF10.000 de ventas anuales. Si bien estos regímenes fueron diseñados para pymes, se sustituyen por una exención general para evitar los incentivos de dividir empresas para “mantenerse como empresa pequeña” y así aprovechar el beneficio. Suponiendo un margen de utilidad a ventas de 20%, la exención se aplicaría a empresas cuyas utilidades ascienden a \$46 millones.¹⁹ A diferencia de los regímenes especiales hoy existentes, la aplicación sería automática.

Las empresas con ventas menores a UF 10.000 representan el 91.1% de las empresas, pero son responsables de alrededor de un 5.13% de las ventas totales. En cuanto a las 72.931 empresas con ventas mayores a UF 10.000, estas acumulan ventas totales anuales por UF 17.354.825.140. De este modo, si cada una de las empresas aprovecha el beneficio completo, las utilidades reinvertidas atribuibles a 729.310.000 UF de ventas quedarían fuera de la base imponible, lo que equivale a un 4,2% del total de ventas de las empresas grandes.

¹⁸ Esto puede deberse a las restricciones para acceder a ellos y a la falta de información en las mipymes.

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

El cuadro 12 presenta el número de empresas por tramos de venta.

Cuadro n°12: Ventas de las empresas por tramos

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

Fuente: SII

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

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

En el caso de las empresas sujetas al régimen tributario 14 quáter, resulta razonable suponer que se acogerán al nuevo sistema, lo que se recoge en el cálculo anterior. Pero, dado que el límite de ventas de este régimen es de 28.000 UTM, el beneficio será menor. Así, del Informe Financiero de

Hacienda de la Ley 20.455 y corrigiendo por la mayor tasa de primera categoría se obtiene una **mayor recaudación de 220 millones de dólares.**

Con respecto al régimen de tributación por renta presunta: art. 20 y 34 ley de la renta, este es cuestionable, pues se supone que sería prohibitivamente costoso para estas empresas llevar algún tipo de contabilidad que permita determinar una base imponible, lo que hoy es simplemente poco realista. El ingreso por impuestos a la renta efectiva al sustituir la renta presunta, obtenida a partir de Jorrat(2012) pero corregido por el nuevo impuesto de primera categoría, ascendería a 222 millones de dólares. A los cuales se les debe sustraer el pago efectivo que realizan las sociedades bajo este régimen que equivale a 95 millones de dólares, con lo que se obtiene una recaudación neta adicional de 127 millones de dólares. Lo anterior supone que ninguna de estas empresas se acoge a la nueva exención por las primeras UF 10.000 de ventas, lo que resulta poco realista. Dada la escasez de datos acerca de estas empresas, y considerando que todas las empresas de transporte acogidas hoy presentan ventas menores a las 3000 UTM, que corresponden a la mayor parte de los sujetos de renta presunta, se opta por asumir que todas se acogen y que el total de sus utilidades queda fuera de la base imponible²⁰.

El cuadro n°13 resume los resultados del conjunto de medidas recién descrito:

Cuadro n° 13: Resumen impacto tributario neto vs *Benchmark*

Medida	Cambio en recaudación tributaria (MM US)
Exención ventas primeras 10.000 UF	-802
Eliminación 14 bis y 14 ter	0
Eliminación 14 quater	220
Eliminación renta presunta	0
Agregado	-582

