



Ideas para financiar el tránsito a un
sistema de protección social universal

PNUD LAC PDS N° 47

Análisis del sistema tributario chileno

Ricardo Guerrero¹, Jorge Atria²,
Michel Jorratt³ e Iván Ramírez⁴

1 King's College London y Fundación Centro Contribuye.

2 Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

3 Fundación Centro Contribuye.

4 Fundación Centro Contribuye.

Resumen

Desde fines de la década del año 2000, Chile ha experimentado un aumento en la demanda de derechos sociales lo que se tradujo en una mayor presión fiscal. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto una agenda de expansión de derechos sociales para América Latina y el Caribe para generar mecanismos universales de protección social en materia de salud y pensiones, entre otras áreas, lo cual requiere un aumento en la recaudación.

A pesar de los esfuerzos realizados en la última década mediante diversas reformas tributarias, Chile mantiene una diferencia de entre 5 y 12 puntos respecto del promedio de recaudación total de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tomando como base un nivel de desarrollo similar al de Chile. Además, el sistema tributario de Chile depende en gran medida de los impuestos indirectos – en particular del IVA, por lo que se lo considera regresivo. Por último, reformas realizadas por gobiernos con objetivos divergentes han generado complejidades y desincentivos para el crecimiento de empresas, en particular de las pequeñas y medianas (pymes).

Teniendo en cuenta los desafíos de economía política que presenta la aprobación de reformas tributarias en Chile, el presente estudio propone una serie de medidas que podrían adoptarse con el fin de aumentar la progresividad y eficiencia del sistema tributario chileno, facilitando la transición hacia un pacto fiscal de mediano plazo. En particular se discuten políticas que abordan las siguientes acciones: eliminación de gastos tributarios aplicados al IVA y al impuesto a la renta; modificaciones a los impuestos patrimoniales; eliminación de desincentivos para el crecimiento de las pymes, y el establecimiento de un impuesto corporativo progresivo; mecanismos para combatir la evasión y elusión; modificaciones a los impuestos correctivos; modificación de los impuestos personales, entre otras.

Son diversas las combinaciones de medidas que puede adoptar Chile para conseguir la recaudación adicional que permita al Estado dar una mejor respuesta a las crecientes demandas sociales de la ciudadanía.

Aviso Legal:

Análisis del sistema tributario chileno

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2024 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

1. Introducción

La mayoría de los pactos fiscales de América Latina están fracturados, deslegitimados y obsoletos: los sistemas tributarios no recaudan lo suficiente; los que tienen más no necesariamente pagan más, y los gobiernos no están siendo capaces de satisfacer las demandas sociales y mantener al mismo tiempo el equilibrio fiscal. Lo anterior ha originado problemas fiscales permanentes, así como el aumento de los déficits estructurales y la deuda pública.

En el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto una agenda de expansión de derechos sociales en la región, particularmente a través del aumento de la recaudación, para generar mecanismos universales de protección social en materia de salud y pensiones, entre otras áreas (PNUD, 2021). De esta forma se busca superar la lógica bismarckiana con la que se construyó la política social en América Latina, para dar paso a una nueva clasificación en que la formalidad o la informalidad del empleo no condicione el acceso a los derechos sociales.

En este informe se analiza el caso de Chile y se examinan una serie de alternativas que permitirían mejorar el desempeño del sistema tributario de este país y el cumplimiento de objetivos asociados con su política fiscal y social. Chile ha vivido procesos de cambio social desde fines de la década de 2000, que fueron acompañados por la demanda social de una mayor cobertura y calidad de los derechos sociales, lo que significó un aumento de la presión fiscal. Aunque Chile terminó el año 2022 con un superávit de su balance, desde el año 2012 el país registra un deterioro de las cuentas fiscales: aumento del déficit fiscal, deuda pública e inercia en la carga tributaria (CFA, 2022).

No obstante las acciones implementadas mediante las reformas tributarias de los años 2012, 2014, 2016 y 2020, Chile sigue teniendo una recaudación insuficiente para responder a las demandas sociales. Como muestra un trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en momentos en que Chile y los países de la OCDE presentaban un nivel de desarrollo similar, el primero registró una diferencia de entre 5 y 12 puntos respecto del promedio de recaudación de los segundos, y además el sistema tributario de Chile depende en gran medida de los impuestos indirectos, por lo que se lo considera regresivo (OCDE, 2022a, OCDE, 2022b).

Diversos estudios señalan que la regresividad del sistema tributario chileno ha sido uno de sus rasgos más persistentes en el tiempo (Agostini e Islas, 2018). Una de las explicaciones de esto es que la recaudación chilena se apoya principalmente en el impuesto al valor agregado (IVA), que es un impuesto regresivo (Engel, Galetovic y Raddatz, 2001; Hernández y Redobran, 2022; Jorratt, 2021b). A consecuencia de esta regresividad, los grupos que perciben los ingresos más bajos o ingresos medios son los responsables de la mayor parte de la recaudación, por lo que, en la práctica, las tasas marginales pagadas por los sectores más ricos son similares a las pagadas por los más pobres (Castelletti, 2013; Fairfield y Jorratt, 2016). Esta característica se encuentra acompañada por una amplia desconfianza hacia el sistema tributario y una baja conciencia tributaria (Atria, 2022a).

Si bien las reformas permitieron aumentar levemente la progresividad del sistema tributario (particularmente, las reformas de 2014 y 2020), queda espacio para mejorar dicha progresividad —por ejemplo, podrían eliminarse algunas exenciones (Agostini et al., 2018) o modificarse impuestos a las personas naturales (ingresos y patrimonio). Por otra parte, los desacuerdos existentes entre los gobiernos de distinto signo (Bachelet en 2014 y Piñera en 2020) han conllevado objetivos divergentes en ciertas áreas, particularmente en relación con la integración o desintegración del sistema del impuesto a la renta —que se ha transformado en un desincentivo para el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes)— y las normas antielusión (Saffie, 2020).



Mejorar la progresividad del sistema tributario será fundamental para aumentar la confianza de la población en dicho sistema, con vistas a facilitar la implementación de políticas que aumenten la recaudación de manera sostenible (Arvin, Pradhan y Nair, 2021; Besley y Persson, 2014; Gaspar, Jaramillo y Wingender, 2016; Ricciuti, Savoia y Sen, 2019; Sineviciene y Railiene, 2015).

En este informe se analiza la estructura del sistema tributario chileno, y particularmente se examinan el impuesto a la renta⁵ y los impuestos al consumo, al medio ambiente y a la minería del cobre. En el análisis se tienen en cuenta diversos mecanismos que podrían mejorar la productividad y eficiencia del sistema tributario —especialmente en relación con la tributación de las empresas—, y también se considera la necesidad de aumentar su progresividad.

El informe se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta una descripción y evaluación de los impuestos nacionales del Gobierno central, desde el punto de vista de la eficiencia y la progresividad. Se analizan el IVA; el sistema del impuesto a la renta y su aplicación a las empresas y las personas naturales; la tributación minera del cobre; la brecha de evasión y elusión de impuestos, y los impuestos correctivos, entre otros. En la tercera sección se analiza la economía política de las reformas tributarias en Chile, mediante la descripción del proceso legislativo que enfrentan los gobiernos, el análisis de lo que ha ocurrido en el debate durante los últimos diez años y el examen de las posibilidades que tiene el Gobierno del presidente Boric para promulgar una reforma tributaria progresiva. En la cuarta sección se presentan alternativas de recaudación, y se toma en cuenta el análisis planteado en la sección 2 para proponer mejoras en la productividad del sistema y expandir la progresividad. En la quinta sección se presentan las conclusiones del informe.

2. Evaluación del sistema tributario en términos de eficiencia y progresividad

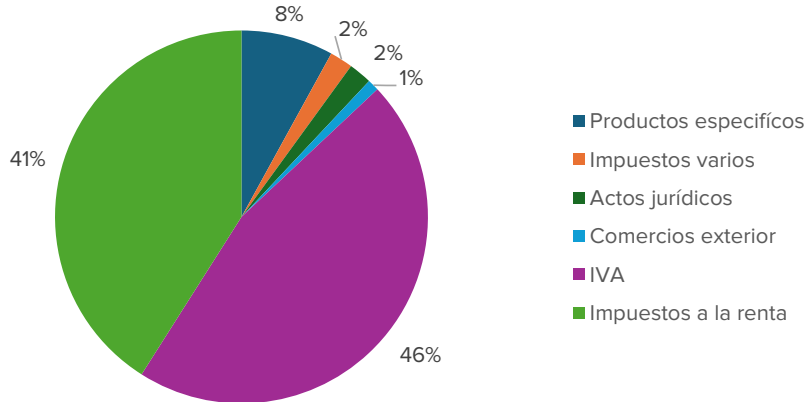
Según datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), la recaudación de impuestos nacionales del Gobierno central de Chile llegó a 34.579.222 millones de pesos chilenos en 2019, un monto equivalente al 17,2% del PIB. Esta cifra no contempla la recaudación de los gobiernos locales, ni tampoco las contribuciones a la seguridad social. Según datos brindados a la OCDE por la administración tributaria, el total de la recaudación, incluidas las contribuciones a la seguridad social y el monto reportado por los gobiernos locales, ascendió al 20,9% del PIB en el año 2019⁶.

