

IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO: EQUIDAD

José Yáñez Henríquez

M. A. In Economics, University of Minnesota
Ingeniero Comercial
Profesor Magíster en Tributación
Profesor Diploma Área Tributación
Universidad de Chile
Facultad de Economía y Negocios



ABSTRACT

El Impuesto a la Renta (IR) o impuesto sobre el ingreso personal cobrado en Chile, comprende al Impuesto Global Complementario (IGC) y al Impuesto Adicional a la Renta (IAR). El IGC grava a los contribuyentes, personas naturales, con residencia o domicilio en Chile y el IAR grava a los contribuyentes, personas naturales o jurídicas, sin residencia ni domicilio en nuestro país. Ambos impuestos, que dan vida al IR, tratan de forma distinta los ingresos que constituyen su base gravable.

Una cosa es el IGC en la teoría, y otra, en la práctica. En teoría es un impuesto recaudador, que puede contribuir al logro de la equidad, tanto por el lado de la recaudación del impuesto, como del uso focalizado de los recursos en los más necesitados. En la práctica, es un impuesto al que se le colocan otros objetivos que no son compatibles con los anteriores.

Si queremos que el IGC cumpla con el objetivo de contribuir a la redistribución por el lado de la recaudación, debería tener una estructura de tasas impositivas progresiva (la tiene) y no contener erosiones en su base (las tiene). Modificaciones y/o reformas a este impuesto claramente serían la eliminación de las erosiones en su base y la determinación del grado de progresión que se desea alcanzar a través de sus tasas marginales. No debe intentarse la consecución de más objetivos, pues existe una alta

probabilidad que entrarán en colisión con la recaudación y la equidad. Existen otros instrumentos que se pueden usar para alcanzar los otros objetivos deseados.

1.- INTRODUCCIÓN

El Impuesto Global Complementario, IGC, se encuentra establecido en el Título III, de la Ley del Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del Decreto Ley N° 824 de 1974, Artículos 52 a 57 bis.

El IGC forma parte del Impuesto a la Renta, IR. El IR chileno está conformado por el IGC y el Impuesto Adicional a la Renta, IAR. Por lo tanto, el IGC no grava a todos los contribuyentes afectos al IR.

Además, el IR contiene otros impuestos diferentes al IGC y el IAR. Estos son: el Impuesto de Primera Categoría (anual) y el Impuesto Único de Segunda Categoría (mensual).

El Impuesto de Primera Categoría se complementa con el IGC y el IAR, se declara en conjunto con ambos impuestos. Su importancia económico-financiera se debe a que contiene un mecanismo de cobro mensual estimado por anticipado del tributo. Este mecanismo se conoce con el nombre de Pago Provisional Mensual, PPM, y puede ser obligatorio o voluntario²⁸⁰. El PPM proporciona recursos mensuales a la caja fiscal. Los PPM corresponden a un abono estimado a cuenta del Impuesto de Primera Categoría que corresponde pagar cuando la utilidad sea conocida. Por lo tanto, la utilidad realmente obtenida puede ser mayor, igual o menor que el valor estimado usado para determinar los PPM. Entonces, el Impuesto de Primera Categoría, permite al contribuyente ajustar en el mes de abril del año siguiente al de generación de las utilidades de la empresa, el monto de PPM pagados anticipadamente a la cantidad que realmente correspondía pagar, de acuerdo a las utilidades efectivamente ganadas.

El Impuesto Único de Segunda Categoría se complementa con el IGC. Los contribuyentes de este impuesto que tengan dos o más empleadores u otros ingresos, deberán pasar a su IGC los ingresos brutos, y tendrán derecho a descontar del impuesto determinado, el impuesto retenido por sus empleadores. Si el contribuyente percibe

²⁸⁰ El SII define los Pagos Provisionales Mensuales Obligatorios (PPMO) como: “pagos mensuales a cuenta de los impuestos anuales que les corresponda pagar a los contribuyentes, cuyo monto se determinará, por lo general, de acuerdo a un mecanismo establecido en la ley”. Los Pagos Provisionales Mensuales Voluntarios: “pagos que pueden efectuarse esporádicamente, por cualquier monto, y con la misma finalidad de los PPMO”.

honorarios, deberá realizar PPM. Luego, deberá pasar estos honorarios brutos de impuesto a su IGC, y podrá descontar del impuesto calculado, el valor de los PPM.

El Impuesto a la Renta es definido en la literatura como un impuesto que grava los ingresos de las personas, empresas, u otras entidades legales. En principio, debe gravar de igual forma a todos los contribuyentes. Sin embargo, en la práctica ello no es posible, pues la ley separa a los contribuyentes de este impuesto en dos tipos diferentes, en atención a si tienen o no tienen residencia y domicilio en Chile. El presente artículo se refiere solo a los contribuyentes que tienen residencia y domicilio en el país, que son gravados por el IGC. Este tema se expone en la sección 2 del artículo.

El IR de nuestro país tiene características muy particulares, algunas de las cuales no se encuentran en el IR de otros países. En la sección 3, se presentan los principios que sustentan el IR en Chile, así como a sus componentes IGC e IAR.

Bajo el título “Impuesto de la Ley de la Renta” se encuentran una serie de impuestos que se complementan entre sí, para gravar los ingresos personales de los contribuyentes. En la sección 4, se presenta una descripción de los impuestos que componen el IR en Chile.

Una vez discutido el tema que el IR es un impuesto que tiene dos componentes, IGC e IAR, con características distintas, se realiza un análisis de las características más importantes del IGC chileno. En la sección 5, se presenta y describe la Tabla del IGC, tal como aparece en el DL N° 824. En la sección 6, se analiza la relación entre la inflación y el IGC, desde la perspectiva del contribuyente y del Fisco. En la sección 7, se trata los conceptos tasa marginal y tasa media del IGC. En la sección 8, se explica el efecto de las erosiones en la base del IGC y el logro de sus objetivos económicos. En la sección 9, se discute la relación entre equidad, progresión, redistribución e IGC. En la sección 10, se presenta y describe una nueva presentación de la Tabla del IGC, la que aparece en los formularios del SII y en los medios de comunicación. En la sección 11, se explica el concepto “cantidad a rebajar”, que aparece en la nueva presentación de la Tabla del IGC.

Luego, se usa la Tabla del IGC para analizar algunas modificaciones que se han ido introduciendo en el IGC, lo cual se plantea en la sección 12. En la sección 13, se analiza la rebaja de tasas marginales propuesta en el Mensaje Presidencial N° 058-360. En la sección 14, se analiza la modificación propuesta en el Mensaje Presidencial N° 182-360. Para en la sección 15, analizar la modificación finalmente aprobada en la Ley N° 20.630.

Enseguida, se analiza los ingresos tributarios producidos por los dos impuestos recaudadores, IR e IVA. Además, se examina la recaudación proporcionada por los componentes del IR. Esto se presenta en la sección 16 del trabajo. En la sección 17, se muestran y comentan algunos aspectos problemáticos que ha sido necesario resolver en la determinación de la base imponible del IGC e IR.

Finalmente, en la sección 18 se entregan las conclusiones y recomendaciones del trabajo, y en la sección 19, está la bibliografía consultada para la realización del artículo.

2.- IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO E IMPUESTO A LA RENTA

Al comenzar a desarrollar el tema de este artículo se hará una aclaración importante, la distinción entre el Impuesto Global Complementario y el Impuesto a la Renta. Es fundamental entender que no son exactamente el mismo impuesto, a pesar de su estrecha relación. El IR es un concepto más amplio que el IGC, pues lo incluye a él más el Impuesto Adicional a la Renta y más otros impuestos complementarios.

La distinción entre IR e IGC se vuelve más evidente cuando examinamos los dos diferentes tipos de contribuyentes que grava el IR:

Primer tipo de contribuyente: Las personas residentes o domiciliadas en Chile, por sus rentas de cualquier origen, ya sea que la fuente de estos ingresos esté situada dentro del país o fuera de él. El IGC grava a estos contribuyentes del Impuesto a la Renta.

Segundo tipo de contribuyente: Las personas sin domicilio ni residencia en Chile, por las rentas cuya fuente esté dentro del país. Se consideran rentas de fuente chilena las que provengan de bienes situados en el país o de actividades desarrolladas en él. Estos contribuyentes son gravados por el Impuesto Adicional a la Renta y no por el IGC.

Por lo tanto, un concepto clave para determinar si se está o no afecto al IGC, es el domicilio y la residencia en Chile del contribuyente.

El artículo 8º, N° 8, del Código Tributario, define lo que se entiende por residente en Chile: “toda persona natural que permanezca en Chile más de seis meses en un año calendario, o más de seis meses en total, dentro de dos años tributarios consecutivos”. Se entiende por "Domicilio", la residencia acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella.

En resumen, el IR es el concepto más amplio e incluye: el Impuesto de Primera Categoría (impuesto sobre las utilidades de las empresas), el Impuesto Específico a la Actividad Minera, el Impuesto Único de Segunda Categoría (impuesto sobre las rentas del trabajo), el Impuesto Global Complementario (impuesto personal sobre el total de las rentas de los residentes y domiciliados en Chile), y el Impuesto Adicional (impuesto sobre los no residentes ni domiciliados en Chile). Además, de incluir otros procedimientos impositivos, como por ejemplo, PPM, renta presunta, gastos rechazados, corrección monetaria, etc.

3.- PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN EL IMPUESTO A LA RENTA EN CHILE²⁸¹

El Impuesto a la Renta actualmente vigente en nuestro país, descansa en tres principios básicos:

Primer principio: Los contribuyentes del Impuesto a la Renta son solo las personas naturales. Los impuestos que pagan las empresas (personas jurídicas) son a cuenta de los impuestos finales que les corresponde pagar a sus dueños. Estos impuestos se encuentran total o perfectamente integrados al IGC o al IAR. Sin perjuicio de los casos en que se aplique algún impuesto único, como el impuesto único de los gastos rechazados del artículo 21 o el impuesto único de primera categoría.

Este primer principio se aplica en estricto rigor al IGC. Los contribuyentes del IGC son solo las personas naturales, siendo un caso muy excepcional en el mundo. Los impuestos de Primera y Único de Segunda Categoría que haya pagado un contribuyente del IGC, se encuentran totalmente integrados con el IGC.

En el caso del Impuesto Adicional el contribuyente es la persona jurídica o empresa y las personas naturales. Los contribuyentes del Impuesto Adicional se encuentran afectos al Impuesto de Primera Categoría respecto de ciertas rentas. Sin embargo, ambos impuestos se encuentran perfectamente integrados.

Se denomina integración de un impuesto A con un impuesto B, al procedimiento por el cual el monto pagado por el impuesto A se puede deducir total o parcialmente del impuesto B calculado. Por lo tanto, la integración entre dos o más impuestos puede ser total o parcial. La integración es total, completa o perfecta, cuando el impuesto A se

²⁸¹ Lo comentado en esta y la siguiente sección, se basa en lo indicado en el D.L. N° 824, Ley sobre Impuesto a la Renta y documentos de la página web del Servicio de Impuestos Internos, SII.

descuenta íntegramente del impuesto B. Por ejemplo, el Impuesto de Primera Categoría se descuenta totalmente del pago del IGC o del Impuesto Adicional según corresponda. El Impuesto Único de Segunda Categoría se descuenta completamente del pago del IGC cuando el contribuyente obtiene rentas afectas a este último tributo en forma adicional a sus remuneraciones, ya que en este caso las remuneraciones también se afectarán al IGC. La integración es parcial cuando solo se puede restar del monto del impuesto B, una parte o fracción del impuesto A. Esto ocurre en sistemas tributarios de otros países.

Del primer principio se derivan algunos conceptos tributarios importantes, tales como: quién es y quién no es contribuyente del Impuesto a la Renta, persona natural (individuos), persona jurídica (empresas) e integración de impuestos.

