

## **LA REFORMA AL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO: UNA TAREA INCONCLUSA**

**Pablo Serra**

En los últimos años se realizaron diversas modificaciones al sistema tributario que lo acercaron a un impuesto al gasto. Este artículo propone completar dicho camino, eliminando gradualmente los límites en los mecanismos de incentivo al ahorro, y sustituyendo el impuesto a la renta de las empresas por un impuesto a los flujos de caja (IFC). Si no se pudiese instaurar el IFC, se propone que el impuesto a las empresas sólo grave las utilidades distribuidas, al tiempo que se elimine la depreciación acelerada. También se plantea que el Estado licite los yacimientos de minerales, y que parte de los ingresos obtenidos remunere a sus descubridores. Finalmente se propone congelar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, con el fin de concentrar esfuerzos en mejorar la efectividad del gasto público.

---

PABLO SERRA. Ingeniero matemático, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de Yale. Profesor del Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

## 1. Introducción

**E**ste artículo propone cambios al sistema tributario chileno con el fin de aumentar el bienestar del país. Dichas proposiciones se sustentan en la teoría económica y en la evidencia empírica disponible. Es así que el trabajo comienza con una breve revisión de la literatura sobre el efecto del sistema tributario en la economía, el cual depende de la carga tributaria, de la forma de recaudar y del destino de la recaudación. Dada su complejidad, la literatura trata estos tres aspectos por separado y normalmente considera, en vez de la carga tributaria propiamente tal, variables que están relacionadas con ésta, como son el tamaño del Estado y el gasto público. Luego, basándose en dicho conocimiento se realiza un diagnóstico de nuestro sistema impositivo, a partir del cual se derivan las propuestas de modificación.

Los estudios más recientes tienden a concluir que el gasto del gobierno afecta negativamente a la economía. Sin embargo, ello no debe llevar a entender que todo aumento en el tamaño del Estado tendrá dicha consecuencia. En efecto, existe una recaudación mínima necesaria para financiar bienes públicos esenciales para el funcionamiento de cualquier economía. Además, la conclusión anterior no se aplica a un país cuyo gasto es menor que el de los países analizados en los estudios. También se debe tener en cuenta que la composición del gasto público afecta al crecimiento. La literatura económica distingue entre gasto productivo (salud, educación e infraestructura) y gasto improductivo. La evidencia indica que este último tiene un efecto negativo sobre el crecimiento, pero el primero tendría un efecto positivo. En relación con el gasto destinado a disminuir la desigualdad, éste reduciría el crecimiento en el corto y mediano plazo, pero el efecto de largo plazo podría ser distinto. Por otro lado, existe evidencia de que una distribución más equitativa del ingreso tiene un efecto positivo sobre el crecimiento.

La forma de recaudar también influye en el desempeño de la economía. La literatura distingue cuatro costos asociados a la recaudación de impuestos: la pérdida de bienestar que provoca al interferir en las decisiones de los agentes económicos; el gasto de la administración tributaria; los costos en que incurren los contribuyentes para cumplir con la ley (costo de cumplimiento), y la pérdida en la eficiencia debida a la competencia desleal que realizan los agentes económicos que evaden tributos. El gasto de la administración tributaria no es importante, pues normalmente representa menos del 1% de lo recaudado, pero los costos de cumplimiento resultan más elevados para los contribuyentes. La eficiencia de la administración

tributaria incide en los costos. Mejores servicios a los contribuyentes disminuyen el costo de cumplimiento, y un mayor control de la evasión reduce las distorsiones, pues permite recaudar una misma cantidad con tasas más bajas y disminuir la competencia desleal que realizan los evasores.

El costo de recaudación más importante es la distorsión que producen los impuestos. El sistema impositivo, al modificar los precios relativos, influye en el comportamiento de las personas, y con ello altera la asignación de recursos en la economía con respecto a la solución eficiente, reduciendo de este modo el bienestar de la sociedad. Los dos principales impuestos a la renta son el que grava el ingreso y el que grava el gasto. El ingreso incluye tanto sueldos y salarios como pagos al capital. Ambos impuestos afectan a la decisión ocio-trabajo, pues incluyen el ingreso del trabajo en su base. El impuesto al gasto, a diferencia del impuesto al ingreso, no influye en la decisión ahorro-gasto, pues sólo paga impuestos al momento de financiar gasto. Por esta razón se presume que el impuesto al gasto es más eficiente. Además, la mayoría de los modelos teóricos llega a esa conclusión.

La evaluación del sistema tributario chileno comienza con un análisis de la carga tributaria, la cual es bastante menor que la de los países desarrollados y similar a la de los países emergentes en Asia y a la de aquellos países de la región con similar ingreso per cápita. Así, la carga tributaria del país parece razonable dado el nivel de desarrollo del país. Por cierto, un juicio definitivo requeriría de un análisis de las actividades que financian los impuestos, y de la eficiencia en dicho gasto, lo que excede al propósito de este trabajo. En cuanto a la estructura tributaria, la evaluación se realiza suponiendo que la alternativa eficiente es un impuesto al gasto. Bajo este criterio, el sistema sale bien evaluado. El IVA, impuesto de mayor rendimiento, es un tributo al gasto. Por su parte, los impuestos específicos pueden ser considerados impuestos pigouvianos. Y el impuesto a la renta se ha ido transformando paulatinamente en un impuesto al gasto. En términos de la estructura tributaria, el mayor cambio en la última década ha sido la fuerte baja en la tasa del impuesto que grava las importaciones, tributo altamente distorsionador, compensada con alzas en los demás impuestos. Finalmente, el costo de administrar el sistema tributario es bajo —en torno al 0,8% de lo recaudado— y ello se debe a la preponderancia de los impuestos a las transacciones, y a una mejora en el rendimiento del SII (Serra, 2003). También hay evidencia de que el costo de cumplimiento ha disminuido

No obstante lo anterior, existen elementos del sistema tributario que es necesario perfeccionar. En primer lugar se propone completar el conjunto de reformas tendientes a transformar el impuesto a la renta en un impuesto al gasto. Para alcanzar dicho objetivo se deberían eliminar gradualmente los

límites en los mecanismos de incentivo al ahorro y sustituir el impuesto a la renta de las empresas por un impuesto a los flujos de caja (IFC). Si no se pudiese instaurar el IFC, se propone que el impuesto a las empresas sólo grave las utilidades distribuidas, al tiempo que se elimina la depreciación acelerada. También se plantea que el Estado licite los yacimientos de minerales, y que parte de los ingresos obtenidos remunere a sus descubridores. Finalmente se propone congelar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, con el fin de concentrar esfuerzos en mejorar la efectividad del gasto público.

En cuanto a la carga tributaria, la propuesta es mantener el gasto del Estado como proporción del PIB. Y para ello existen diversas razones. La sugerencia de cualquier cambio en el tamaño del Estado debiera ir acompañada de recomendaciones respecto a qué gastos públicos aumentar o reducir, lo cual no es el tema de este trabajo. Segundo, es posible que sea más productivo concentrar esfuerzos en aumentar la eficiencia del Estado —una de cuyas expresiones es la manera de recaudar impuestos— que en modificar su tamaño.

El resto del trabajo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección resume la literatura sobre impuestos y crecimiento económico. La siguiente describe y evalúa el sistema tributario chileno. La última presenta una propuesta de reforma tributaria para Chile.

## 2. Impuestos y bienestar económico: la literatura

El efecto del sistema tributario en la economía depende de cuánto se recauda, cómo se recauda y cómo se usa lo recaudado. Aunque estos tres elementos están estrechamente relacionados entre sí, debido a su complejidad, normalmente se les estudia en forma independiente. Esta sección resume la literatura tanto teórica como empírica sobre estos temas.