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

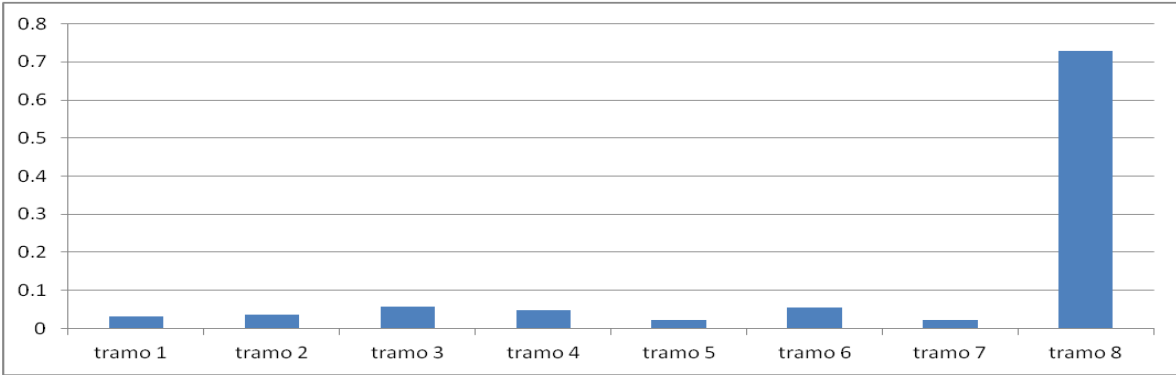
Jorrat y Sherman (2007) y Agostini (2012) es un cambio de fondo del sistema al contemplar que tanto empresas como personas tributen sobre la utilidad devengada, es decir, un sistema doblemente devengado. En este caso, el impuesto que pagan las empresas sigue siendo un adelanto de los impuestos personales,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

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

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

De la Encuesta CASEN 2011 se obtuvo la distribución de los retiros de utilidades de empresas y el pago de dividendos por acciones o bonos financieros a los contribuyentes por tramos de tasa marginal de impuesto Global Complementario. A partir de esta distribución, se supuso que el 70% de las utilidades que hasta ahora se mantenían retenidas en las empresas correspondería en la misma proporción a dichos contribuyentes. El cuadro n°14 ilustra la distribución obtenida de CASEN 2011.

Cuadro n°14: Distribución del Ingreso por retiros de utilidades y dividendos por tramos marginales de impuesto.



Fuente: Elaboración Propia en Base a Casen 2011

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

- a) Manteniendo las tasas y los tramos vigentes (pero modificados por la ley 20.630) del impuesto Global Complementario.
- b) Incrementando la tasa del impuesto de primera categoría a un 25% y rebajando, a partir de las tasas planteadas en (a), los últimos dos tramos del impuesto Global Complementario a un 35%.

Los cuadros 15-A y 15-B resumen, respectivamente, los resultados netos en cuanto a la recaudación incremental de cada una de las alternativas.

Cuadro n°15-A: recaudación neta adicional doble devengado propuesta a)

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

Cuadro n°15-B: recaudación neta adicional doble devengado propuesta b)

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

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al remplazo de la renta presunta y los regímenes del artículo 14 bis y quáter por una ampliación del régimen del artículo 14 ter²¹, por falta de datos desagregados del SII, se toma la estimación de Jorrat(2012) pero corregida para ser compatible con el año *Benchmark*, de donde se obtiene que el **incremento en recaudación producto de estas medidas sería de unos 400 millones de dólares.**

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

5. Impuesto a los alcoholes y tabacos

5.1 Alcoholes

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

En el caso del alcohol, la necesidad de gravar el producto es función de las muy conocidas externalidades que su consumo genera: crimen, enfermedades, accidentes vehiculares, disminución de la producción y gasto público. El consumo promedio de alcohol puro en Chile, contenido en diferentes proporciones en las bebidas alcohólicas, es de 8.6²² litros anuales para los mayores de 15 años. Lo anterior se traduce en que el consumo total de alcohol puro, ya sea en forma de cerveza, vino o destilados, superase los 115 millones de litros en 2011.

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

Cuadro n°16: Elasticidad precio de la demanda por bebidas alcohólicas

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

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

Por otro parte, el impuesto que se aplique sobre las bebidas alcohólicas debe ser función del componente mismo que genera la externalidad, en este caso el contenido alcohólico. Así, un impuesto apropiado debiese corresponder a un monto fijo de dinero por masa o volumen²⁴ de alcohol puro contenido en la bebida. El impuesto unitario (específico), en comparación con el impuesto ad valorem que se aplica hoy en Chile, evita la posibilidad de sustituir hacia alcoholes de menor calidad. Además, no se grava injustificadamente productos de mayor precio y se establece una relación absolutamente directa entre contenido alcohólico y el gravamen, algo que se da de manera muy débil en el sistema actual, donde las bebidas de menor contenido alcohólico como el vino y la cerveza están sujetas a una tasa ad valorem del 15% y aquellos destilados de mayor

²² OMS.