Segundo principio: La base imponible de este impuesto está compuesta por el total de rentas percibidas o devengadas por la empresa durante el periodo tributario, lo que es denominado el principio de la renta global.

Se define como renta, a los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinde una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciben o devenguen, cualquiera sea su origen, naturaleza o denominación. Se entiende por renta percibida a aquellas rentas que han ingresado materialmente al patrimonio de una persona, y por renta devengada, a aquella renta sobre la cual se tiene un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad y de que constituya un crédito para su titular.

El segundo principio destaca el hecho de que la base del impuesto a la renta incluye o engloba el total de rentas (principio de la renta global), lo cual permite aplicar el mayor grado de progresividad de este impuesto. Conviene hacer notar la no referencia a los gastos tributarios o las erosiones de la base del impuesto, las que disminuyen el grado de progresividad de este.

El principio de la renta global se debe complementar con el principio de la renta mundial que señala que toda persona domiciliada o residente en un país pagará impuesto a la renta por todo tipo de ingresos, sean de fuente doméstica o extranjera. Las personas sin domicilio o residencia en el país doméstico solo pagarán impuesto por sus rentas de fuente doméstica. Este principio es aplicado por Chile, de aquí surge la doble tributación internacional a la renta, se encuentra establecido en el artículo 3° de la Ley de Impuesto a la Renta.

El segundo principio introdujo conceptos tributarios importantes, tales como: rentas percibidas, rentas devengadas, periodo tributario, principio de la renta global y principio de la renta mundial.

Tercer principio: Los dueños o socios de empresas, sean residentes o no, sólo pagan impuestos una vez que retiren sus utilidades. Si no se efectúan retiros o distribuciones de dividendos, la tributación queda suspendida hasta que ocurran tales circunstancias. Este principio es el que permite el diferimiento del pago del Impuesto a la Renta y da origen al Fondo de Utilidades Tributables, FUT.

Este tercer principio es una característica del Impuesto a la Renta chileno, no tiene equivalente conocido en el mundo. Nació como un potente incentivo a la retención de utilidades en las empresas para financiar inversión, en una época donde las tasas de ahorro e inversión eran muy escuálidas. El sistema tras este principio se ha mantenido desde la década de los años 80 del siglo pasado hasta la fecha. La retención de utilidades ha ocurrido y crecido a través del tiempo, se estima que existiría una acumulación que bordearía el equivalente al PIB de un año. Hay dudas respecto de cuanta inversión real se ha financiado verdaderamente con estos recursos.

Actualmente, en términos generales, el total de las utilidades de las empresas es gravado con el Impuesto de Primera Categoría, que es un mecanismo de retención o cobro por anticipado de parte del IGC y del IAR que le correspondería pagar a los contribuyentes del IR. La utilidad que no se retira de la empresa no es incluida en el cálculo del IGC (ni del Impuesto Adicional) de los dueños de la empresa, esto se mantendrá mientras la utilidad no se retire de la empresa o se retire del país (repatriación de utilidades). La utilidad retirada y no reinvertida se debe incorporar al cálculo del IGC y Adicional del ejercicio en que ello ocurrió. Del impuesto bruto calculado se descuenta la proporción del Impuesto de Primera Categoría pagado a nivel de la empresa a cuenta del dueño de la empresa, produciéndose la integración perfecta entre ambos impuestos.

Las utilidades percibidas o devengadas están afectas al Impuesto de Primera Categoría, el cual queda retenido en arcas fiscales hasta que el contribuyente decida retirar las utilidades en el futuro, momento en el cual incorporará dichas utilidades en su IGC y descontará el Impuesto de Primera Categoría pagado por la empresa a nombre del contribuyente en el pasado. Por lo tanto, el nivel de la tasa del Impuesto de Primera Categoría tiene una gran relevancia en el presente, pues a mayor nivel de la tasa menor será la cantidad de impuesto que podrán diferir los contribuyentes de alto nivel de ingresos. Se debe recordar que hacia fines de la década de los años 80 del siglo pasado, las utilidades retenidas en la empresa también estuvieron exentas del Impuesto de Primera Categoría.

El mecanismo que acompaña el logro de este principio permite diferir en el tiempo el pago del IGC y Adicional, que es el incentivo al ahorro y la inversión. La información asociada con este mecanismo se encuentra en el Fondo de Utilidades Tributables, más conocido por la sigla FUT. El SII define el Fondo de Utilidades Tributables como un libro especial de control que deben llevar los contribuyentes que declaren rentas efectivas en primera categoría, demostradas a través de contabilidad completa y balance general, en el cual se encuentra la historia de las utilidades tributables y no tributables, generadas por la empresa, las percibidas de sociedades en que tenga participación, los retiros de utilidades tributarias efectuados por sus dueños o socios y los créditos asociados a dichas utilidades. Dicho libro debe ser timbrado por el Servicio de Impuestos Internos y su implementación es obligatoria para los contribuyentes indicados anteriormente.

Este tercer principio introdujo conceptos tributarios importantes, tales como: utilidades retiradas, utilidades no retiradas, tributación suspendida o diferimiento del pago del impuesto, FUT.

4.- IMPUESTOS QUE COMPONEN EL IMPUESTO A LA RENTA²⁸²

La Ley del Impuesto a la Renta comprende varios impuestos, por ello, a continuación se presenta una breve descripción de los más relevantes y de sus principales características:

Primero, el **Impuesto de Primera Categoría**²⁸³. Este impuesto grava las utilidades de los negocios, dejando afectas las rentas provenientes del capital, tales como actividades comerciales, mineras, industriales, agrícolas, prestaciones de servicios y otras. Este impuesto se determina sobre la base de las utilidades líquidas obtenidas por las empresas, ingresos devengados o percibidos menos los gastos y costos adeudados o pagados. Se declara anualmente, en el mes de abril, del año siguiente al cual corresponden las utilidades. Algunas actividades económicas (agricultura, minería y transporte) se pueden acoger a un sistema especial, llamado renta presunta. El Impuesto de Primera Categoría se encuentra perfectamente integrado con el Impuesto Global Complementario y con el Impuesto Adicional. Esto significa que el impuesto pagado por este concepto a nivel de la empresa se puede rebajar como crédito (descontar o recuperar) de los impuestos señalados, que afecten a los dueños, socios o

²⁸² Lo comentado en esta sección se basa en lo señalado en el D. L. N° 824, Ley sobre Impuesto a la Renta y documentos de la página web del Servicio de Impuestos Internos.

²⁸³ La Ley sobre Impuesto a la Renta se refiere al Impuesto de Primera Categoría entre los artículos 20 a 41E.

accionistas de las empresas o sociedades. Esto se hace a través del mecanismo establecido para la confección del Fondo de Utilidades Tributables. El crédito se ejerce al momento de ser retiradas las utilidades (en dinero o en especies) o por los dividendos distribuidos. El FUT es un libro, que debe ser llevado por toda empresa para el control de las utilidades generadas por éstas, el retiro o distribución de las mismas y de aquellas que quedan pendiente de retiro o distribución, como también para el control de los respectivos créditos asociados a dichas utilidades. La tasa de este impuesto es pareja, es decir, es una tasa media de impuesto cuyo valor fue 17% el año 2010, 20% el 2011, 18,5% el 2012 y 17% el año 2013 y siguientes. Sin embargo, en Septiembre de este año, 2012, se aprobó una modificación al nivel de la tasa, que la dejó en 20% para los años 2012 y siguientes. Los contribuyentes de este impuesto deben realizar pagos provisionales mensuales obligatorios al Fisco, los que corresponden a pagos mensuales estimados a cuenta de los impuestos anuales que les corresponde pagar a los contribuyentes y cuyo monto se determina de acuerdo con un mecanismo establecido en la Ley²⁸⁴.

Segundo, el **Impuesto Específico a la Actividad Minera**²⁸⁵. Este impuesto grava la renta operacional de la actividad minera obtenida por un explotador minero. Este personaje es definido como toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de carácter concesible y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentren. Las tasas de este impuesto son progresivas en relación a la cantidad de toneladas métricas de cobre fino producidas. El valor de la tonelada métrica de cobre fino se determina de acuerdo con el valor promedio del ejercicio comercial respectivo registrado en la Bolsa de Metales de Londres. La base es la renta operacional de la actividad minera que se calcula según un esquema establecido en la ley, que consiste en agregar o deducir a la base imponible del Impuesto de Primera Categoría, determinadas cantidades o partidas que señala expresamente la ley tributaria que regula dicho tributo²⁸⁶.

Tercero, el **Impuesto Único de Segunda Categoría**²⁸⁷. Este impuesto grava las rentas del trabajo dependiente, tales como: sueldos, pensiones y rentas accesorias o complementarias a las ya mencionadas. La estructura de tasas es progresiva e idéntica a la del Impuesto Global Complementario. La base se expresa en Unidades Tributarias

²⁸⁴ La forma de cálculo de los PPM, para los contribuyentes obligados a hacerlo, Primera y/o Segunda Categoría, se establece en el artículo 84 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

²⁸⁵ La Ley sobre Impuesto a la Renta se refiere a este impuesto en los artículos 64 Bis y 64 Ter.

²⁸⁶ Esto se desarrolla en las Circulares N° 74 y N° 78 de 2010, del Servicio de Impuestos Internos, SII.

²⁸⁷ La Ley sobre Impuesto la Renta se refiere a este impuesto entre los artículos 42 a 51.

Mensuales, UTM, y corresponde al salario y las remuneraciones del trabajo, de los cuales se deduce los pagos de seguridad social (cotizaciones previsionales) y de salud (cotizaciones de salud). El impuesto debe ser retenido y enterado en arcas fiscales por el correspondiente empleador o pagador de la renta. Si un trabajador tiene más de un empleador, para los efectos de progresividad del impuesto, deben sumarse todas las rentas obtenidas e incluirlas en el tramo de tasas de impuesto que corresponda, y proceder a su reliquidación anual en abril del año siguiente al que ha sido percibida. Un trabajador con un solo empleador y una única fuente de ingreso, no está obligado a efectuar una declaración anual de renta, ya que el impuesto único que afecta su remuneración ha sido retenido mensualmente por el empleador. Esta simplificación evita que un gran número de contribuyentes tenga que presentar declaración del IGC cada año. Para lograrlo es necesario que la estructura de tasas progresivas del Impuesto de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario sea igual. Las personas que perciben ingresos del ejercicio de su actividad profesional o de cualquier otra profesión u ocupación lucrativa en forma independiente, no se encuentran gravadas con este impuesto, sino que con los Impuestos Global Complementario o Adicional. Estas personas están sujetas a una retención o pago provisional del 10% sobre la renta bruta al momento de percibirla. Esta retención o Pago Provisional son utilizados por el contribuyente rebajándolos como crédito (perfectamente integrados) de los impuestos personales antes indicados, pudiendo solicitar la devolución del excedente que resulte de la liquidación anual practicada, en los casos que correspondan de acuerdo con la Ley.