### 2.1. Carga tributaria y crecimiento económico

En los años 90 se publicaron numerosos estudios econométricos sobre el impacto de la política fiscal en el crecimiento económico de los países, pero sin resultados concluyentes. Nijkamp y Poot (2004) analizan 41 estudios publicados entre 1983 y 1998. En el 29% de ellos el consumo del sector público afecta negativamente al crecimiento, mientras que en un 17% afecta en forma positiva y en el 54% restante el efecto no es significativo. Por otro lado, de diez estudios que analizan la relación entre carga tributaria

y crecimiento, un 60% encuentra una relación negativa y el 40% restante no es concluyente al respecto.

Estos estudios usaban datos de corte transversal, es decir consideraban los datos de varios países para un año determinado. Tal como señala Slemrod (1995), ese tipo de estudios no resuelve adecuadamente problemas de identificación derivados de la existencia de dos relaciones: el nivel óptimo del gasto de gobierno como función del ingreso per cápita y la relación entre el nivel o crecimiento del ingreso per cápita y el gasto del gobierno, razón por la que no entrega evidencia persuasiva respecto al efecto que tiene el tamaño del gobierno en el nivel o el crecimiento del ingreso per cápita.

A partir de 2000 el uso del método de los momentos generalizados de Arellano y Bond (1991) con datos de panel permitió resolver mejor los problemas de causalidad. Los nuevos trabajos tienden a concluir que la política fiscal —y en particular el consumo del gobierno— afecta al crecimiento de largo plazo. Folster y Henrekson (2001) encuentran para una muestra de países ricos que cubre el período 1970-1995 que la relación negativa entre tamaño de gobierno y crecimiento económico se hace más robusta en la medida en que se resuelven problemas econométricos. Por su parte, los resultados de Barro (2001), Easterly y Levine (2001) y Calderón, Loayza y Schmidt-Hebbel (2004) indican que el consumo del gobierno medido como porcentaje del PIB tiene un efecto negativo sobre el crecimiento de largo plazo.

Sin embargo, de los resultados anteriores no se debe concluir que siempre un aumento en el tamaño del Estado resultará en una disminución de la tasa de crecimiento. Si un país tiene un Estado de menor tamaño que el de las muestras de países analizados, entonces la conclusión no se le aplica. Además, existe una recaudación mínima necesaria para financiar bienes públicos esenciales en cualquier economía, tales como el sistema legislativo y el judicial-policial, encargado de fiscalizar el cumplimiento de leyes y contratos, y de velar por el respeto del derecho de propiedad. Por ello, no sorprende que Stokey y Rebelo (1995) encuentren, usando tres tests estadísticos distintos, que el aumento en la carga tributaria desde 2% hasta 15% del PIB a comienzos de los 40 no afectó significativamente a la tasa de crecimiento en los Estados Unidos.

Una segunda preocupación es cómo afecta el gasto público a los más pobres. López (2003) encuentra que diversas políticas que aumentan el crecimiento de largo plazo, entre ellas la de disminuir el gasto corriente del gobierno, tienden a aumentar la desigualdad medida a través del índice de Gini en el corto plazo y a causar el efecto contrario en el largo plazo. Por su

parte, Dollar y Kraay (2002) hallan evidencia, aunque débil, de que una reducción en el tamaño del Estado aumenta tanto el crecimiento como la participación del quintil más pobre en el ingreso. Estos resultados no son necesariamente contradictorios, pues muchas veces el gasto social favorece principalmente a los estratos medios, por lo que si bien mejora la distribución global del ingreso, no beneficia a los más pobres. En Chile, el esfuerzo por focalizar el gasto social en los más pobres se extiende ya por cerca de tres décadas, por lo que es presumible que éste los beneficie principalmente a ellos.

El gasto social se puede descomponer en inversión social, preferentemente el gasto en salud y educación, y gasto asistencial, por ejemplo programas de ayuda a los ancianos. El gasto asistencial tendría, en principio, un efecto negativo sobre el crecimiento, pues implica mayor recaudación tributaria sin una contraparte productiva. Sin embargo, algunos autores postulan que la desigualdad económica crea malestar social e inestabilidad política, la que a su vez deprime la inversión. Según esta óptica se podría considerar el gasto asistencial como la financiación de un bien público: estabilidad social. Sin embargo, la evidencia empírica al respecto no es concluyente.

Usando datos de panel correspondientes a 45 países, Forbes (2000) encuentra evidencia de que los aumentos en la desigualdad afectan positivamente al crecimiento económico en el corto plazo (considera períodos de 5 años), pero la relación es menos significativa en períodos más largos (10 años). Por otro lado, Perotti (1996) halla en un análisis de corte transversal que los países que tienen menos desigualdad crecen más en el largo plazo (períodos de 25 años). Por tanto, partir con una distribución más equitativa tendría un efecto positivo en el crecimiento, pero gastar recursos en reducir la desigualdad tendría el efecto contrario, al menos en el corto y mediano plazo. Los efectos de largo plazo pueden ser distintos de los de corto plazo porque parte importante del gasto social es en educación y salud, que es una inversión que tarda en rendir frutos. Además, en el trabajo de Forbes podría haber un problema de identificación si los países con peor distribución de ingreso crecen menos por esa condición, pero a la vez redistribuyen más apremiados por la situación.

La literatura económica distingue entre gasto público productivo —salud, educación e infraestructura— y gasto público improductivo. Existe bastante evidencia de que este último tiene un efecto negativo en el crecimiento. Barro (1991), en un estudio de corte transversal de 98 países para el período 1960-1985, encuentra una fuerte correlación negativa entre el gasto público improductivo, medido como porcentaje del PIB, y el crecimiento,

donde el primero corresponde al gasto corriente, excluidos los gastos en defensa y educación. Por cierto, Barro incluye entre los gastos no productivos algunos que sí lo son, como el financiamiento de la infraestructura pública. La literatura es menos concluyente respecto al gasto público productivo. Los resultados obtenidos por Easterly y Rebelo (1993) muestran que el gasto público en transporte y comunicaciones está correlacionado positivamente con el crecimiento. Easterly y Levine (2001) y Barro (2001) en estudios de panel hallan que la escolaridad tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Por su parte, Córdoba y Servén (2004) en un estudio que abarca cien países y el período comprendido entre 1960 y 2000 encuentran que el stock de infraestructura tiene un efecto positivo en el crecimiento de largo plazo. Pero la infraestructura y la educación no están necesariamente financiadas por el sector público, por lo que no resulta posible sacar conclusiones de política de estos trabajos.

## 2.2. Sistema tributario

La recaudación de impuestos causa diversos costos más allá del hecho de restar recursos a los agentes privados. La literatura distingue cuatro costos principales: la pérdida de bienestar que provocan los impuestos al distorsionar o interferir en las decisiones económicas; el gasto de la administración tributaria; los costos en que incurren los contribuyentes para cumplir con la ley (costo de cumplimiento) y la pérdida en la eficiencia de los mercados como consecuencia de la competencia desleal de los agentes económicos que evaden tributos (Slemrod y Yitzhaki, 1996).

El gasto de la administración tributaria normalmente representa menos del 1% de lo recaudado, pero los costos de cumplimiento para los contribuyentes son más elevados. Guyton, O'Hare, Stavrianos y Toder (2003) estiman que en los Estados Unidos las personas naturales gastaron en promedio 25,5 horas y US \$ 149 en la preparación de sus impuestos en el 2000, lo que se traduce en aproximadamente 4,5% de lo recaudado<sup>1</sup>. La eficiencia de la administración tributaria también incide en los costos de recaudación. Servicios tributarios de calidad disminuyen el costo de cumplimiento. Y un mayor control de la evasión reduce las distorsiones, pues permite recaudar una misma cantidad con tasas más bajas, además de disminuir la competencia desleal de los evasores (suponiendo que la fiscalización se centre en los mayores evasores).

<sup>1</sup> Ese año la recaudación correspondiente a personas naturales alcanzó a 1,14 billones de dólares y suponemos que el valor de una hora es de 10 dólares.

