

## UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA EL CRECIMIENTO

**Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara\***

En este trabajo se propone una reforma tributaria que promueva el crecimiento. La idea es que las reformas sugeridas se traduzcan en un aumento del ahorro, un mejoramiento en la eficiencia de la economía, una simplificación en el sistema tributario y una reducción de la evasión.

En términos generales, la propuesta se concentra en una reducción en el impuesto a la renta tanto de personas como de empresas y en una disminución de los aranceles a la importación.

En términos más específicos, se plantea disminuir significativamente la tasa marginal de impuesto a las rentas personales a 20% e igualarla con la tasa de las utilidades repartidas de las empresas, bajar la tasa a las utilidades reinvertidas a 5%, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis, eliminar el impuesto de herencias, mantener el IVA en

---

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro de Estudios Públicos. Asesor y director de empresas. Autor de diversos artículos sobre temas tributarios.

RODRIGO VERGARA MONTES. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Ex Economista Jefe del Banco Central.

\* Este trabajo fue publicado originalmente en *Documento de Trabajo* N° 269 (junio 1997) del Centro de Estudios Públicos.

Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Cauas y Juan Andrés Fontaine, así como la eficiente ayuda de investigación de Anita Rojas y Jorge Fallas. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

18%, bajar los aranceles a 7%, reducir el reintegro a las exportaciones menores a 3% parejo y eliminar los impuestos especiales a las bebidas no alcohólicas, a los suntuarios y a los automóviles de lujo. Todas estas reformas se harían en forma gradual en un período máximo de seis años.

Con las reformas propuestas, la carga tributaria global caería de 17,8% del PIB en la actualidad a 17,1% en el período 2000-2003, y de ahí empezaría a subir hasta llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, último año de la proyección de esta proposición. La recaudación tributaria crecería en promedio 6,6 por año.

Se analiza también el tema de la equidad y se concluye que el impuesto a la renta vigente es mucho menos progresivo de lo que aparenta. Así, la reforma propuesta, que contiene un impuesto a la renta menos progresivo, no significa una despreocupación por los problemas de distribución del ingreso. En el trabajo se sugiere que es más eficiente abordar el tema redistributivo por el lado del gasto público que por el lado de los impuestos.

## I. Introducción

**E**l gobierno ha señalado en reiteradas ocasiones que cree necesario modificar el sistema tributario chileno. En un principio las autoridades económicas quisieron debatir públicamente este tema en 1997, pero luego postergaron la discusión por razones aparentemente políticas.

Sin embargo, el tema a vuelto a la actualidad con los anuncios que se refieren a una baja en los aranceles. Con el objeto de aportar más alternativas a la discusión pública, este artículo propone una reforma tributaria que impulse el crecimiento. En particular, la idea es que las reformas propuestas signifiquen un aumento del ahorro, un mejoramiento en la eficiencia de la economía, una simplificación en el sistema tributario y una reducción de la evasión.

La reforma que planteamos es una reforma posible y aplicable sin revolucionar la mentalidad tributaria chilena. Por cierto, se podría diseñar un sistema tributario académicamente más perfecto o novedoso, pero la opción que aquí se toma es presentar alternativas prácticas que sean útiles para la discusión pública actual.

La carga tributaria en la actualidad en Chile llega al 17,8% del PIB<sup>1</sup>. La mayor parte de la recaudación, alrededor del 50%, proviene del impuesto

---

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, 1997.

al valor agregado (IVA). A pesar de esto, las tasas marginales de impuesto a la renta personal son extraordinariamente altas y llegan al 45%, con alrededor de \$ 2.800.000 de renta. Estas tasas tienen efectos nocivos sobre la asignación de recursos, el esfuerzo, la iniciativa, el ahorro de los sectores eventualmente afectados por dichas tasas y sobre la recaudación propiamente tal. Por otro lado, los aranceles a la importación tienen una tasa general relativamente elevada (11%), la cual distorsiona la asignación de recursos. Esto se tiende a agravar en la medida en que los distintos acuerdos comerciales terminan con una estructura diferenciada de tarifas que produce aún mayores distorsiones mediante una desviación del comercio. También hay una serie de impuestos específicos a los bienes, algunos de ellos destinados a corregir externalidades (combustibles, tabaco) y otros cuya lógica económica es más difícil de entender. Por último existen algunos incentivos tributarios, que es necesario revisar para ver si están o no cumpliendo su objetivo.

En términos gruesos, en este artículo se propone mantener el IVA en 18%, reducir significativamente la tasa marginal del impuesto a la renta de las personas (a 20%)<sup>2</sup> e igualarla con el de las utilidades retiradas de las empresas, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, bajar a 5% el impuesto a las utilidades reinvertidas, eliminar el impuesto a los suntuarios, a los vehículos de lujo, a las bebidas no alcohólicas y a las herencias, bajar la tasa general de aranceles a 7% y reducir a 3% parejo el reintegro a las exportaciones menores. Por cierto, todas estas reformas se harían gradualmente en un período de varios años para reducir el impacto sobre la carga tributaria total. El período de proyección de los efectos en la recaudación de estas reformas llega hasta el año 2005.

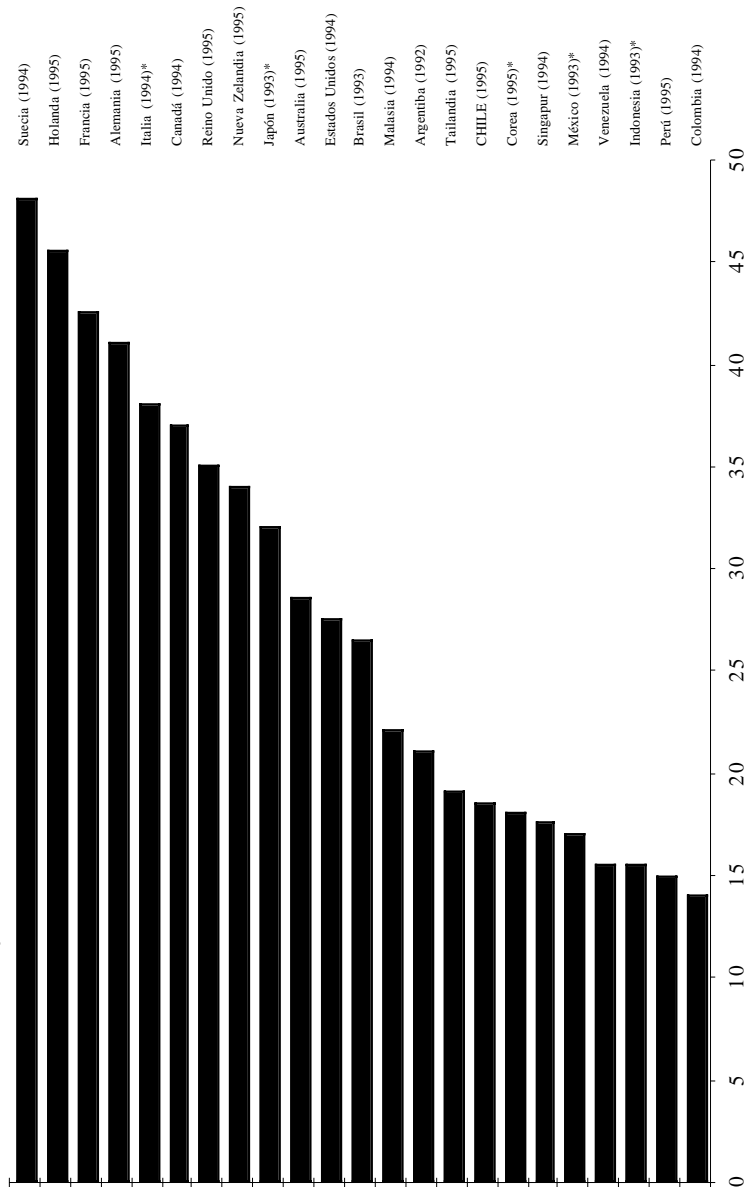
Estas reformas cobran sentido sólo si se aplican en forma conjunta, como parte de una reformulación global del sistema tributario consistente con los objetivos anunciados previamente.

El Gráfico N° 1 presenta la carga tributaria para un grupo seleccionado de países. En comparación con la países desarrollados, se observa que la carga tributaria en nuestro país es relativamente baja. Sin embargo, en comparación con un grupo de países de desarrollo similar, Chile se encuentra en el rango medio-alto de carga tributaria. En particular, en relación con países de América Latina, nuestro país tiene una de las cargas tributarias más altas, aunque en ningún caso desproporcionada.

---

<sup>2</sup> Una propuesta de reforma a los impuestos personales en la misma línea se encuentra en Fontaine (1994).

GRÁFICO N° 1: CARGA TRIBUTARIA PARA UN GRUPO DE PAÍSES  
(Porcentaje del PIB)



La carga tributaria incluye contribuciones de la seguridad social.

\* No incluye gobiernos locales.

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, FMI.

Considerando lo anterior, la reforma propuesta en este trabajo se orienta básicamente a un cambio en la estructura de los impuestos con sólo una leve reducción de la carga tributaria total. En concreto, esta carga caería de 17,8% del PIB en 1996 a 17,4% en el año 2005, el último año de proyección de este estudio, y llegaría a un mínimo de 17,1% al interior de dicho período. Por otro lado, la recaudación tributaria crecería en promedio 6,6% anual durante el período de la proyección.

El artículo se organiza de la siguiente forma: luego de esta introducción, en la sección que sigue se hacen algunas consideraciones conceptuales en relación a cómo debe estructurarse un sistema tributario óptimo. Especial relevancia tiene en esta discusión el tema sobre la supuesta progresividad que deben o no tener los impuestos. Aquí la pregunta no sólo es conceptual sino que también práctica. En efecto, no sólo cabe preguntarse cuán progresivos deben ser los tributos, sino también si la progresividad teórica va a ser capaz de lograrse en la práctica.

En la sección III se hace un análisis de cuánto pagan los chilenos en impuestos. Para ello se separa a la población en quintiles de renta, se estima la estructura de su consumo a través de encuestas disponibles y se calculan los impuestos que pagan. Se observa que la mayor parte de la carga tributaria recae sobre el quintil de mayores ingresos, por lo que se subdivide dicho quintil en cinco tramos de renta, comprobándose que en dicho nivel hay una alta progresividad de los impuestos.

En la sección IV se entrega la propuesta concreta de reforma tributaria y se hace una detallada estimación de los efectos de dicha propuesta en la recaudación.

Finalmente, la sección V contiene las conclusiones.

## **II. Características de un sistema tributario óptimo**

### **II.1. Algunos antecedentes teóricos**

En términos globales se puede plantear el tema tributario como la búsqueda de un conjunto de impuestos que distorsionen en la menor forma posible la asignación de recursos de la economía para un nivel de gasto público dado. Así, en general la literatura teórica aborda el problema maximizando la función de bienestar de algún agente representativo dado un nivel de recaudación<sup>3</sup>. Por cierto, la pregunta en relación al nivel de recaudación óptima, o tamaño óptimo del Estado, también es interesante y está

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Mirrlees (1971) y Stiglitz (1987) para el caso de tributación óptima al ingreso, y Auerbach (1987) para la tributación óptima a los bienes.

relacionado con la eficiencia del sistema tributario, pero su contenido, en muchos casos valórico, hace difícil integrarlo de una manera objetiva al problema de la tributación óptima.

Hay cierta literatura que ha puesto también énfasis en los aspectos redistributivos del sistema tributario. Para esta literatura la redistribución del ingreso no sólo se produciría a través del gasto público, el que se financia a través de la recaudación de impuestos, sino que un objetivo del sistema tributario en sí mismo sería redistribuir. De este modo, el diseño del sistema tributario debe considerar este objetivo. En casi la totalidad de los países del mundo el sistema tributario es progresivo, esto es, los más ricos pagan proporcionalmente más. Sin embargo, la pregunta es hasta qué punto se debe *empujar* este argumento, ya que es bien sabido que en la medida en que las tasa marginales aumentan, las distorsiones también lo hacen, al igual que la evasión.

Por lo anterior ha habido una tendencia en los últimos años a separar, al menos parcialmente, el tema tributario del tema de redistribución. Actualmente se sostiene que el objetivo del sistema tributario debiera ser obtener la recaudación deseada al menor costo de eficiencia posible. La redistribución, por su parte, debiera lograrse a través del gasto público (con los programas de educación, salud, seguridad social, etc.). La razón es que el uso del sistema tributario para redistribuir puede ser tremendamente ineficiente.

Respecto de este último punto, algunos autores han mostrado que la tributación no ha producido mejoras significativas en la distribución del ingreso en países de América Latina a pesar de tener estructuras de impuestos aparentemente progresivas<sup>4</sup>. En el Cuadro N° 1 queda en evidencia lo anterior.

CUADRO N° 1: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN. AMÉRICA LATINA, DÉCADA DE 1960

País	Antes de impuestos	Después de impuestos
<u>Porcentaje del ingreso del 50% más pobre</u>		
Colombia	13,5	13,9
México	19,0	20,6
Argentina	23,4	23,9
<u>Porcentaje del ingreso del 20% más pobre</u>		
México	5,8	6,1
Argentina	7,0	7,7

Fuente: Tanzi (1996), Tabla N° 1.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Tanzi (1996).

En vista de la discusión anterior se estima que una reforma tributaria en Chile debe tener como horizonte la eficiencia y, por ende, el fortalecimiento del crecimiento económico. Esto no significa en absoluto descuidar los temas de pobreza y distribución del ingreso. Solamente significa reconocer que para el objetivo de redistribución del ingreso el instrumento tributario no es el apropiado. La focalización del gasto público en áreas que fomenten la movilidad social en combinación con el crecimiento acelerado son los instrumentos más adecuados para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingresos.