²³ Yañez (2011) también considera este trabajo.

²⁴ Un mililitro de alcohol puro tiene una masa de 0.8 gr., luego el impuesto puede expresarse de cualquiera de las dos formas sin mayor dificultad.

graduación a una del 27%. La falta de una relación directa entre tributación y contenido alcohólico se aprecia en el cuadro número 15, que compara la distribución del origen del alcohol puro consumido a través de diferentes bebidas alcohólicas, la composición de los tributos del I.L.A y las tasas ad valorem actuales . La mayor distorsión se aprecia en los vinos y las cervezas, los cuales con contenidos de alcohol diferentes se encuentran sometidos hoy a la misma tasa de impuesto.

Cuadro n°17: Distribución del consumo de bebidas alcohólicas y recaudación I.L.A

	Distribución Consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación Actual I.L.A	Tasa actual ad valorem
licores	32%	31,89%	27%
vino	38%	29,38%	15%
cerveza	30%	38,73%	15%

Fuente: OMS y SII

Con todos estos antecedentes, el camino ideal sería valorizar la externalidad que el alcohol genera para así determinar el monto óptimo del impuesto unitario capaz de llevar el consumo al nivel deseado. Lo anterior no es una tarea sencilla y trasciende el alcance de este trabajo, sin embargo se plantean dos alternativas que al menos mejoran la eficiencia²⁵.

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

El cuadro 18 contiene los resultados sobre la recaudación, la distribución del consumo por producto y el consumo de alcohol puro total de la simulación de ambos escenarios.

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

Cuadro n°18: Simulación propuestas impuesto a los alcoholes

Propuesta A: 2.41 US por litro de alcohol puro			
	Cambio en el consumo del producto (%)	Distribución Consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación (% por producto)
licores	-0.1%	32%	32%
vino	-2.6%	37%	38%
cerveza	0.1%	30%	30%

Reducción en el consumo de alcohol puro (%)	-1%
Aumento en la recaudación (MM US)	0

Propuesta B: 5.00 US por litro de alcohol puro			
	Reducción en el consumo (%)	Distribución Consumo (% alcohol puro consumido)	Recaudación (% por producto)
licores	-41.1%	26%	28%
vino	-37.8%	33%	34%
cerveza	-0.9%	41%	38%

Reducción en el consumo de alcohol puro (%)	-27%
Aumento en la recaudación (MM US)	623

Fuente: Elaboración propia

Ambas propuestas logran alinear de mejor manera al impuesto con la externalidad. La propuesta A, con un impuesto unitario de 2.41 dólares por litro de alcohol puro contenido, mantiene la recaudación de 276 millones de dólares del I.L.A (componente alcohólico) en 2011 y solo presenta cierto efecto sustitución entre productos; la propuesta B considera un impuesto de 5 dólares por litro de alcohol puro reduciendo en un 27% el consumo de alcohol total y aumenta la recaudación en 623 millones de dólares. La recaudación total por este impuesto alcanzaría los 900 millones de dólares. El impuesto de la alternativa B es similar al nivel existente en Islandia y alrededor de un 50% de lo cobrado en EEUU y Canadá, lo que es un nivel relativamente bajo comparado con los países de la OECD que aplican un monto promedio de 23 dólares por litro. Pero estas comparaciones internacionales solo aplican a los destilados, pues el vino y la cerveza suelen recibir tratamientos especiales, lo que parece injustificado, además de las consideraciones naturales acerca del mayor ingreso de los países OECD.