Como se observa en el gráfico 1, las principales fuentes de recaudación de impuestos del Gobierno central en el año 2019 fueron el IVA, el impuesto a la renta (que incluye el impuesto específico a la actividad minera y el impuesto Adicional) y otros impuestos específicos.

5 Designación que habitualmente tiene en Chile el impuesto al ingreso.

6 Para realizar el análisis presentado en este trabajo se consideró el PIB de los últimos 12 meses del año 2019 informado en dólares en el Banco Central de Chile, y un tipo de cambio de 720 pesos chilenos (salvo cuando se utiliza el concepto de paridad del poder adquisitivo (PPP por sus siglas en ingles)). El PIB total reportado equivale a 200.865.744 millones de pesos (278.980.200.000 dólares).

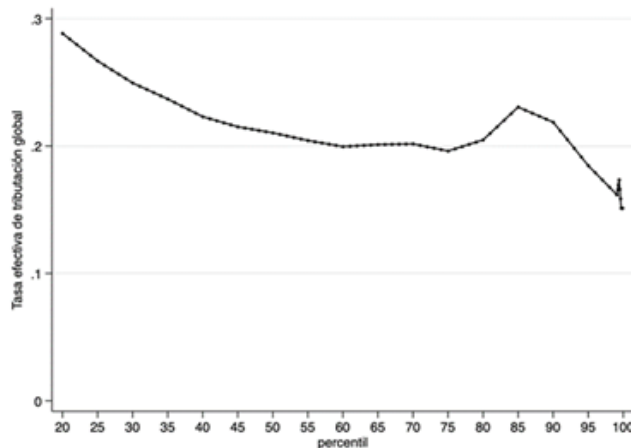
Gráfico 1. Recaudación del Gobierno central según tipo de impuesto en Chile (en porcentajes), año 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

En términos de recaudación, distintos análisis de la OCDE han señalado que Chile enfrenta desafíos en lo que respecta a cerrar la brecha existente entre su recaudación y la recaudación promedio de los países de la OCDE (cuando tenían niveles de desarrollo similares), y además debe lograr que su sistema tributario sea más progresivo, pues depende en gran medida de los impuestos indirectos (OCDE, 2022a y 2022b). Como se muestra en el gráfico 2, la distribución de los distintos impuestos según los percentiles de ingresos del país indica que los sectores de mayores ingresos están pagando proporcionalmente menos impuestos que los de menores recursos, lo que evidencia la necesidad de aumentar la progresividad del sistema tributario para dotarlo de mayor legitimidad.

Gráfico 2. Tasa efectiva total de impuestos pagada según percentil de ingresos en Chile (en porcentajes), año 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Mauricio De Rosa, Ignacio Flores y Marc Morgan, “More Unequal or Not as Rich? Revisiting the Latin American Exception”, Stone Center on Socioeconomic Inequality, 24 de agosto de 2022, doi.org/10.31235/osf.io/akq89.

Nota: La tasa efectiva contempla la suma de los impuestos informados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluidos aquellos de recaudación municipal (impuestos territoriales).

A continuación se realiza una breve descripción de diversos impuestos recaudados a nivel nacional, junto con una evaluación cualitativa de cada uno de ellos según criterios de eficiencia y productividad, progresividad y de equidad horizontal.

2.1. Impuestos indirectos

En esta sección se considera el IVA y el impuesto a las transacciones financieras (impuesto de timbres y estampillas). No se hace referencia a los impuestos específicos cuyo objetivo es compensar el efecto de las externalidades negativas, que se analizan en una sección independiente.

Impuesto al valor agregado (IVA)⁷

La ley del IVA (Decreto Ley núm. 825 de 1974) establece que este impuesto se aplica con una tasa del 19% a la venta de bienes corporales muebles o inmuebles realizada de manera habitual. Al mismo tiempo, desde el 1 de enero de 2023 se aplica a la prestación habitual o esporádica de la mayoría de los servicios (salvo que estén expresamente exceptuados) (Ley núm. 21420)⁸. Se consideran ventas y servicios las importaciones que tengan el carácter de habituales o no. Además la Ley núm. 21210 estableció modificaciones de la ley del IVA, e incluyó como hecho gravado a los servicios remotos remunerados prestados por no residentes en Chile (IVA a los servicios digitales). Si se descuenta la aplicación de tasas especiales (esto se explica en el siguiente apartado), el IVA recaudó un 7,9% del PIB en 2019⁹.

La ley del IVA contempla diversas situaciones especiales consideradas como hechos no gravados y exenciones, que se relacionan con la venta de bienes corporales y la prestación de servicios; entre ellas, cabe mencionar las exenciones a ciertas importaciones, la prestación de servicios de salud (incluida en la Ley núm. 21420 de 2022) o el transporte de pasajeros¹⁰.

Considerando las modificaciones recientes a la ley del IVA, se puede argumentar que Chile tiene una base amplia que permite calificar a dicho impuesto como un tributo eficiente y horizontalmente equitativo. Sin embargo, el no contar con tasas diferenciadas o con modalidades para la devolución del IVA a los contribuyentes¹¹ de menores ingresos, hace que este impuesto sea regresivo a nivel de los ingresos y también a nivel del consumo. En una publicación reciente, Thomas (2022) muestra que en Chile el IVA es regresivo a nivel de los ingresos, y levemente progresivo a nivel del consumo¹².

Sin perjuicio de lo dicho, aunque la Ley núm. 21420 incorporó a la mayoría de los servicios como afectos al IVA, estableció una nueva exención del IVA para los servicios prestados por las sociedades de profesionales referidas en el artículo 42 numeral 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Esto abrió una ventana a la inequidad

7 El análisis presentado en esta sección contempla lo establecido en la Ley núm. 21420 publicada el 4 de febrero de 2022, que redujo y eliminó una serie de gastos tributarios.

8 Con anterioridad a las modificaciones de la Ley núm. 21420 solo se consideraban gravadas con IVA las actividades comprendidas en los numerales 3 y 4 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Esta ley invierte la cláusula y ahora la regla general es que todos los servicios estén gravados con IVA, salvo excepciones.

9 Este recaudo no incluye el IVA a los servicios digitales, considerando que la ley los incluyó a partir de 2020.

10 Jorratt (2021b) contempla un listado de exenciones y hechos no gravados, que deben actualizarse teniendo en cuenta las modificaciones realizadas a la Ley núm. 21420.

11 En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

12 Desde un punto de vista metodológico, quienes miden la progresividad en razón del consumo consideran que el ahorro generado en los sectores de mayores ingresos y patrimonio es gastado durante la vida de los sujetos, un supuesto cuestionable si se considera evidencia que muestra que personas con altos patrimonios no gastan todos sus ahorros en vida (se pueden consultar referencias sobre este tema en OCDE (2021a)).

horizontal y vertical, además de conllevar pérdida de recaudación¹³. El objetivo de la Ley núm. 21420 fue establecer que todos los contribuyentes que presten servicios paguen impuestos por sus actividades, salvo actividades expresamente exceptuadas por esta ley, y por el artículo 12, inciso E, de la ley del IVA (salud, transporte y otras). Sin embargo, mediante la regla de servicios prestados por sociedades de profesionales, una sociedad de abogados, auditores o contadores, por ejemplo, podría enrolarse como tal y sus servicios quedarían exentos del pago del IVA.

Esta norma de excepción rompe con la equidad horizontal y vertical de otros servicios que no pueden prestarse a través de sociedades de profesionales. Como se muestra en el cuadro 1, elaborado con base en datos de Jorratt (2021b), si se asume que la totalidad de las empresas que prestan estos servicios se organizarán como sociedades de profesionales, podría existir una pérdida de recaudación aproximada del 0,096% del PIB. Adicionalmente, el valor de este tipo de servicios tiende a aumentar en los percentiles de mayores ingresos, por lo que eliminar estas exenciones o hechos no gravados generaría un efecto positivo en la progresividad del IVA y del sistema en conjunto.

Cuadro 1. Pérdida estimada de recaudación por servicios que podrían acogerse a la norma de sociedades de profesionales en Chile (en millones de pesos chilenos, millones de dólares y porcentajes del PIB). Año base 2017, proyectado al año 2021.

	En millones de pesos chilenos	En millones de dólares	En porcentajes del PIB
Exenciones y no sujeciones			
Servicios jurídicos y contables	\$83.360	\$112,6	0,039
Otros servicios profesionales, técnicos y de negocios	\$77.485	\$104,7	0,036
Servicios inmobiliarios personas naturales	\$46.045	\$62,2	0,021
Total	\$206.890	\$287,3	0,096

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Jorratt (2021 b).

Impuesto de timbres y estampillas

En general, el impuesto de timbres y estampillas se aplica a los actos o documentos que certifican una operación de crédito de dinero¹⁴. Este impuesto tiene tasas fijas y variables. La tasa variable va desde el 0,066% del monto de la operación, aplicable a cada mes o fracción de mes que exista entre la emisión y el vencimiento, hasta una tasa máxima del 0,8%. La tasa fija es de 4.520 pesos chilenos (mínima) y se aplica al protesto de cheques por falta de fondos y a las actas de protesto de letras de cambio y pagarés¹⁵.