El costo de recaudación más importante es la distorsión que producen los impuestos. El sistema impositivo, al modificar los precios relativos, influye en el comportamiento de las personas, y con ello altera la asignación de recursos con respecto a la solución eficiente, reduciendo de este modo el bienestar de la sociedad. Los impuestos, dependiendo de qué gravamen se trate, afectan a la decisión de cada contribuyente de cuánto trabajar, cuánto ahorrar y en qué ahorrar.

Los dos principales impuestos a la renta de las persona son el que grava el ingreso y el que grava el gasto. El ingreso incluye tanto sueldos y salarios como pagos al capital. A su vez, el pago al capital puede provenir de la participación en sociedades, dividendos, ganancias de capital, intereses, etc. Por su parte, el gasto de un período es igual a la diferencia entre el ingreso y el flujo de ahorro neto del período<sup>2</sup>. Ambos impuestos afectan a la decisión ocio-trabajo, pues incluyen el ingreso del trabajo en su base. El impuesto al gasto, a diferencia del impuesto al ingreso, no influye en la decisión ahorro-consumo. La intuición de este resultado es la siguiente: con el impuesto al gasto el ingreso sólo paga impuestos al momento de financiar consumo, luego el impuesto no afecta en la decisión de cuándo gastar el ingreso. Por el contrario, con el impuesto al ingreso, el ahorro que se usa para financiar consumo futuro paga impuesto cuando se genera el ingreso y no se pospone hasta el momento del consumo, lo que hace menos atractivo ahorrar para consumir en el futuro.

No obstante, no se puede demostrar analíticamente que el impuesto al gasto distorsiona menos que el impuesto al ingreso, pues si se desea recaudar una cantidad determinada con el impuesto al ingreso se requerirá una tasa más baja que con el impuesto al consumo, dado que su base imponible es mayor. Por lo tanto, el impuesto al ingreso tiene un menor impacto sobre la decisión ocio-trabajo que un impuesto al consumo, el que puede compensar la distorsión que causa en la decisión ahorro-consumo. Sólo cuando la oferta de trabajo es muy inelástica al salario, se puede asegurar que la pérdida de bienestar será menor con el impuesto al consumo que con el impuesto al ingreso. En consecuencia, para poder comparar la eficiencia de ambos impuestos es necesario recurrir a trabajos que contrasten ambos tributos usando modelos que representen los hechos estilizados de la economía (la evidencia empírica en este aspecto es muy limitada).

En los modelos neoclásicos la tasa de crecimiento de la economía está determinada por variables demográficas y de cambio tecnológico exógenas al modelo. En consecuencia, cambios en la política fiscal, o en cual-

<sup>2</sup> En rigor también habría que restar los intereses pagados y las pérdidas patrimoniales.

quier otra política, no alteran el crecimiento de largo plazo, aunque sí pueden modificar la tasa de crecimiento entre dos estados estacionarios y con ello el nivel de la economía. La aparición a fines de los 80 de modelos de crecimiento en los cuales la tasa de cambio tecnológico es endógena (Romer, 1986 y Lucas, 1988) permitió estudiar cómo las políticas, incluida la fiscal, afectaban al crecimiento de largo plazo. En estos modelos la existencia de externalidades —normalmente asociadas a la formación de capital humano— permite que la acumulación de factores productivos no derive necesariamente en rendimientos decrecientes. Easterly y Levine (2001) presentan evidencias de que las políticas económicas tienen efectos de largo plazo, razón por la cual restringimos nuestra revisión de la literatura a los modelos de crecimiento endógeno.

Los modelos de crecimiento endógeno arrojan una gran diversidad de resultados, que se explica por los diferentes supuestos que se realizan. En aquellos en que el gasto del gobierno aumenta la productividad del sector privado, la política tributaria óptima es un impuesto que grava las rentas que generan las externalidades que el gasto público tiene sobre los procesos productivos. En este contexto se puede determinar un tamaño óptimo para el Estado (Barro, 1990, Corsetti y Roubini, 1996). Rivas (2003), en un modelo con generaciones traslapadas en que una fracción del gasto del gobierno se usa para proveer servicios que aumentan la productividad del sector privado, muestra que aumentar la recaudación tiene un efecto ambiguo sobre el crecimiento, pero que aumentar el porcentaje destinado a proveer servicios públicos productivos aumenta el crecimiento.

En Lucas (1990) las externalidades que permiten un crecimiento endógeno están asociadas a la formación de capital humano, actividad en la que cada individuo sólo usa el capital humano propio. En este contexto, cambios en la tasa del impuesto al trabajo no influyen (directamente) en la decisión de cuánto capital humano acumular, pues afectan por igual al costo (salarios no percibidos) y al beneficio (aumento en el capital humano) de acumular capital humano. Por lo tanto, como la política tributaria no afecta a la decisión de cuánto capital humano acumular, el margen para influir sobre la tasa de crecimiento es escaso. La sustitución del impuesto al capital por un aumento en la tasa del impuesto al trabajo disminuye el crecimiento en 0,03%, pero provoca un aumento de bienestar equivalente al uno por ciento del consumo y gatilla un crecimiento de 36% en el stock de capital físico en un período de diez años.

En los modelos donde para la producción de capital humano se usan bienes de mercado que están gravados y la oferta de trabajo es inelástica, el impuesto al gasto es el más eficiente. En efecto, al tratar la formación de

capital humano como inversión, los pagos al capital humano quedan exentos, al igual que los pagos al capital físico. Luego, en la base del impuesto al consumo sólo quedan los pagos al trabajo no calificado, único factor cuya oferta es inelástica (Wynne, 1997). Por ejemplo, Pecorino (1993) encuentra en un modelo calibrado para los Estados Unidos que el reemplazo de un impuesto al ingreso de 25% por un impuesto al gasto que mantiene la recaudación, aumenta la tasa de crecimiento de largo plazo desde 1,5% hasta 2,5%, cuando la oferta de trabajo es inelástica, y a 2,7%, cuando la oferta es elástica.

Por simplicidad, todos los modelos reseñados consideran una única tasa de pago al capital, por lo que los flujos de caja de las empresas son iguales a cero. Por ello, los modelos teóricos antes descritos subestiman los beneficios de sustituir un impuesto al ingreso por un impuesto al consumo. Hojman y Serra (2000) analizan un modelo de un factor y un bien, donde el bien es tanto para consumo intermedio como para consumo final. El bien intermedio lo entrega gratuitamente el gobierno, quien recauda impuestos para financiarlo, lo que genera flujos de caja. Luego, en este contexto el impuesto óptimo es el que grava con tasa 100% los flujos de caja. Estos autores muestran que sustituir el impuesto al gasto con tasa óptima por un impuesto al flujo de caja aumenta el bienestar en 3,5% en un modelo calibrado para los Estados Unidos.

Respecto a la evidencia empírica, Widmalm (2001), en un panel con datos de 23 países de la OECD para el período 1965-1990, encuentra que la proporción de la recaudación impositiva obtenida gravando la renta de las personas naturales tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Es decir, sería más eficiente recurrir a impuestos como el IVA, que gravan el gasto, que a impuestos que gravan el ingreso. En consecuencia, de la literatura se puede inferir una fuerte presunción a favor del impuesto al gasto.

Finalmente es necesario tener presente que cuando la tasa impositiva es creciente en el nivel del ingreso, la pérdida de eficiencia está determinada por la tasa marginal, mientras que la recaudación, por la tasa media. Luego la pérdida de eficiencia por peso recaudado es mayor cuando la tasa impositiva es creciente. Widmalm, en su trabajo recién mencionado, encuentra que la progresividad en las tasas impositivas está asociada con tasas de crecimiento más bajas. Por su parte, los resultados obtenidos por Padovano y Galli (2002) al usar datos de panel para 25 países industrializados en el período que va entre 1970 y 1998 indican que tanto las tasas marginales efectivas como la progresividad en las tasas impositivas tienen influencia negativa en el crecimiento económico.