## II.2. Objetivos específicos de una reforma tributaria en Chile

Por lo anterior, el objetivo de una reforma tributaria en Chile hoy debe ser fomentar el crecimiento. Para ello debe tener los siguientes objetivos más específicos, especialmente relevantes para el caso chileno: a) promover el ahorro, b) ser simple, c) evitar distorsiones innecesarias y d) desincentivar la evasión.

- a) *Ahorro.* Durante los años 90 la tasa de ahorro en Chile se ha estancado<sup>5</sup>. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro N° 2, ésta llegó a 23,7% en 1989, cifra superior a la lograda en 1996, que se espera que se mantenga en 1997. Si bien esta tasa de ahorro es alta en comparación con la del resto de los países latinoamericanos, es todavía baja en comparación con la de los países asiáticos (Cuadro N° 3). Preocupa este estancamiento en cuanto es razonable pensar que para mantener o superar las actuales tasas de crecimiento será necesario aumentar la inversión. Si, en este contexto, el ahorro sigue estancado, se expandiría el déficit en cuenta corriente, lo que puede no ser sostenible en el mediano plazo. Luego, la reforma tributaria debiera tener como uno de sus pilares básicos el incremento del ahorro.
- b) *Simplicidad y honestidad.* La simplicidad es un objetivo del sistema tributario en cuanto va de la mano de la eficiencia. Por cierto, éste es un problema empírico y no teórico. Teóricamente se pueden diseñar sistemas muy complejos que sean óptimos, pero se sabe por la experiencia práctica que este tipo de esquemas no funciona. No sólo terminan siendo sistemas altamente distorsionados con efectos nocivos sobre el crecimiento, sino además promueven la evasión, hacen difícil su fiscalización y terminan desprestigiándose. Luego, se esti-

---

<sup>5</sup> Ahorro nacional bruto medido a precios corrientes.

ma deseable que la reforma tributaria en Chile promueva un sistema tributario de pocos impuestos eficientes y con el menor número de excepciones posible. Se trata, en el fondo, de tener un sistema honesto y transparente donde los contribuyentes paguen los impuestos que la ley determine, sin elementos que creen una suerte de pirotecnia tributaria en la cual aparentemente se pagan impuestos muy altos pero que en la práctica se evitan.

- c) *Eficiencia o eliminación de las distorsiones.* Durante las décadas de los años setenta y ochenta se promulgaron distintas reformas tributarias que avanzaron mucho en la derogación de impuestos que creaban fuertes distorsiones, las cuales perjudicaban la eficiencia y, por ende, el crecimiento económico de Chile. Sin embargo, nuestro sistema tributario continúa generando ineficiencias, que es oportuno reducir.
- d) *Reducción en la evasión.* Según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca del 25%, es decir unos US\$ 3.000 millones<sup>6</sup>. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta de una fiscalización más adecuada<sup>7</sup>. Sin embargo, se debe reconocer que un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Este elemento debe considerarse asimismo al diseñar un sistema tributario.

CUADRO N° 2: CHILE: AHORRO NACIONAL BRUTO  
(% del PIB)

1986	11,5
1987	17,3
1988	22,3
1989	23,7
1990	24,2
1991	24,1
1992	24,8
1993	23,9
1994	25,4
1995	27,6
1996	23,3

*Fuente:* Banco Central de Chile.

<sup>6</sup> Serra y Toro (1994) estiman, por ejemplo, la evasión del IVA en alrededor de un tercio de la recaudación neta, es decir, un cuarto de la recaudación potencial.

<sup>7</sup> Por cierto, no se puede pretender llevar la evasión a cero, porque los costos superarían a los beneficios. Así, hay un grado de fiscalización óptima, lo que significa que también hay un grado de evasión óptima (ver Tanzi y Shome [1993]).



CUADRO N° 3: AHORRO NACIONAL BRUTO COMO PORCENTAJE DEL PIB PARA UN GRUPO DE PAÍSES

Año	Corea	Singapur	Tailandia	Malasia	Indonesia
1980	23,6	27,3	18,7	29,3	25,0
1981	21,3	33,0	17,4	25,0	29,2
1982	24,8	39,0	20,6	23,9	22,2
1983	27,3	44,0	16,7	26,2	21,3
1984	27,4	45,7	19,4	28,6	24,0
1985	27,3	42,2	19,6	25,6	25,7
1986	32,2	40,1	22,3	25,6	24,0
1987	36,2	38,3	22,8	31,7	28,4
1988	37,3	41,8	22,9	31,5	28,5
1989	34,4	41,5	31,2	30,1	34,0
1990	37,8	40,1	31,7	30,3	33,2
1991	41,3	44,5	33,7	26,8	31,7
1992	35,3	46,9	33,7	30,6	33,6
1993	36,3	42,2	35,1	30,7	31,8
1994	34,7	49,6	35,3	32,3	30,8
1995	34,8	50,8	34,7	N.D.	30,1

*Fuente:* Larraín y Vergara (1993) y FMI.

### III. El peso de los impuestos

A la hora de analizar el sistema tributario chileno es conveniente empezar por observar el impacto que los distintos impuestos tienen sobre los ingresos de cada chileno. Para ello, en esta sección se presenta un conjunto de cuadros globales y descriptivos del impacto de los grandes grupos de impuestos vigentes.

#### III.1. El impacto global de los impuestos sobre los chilenos

El Cuadro N° 4 busca estimar cuánto paga cada contribuyente tipo por concepto de IVA, impuesto a la renta, aranceles e impuestos específicos (combustibles, tabacos y bebidas). Para este efecto definimos cinco contribuyentes tipo con distintos niveles de ingreso. El ingreso mensual de cada contribuyente tipo corresponde al ingreso promedio declarado en la Encues-

CUADRO N° 4: DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA POR NIVEL DE INGRESO

	A		B		C		D		E	
	\$ 125.000	1	\$ 165.000	2	\$ 215.000	3	\$ 315.000	4	\$ 1.050.000	5
Contribuyente tipo:										
Ingreso mensual:										
Quintil de ingreso:										
	% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE	
	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos
Pago de impuestos										
Total	17,5	100	17,5	100	17,5	100	17,9	100	21,5	100,0
Renta	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,3	25,0
IVA	12,2	69	12,0	69	11,8	68	11,5	64	9,7	45,0
Aranceles	3,2	19	3,2	19	3,3	19	3,3	18	2,9	13,0
Impuestos específicos	2,1	12	2,3	13	2,4	14	3,1	17	3,6	17,0
Bebidas	0,4	2	0,5	3	0,5	3	0,5	3	0,3	1,5
Tabaco	1,3	7	1,2	7	1,1	6	1,0	6	0,5	2,4
Combustibles	0,5	3	0,6	3	0,9	5	1,6	9	2,2	10,5
Suntuarios	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,5	2,3
Meses que trabaja para pagar impuestos	2		2		2		2		3	

Fuente: Según metodología explicada en Anexo 1.

ta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas (1995)<sup>8</sup> por los perceptores de ingresos de cada quintil<sup>9</sup>.

De esta forma, el contribuyente tipo A percibe mensualmente \$ 125.000. Esta cifra corresponde al ingreso promedio mensual que reciben los miembros ocupados de los 720.000 hogares más pobres. Los contribuyentes tipo B perciben \$ 165.000 mensuales, ingreso promedio de los trabajadores del segundo quintil definido en la Encuesta Suplementaria. Los contribuyentes tipo C y D son representativos de los hogares que forman parte de los quintiles tercero y cuarto. Finalmente, el contribuyente tipo E corresponde al 20% más rico de la población.

Con el objeto de estimar el impacto de cada grupo de impuestos en estos contribuyentes tipo fue necesario conocer sus patrones de consumo. La IV Encuesta de Presupuestos Familiares del INE<sup>10</sup> entrega información sobre la canasta de bienes que consume cada quintil.

En base a los ingresos, al patrón de consumo de cada grupo y a los impuestos con los que están gravados dicha renta y dichos bienes, se estimaron los impuestos que paga cada contribuyente tipo. Los detalles de la metodología utilizada se encuentran en el Anexo 1.

Del Cuadro N° 4 se puede concluir que los chilenos trabajan entre dos y tres meses al año para el gobierno. A nivel global los chilenos pagan en impuestos, en promedio, alrededor del 20% de sus ingresos.

La carga tributaria, esto es, el porcentaje de los ingresos que cada persona paga al fisco, es bastante pareja en torno al 17% para los primeros cuatro quintiles de ingreso. Pero los contribuyentes tipo E, de ingresos promedio de 1.050.000 pesos mensuales, pagan significativamente más impuestos (21,5% de sus ingresos). Básicamente, tal como se aprecia en el mismo cuadro, esta diferencia se debe a la existencia del impuesto a la renta, el cual sólo afecta a este grupo.

Esta observación podría sugerir que el impuesto a la renta es efectivo en cuanto a redistribuir el ingreso. Más adelante se muestra que esto no es así y que este impuesto es muy ineficaz en esta tarea.

---

<sup>8</sup> La encuesta del INE registra los ingresos totales de cada quintil y se ajusta a los ingresos anuales de Cuentas Nacionales que calcula el Banco Central de Chile. Tomando el número de perceptores de ingresos que pertenecen a cada quintil, es posible calcular el ingreso promedio por perceptor de ingreso por quintil. Ese ingreso promedio fue el que empleamos para estimar el impacto de los impuestos.

<sup>9</sup> Un quintil corresponde al 20% de los hogares chilenos (720.000 hogares). Que un hogar pertenezca al primer quintil quiere decir que está dentro del 20% más pobre. Si pertenece al segundo quintil, forma parte del grupo de 20% de los hogares inmediatamente menos pobres que los del primer quintil. Los hogares del quinto quintil corresponden al 20% más rico de la población.

<sup>10</sup> Efectuada entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

También es posible notar que el 20% de los hogares de mayores ingresos pagan, proporcionalmente a su ingreso, algo menos por concepto de IVA que el restante 80% de los hogares. Esto se explica en parte porque el modelo supone que sólo este grupo ahorra un porcentaje de su ingreso y porque la ley del IVA contempla una serie de bienes y servicios que se encuentran exentos de este impuesto, tales como:

- Educación
- Servicios de Fonasa
- Transporte público
- Espectáculos artísticos
- Gastos financieros
- Seguros
- Arriendo de inmuebles
- Servicios postales

Muchos de esos bienes y servicios son relativamente más demandados por los grupos de mayores ingresos (ver Anexo 1, Cuadro A.1). Es importante tener presente que estas exenciones significan una menor recaudación del IVA de aproximadamente 1.500 millones de dólares anuales, de acuerdo con las estimaciones de nuestro modelo (ver Anexo 1, Cuadro A.2). No obstante, también es cierto que en la mayor parte de los países del mundo estos bienes están exentos de IVA<sup>11</sup>.

También se observa en las estimaciones del Cuadro N° 4 que los sectores de menores ingresos consumen en tabaco una proporción relativamente mayor de su ingreso disponible que los sectores de ingreso alto, por lo cual dicho rubro representa un porcentaje mayor que en los ingresos altos del monto total de impuestos que deben pagar. Lo mismo ocurre para los sectores medios y medios bajos en el caso de las bebidas alcohólicas y no alcohólicas.

### III.2. Distribución de la recaudación total por quintil de ingreso

El Cuadro N° 5 nos muestra una estimación de la participación porcentual de cada quintil de ingreso en la recaudación tributaria total.

Nuestra estimación es que el 60% de la recaudación es aportado por los hogares que pertenecen al quinto quintil, esto por el 20% de hogares con mayores ingresos. El 60% de los hogares que perciben menores ingresos contribuyen con 24% de la recaudación total.

---

<sup>11</sup> No es el propósito de este artículo argumentar el porqué de estas exenciones. Para una discusión tanto conceptual como de experiencia de distintos países sobre este tema, ver A. Tait (1988).

CUADRO N° 5: DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA TOTAL POR TIPO DE IMPUESTO SEGÚN NIVEL DE INGRESO (Porcentajes)

	Quintil					Total
	1	2	3	4	5	
<i>Distribución de ingreso</i>	5,2	9,1	12,6	18,2	54,9	100,0
<i>Impuestos</i>	4,6	8,1	11,1	16,4	59,7	100,0
Renta	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
IVA	5,9	10,3	14,0	19,6	50,2	100,0
Aranceles	5,5	9,7	13,5	19,6	51,8	100,0
Impuestos específicos	3,5	6,5	9,6	18,0	62,3	100,0
Bebidas	5,1	11,5	15,9	22,8	44,7	100,0
Tabaco	8,6	14,2	17,0	24,2	36,0	100,0
Combustibles	1,4	3,0	6,4	16,9	72,3	100,0
Suntuarios	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0

*Fuente:* INE y según metodología explicada en Anexo 1.

El Cuadro N° 5 nos obliga a analizar con mayor detalle el impacto de los impuestos sobre los hogares del quinto quintil, ya que es este quintil el que precisamente soporta la mayor parte de la carga tributaria.

### III.3. Impacto de los impuestos sobre los principales contribuyentes

El Cuadro N° 6 busca ilustrar el efecto de los distintos impuestos en diferentes contribuyentes que pertenecen al quinto quintil<sup>12</sup>, quienes, en definitiva, son los que aportan la mayor parte de la recaudación tributaria global.