La ley de reforma tributaria de 2014 modificó las tasas de este impuesto, y en consonancia con lo planteado por Yañez Henríquez (2014), se argumentó que las nuevas tasas eran equivalentes a aplicar el IVA a las operaciones financieras (Estado de Hacienda Pública, 2014). Por lo mismo, al existir este impuesto, también se justifica la existencia de una exención del IVA a los servicios de intermediación financiera, que se estima como un gasto tributario equivalente al 0,151% del PIB (Jorratt, 2021b).

¹³ Las sociedades de responsabilidad limitada o colectivas civiles o comerciales (sociedades de personas) que estén constituidas por personas naturales u otras sociedades de personas cuyo objeto sea la prestación de servicios o asesorías profesionales pueden acogerse al régimen de sociedades de profesionales, afectas al pago del impuesto de Primera Categoría (IDPC).

¹⁴ Las operaciones de crédito de dinero están definidas en la Ley núm. 18010.

¹⁵ El protesto de cheques y las actas de protesto de letras de cambio y pagarés a la orden están afectos a un impuesto del 1% del monto del cheque, letra de cambio o pagaré, con un mínimo de 4.520 pesos chilenos y con un máximo de una unidad tributaria mensual.

Este impuesto es considerado eficiente y en 2019 recaudó un 0,3% del PIB de ese año.

2.2. Impuestos directos

En esta sección se analiza la Ley sobre Impuesto a la Renta y los impuestos aplicables al patrimonio.

Ley sobre Impuesto a la Renta

La Ley sobre Impuesto a la Renta considera la tributación de las personas naturales, empresas, establecimientos permanentes u otras entidades en razón de su lugar de residencia y la fuente de la renta. Los contribuyentes con domicilio o residencia en Chile deben pagar impuestos por sus rentas de fuente mundial. En lo que respecta a las rentas de fuente extranjera, éstas se sumarán a la renta imponible cuando haya percepción de las mismas, a menos que se trate de rentas pasivas¹⁶.

La Ley sobre Impuesto a la Renta distingue la tributación de las rentas del trabajo de aquellas provenientes de la explotación del capital. Así, la ley tributaria chilena divide la aplicación de impuestos en categorías: existe, por un lado, el impuesto corporativo, denominado impuesto de Primera Categoría (IDPC), cuya tasa general es del 27% y cuya tasa especial para pymes es del de 25%, y también existen los impuestos finales, aplicables a los beneficiarios de las rentas. Cuando los beneficiarios de las rentas (del trabajo o del capital) son personas físicas con domicilio o residencia en Chile, están sujetos al pago del impuesto Global Complementario, que tiene una tasa progresiva (ver cuadro 2). Cuando los beneficiarios de las rentas no tienen domicilio o residencia en Chile, están afectos al impuesto Adicional con una tasa general del 35%¹⁷.

Cuadro 2. Tramos y tasas del impuesto Global Complementario según información del Servicio de Impuestos Internos de Chile, año tributario 2019

Renta imponible anual (en pesos chilenos)		Tasa o factor	Cantidad a rebajar (en pesos chilenos)
Desde	Hasta		
\$0,00	\$8.038.926	Exento	\$0,00
\$8.038.926,01	\$17.864.280	0,04	\$321.557,04
\$17.864.280,01	\$29.773.800	0,08	\$1.036.128,24
\$29.773.800,01	\$41.683.320	0,135	\$2.673.687,24
\$41.683.320,01	\$53.592.840	0,23	\$6.633.602,64
\$53.592.840,01	\$71.457.120	0,304	\$10.599.472,80
\$71.457.120,01	y más	0,35	\$13.886.500,32
Unidad tributaria	Diciembre de 2019 = \$49.623 pesos chilenos		
	Anual (12 x 49.623 pesos) = \$595.476 pesos chilenos		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

16 En ese caso se aplican las reglas del artículo 41 G de la Ley sobre Impuesto a la Renta con relación a las normas sobre transparencia fiscal internacional (Corporate Foreign Corporation Rules).

17 El impuesto Adicional incluye diversas tasas, dependiendo del tipo de remesa que se efectúe al extranjero. Así, si se trata de pagos de intereses al exterior por un préstamo contratado con una institución calificada como financiera, y que cumpla con otros requisitos de la Ley sobre Impuesto a la Renta, el impuesto Adicional aplicable será del 4%.

A 2019, el IDPC representó un 4,7% del PIB en recaudación, el impuesto Global Complementario (incluyendo el recaudo de impuesto de segunda categoría) un 1,3%, y el impuesto Adicional un 1,2% del PIB.

Rentas del trabajo

Los sueldos o remuneraciones pagan un impuesto al trabajo denominado impuesto de segunda categoría. El impuesto de segunda categoría constituye un crédito contra el impuesto Global Complementario. En el cuadro 3 se muestra la recaudación del impuesto Global Complementario y cuánto corresponde al impuesto de segunda categoría (sueldos y remuneraciones para el año 2019)¹⁸.

Cuadro 3. Recaudación del impuesto de segunda categoría y del impuesto Global Complementario en Chile (en millones de pesos chilenos), año 2019

Tramo de rentas	Personas naturales contribuyentes del impuesto Global Complementario			Personas naturales contribuyentes del impuesto de segunda categoría		
	Número de personas	Renta determinada (en millones de pesos chilenos)	Impuesto determinado (en millones de pesos chilenos)	Número de personas	Renta determinada (en millones de pesos chilenos)	Impuesto determinado (en millones de pesos chilenos)
De 0 a 13,5 UTA (Exento)	1.722.624	\$5.684.285,8	\$0,3	6.062.805	\$17.616.474,5	\$8.935,7
De 13,5 a 30 UTA (tasa 4,0%)	1.091.682	\$13.074.840,0	\$171.895,3	674.190	\$7.471.147,1	\$80.747
De 30 a 50 UTA (tasa 8,0%)	410.911	\$9.346.242,1	\$321.862,0	90.564	\$1.993.700,4	\$63.899,9
De 50 a 70 UTA (tasa 13,5%)	167.914	\$5.880.796,6	\$344.867,1	16.424	\$564.474,7	\$32.076,3
De 70 a 90 UTA (tasa 23,0%)	84.915	\$3.991.578,8	\$354.660,5	4.844	\$225.920,3	\$18.924,8
De 90 a 120 UTA (tasa 30,4%)	64.495	\$3.960.737,9	\$520.256,7	3.255	\$199.460,4	\$23.576,3
Más de 120 UTA (tasa 35,0%)	82.608	\$11.726.900,7	\$2.956.868,5	4.719	\$602.318,3	\$135.254,0

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, vigente a septiembre de 2022.

Para el cálculo del impuesto de segunda categoría se considera el sueldo bruto, descontando las cotizaciones previsionales y de salud. Al igual que en el caso del impuesto Global Complementario, este impuesto es progresivo, con diferentes tramos y tasas, pero mensualizado.

El impuesto Global Complementario y el impuesto de segunda categoría han sido criticados por su recaudación tanto en los tramos superiores como inferiores. En principio, se plantea que el tramo exento es muy amplio (Fuentes y Vergara, 2021; OCDE, 2021b y 2022a), y que, si bien es progresivo, las tasas elevadas se aplican a niveles de renta muy altos, lo que limita su poder recaudador (OCDE, 2021b). También se ha considerado la dificultad política de ampliar la base de este impuesto, teniendo en cuenta la deslegitimación del sistema tributario por parte de la ciudadanía (Atria y Otero, 2021).

¹⁸ Estos datos indican la recaudación bruta de ambos impuestos, sin los descuentos de créditos del impuesto de segunda categoría y del impuesto Global Complementario. Esto explica las diferencias respecto de los datos de recaudación señalados en la sección anterior, y también aquella que se discute en la sección de propuestas.

Rentas del capital

i) Rentas empresariales

La Ley sobre Impuesto a la Renta establece, como regla general, dos momentos de tributación de las rentas empresariales. El primero, a nivel de las empresas, con el IDPC, y el segundo, a nivel de los dueños de empresas, con impuestos finales (salvo el régimen de transparencia pyme al que se hará referencia en esta sección).

En lo que respecta a las rentas empresariales, el sistema tributario chileno contiene un mecanismo de imputación por el cual los dueños de las empresas imputan como crédito una parte o el total del impuesto pagado por la empresa contra su impuesto final. Existe entonces un régimen general de tributación de las rentas empresariales denominado régimen de integración parcial, y otro régimen especial para las pymes. La Ley sobre Impuesto a la Renta considera que son pymes aquellas empresas que en promedio hayan tenido ingresos anuales inferiores a 75.000 Unidades de Fomento (UF) durante los últimos 3 años, y que cumplan con otros requisitos¹⁹.

Régimen de integración parcial o semiintegrado

En esta sección se discute la tributación de las empresas con el IDPC, y posteriormente la tributación de los dueños de las empresas con impuestos finales.