### 3. El sistema impositivo chileno

#### 3.1. La carga tributaria

Como se desprende del Cuadro N° 1, en el año 2003 el gobierno central recolectó impuestos por un valor equivalente a 16,3% del PIB, cifra levemente inferior al 16,8% del año 1993. Tal como se observa en la Figura N° 1, la carga tributaria ha permanecido relativamente constante a partir del año 1991. Es cierto que creció casi un par de puntos porcentuales con relación a la de los años 1988-1990, pero estos últimos años fueron extraordinarios en cuanto representan una caída significativa con relación a la carga tributaria de los años precedentes. En todo caso, el país creció a una elevada tasa en la década del 90, a pesar del alza en la carga tributaria en comparación con la de 1988-1990.

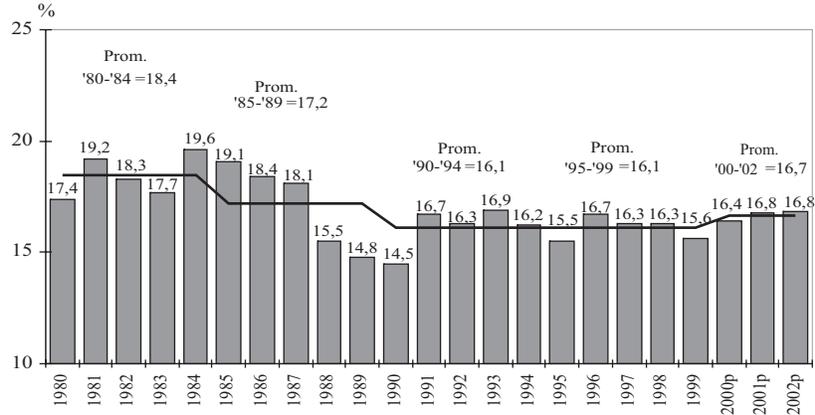
En comparación con otros países, la carga tributaria de Chile es bastante menor que la de los países desarrollados y similar a la de los países emergentes en Asia (Figura N° 2). En el ámbito regional, la carga tributaria de Chile es de las más elevadas, pero no distinta de la de aquellos países con similar nivel de desarrollo, donde la excepción sería México (se podría explicar por Pemex). Del análisis anterior se puede concluir que la carga tributaria del país es razonable dado su nivel de desarrollo. Por cierto un juicio definitivo requeriría de un análisis de las actividades que financian los impuestos, y de la eficiencia en dicho gasto, lo que excede al propósito de este trabajo.

CUADRO N° 1: INGRESOS TRIBUTARIOS

	Millones de pesos corrientes		Porcentaje de la recaudación total	
	1993	2003	1993	2003
Impuestos a la renta	761.451	2.228.405	23,5	27,5
Impuesto al valor agregado	1.504.473	4.059.708	46,3	50,0
Impuesto a productos específicos	401.759	1.120.745	12,4	13,8
Impuestos al comercio exterior	413.563	375.359	12,7	4,6
Impuesto a los actos jurídicos	111.129	363.306	3,4	4,5
Total ingresos tributarios	3.246.343	8.117.320		
Producto interno bruto	19.276.481	49.819.303		

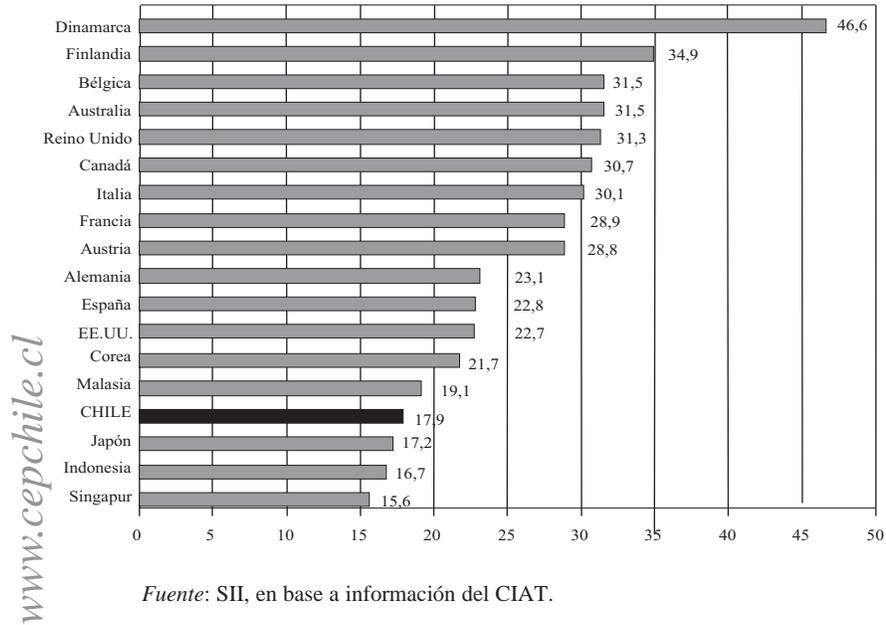
Fuente: Subdirección de Estudios, SII.

FIGURA N° 1: CARGA TRIBUTARIA NETA, GOBIERNO CENTRAL



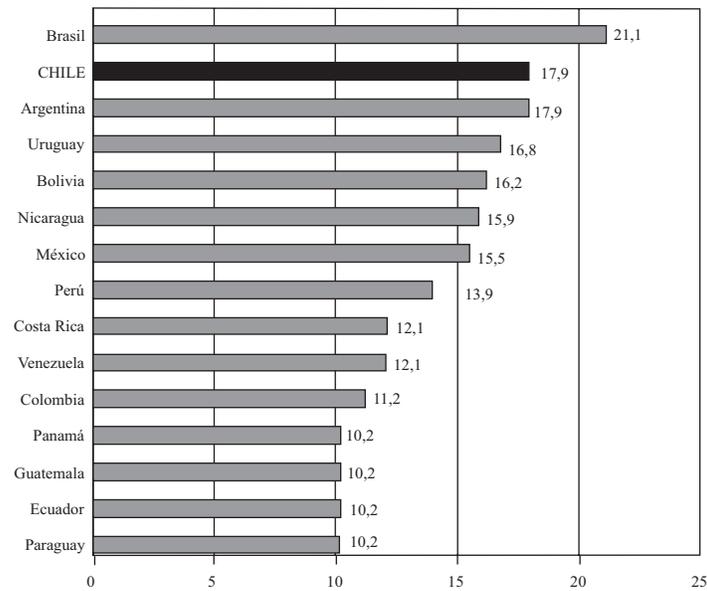
Fuente: SII (Servicio de Impuestos Internos): Subdirección de Estudios.

FIGURA N° 2: CARGA TRIBUTARIA NETA, GOBIERNO GENERAL. CHILE VS. PAÍSES DESARROLLADOS Y EMERGENTES, AÑO 2000



Fuente: SII, en base a información del CIAT.

FIGURA N° 3: CARGA TRIBUTARIA NETA, GOBIERNO CENTRAL.  
CHILE VS. PAÍSES LATINOAMERICANOS, AÑO 2000



Fuente: SII, en base a información del CIAT.

### 3.2. Estructura tributaria

Los dos impuestos de mayor rendimiento, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta, recaudaron el 50,0% y el 27,5% del total, respectivamente, en el año 2003. El IVA grava con tasa única de 19% todas las transacciones, salvo las exportaciones y la construcción de viviendas, las que están afectas a una tasa cero<sup>3</sup>. Por su parte, el transporte de pasajeros, los seguros de vida, la educación, parcialmente la salud y los intereses están exentos.

El impuesto a la renta grava tanto a las personas físicas como a las empresas, y se compone del impuesto de primera categoría (IPC), del impuesto adicional, del impuesto de segunda categoría (ISC) y del impuesto global complementario (IGC). El IPC grava con tasa de 17% las utilidades

<sup>3</sup> Las empresas constructoras tienen derecho a un crédito equivalente al 65% del débito que generan las ventas de inmuebles residenciales. Se estima que con este crédito la tasa del IVA a la construcción de viviendas es cero.

devengadas por las empresas. Las empresas pueden descontar de este impuesto el 4% del valor de la inversión en activos físicos inmovilizados con un tope anual de 500 UTM, los gastos en capacitación de sus trabajadores que no excedan del 1% de las remuneraciones anuales imponibles, y el 50% del valor de las donaciones culturales y educacionales<sup>4</sup>. Por su parte, el impuesto adicional grava con tasa de 35% las remesas al exterior de rentas de fuente chilena, pero se acredita contra este impuesto el IPC correspondiente a las utilidades distribuidas.