Observando este cuadro (N° 6) se concluye que al interior de este grupo de contribuyentes la carga tributaria es bastante más alta para aquellos que tienen los mayores ingresos. En efecto, un contribuyente con un ingreso de 4.000.000 de pesos mensuales llega a pagar el 37% al Fisco, mientras que uno que percibe 500.000 pesos sólo le destina el 20%<sup>13</sup>. Así, entonces, si previamente, al separar la fuerza de trabajo en quintiles, no se observaba gran progresividad, al hacer un detalle más fino al interior del quinto quintil, se aprecia que la progresividad es muy fuerte en los ingresos más altos.

<sup>12</sup> Esto es, al 20% de hogares de mayores ingresos.

<sup>13</sup> El ingreso promedio del noveno decil es de \$ 520.000, por lo que un perceptor con ingresos por \$ 500.000 está en la parte baja del quinto quintil.

CUADRO N° 6: CARGA TRIBUTARIA DE LOS PRINCIPALES CONTRIBUYENTES

Contribuyente tipo	A		B		C		D		E	
	\$ 500.000,00	\$ 1.000.000,00	\$ 2.000.000,00	\$ 3.000.000,00	\$ 4.000.000,00					
Ingreso mensual										
Pago de impuestos	% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE		% SOBRE	
	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos	Ingreso	Impuestos
Total	20,0	100,0	21,7	100,0	26,4	100,0	32,7	100,0	36,9	100,0
Renta	2,2	11,1	5,1	23,6	11,5	43,7	19,8	60,4	26,1	70,7
IVA	11,7	58,4	10,7	49,4	9,4	35,7	8,0	24,5	6,5	17,5
Aranceles	3,2	16,2	3,0	13,7	2,6	9,8	2,2	6,7	1,7	4,7
Impuestos específicos	2,8	14,3	2,9	13,3	2,8	10,7	2,7	8,4	2,6	7,1
Bebidas	0,2	1,1	0,2	0,9	0,2	0,7	0,2	0,5	0,1	0,3
Tabaco	0,4	2,2	0,4	1,9	0,4	1,4	0,3	0,9	0,3	0,7
Combustibles	2,2	10,9	2,0	9,3	1,8	6,7	1,5	4,7	1,2	3,4
Suntuarios	0,0	0,0	0,3	1,2	0,5	1,9	0,8	2,3	1,0	2,7
Meses que trabaja para pagar impuestos	2,4		2,6		3,2		3,9		4,4	

Fuente: Según metodología explicada en el Anexo 1.

Queda claro que el peso de los impuestos sobre estos contribuyentes es bastante alto. De ahí que es posible concluir que se traduce en un efecto negativo sobre el esfuerzo de los individuos que pertenecen a este quintil, sobre su capacidad creadora y su esfuerzo de ahorro. Tal como se aprecia en dicho cuadro, el impuesto a la renta es el principal causante de la mayor carga tributaria que soportan estos contribuyentes.

Por cierto, al observar las cifras de este cuadro, se podría argumentar que los impuestos en Chile contribuyen a redistribuir ingresos, pero no es así. La verdad es que sólo 9.600 personas declaran percibir rentas que superan los 2.800.000 pesos mensuales brutos, que equivalen a 2.300.000 líquidos y que están afectas, por tanto, a la tasa máxima de impuestos personales<sup>14</sup>. Esa cifra hace dudar seriamente de la eficacia de estos impuestos para redistribuir ingresos (ver Cuadro N° 7).

Esto no es sorprendente. Enfrentados a impuestos progresivos altos como los impuestos a la renta chilenos, las personas adaptan su conducta para, a través de resquicios legales o de evasión, pagar menos impuestos que lo que espera el legislador. El propio legislador colabora involuntariamente en este proceso porque se ve obligado, ante la magnitud de las tasas marginales, a crear múltiples exenciones y franquicias, las cuales terminan erosionando la recaudación y reduciendo la posibilidad de efectuar una redistribución efectiva.

Los más ricos pueden contar con mejores asesores tributarios para aprovechar las posibilidades que cualquier sistema tributario con este nivel de tasas marginales de impuestos ofrece y operar, por ejemplo, a través de sociedades que les permiten postergar y eventualmente reducir su carga tributaria.

En la realidad son esencialmente los profesionales dependientes quienes pagan las tasas máximas de impuestos personales (45%). La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. Aquellos que están en proceso de surgir son los que pagan tasas de 45% y no los que ya son ricos y que se las ingenian para, al menos parcialmente y sin recurrir a ilegalidades, evitar estas altas tasas. Aquí nuestro sistema tributario es particularmente poco equitativo.

Esos mismos profesionales son los recursos humanos más capacitados y creativos del país, a partir de los cuales debieran surgir nuevos empresarios que impulsen el desarrollo. Por otra parte, ellos han sido y son

---

<sup>14</sup> Segunda Categoría y Global Complementario. La estimación se basa en datos del SII para 1994. A partir de esa cifra se hacen estimaciones para los años siguientes, tal como se detalla en B. Fontaine y R. Vergara, *Documento de Trabajo* N° 269, Anexo 3.

un ingrediente importante del desarrollo que ha experimentado Chile en las últimas décadas. Las empresas de Latinoamérica avanzarían mucho si contarán con esos ejecutivos.

La existencia de impuestos personales mucho más altos en Chile que en el resto del continente podría potenciar una fuga de cerebros, no sólo a nivel de altos ejecutivos sino que también de los profesionales medios que forman el esqueleto de nuestras empresas. Hasta ahora nuestro apego a la cordillera ha frenado este proceso, pero nadie puede dudar que la cultura chilena se está volviendo más abierta e internacional. Tarde o temprano nuestros profesionales se esparcirán por el continente si sus expectativas de remuneración netas de impuestos son mucho más altas en el exterior<sup>15</sup>.

CUADRO N° 7: NÚMERO DE CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS PERSONALES POR TRAMOS DE RENTA

Ingreso mensual* (Pesos de dic. 96)	1994 Cifras SII	1997 Estimaciones
0 – 232.280	3.490.335	3.280.000
232.280 – 696.840	622.968	980.000
696.840 – 1.161.400	120.419	175.000
1.161.400 – 1.625.960	49.939	65.000
1.625.960 – 2.090.520	23.788	31.000
2.090.520 – 2.787.360	12.770	22.000
2.787.360 ó más	9.651	13.000
Total contribuyentes	4.329.870	4.566.000

\* Corresponde a los tramos vigentes a diciembre de 1996, actualizados con el valor de la UTM de ese mes (\$ 23.228).

*Fuente:* Subdirección de Estudios del SII y proyecciones propias según Cuadros A.9 y A.10 del Anexo 3.

Alguien podría argumentar que la alta progresividad afecta a pocos individuos, por lo que el sistema modera, “en la práctica”, buena parte de las pérdidas de recursos que genera. Esta afirmación merece varias calificaciones: en primer lugar, para reducir las distorsiones, un sistema tributario debe ser honesto y no promover la evasión. En segundo lugar, esta práctica constituye, como ya mencionamos, una importante inequidad que favorece

<sup>15</sup> Véase Bernardo Fontaine, “La hora de reformar los impuestos personales”, *Punto de Referencia* N° 12 (abril 1993), Centro de Estudios Públicos.



sólo a algunos. En tercer lugar, las distorsiones persisten puesto que, precisamente, se pierden importantes recursos en buscar las formas más elegantes de pagar menos impuestos.

En definitiva, los impuestos personales progresivos sólo producen una redistribución ficticia a cambio de constituir una traba al desarrollo del esfuerzo, la creatividad y la capacidad de ahorro de los sectores más dinámicos.

Es necesario aclarar una vez más que con la afirmación anterior no estamos descartando la necesidad de que el Estado procure la superación de la pobreza o la igualdad de oportunidades. Por el contrario, pensamos que precisamente en ese espíritu es necesario un sistema tributario que impulse a los sectores medios y no los atrape con escalas progresivas de impuestos personales que más parecen toboganes que conducen rápidamente a las tasas máximas.

### III.4. Conclusiones

En conclusión, el peso de los impuestos se distribuye en forma bastante pareja para el grueso de la población. Los perceptores de ingresos del 80% de los hogares trabajan algo más de dos meses al año para financiar el gasto fiscal. Sin embargo, el 20% de los hogares de mayores ingresos es sometido a una carga bastante elevada. En particular, dentro de este último grupo la carga tributaria directa alcanza rangos de entre 20% y 37% de los ingresos.

En promedio, el país destina el 17,8% de lo que produce a pagar impuestos. Ese 17,8% es lo que podríamos llamar la carga tributaria “efectiva” en Chile, esto es, el resultado de dividir la recaudación por el PIB. Sin embargo, también hay una carga tributaria “teórica” que considera cuál sería la carga tributaria en Chile si la totalidad de las personas pagaran todos sus impuestos. El SII ha sostenido públicamente que la evasión alcanza al 25% de la recaudación. Corrigiendo la carga tributaria “efectiva” del 18% por las estimaciones de evasión, se concluye que la carga tributaria “teórica” alcanza al 24%. Existe, pues, un amplio campo para disminuir el peso de los impuestos en la medida en que se controle mejor la evasión y sobre todo se establezca un sistema tributario que desincentive la evasión.

El mayor problema del sistema tributario vigente no es tanto el nivel global de impuestos o carga tributaria global, sino que la estructura de impuestos. El Estado obtiene ingresos mediante un conjunto de impuestos que provocan distorsiones en la asignación de recursos, son permeables a la evasión, perjudican el ahorro y frenan el esfuerzo y la creatividad personal. En definitiva, muchos de nuestros impuestos entorpecen el crecimiento económico y la movilidad social, a la vez que no producen los efectos redistributivos para los que fueron diseñados.

#### IV. Una propuesta de reforma tributaria

De acuerdo con los objetivos enunciados en las secciones anteriores, en esta sección se hace una propuesta de reforma tributaria. En primer lugar se describe la propuesta concreta y en segundo lugar se analiza cuál sería el efecto sobre la recaudación tributaria global de dicha propuesta. Se debe destacar nuevamente que la reforma se refiere a distintos impuestos, pero su mérito radica en el conjunto, por lo que no es divisible.

Con fines metodológicos se pueden separar los impuestos en cuatro grupos: a) los que gravan el consumo en términos generales, b) los impuestos indirectos que buscan corregir externalidades, c) los que gravan el comercio exterior y d) los que se aplican a la renta.

En términos muy gruesos se puede decir que en el primer grupo se propone mantener la actual tasa del IVA en 18%. En cuanto a la proliferación de impuestos específicos, se propone eliminar algunos sobre los cuales no hay evidencia de que produzcan externalidades negativas, como el impuesto a los suntuarios, a los automóviles de lujo y a las bebidas no alcohólicas. En el tercer grupo se propone una reducción gradual de la tasa general de aranceles hasta llegar a 7% y una reducción del reintegro a las exportaciones menores. Finalmente, se propone una reforma global del impuesto a la renta en la cual la tasa marginal máxima del impuesto a las rentas personales se iguala con el impuesto a las utilidades retiradas en una tasa de 20% y el impuesto a las utilidades reinvertidas se rebaja a 5%. Junto con esto se eliminan los incentivos tributarios del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta y también se elimina el impuesto a las herencias.

Se debe destacar que se planteó la restricción de mantener la recaudación tributaria en un rango similar a la actual, esto es, entre 17% y 18% del PIB<sup>16</sup>. Y aunque dicha recaudación cae en los años que se incluyen en esta proyección hasta un 17,1% del PIB (contra un 17,8% en 1996), se empieza a recuperar en los años finales de la misma, para llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, año hasta el cual llega esta proyección. Esto se produce en un contexto en el cual la recaudación tributaria crece, en promedio, un 6,6% al año, es decir, en un monto sólo levemente inferior al crecimiento supuesto del PIB y que da un espacio suficiente al Gobierno para seguir incrementando su gasto social.

---

<sup>16</sup> La razón de esta restricción es que, tal como se planteó en la introducción, se estima que aunque la carga tributaria en Chile no es baja, el problema básico del sistema tributario chileno está en la estructura de los impuestos y no en la carga propiamente tal.

Por último, y con el mismo fin anterior, ésta es una reforma tributaria planteada para llevarla a cabo en un plazo de varios años, de manera de converger gradualmente a la propuesta final. Aunque la mayor parte de dichas reformas se completarían en un período de cuatro años, el proceso global finalizaría luego de seis años.

#### IV.1. La propuesta

En el Cuadro N° 8 se resume nuestra propuesta. (Véase la metodología y los supuestos utilizados en el Anexo 2.)

##### *Impuestos al consumo*

- a) IVA: se propone mantener la tasa del IVA en 18%. La restricción presupuestaria global, la eficiencia de este impuesto y la eficacia con que se ha implementado en Chile hacen pensar que una reforma tributaria que promueva el crecimiento debe focalizarse sobre otros impuestos. Por otro lado, si bien se reconoce que, tal como lo demuestra el Cuadro N° 4, este impuesto es regresivo, se reitera que no es un buen instrumento utilizar los impuestos con fines redistributivos. Por último, por ser el IVA un impuesto al consumo, promueve el ahorro, que es uno de los objetivos aquí planteados.