Cuarto, el **Impuesto Global Complementario**²⁸⁸. Este impuesto grava anualmente a las personas naturales domiciliadas o residentes en Chile por el total de las rentas imponibles de Primera o Segunda Categoría. Es decir, estos dos impuestos son complementarios con el IGC y están perfectamente integrados con él. El IGC tiene una estructura de tasas impositivas progresiva, cuyas tasas marginales van desde 0 hasta 40%. Se declara y paga en el mes de abril del año siguiente al cual se obtuvieron las rentas. La base se mide en Unidades Tributarias Anuales, UTA. Las tasas de este impuesto son iguales a las del Impuesto de Segunda Categoría y las bases son equivalentes, una medida en UTM y la otra en UTA. Las personas que reciben retiros de utilidades o dividendos de empresas, junto con dichas rentas, deben incluir en la base imponible de este tributo una cantidad equivalente al Impuesto de Primera Categoría que afectó a esas rentas (declaran las utilidades brutas retiradas de la empresa en el IR). Sobre esa base se debe aplicar la escala de tasas del Impuesto Global Complementario y determinarse así el impuesto a ser pagado. El contribuyente

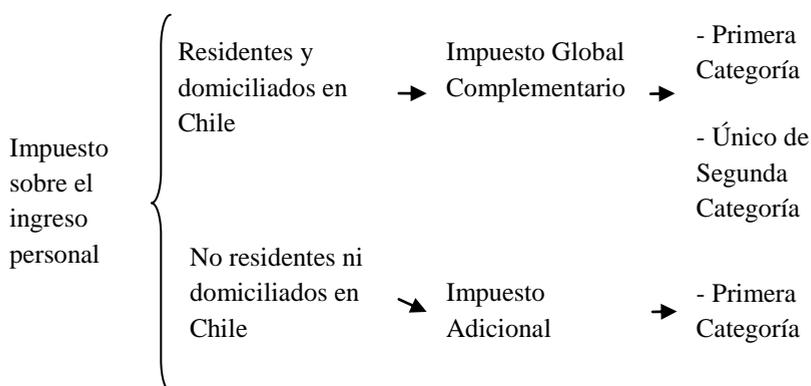
²⁸⁸ La Ley sobre Impuesto a la Renta se refiere a este impuesto entre los artículos 52 a 57 Bis.

tiene derecho a rebajar como crédito el monto del Impuesto de Primera Categoría pagado por la empresa y que fue incluido en dicho cálculo.

Quinto, el **Impuesto Adicional**²⁸⁹. Este impuesto grava las rentas de fuente chilena obtenidas por personas naturales o jurídicas que no tienen domicilio ni residencia en Chile, cuando la renta queda a disposición desde Chile a la persona residente en el extranjero. La tasa general del Impuesto Adicional es de 35% (tasa media). Los dividendos, retiros y/o remesas de utilidades de sociedades anónimas, sociedades de personas o de establecimientos permanentes de empresas extranjeras se gravan con la tasa general del Impuesto Adicional del 35%. Estas empresas también están afectas al Impuesto de Primera Categoría (a la misma tasa que los residentes en Chile), el cual se encuentra perfectamente integrado con el IAR. El Impuesto Adicional normalmente es pagado a través de un mecanismo de retención. Estos impuestos deben ser retenidos y enterados en arcas fiscales por el pagador de la renta. Las personas naturales extranjeras que hubieren desarrollado en Chile actividades científicas, culturales o deportivas pagan un impuesto de tasa 20% (tasa media), equivalente al Impuesto Único de Segunda Categoría.

Para finalizar la sección se entrega una tabla resumen del Impuesto a la Renta en Chile: en la segunda columna se indican las características de los contribuyentes tratados, en la tercera columna va el IR que le corresponde pagar a cada tipo de contribuyente y en la cuarta columna se indica el o los impuestos con que cada uno de ellos se integra perfectamente.

Resumen N° 1.



²⁸⁹ La Ley sobre Impuesto a la Renta se refiere a este impuesto entre los artículos 58 a 64.

5.- TABLA DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO²⁹⁰

La “Tabla del Impuesto Global Complementario” es un cuadro donde se presenta la relación matemática entre la base imponible o gravable y la tasa porcentual del IGC. Actualmente, la base del IGC se separa en 8 tramos de ingreso. A cada tramo le corresponde una tasa porcentual diferente, llamada tasa marginal. El conjunto de tasas marginales presenta una estructura progresiva, es decir, a mayor nivel de la base mayor es el nivel de la tasa marginal correspondiente. Todo esto se puede ver en el Cuadro N° 1, que presenta la tabla del IGC que existía antes de la reforma del año 2012.

La base imponible o gravable se define como la cuantificación del hecho gravado, sobre la cual debe aplicarse de forma directa la tasa marginal del tributo, con la finalidad de determinar el monto de la obligación tributaria. Teóricamente, la base imponible del IGC debiera medir el nivel de ingreso total del contribuyente, que se toma como el mejor indicador de la capacidad de pagar impuesto de este. Sin embargo, en la práctica la base del IGC presenta erosiones, resultando que la base imponible no mide el ingreso total del contribuyente o su verdadera capacidad de pagar impuesto. Así, comienza a corroerse el logro de uno de los objetivos básicos que sustenta a este impuesto, conseguir que los contribuyentes con mayor capacidad de pago (mayor nivel de ingreso) paguen proporcionalmente una mayor cantidad de impuesto.

El ingreso de cada tramo en que se divide la base del Impuesto Global Complementario se mide en Unidades Tributarias Anuales. Al pasar de un tramo de base menor a uno mayor, el valor de la tasa marginal del impuesto va aumentando. Esta observación induce a pensar que el IGC es un impuesto progresivo. Sin embargo, conviene señalar que esta es una condición necesaria, pero no suficiente, para definir un impuesto progresivo.

La estructura de tasas impositivas marginales es progresiva, por cuanto, el nivel de las tasas va creciendo en la medida que la base va aumentando (condición necesaria). Si la base del impuesto no presentara erosiones (condición suficiente), el impuesto en su conjunto sería progresivo y redistribuiría ingreso en alguna medida por el lado de la recaudación. El impuesto permitiría extraer una mayor proporción de recursos desde los contribuyentes que tuviesen una mayor cantidad de ingreso. Si la base del impuesto presenta erosiones, ya no es necesariamente cierto que el resultado sea un impuesto progresivo o tan progresivo como sugiere la “Tabla”.

Las erosiones en la base del IGC pueden ser lícitas o ilícitas.

²⁹⁰ La “Tabla del IGC” se encuentra en el artículo 52 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Las erosiones lícitas corresponden a incentivos otorgados por las autoridades económicas a través de las leyes que establecen los impuestos y que consisten en reducir el pago de impuesto, en lugar de entregar una transferencia directa con el mismo propósito y monto. Las actividades que se quiere alentar son gravadas con tasas más bajas que el resto o se permite reducir el tamaño de la base del impuesto incorporando algunos descuentos. Ejemplos de estas erosiones lícitas son: el otorgamiento de exenciones, deducciones, excepciones, franquicias, diferimiento del pago del impuesto, sistemas presuntos, métodos especiales de depreciación, etc. Entregar subsidios directos tiene una gran ventaja, se sabe a qué contribuyente se entrega, cuanto se entrega y por cuánto tiempo. Las erosiones no permiten conocer con exactitud esta información, tienden a eternizarse en el tiempo, siendo su desventaja. La desventaja que se señala para el subsidio directo, es que su costo puede ser más alto, que el costo de crear una erosión en la base de un impuesto.

Las erosiones ilícitas corresponden al uso de malas prácticas por parte del contribuyente, para reducir u ocultar el verdadero nivel de la base del impuesto. Esto puede ser a través de la evasión o de interpretaciones maliciosas de las normas legales. Estas acciones se caracterizan por que hay dolo y mala fe, deben ser enfrentadas y resueltas por la autoridad para no tener más inequidad en el impuesto.

En la práctica el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Global Complementario contienen variadas erosiones lícitas, que por ejemplo, para el año 2011 implicaron dejar de recaudar impuestos estimados por el equivalente a un 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB). Mientras la menor recaudación por las erosiones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se estimó en 0,7% del PIB. En cuanto a las erosiones ilícitas se sabe que la evasión en el impuesto a la renta es más alta que en otros impuestos.

Cuadro N° 1
Tabla del Impuesto Global Complementario

TRAMOS DE BASE DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO	TASAS MARGINALES
Sobre la parte que exceda de 0 y no sobrepase las 13,5 U.T.A.	0%
Sobre la parte que excede de 13,5 y no sobrepase las 30 U.T.A.	5%
Sobre la parte que excede las 30 y no sobrepase las 50 U.T.A.	10%
Sobre la parte que excede las 50 y no sobrepase las 70 U.T.A.	15%
Sobre la parte que excede las 70 y no sobrepase las 90 U.T.A.	25%
Sobre la parte que exceda de 90 y no sobrepase las 120 U.T.A.	32%
Sobre la parte que exceda de 120 y no sobrepase las 150 U.T.A.	37%
Sobre la parte que exceda de 150 U.T.A.	40%

Fuente: Artículo 52, Ley del Impuesto sobre la Renta, D.L. N° 824.

6.- INFLACIÓN E IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

Chile a través de su historia ha acumulado una gran experiencia con la inflación y los mecanismos de indexación para atenuar sus efectos negativos sobre los agentes económicos. Esto ha sido particularmente importante en el caso de la tributación, tanto en cuidar los intereses de los contribuyentes, como los del Fisco.

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, la base del IGC se expresa en Unidades Tributarias Anuales (pesos reales) y no en pesos nominales. Esta es precisamente la medida económica aplicada para proteger los intereses de los contribuyentes de este impuesto.

La Unidad Tributaria Mensual, UTM, es una unidad monetaria definida en Chile. El N° 10, del Artículo 8, del Código Tributario (D. L. N° 830), define la Unidad Tributaria como un monto de dinero expresado en pesos, determinado por ley, el cual posteriormente se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esto permite mantener constante a través del tiempo el valor real de la cantidad de pesos nominales que definieron por primera vez el valor de la UTM. Es un instrumento económico de uso tributario (se usa para definir los tramos del Impuesto Único de Segunda Categoría), que fue creado el 31 de Diciembre del año 1974. Se reajusta mensualmente según el IPC elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Si la UTM del mes de Diciembre de un año se multiplica por 12 se obtiene la UTA correspondiente a dicho año calendario, la cual se utiliza para definir los tramos del IGC.

¿Por qué medir la base del IGC en UTA es de beneficio para los contribuyentes?

Para entender la respuesta debemos precisar que estamos en una economía inflacionaria. Para ejemplificar, consideremos un año en que la tasa de inflación fue de 100%. Las remuneraciones de los trabajadores se reajustan anualmente en la magnitud de la tasa de la inflación, es decir, el valor nominal de la remuneración se doblaría con respecto al año inicial. Considere un trabajador que el año inicial ganaba \$ 1.000.-, al año siguiente su remuneración sería de \$ 2.000.- Como es obvio, en términos reales la remuneración tiene el mismo valor en ambos años o la persona tiene un poder de compra equivalente al que tenía el año anterior.

Consideremos la tabla del impuesto fijada en pesos nominales, en UTA y los tramos que afectarían a nuestro contribuyente:

Tramos de base en pesos	Tasas Marginales	Tramos en UTA
Sobre \$ 0 y hasta \$ 600	0%	Sobre 0 UTA y hasta 2 UTA
Sobre \$ 600 y hasta \$ 1.200	10%	Sobre 2 UTA y hasta 4 UTA
Sobre \$ 1.200 y hasta \$ 1.800	20%	Sobre 4 UTA y hasta 6 UTA
Sobre \$ 1.800 y hasta \$ 2.400	30%	Sobre 6 UTA y hasta 8 UTA

1 UTA = \$ 300 en el año inicial y \$ 600 en el año siguiente.

De acuerdo con la información, el año inicial el contribuyente pagaría un impuesto igual a \$ 40.-, es decir, $\$ 600 \times 0 + \$ 400 \times 0,1$. En el segundo año el contribuyente pagaría \$ 240.-, que se desglosa como sigue: $\$ 600 \times 0 + \$ 600 \times 0,1 + \$ 600 \times 0,2 + 200 \times 0,3$. La carga directa del impuesto aumentó 6 veces, a pesar que su ingreso real permaneció constante. Claramente esto es un perjuicio para el contribuyente, pues queda con un ingreso real menor después de impuesto (- 8,33%) que en el año inicial y un “beneficio” para el Fisco que aumentaría su recaudación real en 3 veces.