Los trabajadores dependientes pagan mensualmente el impuesto de segunda categoría (ISC), el cual es retenido por el empleador, mientras que los independientes están sujetos a una retención de 10% en los honorarios que perciben. Los ingresos anuales de las personas naturales provenientes tanto del trabajo como de sus inversiones constituyen la base del IGC<sup>5</sup>. Están exentos de este impuesto los ingresos provenientes del arriendo de viviendas sujetas al DFL-2 y las ganancias de capital. EL IGC y el ISC tienen las mismas tasas y se aplican sobre una escala progresiva de siete tramos. El primer tramo, que va de 0 a 13,5 UTM mensuales, está exento, mientras que la tasa marginal máxima de 40% se aplica a los ingresos que exceden las 150 UTM mensuales. El ISC que ingresa a las arcas fiscales, las retenciones por honorarios y el IPC pagado por sociedades correspondiente a ingresos percibidos por el contribuyente constituyen créditos para el IGC.

Las personas naturales reciben un crédito equivalente al 15% por su ahorro neto del año en el sistema financiero y/o la compra de acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil, para ser utilizado contra el IGC. El ahorro neto negativo y la venta de acciones dan origen a un débito. El ahorro total sujeto a este beneficio no puede en conjunto exceder de 65 UTA o del 30% del ingreso imponible, pero el exceso se arrastra a los años siguientes reajustado por el índice de precios al consumidor (IPC). Además el ahorro previsional voluntario, al igual que el obligatorio, es descontado de la base imponible con un techo anual conjunto de 720 UF, y sólo paga impuestos al momento de financiar la jubilación del contribuyente. Asimismo, es necesario tener presente que, en general, las personas con mayores ingresos crean sociedades de inversión, cuyas utilidades sólo pagan el IGC al momento de efectuar retiros.

En conjunto los impuestos específicos representaron el 13,8% de la recaudación tributaria en 2003. El de mayor importancia es el que grava la

<sup>4</sup> Las empresas del Estado pagan, adicionalmente, una tasa de 40% sobre las utilidades devengadas.

<sup>5</sup> Salvo los trabajadores que tengan un empleador y cuyos retornos al capital no excedan de 20 UTM.

primera venta o importación de combustibles para vehículos (6 UTM/m<sup>3</sup> para la gasolina y 1,5 UTM/m<sup>3</sup> para el petróleo diésel). Por su parte, el precio de los productos de tabaco está afecto a una tasa de 60,4% sobre el precio final. Finalmente, las bebidas alcohólicas están gravadas con tasas que fluctúan entre 15 y 28% y las no alcohólicas con tasa de 13%.

Los impuestos al comercio exterior representaron en 2003 el 4,6% de la recaudación tributaria. Un arancel de tasa de 6% grava la importación de bienes, pero la tasa media efectiva está en torno al 2%, como resultado de los diversos acuerdos comerciales que el país ha suscrito. Adicionalmente, en el caso de ciertos productos agrícolas se aplican derechos específicos. Finalmente, están los impuestos a los actos jurídicos cuya recaudación representa el 3,5% del total, siendo el más importante el que grava las operaciones de crédito, que se aplica sobre el monto del crédito con una tasa mensual de 0,134%, pero con un tope de 1,6%.

A los impuestos anteriores, cuyo destinatario es el gobierno nacional, es necesario agregar los impuestos de beneficio municipal. Estos impuestos recaudan aproximadamente 0,9% del PIB, siendo el de mayor rendimiento el impuesto territorial, que grava la propiedad de bienes raíces. El impuesto territorial pagado por las empresas sirve de crédito para el impuesto de primera categoría. El segundo impuesto municipal en términos de recaudación son los permisos de circulación de vehículos, que gravan el valor comercial del vehículo con tasas crecientes que van de 1% a 4,5%.

### 3.3. Eficiencia del sistema tributario chileno

Evaluamos el sistema tributario chileno suponiendo que la alternativa eficiente es un impuesto al gasto. Bajo este criterio, el sistema sale bien evaluado. El IVA, impuesto de mayor rendimiento, es un tributo al gasto. Los impuestos específicos pueden ser considerados impuestos pigouvianos. El impuesto a la renta se ha ido transformando paulatinamente en un impuesto al gasto. En términos de la estructura tributaria, el mayor cambio ha sido la fuerte baja en la tasa del impuesto que grava las importaciones, compensada con alzas en los demás impuestos. El costo de administrar el sistema tributario es bajo —en torno al 0,8% de lo recaudado—, lo que se debe a la preponderancia de los impuestos a las transacciones. También hay indicaciones de que el costo de cumplimiento disminuyó en la década de los 90.

**Impuestos a las transacciones.** El IVA es, a grandes rasgos, un impuesto al gasto. En efecto, las empresas pueden acreditar el IVA incorpora-

do en cualquier compra contra los débitos generados por las ventas<sup>6</sup>. Por su parte, las inversiones de las familias reciben un trato especial. La construcción de viviendas está gravada con tasa cero, y la educación y, parcialmente, la salud están exentas de IVA. En rigor, estas últimas actividades debieran estar gravadas con tasa cero. Por su parte, los impuestos específicos son impuestos pigouvianos, pues pesan sobre productos cuyo consumo la sociedad desea desalentar, además de ser fáciles de recaudar. Pero no existe ningún cálculo que permita saber si están en su nivel óptimo. Ahora, si el impuesto al combustible se justifica por la contaminación y la congestión que producen los vehículos, es contradictoria la fuerte diferencia entre los impuestos específicos que gravan las gasolinas y el petróleo diésel, pues con ello se incentiva la compra de vehículos con motor diésel, que contaminan más<sup>7</sup>.

El arancel a las importaciones disminuyó de 15% en 1988 a sólo 6% en 2003, y debido a la firma de acuerdos comerciales con distintos países el arancel promedio efectivo está en torno a 2%. Éste es un cambio muy positivo, pues los impuestos que gravan el comercio exterior son muy distorsionadores. Si bien los acuerdos pueden producir desviación de comercio, con la consiguiente pérdida de bienestar para el país, el bajo arancel reduce este riesgo en forma significativa. Por su parte, los impuestos especiales que gravan la internación del trigo y el azúcar sí tienen un claro efecto negativo en el bienestar del país.

Finalmente, el impuesto que grava las operaciones de crédito es muy ineficiente, pues encarece el costo del crédito y disminuye la competencia en el mercado del crédito de largo plazo habida cuenta que si una persona desea cambiar su crédito a una institución que ofrece mejores condiciones deberá pagar nuevamente dicho impuesto.

**Impuesto a la renta.** Una característica del impuesto a la renta en Chile es su baja recaudación, menos de 5% del PIB, a pesar de la elevada tasa máxima del impuesto a las personas naturales. Esta situación se explica principalmente por los diversos mecanismos que permiten excluir de la base imponible los ahorros del período, y que aproximan el impuesto a la renta a un impuesto al gasto. Así, por ejemplo, los beneficios tributarios que favorecen a los ahorros en el sistema financiero, obviando el hecho de que

<sup>6</sup> Si la empresa no tiene débitos de los cuales descargar el IVA correspondiente a la compra de bienes de capital, puede solicitar su devolución al SII después de seis meses.

<sup>7</sup> La contaminación atmosférica se presenta principalmente en Santiago, por lo que el impuesto a los combustibles es en cierta medida un subsidio que las regiones pagan a Santiago.

tienen un límite, ejercen este efecto; lo mismo sucede en el caso del ahorro previsional voluntario que se sustrae de la base imponible.