##### *Impuestos específicos*

- b) Impuesto a los bienes suntuarios: se propone su eliminación por cuanto no lo justifican los objetivos de un sistema tributario eficiente. Produce distorsiones, ya que encarece artificialmente bienes que no tienen externalidades. Tampoco es claro que se logre un supuesto objetivo de redistribución de ingreso, ya que lo más probable es que simplemente impida el acceso de la clase media a ciertos bienes.
- c) Impuesto a los vehículos de lujo: por lo anterior, se propone su eliminación gradual en el mismo período que el señalado para los suntuarios.
- d) Impuesto a las bebidas no alcohólicas: se propone su derogación porque no lo justifican los objetivos de un sistema tributario eficiente. Produce distorsiones, ya que encarece artificialmente bienes que no tienen externalidades. En rigor, este impuesto existe en algunos países porque es fácil de fiscalizar (son sólo unas pocas empresas) y

CUADRO N° 8: REFORMAS PROPUESTAS

Impuesto	Situación actual	Reforma	Justificación	Plazo de ejecución
<i>Impuestos al consumo</i>				
Impuesto al valor agregado.	Tasa uniforme del 18%.	Permanece inalterado.	– Provoca pocas distorsiones. – Grava el consumo.	
<i>Impuestos específicos</i>				
Impuestos a los bienes suntuarios.	Sobretasa del 50%.	Se elimina.	Disminuir distorsiones.	1998-2001
Impuesto a las bebidas no alcohólicas.	Sobretasa del 13%.	Se elimina.		1998-2001
Impuesto a la importación de vehículos de lujo.	85% sobre el valor de aduana que exceda de US\$ 10.118.	Se elimina.		1998-2001
<i>Impuestos al comercio exterior</i>				
Aranceles a la importación.	Tasa general del 11%.	Disminuir a 7%.	Disminuir distorsiones.	1997-2000
Reintegro simplificado a los exportadores.	Tres tramos, de 10%, 5% y 3%.	Un solo tramo de 3%.	– Subsidio a las exportaciones injustificado. – Cumplir con acuerdos de la OMC.	1998-2002
<i>Impuestos a la renta</i>				
Primera categoría.	15% por utilidades devengadas.	Distinguir entre utilidades retiradas, y retiradas y reinvertidas. Las primeras se gravan al 20%, las segundas al 5%.	Fomentar el ahorro.	Utilidades retiradas 1998-2000. Utilidades reinvertidas 1998-2002.
Segunda categoría y global complementario.	Progresiva por tramos de ingreso. Tasa marginal máxima de 45%.	Tasa marginal máxima de 20%, eliminando los tramos superiores.	Igualar empresas y personas. Liberar la creatividad y los recursos de las personas para destinarlos al ahorro y el crecimiento.	1998-2003
Crédito del art. 57 bis	Permite descontar de la renta imponible cierto tipo de inversiones.	Se elimina.	No se justifica bajo este nuevo esquema tributario.	1998-2002
Impuesto a las herencias	Tasa progresiva sobre ocho tramos del valor líquido de la herencia.	Se elimina.	Causa distorsiones y perjudica el ahorro. Difícil de fiscalizar y de bajo rendimiento en la actualidad.	1997-1999

porque en general es “rendidor”, pero no tiene mayor racionalidad económica. Esta eliminación se haría en forma gradual durante cuatro años.

### *Impuestos al comercio exterior*

- e) Aranceles a la importación: se propone reducir la tasa general de 11% a 7%. Hay un consenso bastante amplio en que la tasa general de aranceles en Chile hoy en día es relativamente alta. Así, si bien este país fue en algún momento pionero en la reducción de tarifas a la importación, hoy es difícil sostener que sea líder en tal materia. Junto con esto, los acuerdos comerciales producen una desviación de comercio que es potencialmente muy distorsionadora en la medida en que la tarifa general se desvíe mucho de la tarifa del acuerdo (que por lo general es cero en el mediano plazo). El Gobierno ha sugerido una reducción de aranceles, aunque todavía no hay una proposición concreta al respecto. En síntesis, esta reforma permitiría reducir distorsiones y así elevar la tasa de crecimiento. Por cierto, se podría preguntar por qué no reducir aún más los aranceles. Si bien simpatizamos con la idea, el gran escollo es la fuerte pérdida de recaudación que produce cada punto de aranceles (unos US\$ 140 millones, además de otros US\$ 15 millones debido al efecto indirecto sobre el IVA). La reducción de aranceles se llevaría a cabo en un período de tres años.
- f) Reintegro simplificado a las exportaciones: se propone que baje en forma pareja a 3% para las exportaciones cuya partida arancelaria exporte menos de US\$ 20 millones. En un principio el objetivo del reintegro fue simplificar el sistema para los exportadores no tradicionales, compensándolos por el costo de los aranceles pagados por insumos importados (los grandes obtendrían el reintegro directamente) y por el mayor costo de los insumos importables (aunque no importados). Se estableció cuando la tasa media arancelaria era de 20%, por lo que un reintegro de 10% suponía que el 50% de los insumos estaba en estas categorías. No obstante, en la medida en que han ido bajando los aranceles, este reintegro se ha hecho evidentemente excesivo, transformándose de hecho en un subsidio a estas exportaciones. Se propone, por lo tanto, bajarlo en forma gradual, en un período de 4 años, a 3%. Este porcentaje permitiría que los exportadores menores obtuvieran en forma fácil un reintegro por los insumos que pagan arancel. Supone que más de 40% del precio de venta corresponde a insumos importados.

*Impuesto a la renta*

- g) Impuesto de primera categoría: se propone aumentar de 15% a 20% la tasa del impuesto de primera categoría para aquellas utilidades retiradas. Las utilidades retenidas rebajarían su impuesto desde 15% a 5%. El razonamiento del alza en la tasa a las utilidades repartidas es igualarlo con la tasa máxima que se propone más adelante en el impuesto a las personas. De hecho, si es que los dividendos son repartidos a personas no significa un alza de impuestos. En el caso de ser repartidos a otras empresas puede considerarse un adelantamiento en el pago de impuestos, ya que tarde o temprano estos dividendos debieran ir a personas. En cuanto a la baja en el impuesto a las utilidades no repartidas, es un mecanismo de incentivo al ahorro, que probó ser efectivo en el pasado y que no hay razón para pensar que no lo va a ser en el futuro<sup>17</sup>. Esta reforma se haría en forma gradual en un período de 5 años. Al igual que en el caso de los aranceles, la pregunta que surge es por qué no dejar la tasa de impuesto a las utilidades reinvertidas en cero. Aunque se puede simpatizar con la idea, nuevamente el mayor escollo tiene que ver con la recaudación.
- h) Impuesto a las rentas personales (segunda categoría y global complementario): se propone una baja gradual de la tasa marginal máxima de 45% a 20%, manteniéndose los actuales tramos de ingresos para las distintas tasas<sup>18</sup>. Ya se argumentó que las actuales tasas de impuestos a las personas producen distorsiones en la asignación de recursos, son permeables a la evasión, perjudican el ahorro y frenan el esfuerzo y la creatividad personal. Por lo demás, tampoco cumplen eficientemente con su supuesto rol de distribuir ingresos. De ahí que se proponga una reducción significativa de sus tasas marginales. Asimismo se propone eliminar, también gradualmente, los beneficios tributarios que otorga el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta. Esto porque este tipo de incentivos pierden gran parte de su sentido original con la reforma propuesta.
- Se debe destacar que aunque en el papel los cambios propuestos en los impuestos personales aparecen como los más drásticos, no lo son ni cercanamente en cuanto a su efecto sobre la recaudación global.

---

<sup>17</sup> Budnevich y Jara (1997) demuestran que la estructura de impuestos a las empresas en la segunda mitad de los años 80 tuvo un efecto significativo de aumento en el ahorro.

<sup>18</sup> Esto significaría que la tasa marginal de 20% comenzaría a regir con un ingreso bruto mensual superior a 70 UTM, como se muestra en el Anexo 2. El valor de una UTM en mayo era \$ 23.790.

Así, por ejemplo, una baja de una sola vez en la tasa marginal del impuesto a la renta personal a 20% tiene un costo estimado de unos US\$ 275 millones y la eliminación del artículo 57 bis, un beneficio de unos US\$ 65 millones. Por lo tanto, la propuesta global de las modificaciones en el impuesto a la renta personal tiene un costo neto en términos de recaudación, si es que todo se hiciera en forma instantánea, de unos US\$ 210 millones (o algo menos de 0,3% del PIB), muy inferior a los efectos en recaudación de un punto de IVA y sólo levemente superior a un punto de aranceles.

Por cierto, al igual que en los casos anteriores, se propone hacer las modificaciones en forma gradual para reducir el impacto sobre la recaudación y a la vez evitar posibles efectos negativos<sup>19</sup>. En términos concretos, la tasa marginal llegaría a 20% en seis años y el artículo 57 bis se eliminaría en cinco años.

Por años se ha discutido en Chile y en el resto del mundo la posibilidad de sustituir el impuesto a la renta por un impuesto al gasto. Este tipo de impuesto, como es sabido, busca gravar como base imponible el consumo, mientras que el impuesto a la renta grava el ingreso, esto es, el consumo y el ahorro. La justificación del impuesto al gasto es, precisamente, el hecho que no afecte el ahorro, tan necesario para cualquier economía.

Uno de los puntos más interesantes de esta reforma es que mediante el expediente de disminuir la tasa máxima de impuestos personales a 20% y proponer una tasa de sólo 5% para las utilidades reinvertidas, se reducen enormemente los efectos negativos que todo impuesto a la renta tiene sobre el ahorro. Esto se logra sin la necesidad de emprender una reforma radical del impuesto a la renta que entrañe las complejidades que requiere un impuesto al gasto. En síntesis: esta reforma es un camino más rápido y fácil para estimular el ahorro que el impuesto al gasto.

#### *Otros*

- i) Impuesto a las herencias: se propone su eliminación gradual. La razón es que el impuesto a las herencias constituye una doble tributación en cuanto dicho ingreso ya pagó su impuesto correspondiente. Por lo mismo es un gravamen al ahorro. Se eliminaría completamente en 1999.

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, se ha sostenido que la eliminación abrupta del artículo 57 bis podría tener efectos muy negativos sobre los precios de las acciones.

Alguien podría estimar que este impuesto es una buena manera de igualar las oportunidades. Aunque el punto podría ser destacado teóricamente, carece de realismo. En efecto, este impuesto es la mayoría de las veces evitado por los potenciales contribuyentes de forma que apenas recauda una cifra significativa. Además, puede ser tremendamente distorsionador.

#### IV.2 Efectos en la recaudación de la reforma propuesta

En el Cuadro N° 9 se presenta la recaudación tributaria bajo los supuestos de la reforma propuesta. Tal como se aprecia, la recaudación aumenta en promedio un 6,6% real por año, creciendo en los primeros años algo menos para terminar con un crecimiento de 8% los dos últimos años. En cuanto a la carga tributaria (impuestos como proporción del PIB), que fue de 17,8% del PIB en 1996, baja a un mínimo de 17,1% del PIB y luego empieza a subir hasta llegar a un 17,4% en el 2005.

En los Anexos 2 y 3 se presentan en forma detallada todos los elementos, modelos y supuestos usados en nuestros cálculos. En lo que sigue de esta sección se discute en primer lugar los supuestos generales en que se basan nuestras proyecciones, luego algunos supuestos específicos en relación con cada partida tributaria donde se plantea una modificación, y finalmente se comentan algunos de los resultados obtenidos.

##### *Supuestos generales*

Se supone que el PIB crece 5,7% en 1997 y 7% entre 1998 y el 2005<sup>20</sup>. La elasticidad de impuestos al PIB se supone que parte en 1,2 y que baja en cuatro años a 1,1, donde se estabiliza. Se supone que la elasticidad PIB de las importaciones es de 1,2. La elasticidad del precio de las importaciones se supone en -0,5. Por último, se supone que no hay otro tipo de efectos sustitución y/o de reducción de la evasión por las menores tasas de impuesto, lo que en la práctica significa que la recaudación que se presenta en el Cuadro N° 8 es el límite inferior y que, sin riesgo a equivocarse, se podría asumir que finalmente se terminará con una recaudación mayor que la presentada en dicho cuadro. Por ejemplo, se asume que las menores tasas en los impuestos personales no reducen la evasión. O que la reducción en los impuestos a los consumos específicos no aumenta dichos consumos.

---

<sup>20</sup> Los más recientes estudios sobre producto potencial en Chile confirman que su crecimiento estaría en alrededor de 7% al año (ver Rojas *et al.* [1997] y Roldós [1997]).



CUADRO N° 9: INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS CON APLICACIÓN DE REFORMAS  
(En millones de pesos de 1996)

IMPUESTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	679.030	725.475	752.337	776.079	788.057	782.816	772.095	831.546	895.576	964.535
Segunda categoría y G. C.	427.683	456.937	467.458	511.441	528.508	576.595	593.035	577.819	622.311	670.229
Monto calculado	650.062	694.526	719.127	777.017	808.601	870.863	902.001	910.575	980.689	1.056.202
57 bis	(25.379)	(27.115)	(23.514)	(19.055)	(13.726)	(7.392)	0	0	0	0
Crédito	(197.000)	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.492.117	2.659.348	2.847.603	3.040.627	3.250.165	3.509.738	3.793.517	4.100.283	4.431.902	4.790.391
Tasa general	1.010.589	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.336.408	1.424.588	1.530.183	1.639.909	1.761.276	1.932.684	2.095.030	2.271.012	2.461.777	2.668.567
Tasas especiales	145.120	155.046	147.010	136.090	122.459	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Bebidas no alcohólicas	37.481	40.044	32.556	23.451	12.670	0	0	0	0	0
Vehículos de lujo	30.012	32.065	26.069	18.778	10.145	0	0	0	0	0
Suntuarios	5.242	5.601	4.553	3.280	1.772	0	0	0	0	0
Otros	72.385	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	616.666	630.315	588.303	565.624	536.517	588.731	638.184	691.792	749.902	812.894
Herencias	12.527	8.031	4.353	0	0	0	0	0	0	0
Otros	974.602	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportaciones		0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
<b>TOTAL</b>	<b>5.202.625</b>	<b>5.521.369</b>	<b>5.806.876</b>	<b>6.132.721</b>	<b>6.458.319</b>	<b>6.937.665</b>	<b>7.402.719</b>	<b>7.930.439</b>	<b>8.561.243</b>	<b>9.242.321</b>
Recaudación (% PIB)	17,8%	17,9%	17,6%	17,3%	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	17,3%	17,4%
Crecimiento recaudación	10,1%	6,1%	5,2%	5,6%	5,3%	7,4%	6,7%	7,1%	8,0%	8,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Anexo 2.