Al usar la UTA, el pago del contribuyente sería el siguiente: pagaría un impuesto de 0,1333 UTA o \$ 40.- el año inicial, es decir, $2 \text{ UTA} \times 0\% + 1,333 \text{ UTA} \times 10\%$. El segundo año pagaría un impuesto de monto \$ 80.-, que se determina igual que el año inicial, pero donde la UTA vale el doble en pesos nominales. El Fisco recauda el mismo valor real en ambos años, el contribuyente queda con el mismo valor real de ingreso después de impuesto en ambos años, lo cual es más equitativo, puesto que el valor real del ingreso total es el mismo en ambos años.

Establecer la base del IGC en UTA es de estricto beneficio para el contribuyente en una economía inflacionaria.

¿Por qué medir las tasas del IGC en términos ad-valorem, porcentaje aplicado sobre el ingreso, es de beneficio para el Fisco?

La tasa de un impuesto expresada en la forma ad-valorem significa que se establece como un porcentaje que se aplica sobre el precio o el valor de una transacción. La inflación se define como un alza permanente y sostenida del nivel de precios, lo que significa que la inflación va incrementando el precio o el valor de una transacción a través del tiempo. Si para simplificar suponemos que todos los precios suben exactamente en la tasa de inflación, entonces la tasa porcentual garantiza que el Fisco mantiene constante la recaudación real que obtiene de cada transacción. Por ejemplo, si los salarios suben igual que la tasa de inflación, la tasa ad-valorem le permite al Fisco aumentar su recaudación nominal, pero manteniendo constante el valor de su recaudación real. Esto es fundamental para el financiamiento del gasto del presupuesto público, el cual se establece en términos reales, para que el Fisco pueda realizar las

operaciones que tenga asignadas para el ejercicio. Debemos señalar que el Impuesto a la Renta y el IGC corresponden a un impuesto recaudador, por lo tanto, se justifica plenamente mantener constante el valor de la recaudación que proporciona el impuesto.

Establecer las tasas del IGC en la forma ad-valorem es de estricto beneficio para el Fisco en una economía inflacionaria.

7.- TASA MARGINAL Y TASA MEDIA DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

Las tasas de los impuestos se pueden establecer de varias maneras. Por ejemplo, las tasas de los impuestos reguladores se deben fijar en términos unitarios o específicos, es decir, una cierta cantidad de UTM por unidad de producto²⁹¹. Las tasas de los impuestos recaudadores se fijan en términos ad-valorem, o sea, como un porcentaje sobre el precio del producto o del factor.

La tasa ad-valorem o porcentual se puede establecer como tasa media o como tasa marginal, es decir, hay dos porcentajes alternativos para gravar.

La tasa media de un impuesto se define por el siguiente cociente: $tme = T / B$. Donde T es la cantidad de impuesto pagada y B es la base del impuesto o la cantidad de ingreso gravable del contribuyente, medidas ambas en pesos o en UTA. Por lo tanto, este porcentaje mide la fracción promedio de la base del contribuyente que el Fisco tomó para él. Si $T / B = 10\%$, significa que el Fisco tomó el 10% de la base de este contribuyente para sus arcas.

La tasa marginal de un impuesto se define por la fracción: $tmg = \Delta T / \Delta B$. Donde el símbolo Δ se debe leer como “variación de”. En este caso, el cociente significa la variación en el monto pagado de impuesto ante la ocurrencia de una variación de la base del impuesto (ingreso), medidos ambos en pesos o en UTA. Este porcentaje mide la proporción de recursos que tomó el Fisco del aumento de ingresos del contribuyente. Si $\Delta T / \Delta B = 10\%$, significa que solo del aumento de ingresos del contribuyente el Fisco tomó un 10% de ello como impuesto.

²⁹¹ Así se aplica en el caso del Impuesto sobre los Combustibles y se empezó a aplicar en el impuesto a los cigarrillos, por ahora en forma tímida. La tasa del Impuesto sobre los Cigarrillos tiene dos partes: una tasa unitaria pequeña y una tasa ad-valorem importante. En las modificaciones tributarias de Septiembre 2012, la tasa unitaria se incrementó al doble y la parte ad-valorem se rebajó en 1,8 puntos porcentuales.

La tasa media y la tasa marginal de un impuesto se encuentran relacionadas entre sí y con la base. Del análisis de la relación de estas tasas se puede deducir si la estructura de tasas de un impuesto es progresiva, proporcional o regresiva. Adicionalmente, si el impuesto analizado no contiene erosiones (algo muy difícil que ocurra en la práctica) en su base, se puede establecer si él en su globalidad es progresivo, proporcional o regresivo.

La estructura de tasas marginales de un impuesto es progresiva si al aumentar la base aumenta la tasa, y viceversa. Matemáticamente se definiría: $\Delta tme / \Delta B > 0$ y $\Delta tmg / \Delta B > 0$. Sería proporcional si: $\Delta tme / \Delta B = \Delta tmg / \Delta B = 0$, es decir, cuando la tasa media y marginal del impuesto no cambian cuando varía la base. Sería regresiva si: $\Delta tme / \Delta B < 0$ y $\Delta tmg / \Delta B < 0$, es decir, las variaciones de la tasa media y marginal se relacionan en forma inversa con las variaciones de la base del impuesto.

Al expresar la recaudación tributaria total de un impuesto en función de su base, $T = f(B)$, podemos dividir ambos lados de la expresión por B y obtenemos una expresión para la tasa media del impuesto en función de su base:

$$tme = T / B = f(B) / B.$$

Enseguida, podemos calcular la derivada de la tasa media con respecto a la base, y luego, procedemos a examinar el signo del resultado para determinar si la estructura de tasas es progresiva, proporcional o regresiva.

Derivando la tme del impuesto con respecto a su base nos da:

$$\Delta tme / \Delta B = \{(\Delta f(B) / \Delta B) \times B - f(B)\} / B^2$$

Para simplificar esta expresión sacaremos factor común $1/B$, que es un número positivo, y nos queda: $1/B \{ \Delta f(B) / \Delta B - f(B) / B \}$. Finalmente, sustituyendo las expresiones matemáticas por sus equivalentes económicas tenemos: $1/B (tmg - tme)$. Por lo tanto, la estructura de tasas del impuesto será progresiva, si y solo si, el valor de esta expresión es positivo, para que ello ocurra se necesita que la tasa marginal del impuesto sea mayor que su tasa media, $tmg > tme$. Cuando el valor de esta expresión es igual a cero, sucede que $tmg = tme$, y la estructura de tasas del impuesto es proporcional. Por último, cuando el valor de esta expresión es negativo, resulta que la $tmg < tme$, y la estructura de tasas del impuesto es regresiva. Para decir que el impuesto es progresivo, proporcional o regresivo se requiere que se cumpla la demostración anterior, pero además, se necesita que el impuesto no presente erosiones en su base.

La estructura de tasas del IGC es progresiva, sin embargo, el IGC tiene demasiadas erosiones en su base, por lo tanto, no podemos inferir con certeza que sea verdaderamente progresivo.

La demostración de lo señalado se puede hacer a partir de la fórmula que se usa para calcular el pago de IGC de un contribuyente: $T_{IGC} = B \times \text{tmg del tramo} - \text{Cantidad a Rebajar}$, donde T_{IGC} es la cantidad de IGC a pagar, B es la base gravable y que contiene muchas erosiones, tmg del tramo es la tasa marginal del tramo donde cae el total de la base gravable y la cantidad a rebajar que será explicada más adelante y que se abreviará como CaR .

Dividiendo ambos lados de la fórmula por B , nos queda la ecuación de la tasa media del IGC:

$$tme = T_{IGC} / B = B \times \text{tmg del tramo} / B - \text{CaR} / B$$

Simplificando, queda: $tme = \text{tmg del tramo} - \{\text{CaR} / B\}$.

Como la expresión CaR / B es un número positivo, entonces se deduce que en el caso del IGC la tasa marginal es mayor a la tasa media, $\text{tmg} > tme$. Demostrándose que la estructura de tasas del IGC es progresiva.

La relación entre la tasa media y la base del IGC es directa: $\Delta tme / \Delta B = \text{CaR} / B^2 > 0$. A medida que la base del IGC aumenta, la tasa media aumenta.

Adicionalmente se puede mostrar que la relación entre la tasa media y la base del IGC crece a tasa decreciente: $\Delta^2 tme / \Delta B^2 = - \{2 \text{CaR} / B^3\} < 0$. Al graficar la relación entre tme y base obtendríamos una curva cóncava con respecto a la base, al interior de cada tramo del IGC.

¿Cuál es el valor más alto de la tasa media del IGC? Cuando la base del IGC de un contribuyente tiende hacia el valor infinito, entonces, el límite de la tasa media converge hacia el valor de la tasa marginal del tramo más alto de ingreso gravable. Esto es debido a que la expresión (CaR / B) tiende hacia el valor cero cuando B tiende a infinito. Por lo tanto, actualmente, la tasa media máxima del IGC sería 40%.

En resumen, el IGC cumple con la condición de tener una estructura de tasas impositivas progresiva, no obstante, presenta importantes erosiones en su base, lo cual no permite definirlo con certeza como un impuesto progresivo. Un impuesto progresivo no se logra cuando los contribuyentes de más alto nivel de ingreso pagan un

mayor nivel de impuesto, la condición es más fuerte, pues deben pagar proporcionalmente una mayor cantidad de impuesto.

8.- EROSIONES E IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

Veamos primero un pequeño planteamiento matemático sobre uno de los efectos de las erosiones del IGC, y luego, se indicarán sus principales erosiones e importancia económica.

Para efectos de modelar en forma sencilla las erosiones del IGC, supondremos que estas son crecientes con el nivel de la base y corresponden a una fracción α de la base, $E(B) = \alpha B$. La fracción α es un número positivo que se encuentra en el intervalo, $0 < \alpha < 1$. Esta es una forma, de muchas, que podría tener la función $E(B)$ en la práctica. Se adoptó esta para ejemplificar y por su sencillez matemática y económica. En la medida que la base aumenta el valor monetario absoluto de las erosiones aumenta, y viceversa. En la práctica resulta que los contribuyentes de mayores niveles de ingreso tienen acceso a usar más erosiones autorizadas en la Ley (lícitas). Por cierto, también existen erosiones ilícitas, como la evasión del impuesto a través de la sub-declaración del nivel verdadero de la base.

La ecuación del pago de IGC de un contribuyente quedaría:

$$T_{IGC} = \text{tmg del tramo} \times \{B - E(B)\} - \text{CaR}.$$

Luego, sustituyendo $E(B)$ por αB , sacando factor común y simplificando, nos queda:

$$tme = \text{tmg del tramo} (1 - \alpha) - \text{CaR} / B.$$

Este resultado nos enseña que las erosiones permiten reducir la tasa marginal del tramo señalada en la “Tabla” para el contribuyente. Por ejemplo, supongamos que la tasa marginal del tramo es 40% y α es igual a 20%, entonces la tasa marginal verdadera o efectiva de este tramo es 32%. La reducción de la tasa marginal puede llegar a ser más favorable para los contribuyentes de alto nivel de ingreso, en la medida que el valor de α dependa directamente del nivel de la base, algo que no parece muy lejano de la realidad. Dado que la tme del IGC se relaciona directamente con la tmg , ambas disminuirán como consecuencia de las erosiones.

Las erosiones de la base del IGC están determinadas por todos los mecanismos especiales señalados en la Ley de este impuesto, que permiten a algunos contribuyentes no tener que gravar el total de ingresos generados en el ejercicio,

ahorrándose de pagar ahora una parte de sus impuestos. A pesar de que estas erosiones sean lícitas y se justifiquen en base a generar ciertos incentivos económicos deseables o simplificaciones administrativas, ellas atentan contra la equidad, la progresión y redistribución del impuesto.