El beneficio que reciben los depósitos en el sistema financiero también es adecuado. Imaginemos que una persona invierte 100, entonces el costo efectivo es 85, pues obtiene una rebaja tributaria equivalente al 15% del ahorro. Al momento de retirar la inversión el contribuyente paga una tasa de 15% porque se queda con el 85% de la inversión inicial más el retorno que ésta tuvo. Luego el impuesto a la renta no afecta a la rentabilidad de la inversión que se acoge a este mecanismo. Siguiendo la misma lógica, en el caso del beneficio tributario que favorece a la inversión en acciones se debiera gravar con tasa 15% tanto los dividendos como las ganancias de capital. En la actualidad los dividendos están gravados por el IGC, mientras que las ganancias de capital están exentas.

El ahorro que se puede acoger a los beneficios tributarios tiene una cota superior, y cuando ésta se excede hay un costo fiscal, pero la distorsión que el impuesto al ingreso causa en la decisión ahorro-gasto no se corrige. Cuando se establece un nuevo mecanismo de incentivo al ahorro, el uso de límites se justificaría porque los contribuyentes pueden usar el ahorro acumulado para reducir la tributación, con lo que se tiene un costo fiscal y ningún incentivo al ahorro. Sin embargo, el uso de límites no es acertado, pues se traduce en que las personas usan el ahorro acumulado durante varios años para reducir la base imponible.

La segunda característica del sistema tributario chileno es que, en principio, el impuesto a la renta sólo grava a las personas naturales. En efecto, el IPC que pagan las empresas constituye un crédito para el IGC de sus dueños, evitando así la doble tributación. Ahora, si se aplicase un impuesto al ingreso, todas las utilidades de las empresas, incluyendo las retenidas, debieran estar en la base imponible de sus dueños. Por el contrario, si el impuesto gravase el gasto, entonces las utilidades retenidas no debieran pagar ningún impuesto, pues no financian gasto. En Chile se ha adoptado un camino intermedio. Las utilidades retenidas en las empresas pagan el IPC, pero se excluyen de la base imponible de sus dueños, quienes tampoco tienen derecho de usar como crédito el IPC pagado por las empresas correspondiente a dichas utilidades no distribuidas.

Esta última situación desincentiva la inversión financiada con utilidades retenidas, pues su costo sólo se puede descontar de la base imponible de la empresa a través de los años según las reglas de depreciación. Imaginemos que las utilidades retenidas se usan para adquirir un bien de capital que se deprecia en veinte cuotas iguales: en este caso, si la tasa de descuento relevante para la empresa es de 10%, entonces en valor presente

sólo descuenta un 56% de la inversión. La depreciación acelerada reduce pero no elimina este problema.

El inconveniente anterior no se produce necesariamente cuando la inversión se financia con deuda. Imaginemos que se implementa un impuesto al gasto, por lo que el ahorro en el sistema financiero no está distorsionado. En este caso, si el pago de la deuda es más rápido que la depreciación del bien de capital que financia, entonces se desincentiva la inversión<sup>8</sup>, en caso contrario hay un sobreincentivo a invertir. Además se debe tener presente que cuando la inversión marginal se financia con deuda, el hecho de que el sistema tributario desincentive la inversión con capital retenido tiene una relevancia limitada. Además, es necesario recordar que la inversión se puede financiar con la emisión de acciones, la que recibe importantes beneficios fiscales, y que las empresas reciben un crédito equivalente al 4% del valor de la inversión en bienes físicos que pueden usar contra el IPC. Bustos, Engel y Galetovic (2004) encuentran evidencia empírica de que la tasa del impuesto a las empresas no tiene mayor impacto en la demanda de largo plazo por capital, lo cual sería una indicación de que en promedio el sistema impositivo no afecta a la decisión de invertir.

Por su parte, ninguno de los dos créditos que las empresas pueden usar contra el IPC tiene justificación económica. El crédito equivalente al 4% del valor de la inversión en bienes físicos, cuando produce efecto, modifica artificialmente los precios relativos de los factores productivos. Y cuando la inversión sobrepasa el límite de 500 UF no hay incentivo a la inversión pero sí un costo fiscal. Por su parte, el impuesto de bienes raíces es una retribución a los municipios por los servicios que éstos entregan, por lo que debería tratarse como un costo y no ser un crédito contra el IPC. Respecto al crédito por donaciones culturales, educacionales y a instituciones de educación superior, éste es conveniente, salvo en los casos en que existan indicaciones que conviertan este hecho en subterfugio. Como el donante recibe un crédito igual al 50% de la donación, a veces se declara una donación igual al doble de la transferencia efectiva, de modo que para el “donante” la operación no tiene costo alguno.

**Costo de cumplimiento y administración.** El costo de administrar el sistema tributario es bajo, en torno al 0,8% de lo recaudado. Ello se debe a la preponderancia de los impuestos a las transacciones y a la efectividad del SII. La productividad del IVA es alta en el ámbito regional, tal como lo

<sup>8</sup> Es decir, el valor presente de los pagos correspondientes a la deuda es mayor que el valor presente de la depreciación a que la inversión financiada con dicho préstamo da lugar.

muestra el Cuadro N° 2. El uso de una tasa única, en conjunto con el reducido número de exenciones, facilita la administración y fiscalización del impuesto, lo que se traduce en una moderada evasión y bajo costo de cumplimiento para los contribuyentes. Al resultado anterior también ha contribuido el buen desempeño del SII.

El impuesto a la renta es más complejo, lo que dificulta su administración, especialmente la fiscalización, y aumenta el costo de cumplimiento de los contribuyentes. Estimaciones para 1997 indican una tasa de evasión del orden de 41,7% en el impuesto de primera categoría (Jorrot y Serra, 2000). Además, la elevada tasa máxima del impuesto a las personas naturales es un incentivo a la evasión, aunque no existe medición de ésta que permita corroborarlo. Asimismo, la estructura tributaria estimula la creación de sociedades de inversión, con el fin de posponer el pago del IGC hasta el retiro de utilidades. Se han creado alrededor de 40.000 de estas sociedades, lo que dificulta la administración tributaria. En efecto, aumenta el número de contribuyentes y facilita la elusión tributaria. Por ejemplo, los aportes pueden ser realizados por un socio y los retiros por otro sujeto a una menor tasa tributaria. Por otro lado, los contribuyentes deben incurrir en el gasto, no productivo, de crear y mantener dichas sociedades.

CUADRO N° 2: PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN PAÍSES DE LA REGIÓN

País	Tasa <sup>1/</sup>	Productividad <sup>2/</sup>
Argentina	21	30
Bolivia	14,9	43
Brasil	20,5	
Chile	19	58
Colombia	16	32
Ecuador	12	31
Paraguay	10	51
Perú	18	42
Uruguay	23	31
Venezuela	14,5	31

<sup>1/</sup> Datos de 2001 y corresponden a las tasas estándares.

<sup>2/</sup> Es la llamada eficiencia-C, es decir la recaudación de IVA como porcentaje de *consumo*, dividido por la tasa estándar.

Fuente: Stotsky y Wolde-Mariam, IMF Working Paper 02/227, diciembre 2002.

CUADRO N° 3: EVALUACIÓN DEL SII POR LOS CONTRIBUYENTES\*  
(PORCENTAJE DE LOS ENCUESTADOS QUE CALIFICAN AL SII CON NOTA 5 Ó MAYOR EN UNA ESCALA DE 1 A 7)

	1992	1996	2000
Modernización	75,0	60,9	80,7
Agilidad	52,6	31,4	47,9
Nivel tecnológico	83,2	62,8	83,0
Profesionalismo	75,8	58,7	64,0
Eficiencia	72,4	51,5	63,6
Honestidad	78,9	73,3	81,8
Strictness	83,6	87,6	83,4
Servicio	59,0	51,2	56,0
Rigurosidad	79,1	77,7	74,6
Progreso en computarización	88,2	68,9	89,5

*Fuente:* Página web del SII.