5.2 Tabaco

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

De manera análoga a lo planteado con el alcohol, la magnitud de la externalidad negativa se relaciona con la cantidad de cigarrillos comprados y no con el valor de los mismos, por lo que un impuesto unitario por cajetilla o número de cigarrillos sería lo más adecuado.²⁶ Al igual que en el caso de las bebidas alcohólicas, el impuesto actualmente cobrado en Chile es prácticamente en su totalidad ad valorem, y fue recién en la ley 20.455²⁷ que se le introdujo un leve componente fijo de 0.0000675 UTM por cigarrillo (aproximadamente 2.7 pesos por unidad a enero de 2013), el cual posteriormente se volvió a aumentar a 0,000128803 UTM (5.15 pesos) por cigarrillo con la ley 20.630 de 2011. Con esta última reforma el componente ad valorem corresponde a un 60.5% del precio de venta al consumidor, es decir, se ha avanzado en la dirección correcta pero de manera muy incipiente.

La OMS calculó para 2010 la contribución de todos los impuestos aplicables al precio minorista de la marca de cigarrillos más popular para una serie de países. Para Chile se estimó una tasa de 76% en línea con la mayoría de los países desarrollados y superior al promedio de la OECD de 73%. Se estima que incluyendo los dos últimos cambios, recién comentados, el impuesto sería de alrededor del 80% del precio minorista. De lo anterior, y por la poca claridad que existe respecto a la magnitud de las externalidades que el cigarrillo genera, pareciera que el nivel actual del impuesto se encuentra dentro de lo razonable, pero debiera sustituirse por un impuesto unitario por cigarrillo o cajetilla, que como se menciona, se relaciona de manera más directa con la externalidad y evita la sustitución hacia marcas de menor valor y probablemente menor calidad. Yañez (2011) concluye que un impuesto fijo de aproximadamente 650 pesos por cajetilla mantendría la recaudación tributaria, que en 2011 alcanzó los 1534 millones de dólares.

5.2.1 Aumento del impuesto al tabaco

En esta sección se explora el posible impacto sobre la demanda y la recaudación fiscal de un incremento de un 20% en el impuesto específico antes propuesto, es decir, un aumento de 650 a 780 pesos de impuesto por cajetilla.

Para esto resulta esencial conocer la elasticidad de la demanda por cigarrillos a cambios en el precio. Yañez(2011), citando otros trabajos empíricos, sitúa dicha elasticidad para los países desarrollados en -0.4 para los adultos y -0.6 para los jóvenes, en tanto que para los países de ingreso medio fluctuarían entre -0.6 y -1.0.

Para el caso particular de Chile, Debrott(2006) estima una elasticidad de corto plazo de -0.21 utilizando lo que él denomina un modelo convencional y de -0.22 y -0.45, para el corto y largo plazo, respectivamente, utilizando un modelo que consideraría la adicción que genera el consumo de cigarrillos. Este valor es algo menor que estimaciones para países de ingreso similar al de Chile, pero que parece factible al tomar en cuenta la alta prevalencia del tabaquismo en Chile (la mayor de la región de acuerdo a la OMS). Para esta simulación se consideran dos valores para la elasticidad de la demandad por tabaco: -0.21 y -0.45.

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

²⁷ La ley 20.455 de 2010 aumento impuestos para financiar la reconstrucción del terremoto.

Un aumento del 20% en el impuesto se traduciría en un aumento de precio de un 15% para la marca más consumida. Con respecto a las cantidades demandadas, estas experimentan una disminución entre 3,2% y 6,8% dependiendo de la elasticidad. De acuerdo a esto, se obtiene una mayor recaudación que fluctúa entre los US 183 millones y los US 249 millones, siendo US 216 millones la media.

El cuadro 19 resume los resultados obtenidos a partir de los datos de la OMS y las elasticidades recién presentadas.

Cuadro n°19: Estimación Impacto Aumento Impuesto Tabaco

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMS y Dobbert (2006)

6. Impuesto a los bienes raíces

El sistema chileno contempla un impuesto anual, pagadero en 4 cuotas, sobre el avalúo fiscal de los bienes raíces cuya recaudación es destinada prácticamente en su totalidad a las municipalidades del país (con la excepción de la sobretasa). La tasa aplicable de este impuesto progresivo dependerá de si trata de un bien raíz agrícola o no, y a su vez de si este tiene destino habitacional o no. La estructura de este impuesto progresivo se resume en el cuadro 20:

Cuadro n°20: Contribuciones bienes raíces.