En el documento titulado “Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año X”, de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, encontramos varios ejemplos de erosiones lícitas del Impuesto a la Renta, las cuales se denominan “Gasto Tributario”. Este se define como el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria para beneficiar, promover o fomentar determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes. La publicación del gasto tributario es un requisito básico de transparencia fiscal recomendado por el Fondo Monetario Internacional, FMI, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

El gasto tributario lo calcula el SII para el Impuesto a la Renta y el IVA. En un año relativamente “normal”, como el 2008, el gasto tributario de estos dos impuestos alcanzó a un 5,3% del PIB. De este total, el Impuesto a la Renta explicó la mayor proporción, un 83,2% o un 4,41% del PIB. Por lo tanto, es claro que las erosiones del Impuesto a la Renta son las más significativas en un año “normal”. Las empresas reciben beneficios iguales a 0,99% del PIB y las personas 3,41% del PIB. Recordemos que el IGC grava a las personas naturales y no a las jurídicas. Entre un 60 a 73%, del gasto tributario según año considerado, tiene como objetivo incentivar el ahorro y la inversión a través de diferentes mecanismos. Los mecanismos más importantes usados en el Impuesto a la Renta son: rentas empresariales retenidas que no pagan impuesto (entre 1 y 2% del PIB), tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones, retiros reinvertidos antes de 20 días que no pagan impuesto, otras diferencias temporarias, depreciación acelerada, rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2, cuotas de leasing, cotizaciones de salud de trabajadores, crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias, etc.

En resumen, los gastos tributarios permiten que algunos contribuyentes del IGC, no paguen cantidades significativas de impuesto, en el periodo en el cual se generaron los ingresos.

9.- EQUIDAD, PROGRESIÓN, REDISTRIBUCIÓN E IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

El Impuesto a la Renta, y en particular el IGC, deben tener como principal objetivo ser un impuesto recaudador. Se trata del impuesto de base más amplia que existe en la práctica. Por ende, para alcanzar una dada recaudación de recursos, permite el uso de tasas más pequeñas, lo cual es clave en la minimización de la pérdida de eficiencia que producen los impuestos.

Grava el consumo más el ahorro, por lo tanto, es un impuesto que desalienta o castiga el ahorro y la inversión. No debiera ser utilizado como instrumento de incentivo al ahorro y la inversión, pues esto último se consigue a través de la incorporación de erosiones en su base, las cuales lo desvirtúan como instrumento redistribuidor de ingresos. Al mismo tiempo, se produce una gran inconsistencia, se usa un impuesto que se sabe desincentiva el ahorro y la inversión para incentivar el ahorro y la inversión. Esto último, se consigue de mejor manera usando la base gasto en consumo, que es neutra con respecto a la decisión ahorro e inversión.

Además de su objetivo recaudador, el IGC podría cumplir un segundo objetivo que es consistente con el primero. Este es el objetivo redistributivo por el lado de la recaudación del impuesto, el cual será factible, siempre y cuando, se satisfaga el requisito de no tener erosiones en su base.

La equidad indica que cada contribuyente pague según lo que le corresponda. Es un principio importante, pero su interpretación es relativa. De acuerdo con el enfoque del beneficio, cada contribuyente debe pagar en relación directa al beneficio que obtiene del gasto público. Según el enfoque de la capacidad de pago, a la luz del cual debe juzgarse el IGC, cada contribuyente debe pagar impuestos en relación directa a su capacidad de pago. Esto implica equidad horizontal o que los contribuyentes que tienen la misma capacidad de pago paguen la misma cantidad de impuesto, y equidad vertical, que los contribuyentes con una mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente una mayor cantidad de impuesto.

Un impuesto progresivo, es aquél donde a mayor tamaño de la base del impuesto del contribuyente, mayor es el nivel de la tasa media o marginal del impuesto que se le debe aplicar. En la práctica se encuentran impuestos con una estructura de tasas impositivas progresivas, pero con una base gravable cuya determinación está llena de erosiones, lo cual compensa y eventualmente revierte la progresión implícita en las tasas, como por ejemplo, nuestro actual IGC.

Indudablemente las erosiones son un atentado contra la equidad. Por lo tanto, un impuesto con una estructura de tasas impositivas con algún grado de progresión y con erosiones en la base no es necesariamente equitativo horizontal ni verticalmente.

Alcanzar equidad en la distribución del bienestar económico es una función que cumple el Estado en una economía de mercado. Más simple, el Estado debe preocuparse de resolver los problemas de la pobreza en una economía social de mercado. Algunas personas plantean que este objetivo se debe lograr aplicando un sistema tributario progresivo, es decir, obtener un porcentaje más alto de recursos desde los contribuyentes que tienen un mayor nivel de ingreso. Esto requiere de un impuesto con una estructura de tasas con algún grado de progresión y una base sin erosiones (elusión y evasión).

Sin embargo, el análisis de la distribución del bienestar no está completo hasta considerar como el Estado utiliza (o reparte entre los ciudadanos) los recursos tributarios. La función distribución requiere un uso focalizado de los recursos en las causas de la pobreza y en la producción de movilidad social.

Estudios sobre el impacto distributivo actual de la acción del Estado indican que el efecto más importante viene dado por el lado del uso (gasto público) de los ingresos tributarios, que por el lado de su recaudación (efecto de las erosiones en la base de los impuestos). Chile es un ejemplo al respecto. Ha sido demostrado que nuestro sistema tributario es ligeramente regresivo en la recaudación, pero el Estado ha cumplido adecuadamente con la función distribución. En la medida que los ricos pagan más impuesto que los pobres (no necesariamente un mayor porcentaje de la base respectiva) y el gasto está bien focalizado en los más necesitados, se puede cumplir con el objetivo de la función distribución.

Un IR verdaderamente progresivo, podría hacer un mejor aporte a la solución de la falta de equidad y a la redistribución del bienestar.

10.- NUEVA PRESENTACIÓN DE LA TABLA DEL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO

En la sección 5 del artículo se presentó la tabla del IGC, tal como aparece en el texto legal que lo establece. Sin embargo, en el formulario proporcionado por el SII para hacer la declaración y en los medios de comunicación, la tabla luce de una manera distinta a la vista anteriormente. Esta nueva versión de la tabla del IGC se muestra en el Cuadro N° 2, que corresponde a la tabla de antes de la reforma del año 2012.

Cuadro N° 2
Tabla del Impuesto Global Complementario, Año Tributario 2011
(Pesos de diciembre 2010 y porcentajes)

Renta Imponible Anual	Factor	Cantidad a Rebajar
\$ 0 – 6.092.010,00	Exento	\$ 0,00
6.092.010,01 – 13.537.800,00	0,05	304.600,50
13.537.800,01 – 22.563.000,00	0,10	981.490,50
22.563.000,01 – 31.588.200,00	0,15	2.169.640,50
31.588.200,01 – 40.613.400,00	0,25	5.268.460,50
40.613.400,01 – 54.151.200,00	0,32	8.111.398,50
54.151.200,01 – 67.689.000,00	0,37	10.818.958,50
67.689.000,01 – y más	0,40	12.849.628,50

Fuente: Elaborado a partir de información del SII, www.sii.cl

Para relacionar la tabla del Cuadro N° 1 con la del Cuadro N° 2 se requiere conocer que la UTM del mes de diciembre de 2010 alcanzó la suma de \$ 37.605 y, por lo tanto, la UTA tiene un valor igual a \$ 451.260.

Es conveniente examinar ambas presentaciones de la tabla del IGC y convencerse que son dos formas alternativas de presentar la misma información. No obstante, la nueva presentación es más amigable para que el contribuyente pueda calcular su obligación tributaria, aunque no entienda los aspectos técnicos del IGC.

Las diferencias básicas son:

Primero, los tramos de base se miden en pesos y no en UTA. Lo que se hizo en este caso es obvio, se tomaron los tramos medidos en UTA y se multiplicaron por el valor monetario de la UTA en el mes de diciembre del año 2010. Esto se explica porque en el Año Tributario 2011 se declaran los ingresos obtenidos en el año calendario 2010²⁹². Como los contribuyentes calculan su base gravable de este impuesto en pesos, les resulta más fácil determinar en qué tramo está su base.

Segundo, las tasas marginales del IGC se pasan a llamar tasa o factor, lo cual corresponde a un simple cambio de nombre. Probablemente el nuevo nombre es menos atemorizante, más breve y más simple que su nombre técnico.

²⁹² Se entiende por Año Tributario al año en que deben declararse y/o pagarse los impuestos. Mientras se entiende por Año Calendario el periodo de doce meses que finaliza el 31 de diciembre.

Tercero, aparece una columna nueva llamada cantidad a rebajar, CaR. Es una cantidad fija de dinero por tramo del IGC, que se resta del producto de la multiplicación de la base gravable por la tasa marginal que corresponde a esa base. Es una forma simple para introducir al contribuyente en el uso de las tasas marginales para determinar su IGC, sin que deba entender necesariamente que son dichas tasas y como operan matemáticamente.

El cálculo del IGC se realiza calculando la renta imponible anual o base gravable de acuerdo a las normas que definen al impuesto. El valor total de la renta imponible se lleva a la tabla para ver en que tramo cae. Enseguida, la base gravable se multiplica por el factor asociado a ese tramo de base y a ese resultado se le resta la cantidad a rebajar. Eso determina el monto del IGC a pagar, al cual a continuación se le deducen los créditos por Impuestos de Primera y Único de Segunda Categoría a que tenga derecho el contribuyente. Si el saldo resultante es positivo, el contribuyente debe pagar esa magnitud a la autoridad tributaria. Si el saldo es cero, el contribuyente ya canceló todo el IGC que debía al Fisco. Si el saldo es negativo, el contribuyente debe solicitar la devolución de este monto que pagó originalmente en exceso²⁹³. El monto se devuelve reajustado por la tasa de inflación que se produzca entre los meses de enero a abril del año en que declara las rentas (recordar que los ingresos se declaran el año siguiente al que se produjeron).

Hagamos un ejercicio numérico para explicar cómo operan ambas tablas en el cálculo del IGC que debe pagar un contribuyente que obtuvo una renta imponible de 60 UTA el año calendario 2010, las cuales equivalen a \$ 27.075.600 de diciembre del 2010.

Si usamos la tabla del Cuadro N° 1, el cálculo detallado del impuesto a pagar sería:

Las primeras 13,5 UTA están exentas, no pagan impuesto, independientemente de quien sea el contribuyente.

Las 16,5 UTA siguientes (30 – 13,5 UTA) pagan un 5% de impuesto, es decir, 0,825 UTA.

Las 20 UTA que continúan pagan 10%, es decir, 2 UTA.

Las últimas 10 UTA (se completaron las 60 UTA) pagan un 15%, es decir, 1,5 UTA.

²⁹³ Hasta el año tributario 2012 sólo procede la devolución del Impuesto Único de Segunda Categoría cuando el contribuyente tiene una franquicia que rebaje su base imponible, de lo contrario no.

Por lo tanto, el IGC a pagar sería igual a 4,325 UTA o \$ 1.951.699,5.- Obviamente, que este procedimiento podría ser considerado muy engorroso por un contribuyente no especializado en cálculos marginales.

Ahora usemos la tabla del Cuadro N° 2 para proceder a realizar el mismo cálculo:

Con una renta imponible anual de \$ 27.075.600, el contribuyente cae en el cuarto tramo, por lo tanto, debe multiplicar su renta gravable por el factor 0,15, lo cual da \$ 4.061.340. De esta cifra, debe restar la cantidad a rebajar de \$ 2.109.640,5, lo cual deja al contribuyente con un IGC a pagar por \$ 1.951.699,5, monto exactamente igual al calculado por el procedimiento anterior. Es decir, hemos confirmado que ambos procedimientos son exactamente equivalentes, pues rinden el mismo resultado.

11.- ¿CÓMO SE ORIGINA LA CANTIDAD A REBAJAR?