Impuesto de Primera Categoría. En el régimen de integración parcial las empresas pagan el IDPC con una tasa del 27% aplicable al resultado tributario del ejercicio (renta líquida imponible). Las empresas sujetas al régimen de integración parcial determinan su IDPC con base en un balance general determinado según una contabilidad completa, por lo que realizan diversas agregaciones y deducciones a la base imponible. Entre estas se encuentran los denominados gastos necesarios para producir la renta. Además existen algunos créditos especiales aplicables directamente contra el impuesto que el contribuyente debe pagar (no en el nivel de la determinación de la base imponible, sino en el nivel del resultado tributario). Entre estos gastos y créditos se encuentran los siguientes:

- Depreciación normal o acelerada (de hasta un tercio de la vida útil normal del activo) de los bienes del activo inmovilizado. La depreciación acelerada permite considerar una vida útil igual a un tercio de la vida útil que se consideraría en un régimen de depreciación lineal.
- Crédito por compras de activo fijo, equivalente al 4% de dicho activo con un tope de 500 unidades tributarias mensuales por año (alrededor de 30 millones de pesos chilenos).
- Las pérdidas tributarias de un ejercicio pueden deducirse de las utilidades tributarias generadas en ejercicios futuros, sin límite de tiempo; es decir, se acumulan en el tiempo hasta que se genere una utilidad para imputarlas.

¹⁹ Para computar los límites anteriores se deben considerar los ingresos percibidos o devengados obtenidos por entidades relacionadas, con base en la nueva definición de “entidades relacionadas” establecida en el Código Tributario. Además se fija un límite para los ingresos derivados de otras actividades, no pudiendo superar el 35% de los ingresos brutos del año, a saber: i) cualquiera de las descritas en los números 1 y 2 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (salvo las rentas que provengan de la explotación de bienes raíces agrícolas); ii) participación en contratos de asociación y cuentas en participación, y iii) tenencia de acciones, derechos sociales o cuotas de fondos.

- Pagos por intereses derivados de créditos sin limitaciones especiales, a diferencia de lo que ocurre en otros países.²⁰

En lo que respecta a las grandes empresas, la tasa del IDPC ha ido aumentando desde las reformas tributarias de 2010 y 2012, pasando del 17% al 20% entre 2010 y 2014, para posteriormente seguir aumentando en razón de la reforma tributaria de 2014 al 21,0% ese año, al 22,5% en 2015, al 24,0% en 2016, al 25,5% en 2017 y al 27,0% en 2018 y los años siguientes²¹. La base del IDPC ha ido variando en el tiempo, particularmente desde el año 2014 hasta el año 2019, cuando se restringió el concepto de gasto necesario para producir la renta, que se amplió nuevamente desde el año 2020.

Impuestos finales. En el régimen parcialmente integrado, los socios o accionistas de las empresas pagarán impuestos finales con derecho a crédito del 65% del IDPC pagado por la empresa cuando se realice un retiro de utilidades o reparto de dividendos. Los socios o accionistas, personas físicas, que tengan domicilio o residencia en Chile deberán considerar las utilidades o dividendos como parte de su impuesto Global Complementario, y restituir el 35% del crédito correspondiente al IDPC pagado por la empresa. Por su parte, la empresa que distribuya un dividendo o utilidad deberá retener el 35% del flujo correspondiente al impuesto Adicional que deben pagar los socios o accionistas no residentes en el país. La obligación de restitución del 35% del crédito del IDPC no aplica a aquellos socios o accionistas con residencia en un país con el cual Chile tiene vigente un convenio para evitar la doble tributación, o con residencia en países con los que Chile haya firmado un convenio antes del 1 de enero de 2019 (este tratamiento estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2026)²².

En el cuadro 4 se muestran las diferencias entre el régimen integrado (aplicable a contribuyentes residentes en un país con el cual Chile tiene vigente un convenio) y el régimen parcialmente integrado, aplicable al resto de los casos.

Cuadro 4. Ejemplos de aplicación del régimen tributario chileno a las rentas del capital

Caso 2 Retiro del 10% de utilidades equivalentes a \$100	Integración con tratado	Régimen sin tratado
Utilidad total	\$100	\$100
Impuesto de Primera Categoría (IDPC)	\$27	\$27
Caja distribuida	\$10	\$10
Impuesto Adicional	\$3,5	\$3,5
Crédito	\$2,7	\$1,755
Impuesto total	\$27,80	\$28,75
Tasa efectiva	27,80%	28,75%
Utilidades retenidas	\$90	\$90
Crédito disponible	\$24,3	\$15,795

Fuente: Elaboración propia con base en datos ficticios.

20 Los casos de Argentina y Perú, por ejemplo.

21 La reforma tributaria de 2014 estableció dos regímenes generales, uno parcialmente integrado y uno de atribución de rentas (que se explica más adelante). En este trabajo no se aborda el análisis del régimen de atribución de rentas porque fue eliminado con la Ley núm. 21210 del año 2020, y estuvo vigente en los ejercicios comerciales de los años 2017, 2018 y 2019. Además, la mayoría de las empresas grandes se acogieron al régimen parcialmente integrado.

22 Como evidencian las discusiones legislativas de las leyes núm. 20780, 20899 y 21210, Chile optó por mantener un régimen integrado para los contribuyentes con residencia en países con convenio, teniendo en cuenta que dichos convenios tienen una cláusula especial que garantiza que Chile podrá aplicar el impuesto Adicional (35%) mientras mantenga su sistema de integración. En caso de finalización del sistema de integración, se aplicaría la cláusula de dividendos de los convenios.

Régimen pymes y renta presunta

La Ley sobre Impuesto a la Renta establece un régimen de integración total para las pymes, con base en retiros, y uno de transparencia. Además, los contribuyentes que desarrollan actividades agrícolas, de transporte y mineras pueden acogerse al régimen de renta presunta. En ambos regímenes los contribuyentes deben cumplir con requisitos especiales. A continuación se examinan algunos detalles de cada régimen.

Régimen pymes en base a retiro. En este régimen, las empresas pagan el Impuesto de Primera Categoría con tasa del 25% sobre las utilidades²³, y el impuesto Global Complementario o Adicional es pagado por los dueños de las firmas cuando existe algún retiro, remesa o distribución de utilidades. Las empresas determinan su resultado con base en una contabilidad completa, o pueden acceder a una simplificada en relación con la diferencia entre ingresos percibidos y gastos pagados. Además, este régimen tiene acceso a una depreciación instantánea de los activos.

Las empresas que se acojan a este régimen deben tener un promedio de ingresos brutos anuales máximos de 75.000 UF durante los últimos tres ejercicios, debiendo sumar a sus ingresos los de las entidades relacionadas. Además, el conjunto de ciertos ingresos —derivados particularmente de rentas pasivas— no puede exceder el 35% del total de sus ingresos brutos.

Régimen pymes transparente. En este régimen las empresas están liberadas del IDPC y deben pagar impuestos finales según los ingresos percibidos y los gastos efectivamente pagados, determinados mediante una contabilidad simplificada o completa. Los dueños de empresas sujetas al régimen de transparencia tributan con base en la asignación de la base imponible (diferencia entre ingresos y gastos), como regla general, según el porcentaje de participación en las utilidades de la empresa que hayan acordado. En consecuencia, la Ley sobre Impuesto a la Renta señala que solo pueden ser propietarios de empresas acogidas a este régimen los contribuyentes de impuestos finales.

Incentivo especial a la inversión para empresas con ingresos inferiores a 100.000 UF. La Ley sobre Impuesto a la Renta permite que las empresas con ventas inferiores a 100.000 UF puedan deducir de su renta líquida imponible el 50% de las utilidades que mantengan reinvertidas, con un tope anual, desde el año 2020, de 5.000 UF.

Renta presunta. Los contribuyentes que realizan actividades agrícolas, mineras y de transporte, que tengan ingresos inferiores a 9.000 UF para la agricultura, 17.000 UF para la minería y 5.000 UF para el transporte, pueden acogerse al régimen de renta presunta, en el cual la ley presume cuál es la base imponible afecta a impuestos, dependiendo de las actividades desarrolladas.

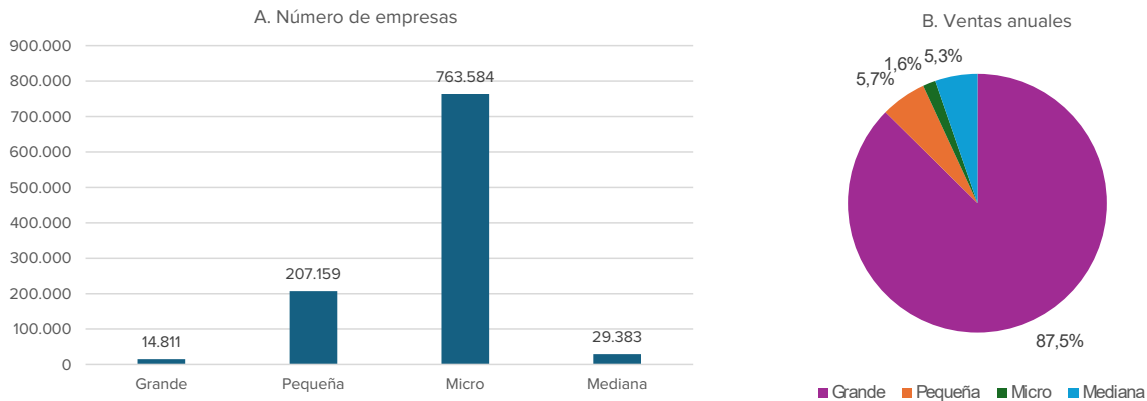
ii) Análisis de eficiencia del impuesto de Primera Categoría e impuestos finales aplicables en los distintos regímenes

En esta subsección se analiza el nivel de ventas de los distintos tipos de empresas existentes en el país (grandes empresas y pymes); la recaudación del IDPC correspondiente al aporte de grandes empresas y pymes; las tasas efectivas del IDPC en grandes empresas según distintos sectores de la economía; y la falta de incentivos del sistema tributario para que las pymes crezcan.