Agrícola	
Habitacional	0% entre 0 y 7,6 MM pesos
	1% lo que exceda 7,6 MM pesos
No Habitacional	1% sobre el avaluo completo
No Agrícola	
Habitacional	0% entre 0 y 18,5 MM pesos
	1% entre 18,5 MM pesos y 66 MM pesos
	1.2% lo que exceda 66 MM pesos
No Habitacional	1.2% más sobretasa de 0.025%

Fuente: Elaboración propia sobre información del SII

(*) también se aplica una sobretasa de 100% respecto a la tasa vigente para los sitios no edificadas, propiedades abandonadas o pozos lastreiros

(**) Durante 2011 y 2012 las propiedades cuyo valor exceda los 197,230 US pagarán una sobretasa de 0.275% en reemplazo de la tasa de 0.025% contemplada en la ley

La tasa marginal máxima de este impuesto de 1.2% es bastante inferior al promedio de la OECD de 1.7%, recordando siempre que esta comparación depende en gran medida de la forma en la que se determine la base del impuesto, es decir el avalúo de la propiedad. La recaudación de este

impuesto para las arcas municipales, excluyendo las sobretasas, alcanzó los 1.393 millones de dólares en 2011.

Se estima que un aumento de la tasa máxima a 1,5%, tanto de las propiedades agrícolas como de las rurales, **generaría una mayor recaudación de 377 millones de dólares.** Aumentar este impuesto puede parecer particularmente atractivo tanto por su alta capacidad recaudatoria como por su aparente progresividad. En cuanto a esta segunda aseveración, es importante notar que este tributo, a diferencia del impuesto a la renta, grava al patrimonio en bienes raíces del contribuyente de manera creciente, independiente de la capacidad de generar ingresos del mismo. De este modo, un aumento del gravamen puede resultar particularmente oneroso para aquellos grupos con baja capacidad de generar ingresos pero con un patrimonio invertido en un bien raíz, en particular, los adultos mayores. Fenómeno que se ve agravado por la inexistencia en Chile de instrumentos, como las hipotecas reversas, que permitan generar flujos de ingresos a partir de un bien raíz sin la necesidad de abandonarlo de manera inmediata.

7. Eliminación de aranceles aduaneros

Como es de esperarse en un país cada vez más abierto a los mercados mundiales, los impuestos al comercio exterior han ido paulatinamente representando un porcentaje menor de los ingresos tributarios. En el periodo 93-98 representaban el 12.5% de la recaudación mientras que en los últimos 5 años no superan el 2%.

Aunque el arancel general establecido por ley es de 6%, el arancel promedio efectivo bordea el 1% debido a los tratados comerciales que Chile ha firmado a lo largo de los años. Las importaciones totales que ingresaron a Chile durante 2011 con arancel completo ascendieron a un total de US\$ 10.062 millones, monto que representa apenas el 13,4% de las importaciones totales en ese mismo año (US\$ 74.908 millones). Un 55% de las importaciones ingresa con un arancel de 0% por efecto de los tratados de libre comercio, y alrededor de un 32% ingresa con un arancel medio de 1,5% debido a procesos de desgravación arancelaria que se encuentran en proceso.²⁸

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

La eliminación del arancel implicaría una menor recaudación por 630 millones de dólares en 2011, pero debe considerarse que según datos del Ministerio de Hacienda aportados durante la discusión de lo que se transformaría en la ley 20.630, la menor recaudación es decreciente en el tiempo puesto que de todas maneras la entrada en vigencia y/o maduración de ciertos acuerdos implicaría una rebaja de este tributo, estimándose en 470 millones para 2017. Más aún, la

²⁸ Datos de la Cámara de Comercio de Santiago a partir del Servicio Nacional de Aduanas

recaudación proveniente del gravamen hoy aplicado se concentra en productos claves para la inversión como los son el gas natural licuado, maquinas y aparatos.