La cantidad a rebajar en el caso del IGC tiene su origen en el hecho de que se trata de un impuesto con una estructura de tasas progresiva. La forma de calcular el impuesto se explicó en la sección anterior. De allí se deduce que la base imponible de un contribuyente se divide en tramos de ingreso medidos en UTA y cada tramo tiene una tasa marginal asignada. Esto significa que las primeras 13,5 UTA de ingreso, desde el contribuyente más pobre hasta el más rico, están exentas de IGC. Luego, las 16,5 UTA siguientes de ingreso de todos los contribuyentes pagan un IGC de tasa 5%, y así sucesivamente. Como la fórmula simplificada de cálculo del IGC es multiplicar la base imponible total del contribuyente por la tasa marginal del tramo en que esta cayó, entonces, corresponde devolverle todo el porcentaje de impuesto cobrado sobre las primeras 13,5 UTA de ingreso. Un raciocinio semejante se debe aplicar para todos los demás tramos del IGC que cubra la base imponible de cada contribuyente. La cantidad a rebajar no es más que el cálculo de la devolución del impuesto cobrado inicialmente en exceso al contribuyente, al usar la fórmula de cálculo simplificado del IGC.

En el Cuadro N° 3 se presenta información con la tabla del IGC de antes de la reforma del año 2012, que permitirá explicar cómo se calcula la cantidad a rebajar.

Los tramos son los mismos de la tabla del Cuadro N° 1, tmg_i es la tasa marginal correspondiente a cada tramo, B_i es la magnitud de cada tramo medido en UTA, T_i es el impuesto que correspondería pagar por el ingreso de cada tramo ($B_i \times tmg_i$), B_T es la base total imponible o acumulada a cada tramo, T_T es el impuesto total acumulado a cada tramo y CaR es la cantidad a rebajar de cada tramo.

La cantidad a rebajar se calcula de la siguiente forma: $B_T \times \text{tmg}_i - \Sigma (B_i \times \text{tmg}_i)$. Donde $B_T \times \text{tmg}_i$ es la multiplicación de la base total imponible por la tasa marginal del tramo donde cayó la base imponible. Por ejemplo, supongamos un contribuyente con una base total imponible de 200 UTA, la multiplicación corresponde a $200 \times 0,4 = 80$ UTA, pero aquí la tasa marginal se ha incorporado como si fuese una tasa media. La expresión $\Sigma (B_i \times \text{tmg}_i)$, corresponde al impuesto verdaderamente pagado, hasta el tramo en que cayó el ingreso del contribuyente. Esta expresión, al ser descontada de la anterior, es la que transforma el cálculo a términos marginales.

Cuadro N° 3
Determinación de la cantidad a rebajar en el IGC
(Porcentajes y UTA)

Tramos	tmg _i	B _i	T _i	B _T	T _T	CaR
0 – 13,5	0%	13,5	0 UTA	13,5	0 UTA	0 UTA
13,5 – 30	5%	16,5	0,825	30	0,825	$1,5 - 0,825 = 0,675$
30 – 50	10%	20	2	50	2,825	$5,0 - 2,825 = 2,175$
50 – 70	15%	20	3	70	5,825	$10,5 - 5,825 = 4,675$
70 – 90	25%	20	5	90	10,825	$22,5 - 10,825 = 11,675$
90 – 120	32%	30	9,6	120	20,425	$38,4 - 20,425 = 17,975$
120 – 150	37%	30	11,1	150	31,525	$55,5 - 31,525 = 23,975$
150 y más	40%	+	+	+	51,525	$80 - 51,525 = 28,475$

Fuente: Elaboración en base a información del D. L. N° 824.

El último tramo es para contribuyentes con base imponible superior a 150 UTA, caso de nuestro ejemplo. En este caso, solo a las últimas 50 UTA les correspondería pagar 40%, lo cual equivale a 20 UTA de impuesto, si estas se suman a las 31,525 UTA que correspondía pagar hasta tener 150 UTA de ingresos imponible, se obtiene un $T_T = 51,525$ UTA a pagar. Por lo tanto, si a las 80 UTA se les descuenta el IGC a pagar por 51,525, entonces tenemos la CaR del último tramo, que alcanza la magnitud de 28,475 UTA. Si se multiplica estos valores medidos en UTA por el valor monetario de esta, obtendremos la tabla completa que nos entrega el SII y los medios de comunicación, la tabla del Cuadro N° 2.

Claramente el uso de la tabla del Cuadro N° 2 y de la CaR son parte de un procedimiento utilizado para simplificar los cálculos impositivos a los contribuyentes, aunque a veces este pudiese no estar plenamente consciente de por qué realiza la operatoria indicada por la autoridad.

12.- MODIFICACIONES AL I. G. C.

El Impuesto a la Renta y su componente el IGC han sufrido constantes, y a veces, importantes modificaciones a través de los años. Estas se han producido en los procedimientos para determinar la base imponible (erosiones en la base), en las variaciones de la extensión de los tramos, en los cambios del número de tramos y en las variaciones del nivel de las tasas marginales del IGC.

La modificación de los procedimientos para la determinación de la base imponible está relacionada con el establecimiento de nuevas erosiones en la base (gastos tributarios) o en el impuesto a pagar. Estas erosiones son legítimas, en el sentido que son deliberadamente establecidas por la autoridad para incentivar ciertas conductas en los contribuyentes, como por ejemplo: alentar el ahorro y la inversión, promover el consumo de bienes meritorios (descuentos por gastos en educación y en salud), corregir economías externas (educación, salud y vivienda), etc. Siendo el Impuesto a la Renta un impuesto fundamentalmente recaudador, no tiene mucho sentido utilizarlo después como un impuesto regulador de fallas de mercado, para eso están los subsidios e impuestos llamados reguladores. Un impuesto recaudador no debiera tener erosiones en su base, para así maximizar el tamaño de su base. De forma que para alcanzar una recaudación de un monto dado, se aplique una tasa de nivel lo más bajo posible, para minimizar la pérdida de eficiencia que producen los impuestos recaudadores (tributación óptima). Si deseamos colocar un segundo objetivo al IGC, este debería ser su contribución al logro de la equidad en la redistribución del bienestar y para cumplir tal propósito se requiere que el impuesto no presente erosiones en su base. De esa manera se puede alcanzar la equidad horizontal y vertical por el lado de la recaudación. Por lo tanto, si queremos un IGC más equitativo, simple, con menores costos de administración y cumplimiento, y que minimice la pérdida de eficiencia, no debe tener erosiones en su base o en el impuesto a pagar. Las modificaciones tributarias que debería tener el IGC, para contribuir a tener un mejor sistema impositivo, es reducir y eliminar todas sus erosiones²⁹⁴. Para hacer esto de forma técnica se requiere efectuar una evaluación análisis beneficio - costo de todas las erosiones y empezar a eliminar aquellas que ya no tienen una justificación económica. Esto es lo primero que debiera hacerse en la práctica.

Respecto de las erosiones ilícitas o ilegales, corresponde enfrentarlas permanentemente y ponerles término, a través de la política anti-evasión tributaria. Con ello, también se

²⁹⁴ Ver por ejemplo: Simple, fair, and pro-growth: Proposals to fix America's tax system y Tax by Design: The Mirrlees Review.

contribuye al logro de la equidad y de la eficiencia económica, mejorando el sistema tributario.

La variación de la extensión de los tramos del IGC es otro tipo de modificación de este impuesto²⁹⁵. Los tramos se amplían cuando la autoridad desea traspasar parte de la recaudación de este impuesto a los contribuyentes o reducir los pagos de los contribuyentes al Fisco. Esto puede hacerse por razones redistributivas (ampliando los tramos de tasa marginal más baja) o para alentar el ahorro o la inversión (ampliando los tramos de tasa marginal más alta). Los tramos se estrechan cuando la autoridad busca incrementar la recaudación obtenida de este impuesto. Obviamente que los cambios en la magnitud de los tramos afecta el grado de progresión del impuesto, su impacto redistributivo y su equidad.

Efectos similares a los señalados anteriormente puede tener el cambiar el número de tramos del IGC. La cantidad de tramos del IGC puede aumentar o disminuir. Esta modificación implica cambiar la extensión de los tramos y las tasas marginales de los tramos iniciales. Al aumentar el número de tramos se puede reducir el pago del impuesto a algunos o a todos los contribuyentes, dependerá de cómo se afecte la extensión de los tramos y las tasas marginales del impuesto. Al reducir el número de tramos se puede aumentar el pago del impuesto a alguno o a todos los contribuyentes, de nuevo esto dependerá de cómo resulte modificada la extensión de los tramos y las tasas marginales.

La variación de las tasas marginales iniciales es otra forma de modificación del IGC. Supongamos que el número de tramos y la extensión de cada uno de ellos no cambia, entonces, una reducción de tasas marginales implica disminuir la recaudación de ingresos tributarios o un traspaso de recursos a los contribuyentes. Incrementar las tasas marginales, implicará aumentar la carga tributaria directa de los contribuyentes.

En la práctica, se pueden hacer modificaciones tributarias que combinen todos los elementos antes mencionados, dando origen a efectos económicos que se pueden compensar o reforzar.

13.- REBAJA DE TASAS MARGINALES, MENSAJE N° 058-360

El 30 de abril de 2012 el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados el Mensaje N° 058-360, proponiendo varias modificaciones a la legislación tributaria,

²⁹⁵ Este análisis supone que el número de tramos y las tasas marginales de los tramos originales permanecen constantes.

dentro de los cuales se encontraba una reducción de las tasas marginales del IGC y del Impuesto de Segunda Categoría, manteniendo constante el número de tramos y su extensión. Aunque esto no fue aprobado, nos servirá para ejemplificar lo indicado en la sección anterior y examinar algunos efectos de lo propuesto.

En el Cuadro N° 4 se presenta la tabla actual y la tabla propuesta del IGC, agregándose una columna que indica la reducción porcentual de la tasa marginal que se proponía en el Mensaje.

Se puede ver en esta tabla que la rebaja porcentual de la tasa marginal de los tramos 2 y 3 (menor ingreso) era mayor que la de los tramos siguientes (mayor ingreso). El tramo de la exención, por razones obvias, mantenía su tasa.

Como fue señalado, esta propuesta implica introducir una reducción del impuesto pagado por los contribuyentes del IGC. Una pregunta que surge de esto, es saber cuántos recursos se traspasan a los contribuyentes de cada tramo. Para responder esta inquietud, recordemos cómo se calculaba el IGC total a pagar: $T_T = B_T \times \text{tmg del tramo} - \text{CaR}$. Donde T_T es el impuesto total a pagar, B_T es la base total del contribuyente (ingreso imponible).

Cuadro N° 4
Tabla actual y propuesta para el IGC
(UTA y porcentajes)

Tramos de base	tmg actual	tmg propuesta	Disminución tmg
0 – 13,5	0%	0%	0%
13,5 - 30	5	4,25	(- 15%)
30 – 50	10	8,75	(- 12,5%)
50 – 70	15	13,5	(- 10%)
70 – 90	25	22,5	(- 10%)
90 – 120	32	28,8	(- 10%)
120 – 150	37	33,3	(- 10%)
150 y más	40	36	(- 10%)

Fuente: Elaborado en base a información DL N° 824 y Mensaje 058-360.

Si usamos el subíndice i para denotar el cálculo del IGC usando las tasas marginales actuales y el subíndice f para indicar las tasas marginales propuestas, entonces la disminución del pago del IGC se puede escribir como: $\Delta T = T_i - T_f = \{\text{tmg}_i - \text{tmg}_f\} \times B_T - \{\text{CaR}_i - \text{CaR}_f\}$.

En el Cuadro N° 5, se entrega toda la información necesaria para calcular la reducción en el pago de IGC. Para cada tramo se tomó como base del contribuyente hipotético, el límite superior de ingreso de cada tramo y para el tramo final se tomó una base arbitrariamente elegida de 200 UTA.