*Supuestos por categoría de impuesto*

- a) IVA: se supone que la recaudación por IVA crece con la tasa de crecimiento del PIB y con la elasticidad de los impuestos al PIB. Se hace el ajuste correspondiente a la reducción arancelaria, ya que afecta la base imponible.
- b) Suntuarios: se supone que su recaudación cae en un 25% por año a partir de 1998, con lo que llegaría a cero en el 2001.
- c) Bebidas no alcohólicas: se supone lo mismo que para los suntuarios.
- d) Vehículos de lujo: se supone lo mismo que para los suntuarios.
- e) Aranceles: se supone que las importaciones crecen con el PIB y la elasticidad PIB de las importaciones. Se toma como base la recaudación de 1996 y se supone que los aranceles bajan 1 punto por año hasta llegar a 7% en el año 2000. Como en 1997 la baja sólo regiría en el segundo semestre, la tasa promedio de ese año es de 10,5%. La elasticidad precio de las importaciones es  $-0,5$ .
- f) Reintegro a los exportadores: se supone que la tasa máxima se reduce a 8% en 1998, a 6% en el 2000, 4% el 2001 y 3% pareja en el 2002.
- g) Primera categoría: se supone que la tasa a las utilidades retiradas sube a 17% en 1998, a 19% en 1999 y a 20% en el año 2000, en donde se mantiene. Se asume que el 50% de las utilidades se retiran y que el 65% de las mismas va a las personas. La tasa a las utilidades no retiradas cae a 13% el 98, a 11% el 99, a 9% el 2000, a 7% el 2001 y a 5% a partir del 2002.
- h) Global complementario y segunda categoría: se supone que la tasa máxima baja a 35% en 1998 y desde entonces sigue bajando gradualmente hasta llegar a 20% el 2003. (El modelo para la proyección de los efectos de la tasa marginal en este impuesto se detalla en el Anexo 3.)
- i) Artículo 57 bis: se supuso su eliminación gradual hasta llegar a 0 el 2002, y que la deducción de la base imponible baja a un 80% del monto actual en 1998, a 60% en 1999 y así sucesivamente.
- j) Herencias: se supone su eliminación gradual en tres años.
- k) Otros impuestos: se supone que crecen con el PIB y la elasticidad de los impuestos a PIB.

*Algunos Resultados*

De la aplicación de la propuesta, los supuestos de la estimación y los modelos se obtienen algunos resultados básicos:

- a) La recaudación crece 6,6% en promedio durante todo el período de la proyección, lo que le deja un espacio amplio al Gobierno para seguir incrementando el gasto social.
- b) La recaudación tributaria se mantiene durante todo el período de la proyección en el rango de 17% a 18% del PIB.
- c) Parte importante del resultado anterior se explica porque la elasticidad tributos a PIB es levemente mayor que la unidad. En todo caso, debe destacarse que las elasticidades supuestas son más bien conservadoras.
- d) La otra parte se explica porque se propone que las reformas se lleven a cabo de modo gradual, de manera que en ningún año el fisco se vería en una situación restrictiva.
- e) Hay una simplificación importante del sistema tributario en cuanto se elimina el impuesto a los suntuarios, a los automóviles de lujo, a las bebidas no alcohólicas y a las herencias y se iguala la tasa marginal máxima del impuesto personal con la tasa de las utilidades retiradas de las empresas.
- f) Tal como se aprecia en los cuadros presentados en el Anexo 2, de las reformas propuestas las que tienen un mayor impacto sobre la recaudación son las relativas a los aranceles y al impuesto de primera categoría.

### *Análisis de sensibilidad*

Para determinar la sensibilidad de los resultados antes mencionados a los principales supuestos utilizados se hizo el ejercicio de recaudación fiscal con distintos supuestos de crecimiento del PIB y de elasticidades. Se plantearon tres escenarios. En el primero se supone que el PIB crece 7% sólo hasta el 2000 y de ahí en adelante el crecimiento se reduce significativamente a 5%. En el segundo, se mantiene el supuesto de crecimiento del PIB del escenario base y se supone que la elasticidad recaudación a PIB es de sólo 1,1 en 1998, 1,05 en 1999 y 2000, y de ahí en adelante. En el tercer escenario se mezclaron los dos escenarios anteriores.

Los resultados principales en términos de carga tributaria y de crecimiento de la recaudación de estos escenarios se presentan en el Cuadro N° 10. Se observa que en estos escenarios la carga tributaria baja algo en relación al escenario base, alcanzando su punto mínimo con un 16,6% del PIB. El crecimiento de la recaudación también se ve afectado, siendo éste menor en la medida que se tenga menor crecimiento. Así, por ejemplo, en el escenario 2, donde el PIB converge a un crecimiento de 5% a partir del 2000, el crecimiento de la recaudación promedio del período llega a 5,3%.

CUADRO N° 10: EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA BAJO DISTINTOS SUPUESTOS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 97/05
<i>Escenario Base</i>										
Carga tributaria (% PIB)	17,9	17,6	17,3	17,1	17,1	17,1	17,1	17,3	17,4	17,3
Crecimiento recaudación	6,1	5,2	5,6	5,3	7,4	6,7	7,1	8,0	8,0	6,6
<i>Escenario Alternativo 1</i>										
Carga tributaria (% PIB)	17,9	17,6	17,3	17,1	17,1	17,0	17,0	17,1	17,2	17,3
Crecimiento recaudación	6,1	5,2	5,6	5,3	5,2	4,5	4,9	5,7	5,7	6,6
<i>Escenario Alternativo 2</i>										
Carga tributaria (% PIB)	17,8	17,4	17,1	16,8	16,8	16,7	16,6	16,7	16,8	17,0
Crecimiento recaudación	5,8	4,7	5,2	4,9	7,0	6,3	6,7	7,5	7,5	6,2
<i>Escenario Alternativo 3</i>										
Carga tributaria (% PIB)	17,8	17,4	17,1	16,8	16,8	16,6	16,6	16,6	16,7	16,9
Crecimiento recaudación	5,8	4,7	5,2	4,9	4,9	4,2	4,6	5,4	5,4	5,0
<i>Escenario Alternativo 1:</i> Crecimiento del PIB de 5,7% para 1997, 7% de 1998 al 2000 y 5% del 2001 al 2005.										
<i>Escenario Alternativo 2:</i> Elasticidad de recaudación de impuestos baja de 1,2 a 1,1 de 1997 a 1998; de 1,15 a 1,05 en 1999 y 2000; y de 1,1 a 1,0 del 2001 al 2005.										
<i>Escenario Alternativo 3:</i> Escenarios 1 y 2 juntos.										

## V. Conclusiones

En este estudio se realiza una propuesta de reforma tributaria con el fin de promover el crecimiento. En particular se estima que las reformas planteadas aumentarían el ahorro, harían más eficiente al sistema tributario y reducirían la evasión.

El sistema tributario ha funcionado en Chile relativamente bien. La evasión, aunque todavía elevada, es menor que en países con desarrollo similar y pareciera que el costo administrativo del sistema no es particularmente elevado. Lo anterior no significa que no sea perfectible y que los costos económicos en términos de distorsiones no sean altos. Es por esto que se estima que se debe abordar este tema a la brevedad. Si se quiere mantener la senda de crecimiento que ha tenido Chile por ya más de una década, una reforma importante es la reforma tributaria. Una particular preocupación surge al observar el estancamiento y eventual disminución en las tasas de ahorro que ha exhibido nuestro país en los últimos años. De ahí que la reforma propuesta tiene un fuerte sesgo en favor del ahorro.

En particular se propone disminuir significativamente la tasa marginal de impuesto a las rentas personales a 20% e igualarla con la tasa de las utilidades repartidas de las empresas, bajar la tasa a las utilidades reinvertidas a 5%, eliminar los beneficios tributarios del artículo 57 bis, eliminar el impuesto de herencias, mantener el IVA en 18%, bajar los aranceles a 7%, reducir el reintegro a las exportaciones menores a 3% parejo y eliminar los impuestos especiales a la bebidas no alcohólicas, a los suntuarios y a los automóviles de lujo. Todas estas reformas se harían gradualmente en un período máximo de seis años.

Estas reformas cobran sentido sólo si se aplican en forma conjunta como parte de un paquete global de reformas que apuntan al logro de los objetivos anteriormente planteados.

Con las reformas propuestas la recaudación tributaria crecería en promedio 6,6% real por año, a la vez que la carga tributaria global caería de 17,8% del PIB en la actualidad a 17,1% en el período 2000-2003 y desde entonces empezaría a subir hasta llegar a 17,4% del PIB en el año 2005, último año de nuestra proyección.

La aplicación de esta reforma favorecería el esfuerzo personal, el ahorro, la eficiencia y la creatividad, dando así un vigoroso y nuevo impulso al crecimiento en Chile.

Se analiza también el tema de la equidad y se concluye que el impuesto a la renta vigente es mucho menos progresivo de lo que aparenta.

Así, la reforma propuesta, que contiene un impuesto a la renta menos progresivo, no significa una despreocupación por los problemas de distribución del ingreso. En el trabajo se sugiere que es mucho más eficiente y eficaz abordar el tema redistributivo por el lado del gasto público que por el lado de los impuestos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Auerbach, A. (1987). "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation". A. Auerbach y M. Feldstein (editores). En *Handbook of Public Economics*. North Holland.
- Budnevich, C. y A. Jara (1997). "Políticas tributarias y ahorro de las empresas". *Revista de Análisis Económico*, Programa de Postgrado en Economía, ILADES/Georgetown University.
- Flores J., Tomás (1997). "Finanzas públicas en Chile, una mirada de mediano plazo". *Serie Opinión Económica* N° 86, marzo. Libertad y Desarrollo, Santiago.
- Fontaine, Bernardo (1993). "La hora de reformar los impuestos personales". *Punto de Referencia* N° 12, Centro de Estudios Públicos.
- . (1994). "Un impuesto para fortalecer el crecimiento". En Felipe Larraín (editor). *Chile hacia el 2000*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- y Vergara, Rodrigo (1997); "Una reforma tributaria para el crecimiento", *Documento de Trabajo* N° 269 (junio 1997), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1990). "IV encuesta de presupuestos familiares: diciembre 1987-noviembre 1988". Volumen III, Santiago.
- . "Distribución del ingreso de los hogares en 1995". Mimeo, sin fecha, Santiago.
- Larraín F. y R. Vergara (1993). "Inversión y ajuste macroeconómico". *El Trimestre Económico* N° 238.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (1997). "Estadísticas de las finanzas públicas 1987-1996". Santiago.
- Mirrlees, J. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation". *Review of Economic Studies* N° 38.
- Roldós, J. (1997). "El crecimiento del producto potencial en mercados emergentes: El caso de Chile". En F. Morandé y R. Vergara (editores), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Centro de Estudio Públicos y Programa de Postgrado en Economía Ilades/Georgetown University, Santiago, 1997.
- Rojas, P., E. López y S. Jiménez (1997). "Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: El rol del comercio". En F. Morandé y R. Vergara (editores), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Centro de Estudio Públicos y Programa de Postgrado en Economía Ilades/Georgetown University, Santiago, 1997.
- Serra, P., y J. Toro, (1994). "¿Es eficiente el sistema tributario chileno?". *Cuadernos de Economía* N° 94, diciembre.
- Stiglitz, J. (1987). "Pareto Efficiency and Optimal Taxation and the New Welfare Economics". En A. Auerbach y M. Feldstein (editores), *Handbook of Public Economics*. North Holland.
- Tait, A. (1988). "Value Added Tax". Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. (1996). "Fiscal Policy and Income Distribution". Artículo presentado en la conferencia "Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional", Santiago, Chile. Julio.
- y Shome (1993). "A Primer on Tax Evasion". *IMF Staff Papers*, Vol. 40, N° 4, diciembre.

## ANEXO 1

METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE IMPUESTOS PERSONALES POR QUINTIL  
DE INGRESO Y COMPATIBILIZACIÓN CON LA RECAUDACIÓN TOTAL**A. Análisis por quintil de ingreso**

Se dividió la población total de acuerdo con su nivel de ingreso en 5 quintiles, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Suplementaria de Ingresos correspondiente al trimestre de octubre a diciembre de 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Para cada quintil se determinó el ingreso promedio por perceptor de ingresos como la razón entre el ingreso total de dicho quintil y el número de perceptores ocupados del mismo. A este total se le resta el monto pagado de impuestos directos, que en este caso corresponde al impuesto sobre la renta, para dar como resultado el ingreso disponible. Este último se divide entre ahorro y consumo.

El consumo total se distribuye entre los distintos bienes y servicios, de acuerdo con las ponderaciones que aparecen en la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el período comprendido entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988<sup>1</sup>. Dicha información, proveniente de encuestas a los hogares, está dividida según los quintiles de ingreso, los cuales se aplicaron a la información actual.

En este ejercicio se determinaron los siguientes ingresos tributarios:

- Impuesto sobre la renta de segunda categoría y global complementario
- Impuesto al valor agregado (IVA) de bienes y servicios
- Impuestos al comercio exterior (aranceles)
- Los siguientes impuestos específicos:
  - Bebidas alcohólicas y analcohólicas
  - Tabaco
  - Combustibles
  - Bienes suntuarios

---

<sup>1</sup> Esta encuesta se realiza cada 10 años.