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

8. Impuesto específico a los combustibles para transporte

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

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

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

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

La primera reforma busca terminar con la discriminación injustificada que existe hoy en favor del petróleo diesel. Este combustible está sujeto al pago de un impuesto específico de 1.5UTM/m³, mientras que la gasolina soporta un tributo de 6 UTM/m³²⁹, diferencia que no se justificaría si se considera que las externalidades generadas por su uso para transporte son bastante similares. De este modo, se propone igualar el impuesto para ambos productos en 6 UTM/m³ y junto a esto eliminar el beneficio tributario, contenido en la ley 19.764 de 2001, que permite a los transportistas de carga recuperar una fracción del precio de sus vehículos por concepto de los pagos del impuesto específico en que incurrir.

²⁹ En estricto rigor la existencia del mecanismo de estabilización de precios de corto plazo, denominado SIPCO, hace que la tasa efectiva que soportan los combustibles cambie semanalmente en torno a los niveles descritos. Desde una mirada de largo plazo, esta diferencia no parece relevante.

La segunda reforma, siguiendo a Parry y Strand (2011), busca establecer niveles de impuesto que sean acordes, en su magnitud, con el combate de las externalidades antes mencionadas. Para esto se utilizan las estimaciones de estos autores, y se toman los valores de impuesto sugeridos, actualizados a dólares de 2011.

Los resultados para estas dos propuestas, considerando una elasticidad precio de la demanda por combustible de -0.5^{30} , se presentan en el cuadro 21.

Cuadro n°21: Evaluación Reformas Impuesto Especifico Combustibles Uso Vehicular

Efectivo 2011

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

Propuesta 1

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

Propuesta 2

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

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

La primera reforma implicaría una mayor recaudación por 1.257 millones de US, con lo que se alcanzaría una recaudación total de 3.316 millones de US. En cuanto a la segunda reforma, esta implica una mayor recaudación por 1.682 millones de US, lo que equivale a un incremento del 82% en la recaudación proveniente de este tributo, alcanzando un total de 3.741 millones de US. Esta segunda propuesta, que a grandes rasgos debiese ser capaz de internalizar los costos que le imponen los consumidores de combustible a la sociedad, llevaría además al impuesto a niveles comparables al promedio de la OECD, pero bastante superiores al de algunos países miembros como EE.UU, Nueva Zelanda, Australia y México³¹. Dado los aumentos considerables en los precios de combustibles que su aplicación generaría, esta reforma debería aplicarse gradualmente e ir acompañada de una reducción de otros impuestos.

³⁰ Valor considerado como estándar por Parry y Strand 2011

³¹ De hecho México subsidia a los combustibles.

9. Incentivos tributarios a las donaciones

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

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

9.1 Propuesta de incentivos tributarios a las donaciones

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

9.2 Impuesto de herencia y transferencias

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

9.2.1 Impuesto al gasto

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

9.2.2 Impuesto al ingreso

En un impuesto con base ingreso, las herencias y transferencias son stocks que ya tributaron al constituir ingresos del donante. Por lo tanto, si el donatario estuviera afecto esto constituiría una doble tributación. No obstante lo anterior, se argumenta que en muchos casos una fracción de la herencia o transferencia no ha estado sujeta al pago de impuesto, ya que el donante ha diferido el pago haciendo uso de los mecanismos de ahorro disponibles para las sociedades. En estos casos,

se propone que el donatario pague el impuesto de acuerdo a su tasa marginal sobre la anualidad de ingreso equivalente al stock heredado o transferido.

10. Comentarios finales

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

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

Sin duda, diseñar un impuesto al gasto es un cambio estructural al sistema tributario que plantea serios desafíos de implementación. Por esto hemos evaluado alternativas más simples que también permitan mejoras en cuanto a la eficiencia del sistema tributario. Estas contemplan mantener una base ingreso pero ampliando los incentivos al ahorro. Los efectos serían del orden de US\$ 330 a US\$ 460 millones de menor recaudación.