Cuadro N° 5
Cálculo del IGC que se deja de pagar por tramo de base
(UTA y porcentajes)

Tramos	$\text{tmg}_i - \text{tmg}_f$	CaR_i	CaR_f	$\frac{\{\text{tmg}_i - \text{tmg}_f\}}{B_T}$	$\text{CaR}_i - \text{CaR}_f$	$T_i - T_f$
0 – 13,5	0%	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA
13,5 – 30	0,75	0,675	0,57375	0,225	0,10125	0,12375
30 – 50	1,25	2,175	1,92375	0,625	0,25125	0,37375
50 – 70	1,5	4,675	4,29875	1,050	0,37625	0,67375
70 – 90	2,5	11,675	10,59875	2,250	1,07625	1,17375
90 – 120	3,2	17,975	16,26875	3,840	1,70625	2,13375
120 – 150	3,7	23,975	21,66875	5,550	2,30625	3,24375
150 y más	4,0	28,475	25,71875	8,000	2,75625	5,24375*

Fuente: Elaborado en base a información del Cuadro N° 4.

* = Cálculo válido para $B_T = 200$ UTA.

Como muestra el Cuadro N° 5, la reducción propuesta para las tasas marginales, implica un menor pago de IGC medido en UTA, a medida que se va pasando de un tramo de menor ingreso hacia un tramo de mayor ingreso. En el tramo más alto el monto del impuesto que se deja de pagar crece a medida que aumenta esta base. Por ejemplo, para comparar con lo que se puso en la tabla, considere un contribuyente con un nivel de base imponible igual a 300 UTA. En este caso el menor pago de impuesto alcanzaría a 9,24375 UTA. A pesar que la reducción porcentual de la tasa marginal fue mayor para los tramos de ingreso bajo (exceptuando la exención), igual la reducción de IGC pagado resultó mayor para los contribuyentes de mayor nivel de ingreso. Precisamente este resultado llevó a lo no aprobación de la propuesta, se consideró que generaba una redistribución inequitativa del ingreso liberado hacia los contribuyentes. Este resultado se debe en parte importante al hecho que la estructura de tasas impositivas es progresiva.

14.- MODIFICACIONES AL IGC SEGÚN MENSAJE N° 182-360

El 2 de agosto de 2012 se envió a la Cámara de Diputados una nueva propuesta que proponía la rebaja en las tasas marginales del IGC y la creación de un nuevo tramo superior en la tabla. La rebaja de tasas es similar a la propuesta en el Mensaje 058-360, lo que se puede confirmar en el Cuadro N° 6. La novedad era que el tramo octavo pasaba a estar acotado entre 150 y 260 UTA, con una tasa marginal rebajada a 36%; y se adicionaba un noveno tramo que era desde 260 UTA y más, con tasa marginal 40%.

Cuadro N° 6
Cálculo del IGC que se deja de pagar por tramo de base
(UTA y porcentajes)

Tramos	$tmg_i - tmg_f$	CaR_i	CaR_f	$\{tmg_i - tmg_f\}B_T$	$CaR_i - CaR_f$	$T_i - T_f$
0 – 13,5	0%	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA
13,5 – 30	0,75	0,675	0,57375	0,225	0,10125	0,12375
30 – 50	1,25	2,175	1,92375	0,625	0,25125	0,37375
50 – 70	1,5	4,675	4,29875	1,050	0,37625	0,67375
70 – 90	2,5	11,675	10,59875	2,250	1,07625	1,17375
90 – 120	3,2	17,975	16,26875	3,840	1,70625	2,13375
120 – 150	3,7	23,975	21,66875	5,550	2,30625	3,24375
150 – 260	4,0	28,475	25,71875	10,400	2,75625	7,64375
260 y más	0,0	28,475	36,11875	0,000	-7,64375	7,64375

Fuente: Elaborado en base a información Mensaje 182 – 360 y DL N° 824.

Esta propuesta también fue desechada en la discusión, pues se consideró por parte de sus críticos, que era muy favorable para los contribuyentes ubicados en los tramos de mayor ingreso, en términos de la magnitud de recursos que dejarían de pagar. Es decir, se cuestionó su impacto sobre la distribución del ingreso por el lado de la recaudación del impuesto. En el Cuadro N° 6, se muestra la información sobre el menor pago de IGC, asumiendo que la base en cada tramo se ubica en su límite superior, y que la base en el noveno tramo es de 300 UTA. Por cierto, el impuesto que se deja de pagar en el noveno tramo, cuya tasa marginal se mantuvo en 40%, se mantiene constante al nivel del último tramo que disminuyó su tasa. En cambio, en los restantes tramos se calculó el valor máximo que podría alcanzar el menor pago de impuesto.

La tabla muestra claramente que la reducción en el pago del IGC crece con el nivel de ingreso imponible de los contribuyentes, hasta llegar al octavo tramo. En el noveno tramo, que no cambia su tasa marginal, la menor cantidad de impuesto pagado permanece constante en 7,64375 UTA, el mismo ahorro de pago de impuesto que el tramo octavo. Es decir, al tramo que se le mantiene constante la tasa marginal del

impuesto obtiene un beneficio igual al del tramo anterior al cual se le cambió la tasa marginal.

15.- MODIFICACIONES AL IGC SEGÚN LEY 20.630

El 24 de septiembre se promulgó la Ley N° 20.630, que estableció las modificaciones definitivas de las tasas marginales del IGC y que no cambió el número de tramos.

La tasa marginal del segundo y tercer tramo se disminuyó en 20%, la del cuarto tramo en 10%, la del quinto tramo en 8%, la del sexto tramo en 5% y la del séptimo tramo en 4,05%. La tasa del octavo tramo se mantuvo constante y lo mismo con el tramo de la exención. Las tasas marginales se redujeron entre 1 y 2 puntos porcentuales, tal como se indica en la columna $tmg_i - tmg_f$. La cantidad de impuesto que se deja de pagar aumentó entre el segundo y el séptimo tramo, manteniéndose constante para el octavo tramo exactamente al nivel del séptimo tramo, resultado que ya se derivó y explicó anteriormente.

Cuadro N° 7
Cálculo del IGC que se deja de pagar por tramo de base
(UTA y porcentajes)

Tramos	tmg_i	tmg_f	Var. % tmg	$tmg_i - tmg_f$	$T_i - T_f$
0 – 13,5	0%	0%	0%	0 puntos	0 UTA
13,5 – 30	5	4	(-20%)	1,0	0,165
30 – 50	10	8	(-20%)	2,0	0,565
50 – 70	15	13,5	(-10%)	1,5	0,865
70 – 90	25	23	(-8%)	2,0	1,265
90 – 120	32	30,4	(-5%)	1,6	1,745
120 – 150	37	35,5	(-4,05%)	1,5	2,195
150 y más	40	40	0%	0	2,195

Fuente: Elaborado en base a información Ley N° 20.680 y DL N° 824.

Los cálculos fueron realizados bajo los mismos supuestos de las secciones anteriores, es decir, se tomó como ingreso imponible de cada tramo el valor de su cota superior.

En el Cuadro N° 8, se presenta la información sobre el impuesto pagado, y también, la medición del impuesto que se deja de pagar, bajo cada proposición de modificación del IGC. Para el tramo más alto de ingreso, se consideró en cada caso, un valor de 300 UTA.

La columna titulada DL 824 corresponde a la tabla del IGC vigente en Chile en el año calendario 2012, la columna 058-360 es la tabla propuesta en el Mensaje con dicho número, una interpretación semejante tiene la columna 182-360 y la columna Ley 20.630, que corresponde a lo que finalmente se aprobó. Las dos tablas propuestas y no aprobadas y lo aprobado en la Ley contienen rebajas del IGC. La tabla propuesta en el Mensaje 058-360 era la más favorable para los contribuyentes de los tramos de ingresos mayores, luego, seguía la tabla del Mensaje 182-360, y finalmente, la tabla menos favorable fue la que se aprobó en la Ley 20.630.

Las columnas con la misma identificación anterior, pero con el símbolo * adicionado, indican la magnitud del impuesto que dejarían de pagar los contribuyentes en los distintos tramos y bajos las distintas alternativas de escala de tasas marginales analizadas. Por lo tanto, la propuesta 058-360* implicaba el mayor ahorro impositivo para los contribuyentes de más alto nivel de ingreso, luego seguía la propuesta 182-360, y finalmente, la tabla que se aprobó en la Ley 20.630. En todos los casos el ahorro de impuesto se calculó con respecto a la situación vigente durante el año 2012. Los tramos que mantienen su tasa marginal reciben un beneficio igual al alcanzado en el último tramo que si disminuyó su tasa.

Cuadro N° 8
Impuesto pagado e impuesto ahorrado, según distintas propuestas
(UTA)

Tramos	Impuesto pagado				Impuesto ahorrado			
	DL 824	058-360	182-360	Ley 20.630	058-360*	182-360*	Ley 20.630*	
0 - 13,5	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	0 UTA	
13,5-30	0,825	0,70125	0,70125	0,66	0,12375	0,12375	0,165	
30 – 50	2,825	2,45125	2,45125	2,26	0,37375	0,37375	0,565	
50 – 70	5,825	5,15125	5,15125	4,96	0,67375	0,67375	0,865	
70 – 90	10,825	9,65125	9,65125	9,56	1,17375	1,17375	1,265	
90 – 120	20,425	18,29125	18,29125	18,68	2,13375	2,13375	1,745	
120 – 150	31,525	28,28125	28,28125	29,33	3,24375	3,24375	2,195	
150 – 260	75,525	67,88125	67,88125	73,33	7,64375	7,64375	2,195	
260 y más	91,525	82,28125	83,88125	89,33	9,24375	7,64375	2,195	

Fuente: Elaborado en base a información DL 824, Ley 20.630 y Mensajes.

16.- RECAUDACIÓN DEL IGC E IR

En el Cuadro N° 9 se presenta los recursos aportados por los dos principales impuestos recaudadores del sistema tributario chileno, así como su importancia dentro de los ingresos tributarios netos (ITN) y del PIB. La recaudación se refiere a los ingresos

tributarios de beneficio fiscal, por lo tanto, no incluye los impuestos de beneficio municipal y los impuestos de CODELCO.

La información muestra que los ITN reales más que se duplicaron en el periodo 2002-2011. Los ingresos tributarios aportados por el IR más que se triplicaron, lo cual se explica en parte por el alto precio del cobre que se alcanzó a partir del año 2004 y hasta la fecha (tributación de las empresas mineras privadas y del impuesto específico sobre la actividad minera), por el crecimiento económico alcanzado por el país, por la política de control de la evasión y por el aumento de la tasa del Impuesto de Primera Categoría. La recaudación producida por el IVA aumentó en el periodo, pero no alcanzó a duplicarse. El crecimiento económico y la política de control de la evasión son los principales factores que explican este aumento.

La participación de estos dos impuestos en conjunto dentro de los ITN pasó de 77,7% el año 2002 a 87,8% el año 2011. El incremento de 10 puntos de participación se explica totalmente por el incremento en la importancia del IR que subió en 14,6 puntos porcentuales, mientras la del IVA decreció en 4,5 puntos porcentuales.

Cuadro N° 9
Recaudación e importancia del IR
(Millones de pesos y porcentajes)

Impuestos	2002	2011	2011/2002
Recaudación real			
Renta	2.880.504	8.993.060	3,122
IVA	5.115.925	9.536.786	1,864
ITN	10.301.933	21.101.202	2,048
Participación ITN			
Renta	28,0	42,6	
IVA	49,7	45,2	
ITN	100,0	100,0	
Participación PIB			
Renta	4,6	7,5	
IVA	8,2	7,9	
ITN	16,6	17,6	

Fuente: Elaborado en base a información de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2002-2011, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

La participación conjunta de ambos impuestos en el PIB aumentó desde 12,8% en 2002 a 15,4% el 2011. Mientras la participación del IR creció en 2,9 puntos porcentuales, la del IVA decreció en 0,3 puntos porcentuales.