No existen mediciones del costo del cumplimiento de los contribuyentes, pero de los resultados de las encuestas realizadas por Adimark a contribuyentes acerca de su evaluación del SII se puede inferir que ese costo ha disminuido. Una información concordante con la hipótesis anterior es la medición del porcentaje de contribuyentes que deben esperar más de 30 minutos cuando asisten a una oficina del SII a realizar un trámite correspondiente al ciclo de vida, porcentaje que disminuyó significativamente a fines de los 90, tal como se observa en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4: TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDOS EN TRÁMITES DEL CICLO DE VIDA

	Número de clientes atendidos (miles)	% que esperó más de 30 minutos
1998		7,2
1999		0,2
2000	1,439	0,2
2001	1,542	0,6
2002	1,657	1,0

*Fuente:* SII, Subdirección de Fiscalización (1998-2002).

**Equidad del sistema.** El propósito del sistema tributario chileno es, a grandes rasgos, financiar el gasto público minimizando los costos de recaudación. Por esta razón, el aspecto distributivo no es central. Si bien la tasa marginal máxima del impuesto a la renta es 40%, los impuestos de tasa progresiva (segunda categoría e IGC) sólo recaudaron el 9,7% del total en 2003. Los impuestos que gravan productos suntuarios son irrelevantes, y el IVA se aplica con tasa única y escasas exenciones. Sólo la exención que favorece al transporte de pasajeros se explicaría por razones distributivas: su gravamen tendría un efecto significativo sobre el ingreso de los más pobres. No sorprende entonces que Engel, Galetovic y Raddatz (2003) encuentren que la carga tributaria de los distintos deciles de la población sea similar y esté en torno al 15% de los ingresos. Es decir, se ha optado por tener un sistema impositivo eficiente, entendiendo que la redistribución ocurre a través del gasto público, el cual beneficia principalmente a las familias de menores ingresos.

#### 4. Propuesta de reforma

Sobre la base del análisis de la sección anterior se proponen diversos cambios que aumentarían la eficiencia del sistema tributario. Si se desease mantener la recaudación tributaria probablemente habría que modificar algunas tasas. La primera propuesta es eliminar el impuesto al crédito. Las otras, de mayor complejidad, se discuten a continuación.

**Impuesto a la renta de las personas.** Se propone reemplazar el actual impuesto a los ingresos por uno que grave el gasto. El nuevo impuesto podría tener tasa marginal creciente o bien una tasa única. En el segundo caso se debería considerar un monto de ingreso exento tal que el cambio no afectase a las familias de ingresos medios o bajos. Además, se plantea sustraer de la base imponible el gasto en educación, así como los pagos anuales por el crédito universitario que realizan aquellos contribuyentes que financiaron su educación a través de dicho mecanismo.

En apariencia una forma de transitar hacia un impuesto al gasto sería eliminar los límites que tienen los actuales mecanismos de incentivo al ahorro, así como los castigos cuando se retiran los fondos del ahorro previsional voluntario. El inconveniente es que en los primeros años las personas usarían el ahorro que tienen acumulado para reducir su base imponible más allá de lo que correspondería dado su ahorro neto del año, con el consiguiente costo fiscal y sin el beneficio de incentivar el ahorro. Ahora bien, la

salida es dar el beneficio tributario sólo a un porcentaje del ahorro que se acoja al mismo, aunque creciente en el tiempo hasta llegar a 100%, pues de este modo el ahorro acumulado se “usaría” más rápido y con menor costo.

Una inequidad importante sería que un matrimonio sometido a régimen de separación de bienes recibiría un tratamiento distinto al de otro de iguales características que constituyó una sociedad conyugal. Ello incentivaría la adopción de la separación de bienes, lo que dejaría en desventaja al cónyuge más débil en caso de ruptura. Por ello, tal como se hace en los Estados Unidos, se debería establecer un crédito fiscal para los matrimonios que hacen una sola declaración impositiva, para que las parejas no opten por la separación de bienes debido a razones tributarias.

Los cambios sugeridos aumentarían la equidad horizontal del sistema. Todos los contribuyentes, independientemente de su actividad, tendrían acceso al mismo tratamiento tributario. También con las reformas propuestas se podría esperar el fin de las sociedades de inversión, lo cual facilitaría la fiscalización y disminuirían los costos de cumplimiento.

**Impuesto a las empresas.** La proposición respecto a las empresas es reemplazar el impuesto a las utilidades por uno que grave los flujos de caja (IFC), pero modificado a la McLure y Zodrow (1996). Es decir, la base imponible de la empresa incluiría los intereses ganados, el endeudamiento y los préstamos que le son devueltos durante el período. Y como contrapartida los intereses cancelados, la amortización de deudas, así como los préstamos otorgados, serían deducibles. Este cambio permite gravar a las instituciones financieras, pues su principal fuente de ingresos es el diferencial entre la tasa de colocación y la tasa de captación, y evita el elevado costo fiscal que produciría el sustraer de la base imponible las inversiones financiadas con deuda. Un potencial problema del IFC es que las empresas presten a personas naturales con tasas de interés inferiores a las de mercado. Por ello, los autores mencionados proponen que los préstamos que las empresas otorguen a entidades no financieras no se deduzcan de la base imponible (y que no se incluya el principal en la base cuando es devuelto), pero sí que se incluyan los intereses correspondientes.

Además se plantea eliminar el crédito tributario correspondiente al pago de las contribuciones —el que pasaría a ser tratado como costo— y a las inversiones en capital físico. El efecto que el conjunto de cambios tendría sobre la base imponible del impuesto a las empresas obligaría a modificar la tasa —probablemente al alza— para mantener la recaudación constante. Con estos cambios, la complejidad del sistema tributario disminuiría considerablemente. En efecto, la contabilidad necesaria para calcular

el IFC es mucho más simple que la requerida para el impuesto a las utilidades, pues, entre otras razones, no necesita valorar inventarios ni depreciar activos fijos.

Una dificultad del impuesto a los flujos de caja es que no es reconocido como impuesto a la renta en otros países, lo que lo haría inviable, pues los inversionistas extranjeros tributarían dos veces por los mismos ingresos. Por ello una alternativa es mantener el actual impuesto de primera categoría, pero limitando la base imponible a las utilidades distribuidas. Junto con ello se eliminaría la depreciación acelerada y los créditos tributarios correspondientes al pago de las contribuciones de bienes raíces y a las inversiones en capital físico.

**Impuesto a la minería.** El Estado es dueño de las riquezas del subsuelo y por esta razón cobra patentes tanto de explotación como de exploración. Sin embargo, lo recaudado por este concepto es insignificante considerando el nivel de la actividad minera en el país. En 2003 sólo alcanzó a 16.784 millones de pesos, lo que equivale al 0,2% de la recaudación tributaria total. Luego una primera medida sería alzar el valor de las patentes, la cual tendría la ventaja de no requerir de un nuevo tributo. Ahora bien, puesto que la ley de los yacimientos mineros es muy variable, no se lograría una recaudación significativa si la tasa elegida fuese tal que permitiese la explotación de yacimientos de baja ley. Además, el alza en el valor de las patentes no puede ser excesiva porque sería un cambio en las reglas del juego para las empresas establecidas.

La propuesta para el futuro es licitar los nuevos yacimientos de modo que el Estado recaude el valor real de los recursos mineros que entregue en concesión, sin distorsionar la actividad. Una fórmula posible de llevarlo a cabo sería la siguiente. A quienes exploran yacimientos se les cobraría una patente de bajo valor, como ocurre actualmente. Los yacimientos que fuesen descubiertos serían licitados por el Estado al mejor postor. Un porcentaje establecido del precio de la licitación iría al descubridor del yacimiento. Una vez otorgada la concesión, la empresa concesionaria estaría sometida a los mismos tributos que las demás actividades económicas.