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

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

Referencias

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

CEPAL, (2012) "La Medición de los Ingresos en la Encuesta Casen 2011-R2". Documento Preliminar.

Debrott, D. (2006) "Economía del control del tabaco en los países del Mercosur y Estados asociados: Chile". Organización Panamericana de la Salud.

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

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

Graetz, M. (1979) "Implementing a Progressive Consumption Tax". Harvard Law Review, vol 92, n°8 1575-1661.

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

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

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

OECD (2012) "Consumption Tax Trends"

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

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

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

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

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

Apéndice

Efectos sobre Recaudación de las Distintas Propuestas Tributarias

Área de propuesta	Propuesta específica	Versiones de la Propuesta	Estimación de impacto fiscal (millones de US\$) versus Año Estructural	Nota
Impuesto a la Renta (Empresas y Personas simultáneamente)	Reemplazar impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario por un impuesto Progresivo al Gasto. Además de establecer que el impuesto de Primera Categoría se pague sólo sobre las utilidades retiradas.	A: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	883	ver cuadro n° 7 y 4
		B: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	-1009	
		C: Identico a A, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-1194	
		D: Identico a B, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-2408	
	Identica al propuesta anterior pero considerando un nivel de evasión similar al existente hoy en Chile.	AA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	-2590	ver cuadro n° 7- B y 4
		BB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	-4211	
		CC: Identico a AA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-3805	
		DD: Identico a BB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-4721	
	Impuesto Híbrido: empresas mantienen el pago del Impuesto de Primera Categoría a una tasa del 20% sobre las utilidades devengadas, tal como en la actualidad, pero las personas naturales tributan bajo un esquema de impuesto progresivo al gasto. <u>También considerando un nivel de evasión similar al existente hoy en Chile.</u>	AAA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	3772	ver cuadro n° 7- C y 4
		BBB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	2151	
		CCC: Identico a AAA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	2557	
		DDD: Identico a BBB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	1641	
Identica al propuesta anterior pero con una estructura de tasas al gasto inframarginales menor, para así mantener la recaudación relativamente constante.	AAA: 8 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 40%. Tasa máxima a partir de 4 millones de gasto.	1457	ver cuadro n° 7- D y 4-E	
	BBB: 6 tramos de impuesto al gasto con tasas progresivas entre 0 y 50%. Tasa máxima a partir de 5 millones de gasto.	127		
	CCC: Identico a AAA, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	702		
	DDD: Identico a BBB, pero permitiendo la rebaja de hasta \$ 250.000 mensual por familia por gastos en salud y educación.	-557		
Impuesto Segunda Categoría y Global Complementario	Introducir beneficios al ahorro que acercan el sistema actual a un impuesto al gasto.	Eliminar límites a mecanismos como el APV.	-330	ver cuadro n° 8
		Exención al retorno normal del ahorro personal.	-9	ver cuadro n° 9
		Permitir a toda persona natural percibir sus ingresos a través de una sociedad.	-458	ver cuadro n° 10
Primera Categoría	Sustitución del impuesto a la renta presunta y de los regímenes especiales del artículo 14 (bis, ter y quater) por una exención del impuesto de primera categoría a las utilidades reinvertidas para todas las empresas, por hasta las utilidades atribuibles a las primeras 10.000 UF de ventas anuales.	-582	ver cuadro n° 13	
Impuesto a la Renta (Empresas y Personas simultáneamente)	Migrar del sistema actual en base devengada para la empresa y percibida o retirada para la persona natural a un sistema doblemente devengado. Reemplazar tanto renta presunta como los regímenes simplificados 14 bis y 14 quáter por 14 ter.	Manteniendo las tasas y los tramos vigentes (pero modificados por la ley 20.630) del impuesto global complementario.	4771	ver cuadro n° 15-A y 15-B
		Incrementando la tasa del impuesto de primera categoría a un 25% y rebajando, a partir de las tasas planteadas en (a), los últimos dos tramos del impuesto global complementario a un 35%.	4408	
Impuestos Específicos e I.L.A	Modificar el impuesto a los alcoholes de una tasa ad valorem a un impuesto unitario.	A: Un cobro de US 2,41 por litro de alcohol puro contenido, lo que mantendría la recaudación.	0	ver cuadro n°18
		B: Un cobro de US 5,00 por litro de alcohol puro contenido, lo que pretende disminuir el consumo entre un 25% y un 30%.	623	
	Aumento de 20% en el impuesto al tabaco.	183-249	ver cuadro n° 19, intervalo depende de la elasticidad considerada	
Aumentar el impuesto al combustibles de uso vehicular y eliminar el reintegro a los transportistas de carga	Igualar el impuesto de la bencina y el diesel en US 0,473 por litro.	1257	ver cuadro n° 21	
	Aumentar el impuesto de la bencina y el diesel a US 0,6926 y US 0,6159 por litro, respectivamente.	1682		
Contribuciones Bienes Raíces	Aumentar la tasa máxima a 1,5%, tanto de las propiedades agrícolas como de las rurales.	377		
Aranceles Aduaneros	Eliminación completa y unilateral de los aranceles vigentes.	470-630	intervalo depende del horizonte de tiempo relevante, por la entrada en vigencia de tratados bilaterales	