Como se puede ver, el aumento en los ITN se debe en parte importante a los incrementos de recaudación proporcionados por el IR. Lo cual es debido en gran medida al incremento proveniente de la tributación de la minería (cobre) y del crecimiento económico.

En el Cuadro N° 10 se presenta la composición del IR.

Cuadro N° 10
Recaudación Impuesto a la Renta
(Consolidado en millones de pesos del año 2011)

Impuesto a la Renta	2002	2011	2011/2002
1.- Declaración Anual	(-380.891)	(-141.857)	0,372
1.1 Impuestos	1.725.520	5.637.279	3,267
Primera Categoría	1.409.508	4.353.260	3,088
Segunda Categoría	28.798	55.409	1,924
Global Complementario	80.614	(-9.754)	-
Adicional	100.406	657.423	6,548
Tasa 40% DL 2.398	88.999	116.760	1,312
Artículo 21 DL 824	17.196	43.550	2,533
I. E. A. M.	0	420.631	-
1.2 Sistemas de Pago	(-2.106.411)	(-5.779.136)	2,744
2.- Declaración y Pago Mensual	1.360.528	2.953.689	2,171
Primera Categoría	53.477	113.847	2,129
Segunda Categoría	711.366	1.607.884	2,260
Global Complementario	39.346	36.690	0,932
Adicional	544.680	1.187.866	2,181
Tasa 40% DL 2.398	3	(-35)	-
Artículo 21 DL 824	10.015	5.048	0,504
Término de giro	1.641	2.358	1,455
3.- P. P. M.	1.900.867	6.181.228	3,252
4.- Total	2.880.504	8.993.060	3,122

Fuente: Elaborado en base a información de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2002-2011, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

I.E.A.M.: Impuesto Específico a la Actividad Minera (recaudación comienza el año 2007).

P.P.M.: Pagos Provisionales Mensuales.

El primer componente se refiere a la declaración anual del IR, que corresponde a los ingresos del año calendario anterior. Como se trata de la liquidación final de los impuestos de un año, contiene los impuestos calculados menos el descuento de los créditos a que da origen la integración de impuestos. El segundo componente se refiere a la declaración y pago mensual de los impuestos, corresponde a los ingresos del mismo ejercicio en que se registra la información. El tercer componente son los pagos provisionales mensuales, pagos a cuenta de la liquidación que deberá hacerse al año calendario siguiente. La suma de los tres componentes, da la recaudación tributaria total del IR, de un año calendario dado.

La columna 4 del Cuadro N° 10 muestra la cantidad de veces que el valor del año 2011 varió con respecto al valor del año 2002. La declaración anual del IR resulta negativa debido a que la recaudación producida por los componentes del IR resultaron ser menores a los créditos o descuentos acumulados en el sistema de pago del IR (pagos anticipados). La recaudación del IR es producida por la declaración y pago mensual del IR y los pagos provisionales mensuales, mientras los primeros aumentaron 2,2 veces, los segundos lo hicieron en 3,3 veces, entre los años 2002 y 2011. Adicionalmente, la recaudación negativa de la declaración anual, disminuyó un 62,8% real en el mismo periodo. Como se puede deducir de la información presentada, la recaudación que aparece registrada en el IGC, son los saldos a favor del Fisco (positivos) o del contribuyente (negativos) que resultan después del proceso de integración de los componentes del IR.

17.- RENTA Y BASE IMPONIBLE DEL I. G. C.

La renta es la base del IGC y del IR.

Empíricamente, en Chile, la renta se define como los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciben o devenguen, cualquiera sea su origen, naturaleza o denominación.

En la práctica, existen muchos otros conceptos de renta. La renta bruta, que son los ingresos que percibe un contribuyente-empresa, descontado el costo directo de los bienes y servicios que se requieren para su obtención. La renta imponible, que es la renta sobre la cual se calcula el monto que debe pagarse por concepto de impuestos. Renta líquida, que es la renta que se determina deduciendo de la renta bruta todos los gastos necesarios para producirla. La renta líquida imponible, que es la renta líquida a la que se le efectúan agregados o disminuciones ordenados por la ley, cuyo resultado

es la base para la aplicación de los impuestos correspondientes²⁹⁶. Por lo tanto, la renta líquida imponible (RLI) es la base del IGC y del IR.

La base imponible se define como la cuantificación del hecho gravado, sobre la cual debe aplicarse de forma directa la tasa del tributo, con la finalidad de determinar el monto de la obligación tributaria.

Teóricamente, R. Musgrave y P. Musgrave, señalan: “Dada la elección de la renta como base imponible, es evidente que ésta, como índice de la capacidad contributiva, debería definirse en forma amplia como afluencia a la riqueza de un individuo. Debe incluirse toda afluencia, sea regular o irregular, esperada o inesperada, realizada o no realizada. No se debería tomar en consideración cómo se utiliza la renta, es decir, si se ahorra o se consume. Además, la renta de cualquier origen así definida debería ser tratada uniformemente y ser combinada en una renta sintética, a la que se aplican los tipos impositivos” (las tasas impositivas). En la práctica, muchas de estas recomendaciones no se cumplen en los sistemas tributarios implementados.

La afluencia mide el consumo más el incremento de la riqueza neta. Por lo tanto, la renta debe medirse en términos netos, es decir, a la renta bruta se le debe descontar los costos de ganarla. También se debe deducir las pérdidas de explotación.

18.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Impuesto a la Renta (IR) o impuesto sobre el ingreso personal cobrado en Chile, comprende al Impuesto Global Complementario (IGC) y al Impuesto Adicional a la Renta (IAR). El IGC grava a los contribuyentes con residencia y domicilio en Chile y el IAR grava a los contribuyentes sin residencia ni domicilio en nuestro país. Ambos impuestos, que dan vida al IR, tratan de forma distinta los ingresos que constituyen su base gravable.

Una cosa es el IGC en la teoría, y otra, en la práctica. En teoría es un impuesto recaudador, que puede contribuir al logro de la equidad, tanto por el lado de la recaudación del impuesto, como del uso focalizado de los recursos en los más necesitados. En la práctica, es un impuesto al que se le colocan otros objetivos que no son compatibles con los anteriores. Se le utiliza como un instrumento para incentivar el

²⁹⁶ Otros conceptos de renta son: renta devengada, renta exenta, renta mínima presunta, renta percibida, renta presunta, rentas de fuente chilena, rentas de fuente extranjera, rentas de segunda categoría. Sus definiciones se encuentran en Diccionario Básico Tributario Contable, www.sii.cl.

ahorro y la inversión, cuando este impuesto por definición los desincentiva, resultando en un impuesto poco amigable con el crecimiento económico. Además, los incentivos consisten en introducir una serie de erosiones (gastos tributarios) en la base del impuesto, lo cual atenta contra el objetivo de la equidad horizontal y vertical. Un impuesto recaudador no debe ser utilizado para corregir externalidades tecnológicas, para ello están los impuestos reguladores o los subsidios. Un impuesto neutral con respecto a la decisión ahorro – inversión es el Impuesto al Gasto en Consumo (no los alienta ni los desalienta), es superior al Impuesto a la Renta (los desalienta). Una manera de convertir el IGC en un Impuesto Progresivo al Gasto Personal en Consumo, es eliminar el ahorro desde su base. Algo de eso ocurre en Chile, pues hay formas de ahorro que actualmente se eximen de la base del IGC. Sin embargo, la exención no se aplica a todas las formas de ahorro y mantiene el nombre de IGC (Impuesto a la Renta). El IGC es el Impuesto a la Renta para los contribuyentes residentes y domiciliados en Chile, concepto que no es sinónimo de contribuyentes con nacionalidad chilena, aunque incluye una cantidad importante de estos.

Si queremos que el IGC cumpla con el objetivo de contribuir a la redistribución por el lado de la recaudación, debería tener una estructura de tasas impositivas progresiva (la tiene) y no contener erosiones en su base (las tiene). Modificaciones y/o reformas a este impuesto claramente serían la eliminación de las erosiones en su base y la determinación del grado de progresión que se desea alcanzar a través de sus tasas marginales. No debe intentarse la consecución de más objetivos, pues existe una alta probabilidad que entrarán en colisión con la recaudación y la equidad. Existen otros instrumentos que se pueden usar para alcanzar los otros objetivos deseados.

Un problema fundamental con el IGC y el IR para que hagan una contribución al logro de la equidad por el lado de la recaudación, es la determinación de la base gravable, la cual no se hace de acuerdo a lo que dicta la teoría económica. Por cierto, esto entra en contradicción con otros objetivos que también se pretende conseguir a través de la aplicación de este impuesto. Aquí solo cabe señalar lo que nos dice la política económica, para el logro de cada objetivo use un instrumento diferente, no trate de alcanzar todo lo que desea con un solo instrumento, pues no resulta.

19.- BIBLIOGRAFÍA

Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz, 1980, Lectures on Public Economic, Mc Graw Hill.

Bradford, David, 2000, Taxation, Wealth, and Saving, M.I.T. Press, England.

Connolly, Sara y Alistair Munro, 1999, *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall, England.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2012, *Cálculo de Ingresos Generales de la Nación, Ley de Presupuestos para el año 2012*, www.dipres.cl

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2012, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2002 – 2011*, Chile, www.dipres.cl

Gruber, Jonathan, 2007, *Public Finance and Public Policy*, Second Edition, Worth.

Ministerio de Hacienda, 1974, *Ley sobre Impuesto a la Renta*, D. L. N° 824.

Ministerio de Hacienda, 1974, *Código Tributario*, D. L. N° 830.

Ministerio de Hacienda, 2012, *Ley N° 20.630, Perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional*, publicada el 27 de Septiembre.

Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Jooison, G. Myles y J. Poterba (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford; Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, 1992, *Hacienda Pública: Teórica y Práctica*, Quinta Edición, Mc Graw Hill.

Presidente de la República, 2012, *Mensaje N° 058 - 360, Mensaje de S. E. el Presidente de la República que perfecciona la legislación tributaria a fin de financia la reforma educacional*.

Presidente de la República, 2012, *Mensaje N° 182 - 360, Mensaje de S. E. el Presidente de la República por el que inicia el Proyecto de Ley que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional*.

Report of the President`s Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005, *Simple, fair, and pro-growth: Proposals to fix America´s tax system*, Estados Unidos.

Rosen, Harvey S., 2002, *Hacienda Pública*, Quinta Edición, McGraw-Hill, España.

Salanié, Bernard, 2003, *The Economics of Taxation*”, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Senado, República de Chile, 2012, Boletín N° 8488 – 05, A ley propuesta sobre reforma tributaria tras ser despachada en su último trámite.

Servicio de Impuestos Internos, 2011, Serie Ingresos Tributarios, www.sii.cl

Servicio de Impuestos Internos, 2012, Impuestos en Chile, página web www.sii.cl.

Servicio de Impuestos Internos, 2012, Contribuyentes, Sii on line.

Servicio de Impuestos Internos, 2012, Diccionario básico tributario contable, www.sii.cl.

Stiglitz, Joseph, 1995, La Economía del Sector Público, Segunda Edición, Antoni Bosch Editor, España.

Tresch, Richard W., 2008, Public Sector Economics”, Palgrave Macmillan, United Kingdom.

Yáñez, José, 2008, Tributación internacional de la renta: Una mirada económica, en Tributación en un mundo globalizado, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez, José, 2012, Elementos a considerar en una reforma tributaria, Revista de Estudios Tributarios, N° 6, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez, José, 2012, Impuestos recaudadores versus reguladores, Revista de Estudios Tributarios, N° 7, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.