Como se muestran en el gráfico 3, con independencia de que la mayoría de las firmas sean microempresas o empresas pequeñas y medianas, la mayor parte de las ventas del año 2019 registradas ante la autoridad tributaria las realizaron las grandes empresas.

23 Como consecuencia de la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, la Ley núm. 21256 aprobó una rebaja transitoria del 25% al 10% de la tasa de primera categoría durante los años 2020, 2021 y 2022.

Gráfico 3. Número de empresas registradas en el Servicio de Impuestos Internos y ventas anuales (en porcentajes) según tipo de empresa en Chile, año 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

Siguiendo la lógica anterior, en términos de recaudación por el IDPC en el año 2019, y considerando los distintos regímenes tributarios declarados en el formulario de declaración del impuesto a la renta, un 70,91% del IDPC lo concentran las grandes empresas; un 8,23%, las medianas empresas; un 12,67%, las pequeñas empresas; un 5,08%, las microempresas, y un 3,11% del total corresponde a aquellas firmas que no declaran ventas o sobre las cuales no hay información²⁴.

Desde el punto de vista de la eficiencia del IDPC, y teniendo en cuenta las diversas deducciones que permite la Ley sobre Impuesto a la Renta, hay sectores de la economía a los cuales la tasa del 27% les encarece su producción más que a otros, siendo la tasa de carátula más o menos importante comparada con la de otros países.

24 Estadísticas del SII sobre el formulario 22 de declaración del impuesto a la renta.



Como se señaló anteriormente, la tasa de carátula del IDPC en Chile ha ido variando desde 2010 hasta 2019. En particular, entre los años 2008 y 2010 Chile contaba con una tasa estatutaria del 17%, que aumentó al 20% en 2011 y se mantuvo hasta el año 2013. En los tres años posteriores, en razón de la reforma tributaria de 2014, Chile estableció una tasa del 21,0% en 2014, del 22,5% en 2015 y del 24,0% en 2016. Por último, entre 2017 y 2019 la tasa estatutaria del impuesto corporativo se incrementó: fue del 25,5% en 2017 y del 27,0% en 2018 y los siguientes años para las grandes empresas, y del 25% para las pymes.

Ahora bien, como se muestra en el cuadro 5, la evolución de las tasas efectivas de las grandes empresas entre los años 2008 y 2019 fue distinta. Es decir, no obstante los aumentos de la tasa estatutaria, dichos aumentos afectan de manera distinta a las empresas, dependiendo de distintas variables (por ejemplo, si se trata de firmas intensivas en inversión en activos fijos).

Cuadro 5. Tasas efectivas de los impuestos corporativos (grandes empresas) según rubro en Chile (en porcentajes), 2008-2019

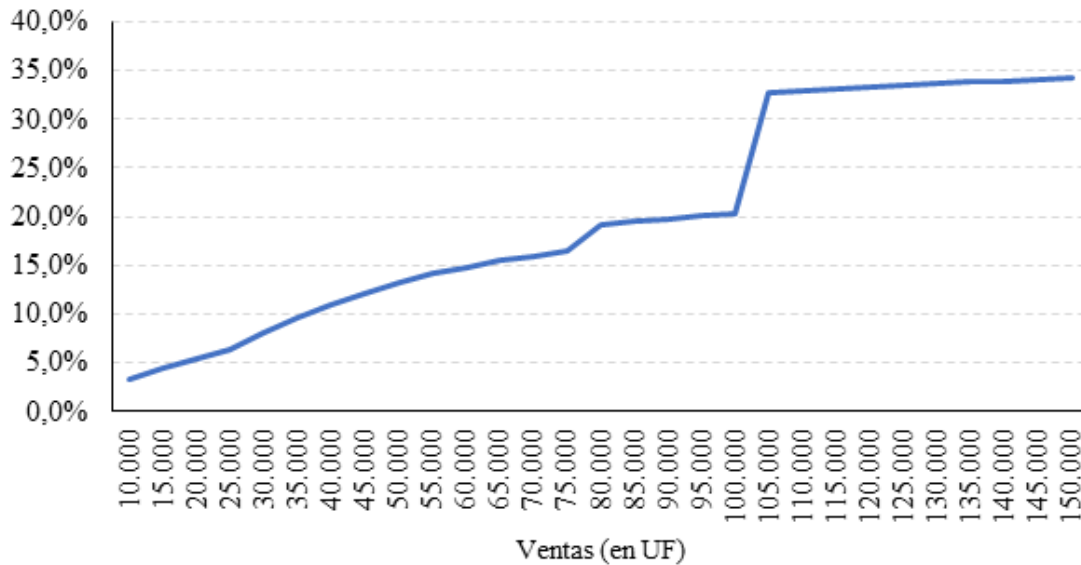
Año	Rubro					
	Intensivo en activos fijos			No intensivo en activos fijos		
	Construcción	Transporte y almacenamiento	Explotación de minas y canteras	Comercio	Actividades profesionales, científicas y técnicas	Actividades financieras y de seguros
2008	15,87%	13,75%	15,14%	15,87%	16,55%	15,52%
2009	14,85%	14,27%	16,87%	15,69%	16,42%	15,01%
2010	15,09%	14,38%	16,83%	16,08%	16,60%	15,72%
2011	15,03%	14,83%	16,87%	15,79%	16,53%	15,62%
2012	17,98%	18,02%	19,89%	18,27%	19,64%	18,31%
2013	17,98%	16,71%	19,62%	18,94%	19,58%	17,98%
2014	17,71%	15,63%	19,69%	18,10%	19,64%	17,74%
2015	18,81%	17,37%	20,63%	18,64%	20,60%	18,66%
2016	20,90%	19,90%	21,99%	20,10%	22,12%	20,33%
2017	22,55%	22,48%	23,52%	22,84%	23,70%	23,00%
2018	23,57%	23,92%	25,10%	22,63%	25,10%	23,64%
2019	25,73%	24,97%	26,74%	22,87%	26,45%	24,67%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

Desincentivos de las pymes para crecer

Como se muestra en el gráfico 4, las diferencias entre las tasas del IDPC, el no reconocimiento del 35% de crédito por el IDPC pagado por la empresa entre el régimen pymes y régimen general parcialmente integrado, y la posibilidad de mantener utilidades reinvertidas en la empresa constituyen un desincentivo para que las pymes crezcan.

Gráfico 4. Ejemplos de tasas medias del impuesto Global Complementario aplicables a dueños de pymes a medida que aumentan sus utilidades (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos ficticios.

Nota: En este ejemplo se asume una rentabilidad del 10% y un retiro del 50% de las utilidades. Debe tenerse presente que el salto discreto de las tasas efectivas del impuesto Global Complementario que tienen que enfrentar los dueños de empresas se genera al pasar las 75.000 y las 100.000 UF con independencia del nivel de rentabilidad y del porcentaje de retiros de utilidades que realicen los propietarios de las firmas.

Existe una discontinuidad en la evolución de la progresividad del sistema de impuestos que pagan los dueños de pymes cuando superan las 75.000 UF de ventas, primero, y las 100.000 UF, después. En el gráfico 4 se muestra la evolución de las tasas efectivas del impuesto Global Complementario del contribuyente, asumiendo un cierto nivel de rentabilidad del negocio y un porcentaje de retiros.

Se observa un cambio de la tasa efectiva del impuesto Global Complementario del contribuyente cuando se pasa de vender 75.000 a 76.000 UF (a consecuencia del paso al régimen parcialmente integrado). El cambio es mayor cuando se considera la reinversión de utilidades. A un contribuyente de una pyme no le conviene vender más de 100.000 UF, teniendo en cuenta que su tasa efectiva de tributación pasaría del 20% al 33%, aproximadamente.

iii) Análisis de la progresividad del sistema integrado chileno

Desde 2014 Chile ha ido abandonando el sistema integrado de tributación de las rentas empresariales, manteniendo la integración total a nivel de las pymes, y la integración parcial a nivel de las grandes empresas, con el objetivo de aumentar la tributación de las rentas del capital en el nivel de los dueños de empresas (impuesto Global Complementario).