## 1. Impuesto sobre la renta

Se obtuvo el ingreso promedio por perceptor ocupado para cada quintil de ingreso, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Suplementaria de Ingresos. Debido a que los datos se encuentran expresados en pesos de octubre de 1995, se actualizaron en pesos de diciembre de 1996, aplicando la variación del índice de remuneraciones nominales (base abril 1993=100) entre octubre de 1995 y diciembre de 1996.

Se partió del supuesto, basado en los datos de contribuyentes presentados en el Anexo 3, de que los perceptores del quinto quintil son los únicos que realizan pagos por concepto de este impuesto, por lo que se dividió el monto total recaudado en 1995 del impuesto de segunda categoría, global complementario y el crédito a empresas (\$ 560.470 millones) entre el número de perceptores del quinto quintil (962.083) y al resultado se le aplicó el factor de ajuste del índice de remuneraciones nominales.

Con este dato se calcula el ingreso disponible como la diferencia entre el ingreso promedio y el impuesto sobre la renta (que en este caso sólo afecta al último quintil). Se supuso además que los perceptores de los primeros cuatro quintiles gastan la totalidad del ingreso, y el quinto ahorra un 10% del mismo.

## 2. Impuestos indirectos

El resto de los impuestos afectan el consumo, por lo cual es necesario determinar el porcentaje del gasto total que se destina a los distintos rubros de consumo. Para esto se utilizaron los datos de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el período comprendido entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988.

Dicha encuesta muestra la estructura de gasto de los hogares para el Gran Santiago, ordenada de acuerdo con su nivel de ingreso y el monto mensual de gasto de distintos bienes y servicios, ordenados en 9 agrupaciones, 55 grupos y 218 subgrupos. Tomando como ponderación el porcentaje del gasto total destinado a cada bien, según dicha encuesta, y multiplicándolo por el ingreso disponible neto de ahorro, se obtiene el nivel de consumo de los distintos bienes y servicios, en particular los que se encuentran gravados por impuestos específicos.



a) *Impuesto a las bebidas*

Esta sobretasa al IVA se aplica al consumo de bebidas en 4 categorías:

Whisky	70%
Licores, incluyendo aguardientes y vinos licorosos similares al vermouth	30%
Piscos	25%
Vinos destinados al consumo comprendidos los vinos gasificados, los espumosos o champaña, cervezas y otras bebidas alcohólicas cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación	15%
Bebidas analcohólicas naturales o artificiales	13%

Considerando los niveles de gasto en cada una de las categorías y la tasa efectiva de impuesto, se determinó el valor del consumo antes de impuestos. Con excepción del whisky, se supuso que todos los licores eran de origen nacional y por tanto no se aplicaban aranceles, solamente el IVA y esta sobretasa. Por último, se aplicó una tasa de ajuste entre el monto total calculado de esta forma y la recaudación por concepto de este impuesto que aparece en las estadísticas de ingresos tributarios, para que ambos se igualen. Ese ajuste se aplica en forma pareja a los cinco quintiles.

b) *Tabacos*

La tasa de este impuesto se aplica sobre el precio de venta al consumidor, incluyendo impuestos. Si bien existen tres tasas para la categoría de cigarrillos, cigarros y tabaco elaborado respectivamente, se supuso una tasa uniforme de 55%, debido a que en referencia a este producto, la Encuesta de Presupuesto lo agrupa en una sola categoría: tabaco. Se supuso que el único impuesto adicional era el IVA. Para compatibilizarlo con las estadísticas de Hacienda, se le multiplicó por un factor de corrección igual a la diferencia entre esta cifra y la recaudación calculada, aplicándose por igual a los cinco niveles.

c) *Combustibles*

La base del impuesto es la cantidad de litros consumidos. Para lo anterior, se determinó el gasto mensual en gasolina y diésel, dividido por el precio promedio de ambos durante 1996, con lo que se obtiene el consumo en litros. Se supuso además que los combustibles estaban gravados con el

IVA y aranceles. Para compatibilizarla con la recaudación total, la diferencia entre el valor real y el valor calculado se dividió entre los distintos niveles de ingreso, de acuerdo con su participación en el ingreso disponible total de los quintiles.

*d) Suntuarios*

Al igual que en el impuesto sobre la renta, se supuso que solamente las personas del quinto quintil estaban sujetas a este impuesto, por lo que se dividió la recaudación de 1995 entre el número total de perceptores ocupados del quinto quintil.

*e) Aranceles*

Se descontaron del gasto total los gastos en bienes especificados anteriormente, y se supuso que el consumo en bienes importados era el 40,6% de este resultado, porcentaje que permite igualar el monto calculado con el monto verdaderamente recaudado. Se aplicó a este gasto el arancel y el IVA. A este se le sumó el pago de aranceles por los productos específicos nombrados anteriormente.

*f) IVA*

Del gasto que no es sujeto de los anteriores impuestos se restan además los gastos en bienes que por los artículos 12 y 13 de la ley de IVA se encuentran exentos de su pago (entre ellos pueden destacarse la educación, el transporte público y los gastos financieros y de arrendamiento)<sup>2</sup>. A éstos se les aplica la tarifa única del 18%. Para coincidir con el monto total recaudado, se aplicó un factor de ajuste por evasión, igual a la diferencia entre el monto total calculado y el verdadero, que en este caso es de 5%.

### 3. Información final

Los datos finales muestran el total de impuestos pagados por perceptor y por nivel de ingreso, tanto mensual como anualmente, y el total de meses al año que debe trabajar para pagar los impuestos.

Para determinar la recaudación total, se multiplica el monto pagado de impuesto por el número de perceptores ocupados, para cada nivel de ingreso.

---

<sup>2</sup> La sección C de este Anexo muestra el monto total estimado.

## **B. Cálculo de impuestos personales para los principales contribuyentes**

En este caso se determinaron 5 categorías de ingreso mensual: \$ 500.000, \$ 1.000.000, \$ 2.000.000, \$ 3.000.000 y \$ 4.000.000. La metodología es similar a la explicada anteriormente, aunque con una diferencia particular: en este caso, las 5 categorías de ingreso están sujetas al pago del impuesto sobre la renta y además se supone un mayor porcentaje de ahorro a medida que aumenta el ingreso (0%, 5%, 10%, 15% y 25%, respectivamente).

Para el cálculo del impuesto sobre la renta se aplicó la escala de la misma, con el valor de la UTM al mes de diciembre de 1996, de acuerdo con lo estipulado por la ley. Este monto se resta al ingreso total, para obtener el ingreso disponible. El gasto en bienes de consumo se determina una vez que se deduce además el ahorro que hace cada uno de los individuos.

Para determinar la distribución del gasto, se utilizaron las ponderaciones correspondientes al quinto quintil de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE para todos los tipos de ingreso.

Al igual que el caso anterior, se obtiene al final el monto total de impuestos que se pagan, y su distribución porcentual con base en el ingreso y en el monto total pagado de impuestos.

## **C. Estimación de las exenciones al IVA**

Los artículos 12 y 13 de la Ley de IVA enumeran los distintos bienes y servicios exentos, y las instituciones exentas de pago. Éstos son:

1. Los ingresos percibidos por concepto de entradas a los siguientes espectáculos y reuniones:
  - Artísticos científicos o culturales, teatrales, musicales, poéticos, de danza y canto que, por su calidad artística y cultural, cuenten con el auspicio del Ministerio de Educación Pública.
  - De carácter deportivo.
  - Circenses presentados por compañías o conjuntos integrados exclusivamente por artistas nacionales.
2. Los fletes marítimos, fluviales, lacustres, aéreos y terrestres del exterior a Chile y viceversa y los pasajes internacionales.

3. Las primas de seguros que cubran riesgos de daños causados por terremotos o por incendios que tengan su origen en un terremoto. La exención regirá ya sea que el riesgo haya sido cubierto mediante póliza específica contra terremoto o mediante una póliza contra incendio que cubra el terremoto como riesgo adicional. En este último caso la exención regirá sólo respecto de la prima convenida para cubrir este riesgo adicional.

CUADRO A.1: GASTOS EXENTOS DEL IVA

	Pesos por mes				
	Quintiles				
	I	II	III	IV	V
Espectáculos artísticos, etc.	49	183	141	269	1.132
Gastos financieros	384	737	1.476	2.552	6.278
Gastos de seguros	63	29	229	667	5.758
Arrendamiento de inmuebles	3.911	4.480	6.931	12.711	48.121
Pago de dividendos	1.933	2.547	3.324	7.249	25.689
Empresas radioemisoras y TV	0	0	0	0	137
Transporte público	11.705	17.844	21.932	28.478	35.541
Educación	738	855	2.361	6.553	44.567
Servicios de FONASA	136	340	514	715	935
Servicio postal	11	17	42	46	223
Total gastos exentos	18.932	27.036	36.954	59.244	168.385
Porcentaje del gasto total	15,2	16,4	17,3	18,8	18,9

- 1) Los intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros y de créditos de cualquier naturaleza, incluidas las comisiones que correspondan a avales o fianzas otorgados por instituciones financieras.
- 2) El arrendamiento de inmuebles.
- 3) Las primas o desembolsos de contratos de reaseguros.
- 4) Las primas de contratos de seguro de vida reajustables.
- 5) Las empresas radioemisoras y concesionarios de canales de televisión por los ingresos que perciban dentro de su giro, con excepción de los avisos y propaganda de cualquier especie.

- 6) Las empresas navieras, aéreas, ferroviarias y de movilización urbana, interurbana, interprovincial y rural sólo respecto de los ingresos provenientes del transporte de pasajeros.
- 7) Los establecimientos de educación.
- 8) Las siguientes instituciones por los servicios que presten a terceros:
  - el Fondo Nacional de Salud;
  - el Servicio de Correos y Telégrafos.

Con base en dichas indicaciones y en la encuesta de consumo antes mencionada se construyó el cuadro A.1, que muestra el gasto en consumo por quintil exento del IVA.

Una vez determinado dicho nivel de gasto, se aplicó a dicha base la tasa vigente del 18%, dando como resultado la siguiente recaudación:

CUADRO A.2: RECAUDACIÓN POTENCIAL POR BIENES EXENTOS DEL IVA

	Pesos por mes				
	Quintiles				
	I	II	III	IV	V
Gasto anual en bienes exentos (\$)	227.194	324.440	443.451	710.935	2.020.628
Monto estimado de IVA	40.895	58.399	79.821	127.968	363.713
Recaudación anual estimada por eliminar exenciones (millones \$)	31.153	58.805	86.188	135.156	349.922
Recaudación total (millones \$)	661.224				
Recaudación (millones US\$)	1.604				

## ANEXO 2

### METODOLOGÍA DE LA PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Para el estudio del efecto de las medidas recomendadas, se proyectó un horizonte de nueve años, de 1997 a 2005. El crecimiento de la recaudación de impuestos se supuso ligado principalmente al crecimiento del PIB, por medio de elasticidades, de acuerdo con la información histórica. Es importante detallar que en esta instancia, el uso de la información disponible, si bien abarca un horizonte de tiempo importante (de 1980 a 1996), se limita en la mayoría de los casos a los últimos 4 ó 5 años, debido a la serie de reformas que han alterado en forma importante el régimen tributario.

Las proyecciones abarcan los siguientes rubros de ingreso tributario:

- Impuesto a la renta de primera categoría.
- Impuesto a la renta de segunda categoría y global complementario.
- Impuesto al valor agregado (IVA), dividido en:
  - tasa general;
  - tasa general importaciones;
  - tasas especiales (bebidas no alcohólicas, vehículos de lujo, suntuarios y otros).
- Impuestos al comercio exterior (aranceles).
- Impuesto a las herencias y donaciones.
- Otros impuestos.

Por el lado del gasto: ahorro por reintegro simplificado de exportaciones.

### **A. Situación sin reformas**

En este caso se mantiene para el horizonte de proyección la misma normativa referente a los impuestos que impera en 1996. Se supuso una tasa de crecimiento del PIB del 5,7% para 1997 y de 7% para el resto del período. Por medio de elasticidades, se determinó la tasa de crecimiento de los distintos rubros de ingreso tributario. En este sentido, se supuso una elasticidad de 1,2% para los primeros dos años, 1,15% para los siguientes dos, y 1,1% hasta el final, para todos los casos, con excepción del caso de los Aranceles y el IVA aplicado a los productos importados, los cuales se les hizo crecer al mismo ritmo que las importaciones, con una elasticidad de importaciones a PIB constante para todo el período de 1,2%.

El reintegro simplificado a las exportaciones constituye un reintegro de impuestos que inciden en el costo de insumos de exportaciones no tradicionales, que representan un monto relativamente pequeño. Dicha devolución es del 10%, 5% ó 3% del valor de los productos exportados de origen nacional, y se aplica a cualquier mercadería exportada, en relación al monto exportado por partida arancelaria en 1990, de la siguiente manera:

CUADRO A.3

Valor FOB por partida arancelaria	Reintegro
Igual o menor que US\$ 10 millones	10%
US\$10 millones - US\$ 15 millones	5%
US\$15 millones - US\$ 18 millones	3%

Para el caso de la estimación del gasto fiscal por concepto del reintegro simplificado de las exportaciones, se determinó el porcentaje del mismo respecto al PIB para 1997, en base al monto que para este fin aparece en la Ley de Presupuesto de 1997 (US\$ 210 millones, divididos en 80% para el reintegro de 10%, 13% para el de 5% y 7% para el de 3%). Éste dio como resultado 0,28%, que se supuso se mantendría constante para todo el período de estudio<sup>3</sup>.