Hasta el momento el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras ha sido bajo. Una primera razón es el financiamiento de los proyectos con deuda junto con el uso de depreciación acelerada, que permite posponer el pago del impuesto. Si se eliminase la depreciación acelerada, tal como proponemos, este problema se reduciría. Pero esta sola razón difícilmente explica que una empresa que tuvo utilidades negativas durante 25 años seguidos se venda en más de mil millones de dólares como ocurrió en

el caso de la Disputada. Una segunda explicación es el uso de precios de transferencia, el que puede ser significativo en la contratación de servicios en el exterior, en la importación de bienes, en los contratos para la venta del producto y en los arreglos financieros con la matriz.

Las formas de usar precios de transferencia son casi ilimitadas, y casi todas ellas difíciles de detectar. Por ello es posible considerar el pago de un impuesto mínimo en función del precio del mineral, el que serviría como crédito para el impuesto a la renta. Cualquier exceso de crédito que hubiese a fin de año se consolidaría a favor del fisco. Las tasas serían tales que la carga tributaria de las empresas que cumplen cabalmente no aumentaría. Sin embargo, es necesario evaluar con cautela la aplicación de impuestos a un sector específico, pues en general no es aconsejable. Una salida sería que el pago mínimo fuese parte de los contratos de concesión minera y no de la ley tributaria.

**Congelar la carga tributaria.** La última propuesta es mantener la carga tributaria, medida como porcentaje del PIB, estableciendo que el gobierno no pueda exceder dicha cifra. En este contexto, menores tasas de evasión se traducirían necesariamente en bajas en las tasas impositivas. Esta relación directa tendría un efecto positivo sobre el valor que la sociedad da al cumplimiento tributario, pues haría más evidente que cuando un contribuyente evade, su carga tributaria recae sobre los demás ciudadanos. Un segundo beneficio es que habría más libertad para moverse hacia estructuras impositivas más eficientes, entendiendo que toda reforma tributaria sería neutral en términos de recaudación. Sin embargo, el efecto potencial más importante podría estar en la efectividad del gasto público. Dada la restricción de ingresos, el único camino que tendría el gobierno para mejorar su oferta a los ciudadanos sería aumentar la eficiencia en el gasto.

La efectividad del gasto público está vinculada tanto al diseño de las políticas públicas como a la eficiencia de las instituciones encargadas de su ejecución. Por ejemplo, un diseño deficiente de los programas sociales puede generar incentivos perversos en las familias. Programas de auxilio a la cesantía muy generosos pueden reducir los incentivos para buscar trabajo. Suecia, sin embargo, logró evitar este efecto perverso estableciendo la pérdida del beneficio de desempleo cuando el trabajador no acepta en tres ocasiones seguidas el trabajo que le ofrece un consejero ocupacional. También es relevante la eficiencia de las instituciones responsables de administrar el gasto público. Si aumenta la eficiencia del sector público y se pueden obtener los mismos resultados con menos recursos, ello tendría un efecto positivo sobre la economía, pues se requerirían menos recursos para financiar el gasto público.

Desde principios de los 90 los sucesivos gobiernos han hecho esfuerzos para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas. Los pasos iniciales en este proceso fueron ejercicios de planificación estratégica con el propósito de determinar las misiones de los respectivos servicios, los que fueron seguidos por proyectos pilotos de diseño de medidas de efectividad y sus correspondientes metas. En 1994, 26 instituciones públicas habían establecido metas de efectividad, cifra que en 1997 aumentó a 67, que correspondían al 80% de las instituciones. Desde 1998 los empleados públicos reciben bonos asociados al cumplimiento de las metas institucionales. La ley de probidad administrativa recientemente promulgada debiera, también, tener un impacto positivo en este aspecto.

#### REFERENCIAS

- Arellano, M. y S. Bond (1991): "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations". En *Review of Economic Studies*, 58 (2), 277-297.
- Barro, Robert (1990): "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". En *Journal of Political Economy*, 98 (5): s103-s125.
- Barro, Robert (1991): "Economic Growth in a Cross Section of Countries". En *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 407-443.
- Barro, R. J. (2001): "Human Capital and Growth". En *American Economic Review*, 91: 12-17.
- Bustos, Engel y Galetovic (2004): "Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile." En *Journal of Development Economics*, 73: 675-697.
- Córdoba, César y Luis Servén (2004): "The Effects of Infrastructure Development and Growth and Income Distribution". Documento de Trabajo N° 270, septiembre 2004, Banco Central de Chile.
- Corsetti, Giancarlo y Nouriel Roubini (1996): "Optimal Government Spending and Taxation in Endogenous Growth models". NBER Working Paper.
- Dollar, David y Aart Kraay (2002): "Growth Is Good for the Poor". En *Journal of Economic Growth*, 7 (3): 195-225.
- Easterly, William y Ross Levine (2001): "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models". En *World-Bank-Economic-Review*, 15 (2): 177-219.
- Easterly, W. y S. Rebelo (1993): "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation". En *Journal of Monetary Economics*, 32, 417-458.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (2003): "Impuestos y Distribución del Ingreso en Chile: Un Poco de Aritmética Distributiva Desagradable". En *El Trimestre Económico*, 280: 745-790.
- Folster, Stefan y Henrekson, Magnus (2001): "Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries". En *European-Economic-Review*, 45 (8): 1501-1520.

- Forbes, Kristin (2000): "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth". *American Economic Review*, 90 (4): 869-887.
- Guyton, John, John O'Hare, Michael Stavrianos y Eric Toder (2003): "Estimating the Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax". En *National Tax Journal*, 56 (2): 673-688.
- Hojman, Daniel y Pablo Serra (2000): "A Note on the Optimality of the Cash Flow Tax". Documento de Trabajo 83, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Jorratt, M y P. Serra (2000): "Estimación de la Evasión en el Impuesto de Primera Categoría". Mimeo.
- López, Humberto (2003): "Macroeconomics and Inequality". The World Bank, Draft.
- Lucas, Robert (1988): "In the Mechanics of Economic Development". En *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.
- Lucas, Robert (1990): "Supply-Side Economics: An Analytical Review". *Oxford Economic Papers*, 42 (2): 293-316.
- McLure, Charles y George Zodrow (1996): "A Hybrid Approach to the Direct Taxation of Consumption". En Michael J. Boskin (ed.), *Frontiers of Tax Reform*. Stanford: Hoover Institution Press, pp. 70-90.
- Nijkamp, Peter y Jacques Poot (2004): "Meta-analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-Run Growth". En *European Journal of Political Economy*, 91-124.
- Padovano, Fabio y Emma Galli (2002): "Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity". En *European Journal of Political Economy* 18 (3): 529-544.
- Pecorino, Paul (1993): "Tax Structure and Growth in a Model with Human Capital". En *Journal of Public Economics*, Vol. 52: 251-272.
- Perotti, Roberto (1996): "Income Distribution, Democracy, and Growth: What the Data Say". *Journal of Economic Growth*, 1: 149-187.
- Rivas, Luis A. (2003): "Income Taxes, Spending Composition and Long-Run Growth". En *European Economic Review*, 47: 477-503.
- Romer, Paul (1986): "Increasing Returns and Long-Run Growth". En *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Serra, P. (2003): "Measuring the Performance of Chile's Tax Administration". En *National Tax Journal*, XVI (2): 373-383.
- Slemrod, Joel (1995): "What Do Cross Subsidies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?". En *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Slemrod, Joel y Shlomo Yitzhaki (1996): "The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds". En *International Monetary Fund Staff Papers*, 43 (1): 172-198.
- Stokey, Nancy y Sergio Rebelo (1995): "Growth Effects of Flat-Rate Taxes". En *Journal of Political Economy*, 103 (3): 519-550.
- Widmalm, Frida (2001): "Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others?". *Public Choice*, 107 (3-4): 199-221.
- Wynne, Mark (1997): "Taxation, Growth, and Welfare: A Framework for Analysis and Some Preliminary Results". En *Economic Review Federal Reserve Bank of Dallas* (First Quarter) 2-13. □