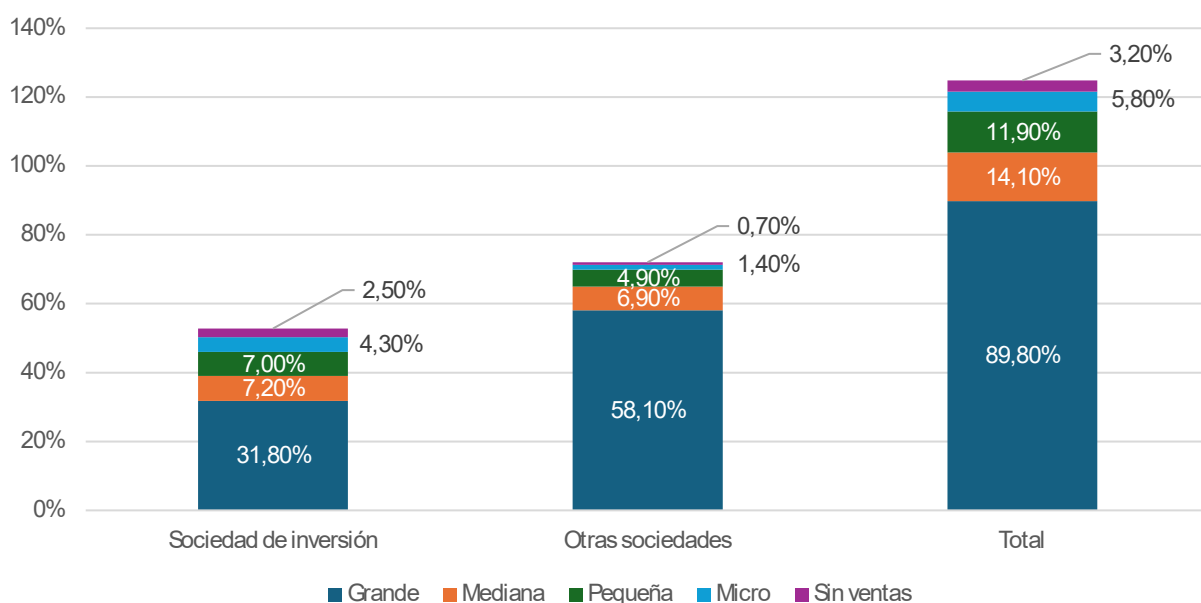


El diagnóstico de la reforma tributaria de 2014 señalaba que el sistema de integración total vigente era inequitativo vertical y horizontalmente, permitiendo que los dueños de grandes empresas no tributaran en los tramos más altos del impuesto Global Complementario, dado que el sistema permitía la acumulación indefinida de utilidades dentro de la empresa, cobrando un IDPC bajo en comparación con la tasa marginal más alta de impuesto Global Complementario de la época (Ministerio de Hacienda, 2014).

Hasta el 31 de diciembre de 2016 en Chile estuvo vigente un sistema de impuesto a la renta totalmente integrado con base en retiros, en que el impuesto corporativo era un 100% acreditable contra el impuesto Global Complementario (como ocurre actualmente en el régimen pymes y con los residentes de países con los cuales Chile tiene un convenio vigente).

Las autoridades de la época, y también algunos autores como Agostini (2013) o Jorratt (2009), sostenían, con base en datos del SII, que las utilidades distribuidas por las empresas en Chile equivalían en promedio a un 30% de las generadas en un año, manteniéndose sin tributar el restante porcentaje (en el cuadro 4 se muestra ese concepto de utilidad retenida)²⁵. Como se muestra en el gráfico 5, a diciembre de 2016 las empresas registraban más de 124% del PIB de Chile en utilidades pendientes de tributación (con sus créditos respectivos), concentrado casi un 90% en grandes empresas.

Gráfico 5. Acumulación de utilidades pendientes de tributación en el registro de utilidades tributables según tipo de sociedad y tamaño de empresa en Chile (en porcentajes del PIB), al 31 de diciembre del año 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile al 31 de diciembre de 2016.

25 Se sugiere consultar las exposiciones de los representantes del Gobierno con relación a la historia de la Ley núm. 20780 y la Ley núm. 20899.

Por otra parte, no había claridad respecto de en qué se estaba reinvertiendo el porcentaje de utilidades no retiradas (inversiones activas o pasivas), ni sobre qué porcentaje de esas utilidades se distribuía entre los dueños finales a través de mecanismos de elusión y evasión. En consonancia con lo anterior, como muestran Fairfield y Jorratt (2016), las personas que integran el 1% de la población con mayores ingresos en el país no siempre tributaban en los tramos más altos del impuesto Global Complementario.

En el marco de esa lógica, la intención original de la Ley núm. 20780 de 2014 era establecer un régimen de atribución de rentas (hoy es una posibilidad en el régimen de transparencia de las pymes), que consiste en que los dueños de las empresas paguen impuestos finales por el total de las utilidades generadas durante el año, sin importar la existencia de un flujo de caja (la carga tributaria sería similar en el caso que los dueños distribuyeran dichas utilidades en un régimen integrado con base en retiros de utilidades).

El régimen de atribución buscaba aumentar la tributación de las rentas personales derivadas de la explotación del capital, incrementando la equidad vertical y horizontal del sistema. El régimen de atribución de rentas evitaba la acumulación de utilidades y aumentaba la tributación de impuestos finales. Sin embargo, este régimen recibió críticas por la falta de incentivos para reinvertir en las empresas.

En razón de eso, luego de un acuerdo transversal entre el Gobierno y el Senado que tuvo lugar en 2014, se creó el régimen de integración parcial que aumenta las tasas de los impuestos finales 9,45 puntos porcentuales²⁶. A pesar de que el régimen parcialmente integrado aumentó 9,45 puntos porcentuales la tributación de los distintos tramos del impuesto Global Complementario, las diversas modificaciones que se realizaron no han resuelto el problema de la retención de utilidades dentro de las empresas, es decir, no se alteran los incentivos para que las empresas distribuyan, en promedio, más del 30% de las utilidades. En consecuencia, el aumento de la recaudación de los impuestos personales se originaría en ese promedio de utilidades distribuidas.

Por otro lado, no obstante la introducción de ciertos cambios para combatir la evasión y la elusión, dichas medidas no fueron suficientes para aumentar sustancialmente la recaudación del impuesto Global Complementario, y tampoco creció la recaudación correspondiente al percentil de mayores ingresos.

Además, otras medidas transitorias implementadas durante los últimos años también inciden en que no haya sido posible aumentar la recaudación de impuestos personales pagados por los sectores de mayores ingresos en los últimos años. La reforma de 2014, y posteriormente las modificaciones introducidas en 2016 y la reforma del año 2020, incluyeron un incentivo al retiro de utilidades pendientes de tributación – el impuesto sustitutivo al FUT (ISFUT).²⁷ El ISFUT consistía en un impuesto cuya tasa se aplicaba sobre las utilidades registradas como pendientes de tributación de impuestos finales, entendiéndose con el pago del ISFUT que dichas utilidades cumplían totalmente con su tributación (el ISFUT sustituía los impuestos finales). El ISFUT tenía dos tasas alternativas, un 32% fijo aplicado sobre las utilidades retiradas, con derecho a imputar el crédito acumulado en el registro FUT de la empresa desde la cual se retiraban las utilidades, y una tasa especial variable aplicable a empresas, comunidades y sociedades que estuvieran conformadas exclusivamente por personas naturales contribuyentes del impuesto Global Complementario.

Así, si en el futuro se retiran flujos de caja desde empresas que se acogieron al ISFUT, las utilidades distribuidas serán consideradas un ingreso no constitutivo de renta para los dueños de las empresas, no debiendo incluirse en el cálculo del impuesto Global Complementario o adicional.

26 Este sistema fue perfeccionado en el año 2016, y fue mantenido en la reforma del presidente Piñera en 2020, después del estallido social.

27 La última versión del ISFUT estuvo vigente hasta el 30 de abril de 2022.



El ISFUT permitió observar la falta de progresividad del sistema vigente hasta el año 2016. En sus reflexiones como ministro de Hacienda y en una presentación que haría en el Congreso a propósito de la tramitación del proyecto de Modernización Tributaria el año 2020, el exministro Rodrigo Valdés (2018, 2019) muestra cómo los dueños de empresas enfrentaban tasas efectivas del impuesto Global Complementario cercanas, en promedio, a 2 o 3 puntos porcentuales, más el impuesto de Primera Categoría pagado por la empresa en primera instancia. Valdés señala que “las rentas del capital pagan una tasa relevante a nivel corporativo, pero casi insignificante a nivel de personas” (Valdés, 2018, pág. 19).

Los datos presentados en el gráfico 6 muestran que, independientemente del tipo de sociedad, los dueños de las firmas hacían una contribución muy similar a través de su impuesto Global Complementario. En este sentido, tanto los dueños de pymes como los propietarios de grandes empresas contribuían al sistema con una tasa efectiva del impuesto Global Complementario del 2% o el 3%, en promedio, más el impuesto de Primera Categoría que pagaba la empresa. No solo son tasas insignificantes a nivel de las personas, como argumenta Valdés (2018), sino que esas tasas son similares o incluso menores que las que pagan los deciles más pobres de la población (De Rosa, Flores y Morgan, 2022; Castelletti, 2013; Fairfield y Jorratt, 2016).

Gráfico 6. Datos sobre las tasas aplicadas al impuesto sustitutivo al FUT según datos del Servicio de Impuestos Internos de Chile, diciembre de 2016

A. Distribución de empresas acogidas y utilidades tributarias (en porcentajes)		
	Empresas	Utilidades tributarias
Acogidas a la tasa promedio del impuesto Global Complementario	76%	53%
Acogidas a la tasa fija del 32%	24%	47%

C. Tasas efectivas de impuesto pagadas (en porcentajes)			
	Tasa promedio de impuesto Global Complementario	Tasa promedio registrada en Fondo de Utilidades Tributarias	Tasa neta
Sociedades de inversión	17,2%	14,9%	2,3%
Resto de sociedades	20,2%	18,1%	2,0%
	Tasa fija	Tasa promedio registrada en Fondo de Utilidades Tributarias	Tasa neta
Sociedades de inversión	32,0%	17,3%	14,7%
Resto de sociedades	32,0%	19,4%	12,6%

B. Número de empresas acogidas a la tasa variable del impuesto Global Complementario			
	Sociedades de inversión	Otras	Total
Sin ventas	455	441	896
Micro	1.656	1.880	3.536
Pequeña	2.375	4.835	7.210
Mediana	778	2.188	2.966
Grande	275	633	908
Total	5.539	9.977	15.516

D. Bases imponibles promedio de empresas acogidas a la tasa variable (en millones de dólares)		
	Sociedades de inversión	Otras
Sin ventas	\$1.506.303	\$299.219
Micro	\$1.133.179	\$244.368
Pequeña	\$1.357.534	\$384.879
Mediana	\$3.697.425	\$895.259
Grande	\$11.803.170	\$2.547.766

Fuente: Valdés, Rodrigo (2019). “Comentarios al Proyecto de Ley Reforma de Modernización Tributaria”. Presentado en Comisión de Hacienda Senado de Chile. www.senado.cl/apps Senado/templates/tramitacion/index.php.