## B. Situación con reformas

El Cuadro N<sup>o</sup> 8 muestra el resultado final de la aplicación de las reformas y constituye un resumen de los resultados presentados en los cuadros A.5 a A.7 al final de este anexo. La metodología utilizada en cada uno de los rubros de ingreso se detalla a continuación:

### Impuestos al consumo

- a) IVA: La tasa general se mantiene en 18%. Respecto a la tasa general de importaciones, dado que la base de la misma es el valor después de aranceles, se toma en cuenta solamente el efecto que para la recaudación de este impuesto tiene la baja en el monto de la base imponible, proporcional a la diferencia entre la tasa general del 11% y la nueva tasa vigente en cada año.

### Impuestos específicos

- b) Impuestos a los productos suntuarios: Corresponde este impuesto a una sobretasa del 50% sobre el IVA para la primera venta o importa-

<sup>3</sup> La información para el cálculo de este rubro se obtuvo de Flores (1997), p. 11.

ción de artículos como joyas, metales preciosos, pieles, alfombras, yates, etc., y las ventas posteriores de metales preciosos, joyas y pieles finas. En este caso se supuso una reducción en 4 años, pasando en 1998 a 37,5%, y en años posteriores a 25%, 12,5% hasta llegar finalmente a 0%. Para proyectar el efecto, se supuso una disminución en la recaudación para cada año proporcional a la diferencia entre la tasa original y la tasa que se supone vigente en ese año.

- c) Impuesto a las bebidas no alcohólicas: Corresponde a una sobretasa del 13% sobre el IVA para esta categoría de bebidas. Se propone reducir proporcionalmente dicha tasa en tramos, en 1998 sería de 9,75%, y en años posteriores de 6,5% y 3,25%, hasta llegar finalmente a 0%. El efecto de la reducción de dicha tasa se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial y la vigente en dicho año.
- d) Impuesto a los vehículos de lujo: Se gravan los vehículos cuyo valor de aduana excede los US\$ 10.118,20 y corresponde al 85% de dicha diferencia. Al igual que los dos apartados anteriores, la reducción en la recaudación se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial y la tasa que se supone vigente en dicho año.

#### Impuestos al comercio exterior

- e) Aranceles a la Importación: La tasa general bajaría del 11% actual a 10% en forma inmediata, con lo cual se supone una tasa promedio de 10,5% para 1997. A partir del 1 de enero de 1998, la tasa disminuye al 9%, y en los años siguientes continúa disminuyendo en 1% cada año, hasta llegar al 7%. La disminución en la recaudación se supuso proporcional a la diferencia entre la tasa inicial del 11% y la tasa que se supone vigente cada año. Además de este efecto, hay un efecto precio que contrarresta la caída en la recaudación, al asumir una elasticidad precio de las importaciones de  $-0,5$ .
- f) Reintegro simplificado a las exportaciones: La situación actual corresponde a tres tramos de 10%, 5% y 3%. Se propone bajar la tasa máxima de 10% a 8% en 1998 y mantenerla así en ese año y 1999. Posteriormente, la tasa máxima se rebaja de nuevo hasta el 6% para el 2000. En el 2001 la tasa del tramo más alto y del siguiente bajan a 4%. Por último, en el 2002 se llega a una tasa uniforme en los tres tramos de 3%.



Del gasto presupuestado para 1997 según la tasa de reintegro, se determinó cuál sería el gasto en ese mismo año si la tasa máxima se disminuyera de 10 a 8%, luego a 6, a 4 y por último a 3%. Se mantuvieron los mismos tramos, es decir, la situación final es de un reintegro de 3% para exportaciones cuyo valor FOB por partida arancelaria es igual o menor a US\$ 18 millones. Para cada uno de estos casos se determinó el porcentaje de dicho gasto respecto al PIB de 1997 y se aplicó al PIB de los años posteriores con respecto a la tasa máxima que se establecía en cada año.

### Impuesto a la renta

- g) Impuesto de primera categoría: Éste corresponde al 15% sobre las utilidades devengadas por la empresa. Se introduce una distinción entre las utilidades repartidas y las reinvertidas. La tasa aplicada a los retiros sube en forma paulatina desde 15% hasta llegar a 20% en el 2000, mientras que la tasa a las utilidades reinvertidas pasa de 15% a 5% para el 2002, partiendo ambas de 15% en 1997. Para estimar el cambio en la recaudación, se supone que un 50% de las utilidades que generan las empresas se retiran, y de éstas un 65% van a personas<sup>4</sup>; se supone que estos porcentajes no varían en el tiempo.

Se presume que el efecto del cambio de las tasas es proporcional a la diferencia entre las tasas vigentes inicialmente y las que se supone regirán cada año según los planteamientos de la reforma. El efecto total es la diferencia entre el aumento en la recaudación por efecto del aumento en la tasa a las utilidades retiradas, y el efecto de la disminución en la recaudación por la caída en la tasa de las utilidades reinvertidas.

- h) Impuesto a las rentas personales (segunda categoría y global complementario): consta de una estructura progresiva con 7 tramos de renta y una tasa marginal máxima de 45%. La tasa marginal máxima pasa a 35% en 1998 y permanece así hasta 1999, para posteriormente bajar a 30% en los siguientes dos años, luego a 25% por un año, hasta llegar a 20% en el 2003. Los tramos superiores se eliminan, por

---

<sup>4</sup> Este porcentaje se obtuvo de la razón entre el monto total del crédito al Global Complementario por el pago de impuestos de Primera Categoría de utilidades repartidas a personas, que para 1996 se estima en \$197.000 millones, y el 50% del monto recaudado por concepto del Impuesto de Primera Categoría en el año 1995, que es aproximadamente \$290.000 millones en pesos de 1996.

lo cual la estructura tributaria a partir del 2003 se muestra en el Cuadro A.4.

Se estimó para el año 1997, utilizando el modelo que se detalla en el Anexo 3, la recaudación posible manteniendo una tasa máxima de 45%. Se hizo el mismo ejercicio suponiendo que la tasa máxima pasara de 45% a 35%, 25% y 20% para el mismo año. A partir de estos resultados se determinó la razón entre la recaudación a estas tasas y la recaudación total con la tasa de 45%. Esta razón se multiplicó por los montos proyectados de este rubro en la situación sin reformas para cada año, de acuerdo con la tasa marginal máxima vigente en ese año.

CUADRO A.4

Tramos de Renta (UTM)	Tasa	Cantidad a rebajar (UTM)	Tasa efectiva máxima por tramo
0 - 10	Exento	-	-
10 - 30	5%	0,6	3%
30 - 50	10%	2,1	6%
50 - 70	15%	4,6	8%
70 o más	20%	11,6	más de 8%

En cuanto al crédito del artículo 57 bis, se estimó el monto del mismo para el año fiscal de 1996 (\$ 25.379 millones) y se supuso un crecimiento igual al de los demás ingresos fiscales. Se creyó que a partir de 1998 se permitiría reducir solamente el 80% de las inversiones afectas a este crédito, para reducirse en cada año posterior en un 20% adicional, llegando finalmente a 0% en el 2002.

- i) Impuesto a las herencias: Este impuesto se aplica sobre la base del valor líquido de la herencia y debe pagarse dentro de los dos años posteriores a que la asignación se defiera. Consta de 8 tramos con una tasa máxima de 25%. Se propone su eliminación en dos años a partir de 1997. Para esto se supuso que en este año se deduce 40% del monto total a pagar por el impuesto, mientras que en 1998 el crédito equivale al 70% de la reducción. A partir de 1999, el impuesto se elimina.

CUADRO A.5: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - SITUACIÓN SIN REFORMAS  
(En millones de pesos de 1996)

IMPUESTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	679.030	725.475	786.415	849.722	918.124	988.820	1.064.959	1.146.961	1.235.277	1.330.393
Segunda categoría y G. C.	427.683	456.937	495.319	535.192	578.275	622.803	670.758	722.407	778.032	837.941
Monto calculado	650.062	694.526	752.867	813.472	878.957	946.637	1.019.528	1.098.031	1.182.580	1.273.638
art. 57 bis	(25.379)	(27.115)	(29.393)	(31.759)	(34.315)	(36.958)	(39.803)	(42.868)	(46.169)	(49.724)
Crédito	(197.000)	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.492.117	2.662.578	2.886.234	3.123.993	3.381.347	3.654.442	3.949.634	4.268.715	4.613.622	4.986.450
Tasa general	1.010.589	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.336.408	1.427.818	1.547.755	1.677.766	1.818.698	1.971.469	2.137.073	2.316.587	2.511.180	2.722.119
Tasas especiales	145.120	155.046	168.070	181.600	196.218	211.327	227.599	245.124	263.999	284.327
Bebidas no alcohólicas	37.481	40.044	43.408	46.902	50.678	54.580	58.783	63.309	68.184	73.434
Vehículos de lujo	30.012	32.065	34.759	37.557	40.580	43.705	47.070	50.694	54.598	58.802
Suntuarios	5.242	5.601	6.071	6.560	7.088	7.634	8.221	8.854	9.536	10.270
Otros	72.385	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	616.666	658.846	714.189	774.181	839.212	909.706	986.122	1.068.956	1.158.748	1.256.083
Herencias *	12.527	13.384	14.509	15.677	16.939	18.243	19.647	21.160	22.790	24.544

(continúa)

(Continuación Cuadro A.5)

Otros	974.602	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportación		0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>5.202.625</b>	<b>5.558.484</b>	<b>6.025.397</b>	<b>6.518.358</b>	<b>7.051.668</b>	<b>7.613.252</b>	<b>8.219.640</b>	<b>8.874.415</b>	<b>9.581.444</b>	<b>10.344.904</b>
Recaudación (% PIB)	17,8%	18,0%	18,2%	18,4%	18,6%	18,8%	19,0%	19,1%	19,3%	19,5%
Crecimiento recaudación	10,1%	6,8%	8,4%	8,2%	8,2%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
<b>SUPUESTOS</b>										
Crecimiento PIB		5,7%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Elasticidad recaudación/PIB		1,20	1,20	1,15	1,15	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Elasticidad importaciones/PIB		1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Crec. recaudación (exc. arancel)		6,8%	8,4%	8,1%	8,1%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%
PIB real (\$ 1996)	29228229	30894238	33056835	35370813	37846770	40496044	43330767	46363921	49609396	53082053
Reintegro exportaciones**										
Como % del PIB		0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%
Monto		88.000	94.160	100.751	107.804	115.350	123.425	132.064	141.309	151.200

\* Supone que constituye un 80% del rubro "Herencias y donaciones"

\*\* Tomado de Flores (1997), p. 11.

CUADRO A.6: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - SITUACIÓN CON REFORMAS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	725.475	752.337	776.079	788.057	782.816	772.095	831.546	895.576	964.535
Segunda categoría y G. C.	456.937	467.458	511.441	528.508	576.595	593.035	577.819	622.311	670.229
Monto calculado	694.526	719.127	777.017	808.601	870.863	902.001	910.575	980.689	1.056.202
art. 57 bis	(27.115)	(23.514)	(19.055)	(13.726)	(7.392)	0	0	0	0
Crédito	(210.475)	(228.155)	(246.521)	(266.366)	(286.876)	(308.966)	(332.756)	(358.379)	(385.974)
IVA	2.659.348	2.847.603	3.040.627	3.250.165	3.509.738	3.793.517	4.100.283	4.431.902	4.790.391
Tasa general	1.079.714	1.170.410	1.264.628	1.366.430	1.471.645	1.584.962	1.707.004	1.838.443	1.980.004
Tasa general importaciones	1.424.588	1.530.183	1.639.909	1.761.276	1.932.684	2.095.030	2.271.012	2.461.777	2.668.567
Tasas especiales	155.046	147.010	136.090	122.459	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Bebidas no alcohólicas	40.044	32.556	23.451	12.670	0	0	0	0	0
Vehículos de lujo	32.065	26.069	18.778	10.145	0	0	0	0	0
Suntuarios	5.601	4.553	3.280	1.772	0	0	0	0	0
Otros	77.336	83.832	90.581	97.872	105.408	113.525	122.266	131.681	141.820
Aranceles	630.315	588.303	565.624	536.517	588.731	638.184	691.792	749.902	812.894
Herencias	8.031	4.353	0	0	0	0	0	0	0
Otros	1.041.264	1.128.731	1.219.593	1.317.771	1.419.239	1.528.520	1.646.216	1.772.975	1.909.494
Ahorro reintegro exportaciones	0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
TOTAL	5.521.369	5.806.876	6.132.721	6.458.319	6.937.665	7.402.719	7.930.439	8.561.243	9.242.321
Recaudación (% PIB)	17,9%	17,6%	17,3%	17,1%	17,1%	17,1%	17,1%	17,3%	17,4%
Crecimiento recaudación	6,1%	5,2%	5,6%	5,3%	7,4%	6,7%	7,1%	8,0%	8,0%

(continúa)

(Continuación Cuadro A.6)