Anexo

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

Sin necesidad de entrar en los detalles de los ajustes de CEPAL, contenidos en el ya mencionado documento, una rápida comparación entre los ingresos reportados en CASEN 2011 sin ajustar; CASEN 2011 con ajustes por “falta de respuesta”; CASEN 2011 corregida por subdeclaración; y datos de Cuentas Nacionales, en base 2008 llevados a los conceptos de la CASEN; da una idea bastante clara de los órdenes de magnitud de las diferencias en los ingresos de los hogares reportados. El cuadro A resume estas diferencias.

Cuadro A: Ingreso Total de los Hogares según niveles de ajuste y fuente

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

Fuente: CEPAL

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

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

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

- i. *Las personas que se declaran ocupadas, en una categoría distinta a la de trabajador familiar no remunerado, y que no reportan el ingreso como asalariado o autoempleado proveniente de su ocupación principal.*

- ii. *Las personas que declaran recibir pensión de vejez o renta vitalicia y que no reportan el ingreso por esos conceptos.*

- iii. *Los hogares que ocupan una vivienda en condición de propietarios de la misma y que no reportan un valor por concepto de arriendo imputado.*

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

- i. Bonos Chile Solidario (y22)
- ii. Subsidio de agua potable (y24)
- iii. Subsidio al empleo joven (y25b)
- iv. Subsidio de cesantía (y20)
- v. Asignación social (y23)

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

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

- i. *que la subdeclaración de ingresos en la encuesta se asocia más al tipo de ingreso que a la magnitud del mismo;*

- ii. *que el monto no declarado de cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia entre aquel que consigna la encuesta y la estimación correspondiente basada en las cuentas nacionales; y,*

- iii. *que la subdeclaración del ingreso sigue, en general, un patrón de elasticidad ingreso unitario, donde la única excepción a este respecto la constituyen los ingresos de la propiedad en efectivo³².*

Adicionalmente para la comparación con Cuentas Nacionales se anualizan los datos de la encuesta, tomando en cuenta la relación entre el promedio anual del IPC y la cifra de noviembre que es precisamente cuando se aplica la mayor parte de la encuesta. Como la cobertura poblacional de Cuentas Nacionales difiera de la encuesta³³, los ajustes mencionados se realizan a nivel de los ingresos globales en términos per cápita.

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

Otros ajustes adicionales que realizó CEPAL tienen más que ver con cuestiones que afectan a la comparabilidad de las variaciones que estos ingresos y gastos exhiben en el tiempo y no solo con la disparidad en el nivel que ya se comento. La razón de aquello normalmente se asocia a los

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

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

cambios implementados en la construcción de las cuentas nacionales tanto metodológico como de fuentes de información³⁴

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

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