Nota: Se realizaron modificaciones en los nombres de filas y columnas para una mejor comprensión del gráfico.

iv) Gastos tributarios del Impuesto de Primera Categoría y los impuestos finales

En la primera parte de esta sección se examinaron algunas posibles deducciones a la base del IDPC. En lo que sigue, y con base en el trabajo de Jorratt (2021b), se analiza el costo que dichas deducciones generan al fisco como gasto tributario.

Incentivos a la inversión: IDPC

Como explica Jorratt (2021b), la depreciación de activos es un incentivo potente para la inversión. Se podría considerar que los créditos por compras de activos fijos tienen un efecto marginal en la rentabilidad de los proyectos. Por otro lado, el régimen de reinversión de utilidades en empresas con ventas inferiores a 100.000 UF aumenta la rentabilidad de los negocios de manera drástica. Sin embargo, no existe una evaluación de por qué debería existir este beneficio adicional, teniendo en cuenta que las pymes con ventas inferiores a 75.000 UF, tienen la opción de no pagar impuestos finales hasta el momento en que se retiran las utilidades.

El costo del crédito por compras de activos fijos es equivalente a 73.491 millones de pesos chilenos (0,036% del PIB). En lo que respecta al beneficio por mantener utilidades reinvertidas en empresas con ventas inferiores a 100.000 UF, el gasto tributario estimado equivale a 121.628 millones de pesos chilenos (0,061% del PIB).

Incentivo a la inversión: impuestos finales

El régimen parcialmente integrado y el régimen para pymes de tributación con base en retiros permiten postergar la tributación de impuestos finales. Esto implica un gasto tributario equivalente a 1.027.540 millones de pesos chilenos (0,51% del PIB). Este gasto ha ido decreciendo con el paso del tiempo, considerando que la tasa del IDPC ha ido aumentando desde la reforma tributaria de 2014. De hecho, según Jorratt (2021b), antes de la reforma de 2014 este gasto tributario representaba un costo anual situado en torno al 1,2% del PIB.

v) Resumen de la sección: relación entre el IDPC y los impuestos finales

A modo de síntesis del análisis presentado en esta sección, y con relación a la progresividad del régimen parcialmente integrado, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- El régimen parcialmente integrado no presenta incentivos para que los dueños de empresas retiren más utilidades de las firmas y para que aumente la recaudación del impuesto Global Complementario. Si se asume que las empresas siguen retirando, en promedio, un 30% de las utilidades, el régimen sigue acumulando utilidades pendientes de tributación, al igual que el sistema existente antes de la reforma tributaria del año 2014, con un costo anual equivalente al 0,51% del PIB.
- Las utilidades que se acogieron al ISFUT no pagarán impuestos finales hasta su retiro total. Es decir, desde el punto de vista del diseño, Chile enfrenta un desafío pues no crecerá la tributación del impuesto Global Complementario pagado por las personas de mayores ingresos en los próximos años (dueños de grandes empresas o sociedades de inversión).
- Ciertos mecanismos de inversión deben revisarse, particularmente el crédito por compras de activos fijos y el beneficio por mantener utilidades acumuladas en las empresas para aquellas firmas con ventas inferiores a 100.000 UF. No resulta claro si, en su forma actual, estos mecanismos están cumpliendo con los objetivos que impulsaron su creación.
- Se requiere revisar los mecanismos legales y la infraestructura de la administración tributaria para combatir la evasión y la elusión, especialmente para evitar que las utilidades pendientes de tributación se distribuyan por mecanismos distintos a los retiros de utilidades con el objetivo de no pagar impuestos finales.

vi) Régimen de renta presunta

Este régimen ha sido objeto de críticas considerando que ha sido utilizado para efectuar planificaciones tributarias de personas pertenecientes al 1% de mayores ingresos (Agostini et al., 2018). Esto ha sido ratificado por académicos que realizaron un análisis de los datos para el Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2022).

El régimen de renta presunta representa una recaudación del 0,037% del PIB, y se ha estimado un gasto tributario de 146.831 millones de pesos chilenos, equivalente al 0,07% del PIB (Jorratt, 2021b).

vii) Otros gastos tributarios relacionados con el impuesto Global Complementario²⁸

La regla general es que las ganancias de capital obtenidas por la enajenación de activos están afectas al impuesto a la renta, con base en la diferencia entre el valor de adquisición de un bien y el precio de venta. Sin embargo, la ley establece exenciones o tasas reducidas para el tratamiento de ciertas ganancias de capital, que también permiten a los contribuyentes de mayores ingresos reducir sus tasas efectivas del impuesto Global Complementario. Ahora bien, la existencia de algunas tasas reducidas se ha justificado para incentivar ciertas actividades (para promover el mercado de capitales, por ejemplo).

Acciones

La ganancia de capital obtenida en la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil estará afecta a una tasa del 10% siempre que cumpla con otros requisitos²⁹.

Para el resto de las acciones, si el enajenante es una persona natural no relacionada con el adquirente, pagará el impuesto Global Complementario con la posibilidad de reliquidar dicho impuesto considerando un plazo de 10 años. En caso de que esté relacionada, tendrá que pagar el impuesto Global Complementario sin opción de reliquidación. Cuando el enajenante es una persona jurídica, tendrá que pagar el IDPC.

La tasa del 10% se estableció luego del análisis de eficiencia y equidad realizado por la Comisión Vergara por encargo del exministro de Hacienda, Ignacio Briones³⁰. Empezó a regir en septiembre de 2022, por lo que no se cuenta con información sobre su impacto recaudatorio.

Bienes raíces

No constituye renta el mayor valor obtenido por personas naturales por la enajenación de bienes raíces que no supere las 8.000 UF, independientemente del número de enajenaciones realizadas o del número de bienes raíces. El mayor valor que exceda el límite exento de 8.000 UF, tributará opcionalmente con una tasa reducida del 10%, en base percibida.

28 En esta sección se hace referencia a las tasas diferenciadas o exenciones en la venta de acciones y bienes raíces. No existe un estudio comprensivo que se ocupe sistemáticamente del estudio de las ganancias de capital.

29 Según el artículo 107 de la Ley sobre Impuesto a la Renta los requisitos son: i) haber sido adquiridas en una bolsa de valores del país autorizada por la Comisión del Mercado Financiero o en un proceso de oferta pública de adquisición de acciones, en una colocación de acciones de primera emisión, mediante el canje de valores de oferta pública convertibles en acciones o en un rescate de cuotas mediante la adquisición de acciones, y ii) enajenar las acciones en una bolsa de valores del país autorizada por la Comisión del Mercado Financiero, o en un proceso de oferta pública de adquisición de acciones, o a través de la adquisición de cuotas mediante el aporte de acciones.

30 Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad (o Comisión Tributaria), presidida por Rodrigo Vergara, creada en el último trimestre del año 2020.



Según lo descrito en el informe de gastos tributarios de la OCDE y el FMI (2020), este gasto tributario se estima que es de 219.586 millones de pesos. La mayoría de los miembros de la Comisión Vergara (2021) consideraron que esta exención debía mantenerse.

2.3. Evasión y elusión del IVA y el impuesto a la renta

Uno de los pilares fundamentales de la reforma tributaria de 2014 fue el combate a la evasión y la elusión. Se impulsaron diversas normas especiales antielusión a nivel local e internacional, además del establecimiento de una norma general antielusión. Aunque esta última ha probado tener efectos disuasivos en las planificaciones tributarias agresivas, sumado a que el contexto internacional está obligando a las empresas a reportar sus planificaciones tributarias, todavía existen desafíos en este ámbito (Saffie, 2020 y 2021).

Jorratt (2021b) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2020) señalan que la evasión y la elusión del IVA y del impuesto a la renta se sitúan entre un 7,0% y un 4,4% del PIB. Se observa que las medidas para combatir la elusión y la evasión internacional introducidas en 2014 no fueron efectivas para aumentar la recaudación (Bustos et al., 2019). En este trabajo no se hace referencia a estas medidas en particular, pero es un tema que la autoridad deberá tener presente para diseñar modificaciones futuras y que requiere un análisis más detallado.