## SUPUESTOS

<i>Primera categoría</i>										
Tasa imp. retiros	15%	17%	19%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Retiros	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
A personas	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
Tasa reinversión	15%	13%	11%	9%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Aumento rec. por retiros	0	18.350	39.654	53.557	57.681	62.123	66.906	72.058	77.606	77.606
Rebaja reinversión	0	(52.428)	(113.296)	(183.625)	(263.685)	(354.986)	(382.320)	(411.759)	(443.464)	(443.464)
Efecto neto	0	(34.078)	(73.643)	(130.068)	(206.004)	(292.864)	(315.414)	(339.701)	(365.858)	(365.858)
<i>Global complementario</i>										
Tasa mg. máxima	45%	35%	35%	30%	30%	25%	20%	20%	20%	20%
Razón dcto. renta personas	1,00	0,96	0,96	0,92	0,92	0,88	0,83	0,83	0,83	0,83
Factor corrección art. 57 bis	1,00	0,80	0,60	0,40	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Otros impuestos</i>										
Tasa arancel promedio	10,5%	9,0%	8,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
<i>IVA importaciones:</i>										
Descuento base $(1+t_{im})/(1,11)$	1,00	0,98	0,97	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
Elasticidad precio de importac.	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
<i>Razón descuento tasa vehículos, bebidas y sunt.</i>										
Razón dcto. herencias	0,60	0,30	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Reintegro exportaciones</i>										
Como % del PIB	0,28%	0,23%	0,23%	0,19%	0,14%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%
Monto	88.000	76.069	81.393	70.502	54.803	46.057	49.281	52.730	56.422	56.422

CUADRO A.7: DIFERENCIA (CON-SIN) REFORMAS  
En millones de pesos de 1996

IMPUESTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primera categoría	0	(34.078)	(73.643)	(130.068)	(206.004)	(292.864)	(315.414)	(339.701)	(365.858)
Segunda categoría y G. C.	0	(27.861)	(23.752)	(49.767)	(46.208)	(77.724)	(144.588)	(155.721)	(167.712)
Monto calculado	0	(33.739)	(36.455)	(70.356)	(75.774)	(117.527)	(187.456)	(201.890)	(217.436)
art. 57 bis	0	5.879	12.703	20.589	29.566	39.803	42.868	46.169	49.724
Crédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IVA	(3.230)	(38.631)	(83.366)	(131.182)	(144.703)	(156.117)	(168.432)	(181.721)	(196.059)
Tasa general	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasa general importaciones	(3.230)	(17.572)	(37.857)	(57.422)	(38.785)	(42.043)	(45.574)	(49.403)	(53.552)
Tasas especiales	0	(21.059)	(45.509)	(73.759)	(105.919)	(114.074)	(122.858)	(132.318)	(142.507)
Bebidas no alcohólicas	0	(10.852)	(23.451)	(38.009)	(54.580)	(58.783)	(63.309)	(68.184)	(73.434)
Vehículos de lujo	0	(8.690)	(18.778)	(30.435)	(43.705)	(47.070)	(50.694)	(54.598)	(58.802)
Suntuarios	0	(1.518)	(3.280)	(5.316)	(7.634)	(8.221)	(8.854)	(9.536)	(10.270)
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aranceles	(28.531)	(125.887)	(208.558)	(302.696)	(320.976)	(347.957)	(377.164)	(408.846)	(443.189)
Herencias	(5.354)	(10.156)	(15.677)	(16.939)	(18.243)	(19.647)	(21.160)	(22.790)	(24.544)
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ahorro Reintegro a Exportaciones	0	18.091	19.358	37.302	60.547	77.368	82.784	88.578	94.779
TOTAL	(37.115)	(218.521)	(385.637)	(593.349)	(675.586)	(816.922)	(943.976)	(1.020.200)	(1.102.584)
Recaudación (% PIB)	-0,1%	-0,7%	-1,1%	-1,6%	-1,7%	-1,9%	-2,0%	-2,1%	-2,1%

## ANEXO 3

MODELO PARA LA PROYECCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE  
LOS IMPUESTOS A LA RENTA DE LAS PERSONAS

Con el objeto de proyectar la recaudación del impuesto a la renta personal y la cuantificación del impacto de las reformas propuestas para el mismo, se hizo necesario construir un modelo que reflejara la distribución de contribuyentes de acuerdo con el tramo de ingreso imponible, y su evolución en el tiempo, a medida que aumentan la población y las remuneraciones reales.

**A. Distribución de contribuyentes por tramo**

La distribución de contribuyentes por tramo de ingreso puede variar por dos causas principalmente: el crecimiento de la población de perceptores de ingresos y la variación en las remuneraciones reales.

En el caso de la población, su crecimiento afecta al número total de perceptores en cada tramo de ingresos. Por otro lado, la variación en las remuneraciones determina principalmente la cantidad de personas que cambian de tramo de renta imponible.

Se partió con la base de datos de 1994, de fuente del Ministerio de Hacienda, referentes al total de contribuyentes de impuestos personales, siendo este total el consolidado de los contribuyentes del Global Complementario y la retención mensual por impuesto único al trabajo. Para este año se registran un total de 4.329.870 contribuyentes, distribuidos de la manera que se observa en la columna 2 del Cuadro A.8.

Para obtener una estimación más precisa del movimiento de los contribuyentes entre los distintos tramos de renta, se subdividieron los tramos afectos a rentas de 5% a 35% en tramos menores de 10 UTM cada uno, lo que se observa en la columna 3 del Cuadro A.8.

Una vez realizado dicho ejercicio, se proyectó para los años 1995 a 1997 el número total de personas que están en cada tramo de ingreso de 10 UTM desde 0 hasta 120 UTM, y el número de personas con ingresos mayores que 120 UTM.

Se supuso que dentro de cada tramo intermedio de 10 UTM la distribución de las personas es uniforme entre el piso y el tope del ingreso que delimita al mismo. De este modo, el número de contribuyentes dentro de un cierto tramo en un año específico está dado por la siguiente fórmula:



$$C_t^j = \left\{ C_{t-1}^j - C_{t-1}^j \times U^j \left[ \frac{\bar{R}^j}{(1 + g_t^W)}, \bar{R}^j \right] + C_{t-1}^{j-1} \times U^{j-1} \left[ \frac{\bar{R}^{j-1}}{(1 + g_t^W)}, \bar{R}^{j-1} \right] \right\} \times (1 + g_t^P)$$

Donde:

$C_t^j$  = Número de contribuyentes en el tramo de ingreso j en el año t; j=1 para el tramo de 0 a 10; j=2 para el tramo 10 a 20 UTM, hasta j=13 para 120 UTM o más (con  $C^0 = 0$ ).

$U^j[...]$  = Función de distribución uniforme acumulada del porcentaje de personas dentro del intervalo respectivo para el tramo de ingreso j. Para j=14 se supone que  $U^j = 0$ .

= Nivel de remuneración (en UTM) máximo para el tramo j.

$g_t^W$  = Tasa de crecimiento real de las remuneraciones en el año t, crecimiento que se considera igual para todos los tramos de ingreso.

$g_t^P$  = Tasa de crecimiento de la población total de contribuyentes para el año t.

El segundo término dentro de las llaves representa el total de personas que pasan a un tramo superior de ingreso, y el tercero representa el total de personas del tramo inmediatamente anterior que pasan ahora a pertenecer a este tramo en particular. Sobre esta base se aplica la tasa de crecimiento de la población para ese año. Se hace el supuesto que no se dan caídas en el ingreso de las personas.

Las tasas de variación que se supusieron para el período de estudio son las siguientes:

	1995	1996	1997
Tasas de crecimiento:			
Remuneraciones	4,81	3,50	3,50
Contribuyentes	1,18	2,00	2,00

Con estos datos se obtuvieron las estimaciones del número de personas por nivel de renta para 1997, cuya evolución se muestra en el Cuadro A.9.

CUADRO A.8 DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS PERSONALES SEGÚN TRAMO DE RENTA - 1994

Tramo de renta (a)		Número de contribuyentes (b)	UTM	Distribución dentro del tramo (%) (c)	Contribuyentes
Desde (UTM)	Hasta (UTM)				
0	- 10	3.490.335	0 - 10	100%	3.490.335
10	- 30	622.968	10 - 20	67%	417.389
			20 - 30	33%	205.579
30	- 50	120.419	30 - 40	40%	48.168
			40 - 50	60%	72.251
50	- 70	49.939	50 - 60	60%	29.963
			60 - 70	40%	19.976
70	- 90	23.788	70 - 80	60%	14.273
			80 - 90	40%	9.515
90	- 120	12.770	90 - 100	50%	6.385
			100 - 110	30%	3.831
			110 - 120	20%	2.554
120	y más	9.651	120 y más	100%	9.651
Total		4.329.870			4.329.870

- (a) Dado que interesa la distribución por tramos afectos que rige en 1996, se divide a los contribuyentes por este criterio, a pesar de que es distinto de los tramos afectos que prevalecieron en 1994.
- (b) Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a información de la Operación Renta 1995. Superintendencia de AFP, INE e INP.
- (c) Estimado con base en información del SII respecto al número de contribuyentes del impuesto global complementario por tramo de renta, para el año tributario de 1996.

## B. Recaudación total e impacto de las reformas

Una vez estimada la distribución de la población total de contribuyentes, se aplicó a cada uno de los tramos la tasa impositiva correspondiente, para obtener la recaudación total que teóricamente correspondería, si las rentas de los individuos fueran exclusivamente del trabajo o no hubieran estado afectas al impuesto de primera categoría. Sin embargo, parte de los

ingresos corresponde a pago de dividendos, que anteriormente pagaron impuestos, además de otro tipo de exenciones (entre ellas, el artículo 57 bis). El cuadro A.10 muestra el cálculo de la recaudación total del impuesto de segunda categoría y global complementario proyectado para 1997.

CUADRO A.9 ESTIMACIÓN DEL N° DE CONTRIBUYENTES POR TRAMOS AÑOS (1994, 1995, 1996 Y 1997\*)

Tramos En UTM	Tasa Impuesto	Número de contribuyentes			
		1994	1995	1996	1997*
0-10	0%	3.490.335	3.369.450	3.320.618	3.280.000
10-30	5%	622.968	763.462	872.214	980.000
30-50	10%	120.419	139.584	156.324	175.000
50-70	15%	49.939	55.218	59.786	65.000
70-90	25%	23.788	26.585	29.045	31.000
90-120	35%	12.770	15.474	17.893	22.000
120 y +	45%	9.651	11.188	12.702	13.000
Total contribuyentes		4.329.870	4.380.962	4.468.582	4.566.000

\* El número de contribuyentes para 1997 es una aproximación de las proyecciones realizadas para el mismo año. Para el último tramo –de 120 UTM y +–se rebajaron aproximadamente 1.500 contribuyentes, los cuales fueron traspasados al penúltimo tramo –de 90 a 120 UTM.

A esta cifra total, se le restan el crédito por inversiones en acciones de acuerdo al artículo 57 bis y el crédito por rentas afectas al impuesto sobre la renta de primera categoría, como se explica en el Anexo 2. A este total se le aplica la tasa de crecimiento para el periodo 1998-2005 de acuerdo con los supuestos que se explicaron en el Anexo 2.

Para medir el impacto de la reforma tributaria se modificó la tabla del Cuadro A.10, suponiendo que no cambian los tramos de renta imponible, de manera que al disminuir la tasa marginal máxima, los tramos altos se funden. Así, al reducir a 35% la tasa máxima, esta corresponde al tramo 90 UTM y más. Los resultados de dicho ejercicio se muestran en el cuadro A.11.

Como se puede apreciar en el mismo cuadro, si se llevara a cabo en un solo año la reforma propuesta de reducir la tasa máxima a 20%, la recaudación total proyectada disminuiría en \$ 114 mil millones, el equivalente en dólares a US\$ 275 millones aproximadamente. Si a la vez se eliminara en un solo año el crédito del artículo 57 bis, aumentaría la recaudación en US\$ 65 millones.

CUADRO A.10: RECAUDACIÓN POR IMPUESTO 2º CATEGORÍA Y GLOBAL COMPLEMENTARIO AÑO 1997  
En pesos de diciembre 1996

Tramo en UTM	Media Salario	N° contrib. 1997	Contrib. por tramo*	Tasa Impto.	Rebaja en U.T.M.	Recaudación 1997	Recaudación por tramos
0-10	5	3.280.000	3.280.000	0%	0	-	-
10-20	17	588.000	980.000	5%	0,6	40.974.192.000,00	
20-30	27	392.000	980.000	5%	0,6	81.948.384.000,00	122.922.576.000
30-40	37	105.000	175.000	10%	2,1	46.827.648.000,00	
40-50	47	70.000	175.000	10%	2,1	50.729.952.000,00	97.557.600.000
50-60	57	39.000	65.000	15%	4,6	42.939.280.800,00	
60-70	67	26.000	65.000	15%	4,6	39.496.891.200,00	82.436.172.000
70-80	77	18.600	31.000	25%	11,6	39.661.345.440,00	
80-90	87	12.400	31.000	25%	11,6	35.081.712.960,00	74.743.058.400
90-100	97	10.200	20.400	35%	20,6	37.955.481.120,00	
100-110	107	6.120	20.400	35%	20,6	28.743.813.792,00	
110-120	117	4.080	20.400	35%	20,6	23.142.892.608,00	89.842.187.520
12 y +	218	10.950	10.950	45%	32,6	199.909.855.005,12	199.909.855.005
Total contribuyentes aproximado 1997		4.562.350		Total recaudación 2 Cat. Y G. C.		667.411.448.925,00	

\* El número de contribuyentes para 1997 es una aproximación de las proyecciones realizadas. Para el último tramo –de 120 UTM y– se rebajaron adicionalmente en 2.050 contribuyentes los datos estimados en el Cuadro A.9.

\*\* UTM a diciembre de 1996: \$ 23.228.

CUADRO A.11: RECAUDACIÓN POR IMPUESTO 2ª CATEGORÍA Y GLOBAL  
COMPLEMENTARIO AÑO 1997  
(En pesos de diciembre 1996)

Tasa marginal máxima	Recaudación	Razón tasa máxima 45%
45	667.411.448.925	1,00
40	652.456.867.277	0,98
35	637.501.272.146	0,96
30	613.987.745.393	0,92
25	590.474.218.641	0,88
20	553.469.969.834	0,83