Para tener un punto de comparación y una referencia respecto de hacia dónde avanzar, en la sección de propuestas se toman en cuenta las medidas implementadas por Polonia entre los años 2014 y 2018, pues en ese país los niveles de evasión del IVA se redujeron del 25,0% al 9,9% entre 2015 y 2018. Polonia siguió una estrategia que incluyó cambios legales (mayores atribuciones de la autoridad tributaria, particularmente una norma general antielusión); reporte automático de información desde instituciones financieras; aumento de la dotación de la autoridad tributaria y reasignaciones, y colaboración con el sector privado.

2.4. Royalty Minero e impuesto específico a la actividad minera del cobre

Después de algunos años de discusión, el Congreso de Chile aprobó la Ley núm. 21591, que establece un Royalty Minero, derogando el impuesto específico a la actividad minera del cobre, existente desde el año 2005.

Esta nueva Ley establece distintas reglas dependiendo de los niveles de producción de los explotadores mineros. Para los explotadores mineros cuyas ventas sean inferiores a 50.000 toneladas de cobre fine, o aquellas que superando este límite sus ventas provengan en menos del 50% de cobre, se mantiene el régimen tributario existente para en la regulación del impuesto específico a la actividad minera del cobre. Así:

- Los explotadores mineros que produzcan menos de 12.000 toneladas están exentos de Royalty Minero.
- Los explotadores mineros que produzcan más de 12.000 toneladas y menos de 50.000 toneladas estarán sujetos a una tasa progresiva de entre un 0,4% a un 4,4% según su producción anual, aplicado sobre la renta imponible operacional minera ajustada del explotador minero.
- Los explotadores mineros que produzcan más de 50.000 toneladas, pero dicha producción corresponde en más de un 50% de minerales distintos al cobre, quedarán sujetos a una tasa efectiva de entre 5% y 14% según el margen operacional minero, aplicado sobre la renta imponible operacional minera ajustada del explotador minero.

- Los explotadores mineros cuya producción provengan en más de un 50% de cobre y sea superior a 50.000 toneladas, quedarán sujetos al impuesto ad-Valorem de 1% y a una tasa progresiva de entre 8% y 26% según su margen operacional minero, aplicado sobre la renta imponible operacional minera ajustada del explotador minero. Sin embargo, si en un ejercicio comercial la renta imponible operacional minera es negativa, deberán pagar la cantidad positiva que resulte de restar al componente ad valorem, el monto negativo de la renta imponible operacional minera ajustada.

Además, la nueva ley establece un límite a la carga impositiva máxima potencial equivalente al 46,5%, el cual corresponde a 45,5% en el caso de explotadores con producción menor a 80.000 toneladas de cobre fino. Estos límites buscaban otorgar mayor seguridad a los inversionistas extranjeros y asegurar un mercado competitivo en relación con otras jurisdicciones productoras de cobre.

Desde el año 2005 hasta la entrada en vigencia de la nueva ley de Royalty Minero, los explotadores mineros debían pagar un impuesto específico a la actividad minera (IEAM), además del IDPC. Este era un impuesto progresivo que se aplicaba sobre la renta imponible operacional minera. Las tasas del IEAM dependían del tamaño del explotador minero (ventas) y del margen de ganancias. Los explotadores mineros con ventas anuales inferiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino se encontraban exentos del pago del impuesto. Los explotadores mineros con ventas superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino e inferiores a 50.000 toneladas métricas de cobre fino estaban afectos a tasas marginales en función de tramos de ventas, que oscilan entre un 0,5% y un 4,5%. Como resultado, la tasa efectiva media sobre las ventas en este segmento de contribuyentes variaba entre un 0,04% y un 1,93% (Jorratt, 2021c). Finalmente, a los explotadores mineros con ventas que excedían las 50.000 toneladas métricas de cobre fino se les aplicaba una escala de tasas marginales que dependía del margen operacional minero. Las tasas marginales en función del margen operacional minero variaban entre un 5,0% y un 34,5%, lo que se traducía en una tasa efectiva media que iba del 4,8% al 12,28%³¹.

Según datos de Jorratt (2021c), no obstante estas reglas generales, la existencia de contratos de invariabilidad tributaria entre los explotadores mineros y el Estado de Chile implicó que las grandes mineras de cobre estuvieran sujetas a una tasa del 4% en el período comprendido entre 2006 y 2009 (un 50% acreditable contra el impuesto a la renta en 2006 y 2007), a tasas del 4% al 9% entre 2010 y 2012, a una tasa del 4% entre 2013 y 2017, y a tasas del 5% al 14% hasta el año 2023 (fecha en que diversos contratos de invariabilidad llegan a su fin).

31 Este cálculo consideraba que el IEAM es un gasto que se deducía de la renta líquida imponible del IDPC.

Cuadro 6. Producción promedio de la minería privada y su relación con el término de contratos de invariabilidad en Chile (en miles de toneladas métricas), 2015-2020

Proyectos	Producción promedio (en miles de toneladas métricas)	Del total de la minería privada (en porcentajes)
Sin invariabilidad	308	7,67%
Año 2023	2.895	72,02%
Año 2027	187	4,66%
Año 2030	174	4,32%
Año 2031	243	6,04%
Año 2032	176	4,38%
Por determinar	36	0,91%
Total 2015-2020	4.020	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y el Consejo Minero.

Nota: Se asume que, además de Glencore, los proyectos categorizados como “otros” por COCHILCO no están sujetos a invariabilidad.

Diversos estudios han evaluado la contribución de la minería del cobre a Chile durante los últimos años (Castillo y Valverde, 2021; Jorratt, 2021c; Leiva, 2020). Tomando en cuenta los estados financieros de los mayores explotadores mineros de cobre más grandes de Chile, Jorratt (2021c) muestra que el promedio de la tasas efectivas del IDPC pagado por las empresas ha variado entre un 16% en el año 2005 y un 27% en el año 2019. Por otra parte, las tasas efectivas promedio del IEAM entre los años 2006 y 2019 oscilaron entre un 1,3% y un 6,8%, con un promedio en el período del 3,7%.

Las reducidas tasas efectivas pagadas por los grandes explotadores mineros y los plazos en que terminaban los contratos de invariabilidad tributaria, en un contexto posterior al estallido social de fines de 2019, dieron pie a que se iniciaran conversaciones para que la gran minería del cobre pagara más impuestos en el país. El resultado es la Ley núm. 21591, aprobada durante el gobierno del Presidente Gabriel Boric.

2.5. Impuestos patrimoniales

Chile cuenta con diversos impuestos patrimoniales: el impuesto territorial aplicable a los bienes raíces, cuya recaudación va a las arcas municipales, a excepción de la sobretasa del impuesto territorial implementada en el año 2020; el impuesto a las herencias y donaciones, de recaudación nacional, y, desde el 1 de enero de 2023, un impuesto a ciertos bienes de lujo ubicados en territorio nacional de propiedad de personas naturales (helicópteros, aviones, yates y vehículos que cumplan con ciertas condiciones). No nos referimos al impuesto territorial, ni la sobretasa del mismo.

Impuesto a las herencias y donaciones

El impuesto a las herencias y donaciones responde a un diseño antiguo según el cual la mayoría de los activos heredados correspondían a bienes raíces, y no está pensado en términos de la identificación de beneficiarios finales de activos, principalmente financieros. Dicho impuesto no ha tenido un impacto recaudatorio significativo en el país y no contribuye sustancialmente a hacer el sistema más progresivo: recaudó 62.824 millones de pesos chilenos en el año 2019 (0,03% del PIB), con un promedio de 116.722 millones entre 2015 y 2019.



Impuesto a los bienes de lujo ubicados en el territorio nacional

Se considera que este impuesto contiene situaciones inequitativas horizontalmente desde el punto de vista de los bienes que se contemplan como gravados: en particular, la circunstancia de que se consideren bienes ubicados en Chile, y el hecho de que se grave a las personas naturales y no a dichos bienes cuando forman parte del activo de una sociedad.

2.6. Impuestos correctivos

Impuestos verdes y diferencias entre el impuesto al diésel y la gasolina

La reforma tributaria de 2014 introdujo dos impuestos a las emisiones contaminantes, uno aplicable a las emisiones de vehículos motorizados y otro aplicable a las de establecimientos de fuentes fijas, denominado impuesto verde. Además de esto, la ley tributaria chilena tiene un tratamiento tributario diferente para el diésel y la gasolina. A continuación se hace referencia al impuesto aplicable a establecimientos de fuente fija y vehículos motorizados, y a las diferencias de tributación respecto del diésel y la gasolina, teniendo en cuenta que dichas diferencias han sido objeto de mayores críticas en el debate público y tienen mayor potencial de recaudación dados sus niveles de ineficiencia.

Impuesto verde a las fuentes fijas contaminantes. La Ley núm. 20780 contiene un impuesto aplicable a las emisiones de óxido de nitrógeno, dióxido de azufre, material particulado y dióxido de carbono generadas por establecimientos cuyas fuentes fijas, conformadas por calderas o turbinas, individualmente o en conjunto, sumen una potencia mayor o igual a 50 megavatios térmicos. Las tasas aplicables a estas emisiones son las siguientes: las emisiones de dióxido de carbono se gravan con una tasa de 5 dólares por tonelada emitida, mientras que el óxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el material particulado se gravan en función del daño ambiental que causan, en proporción a la población expuesta a dichos contaminantes. Según datos del SII, este impuesto ha tenido una recaudación promedio de 121.014 millones de pesos chilenos en los años 2018 y 2019 (0,06% del PIB). La mayor crítica que se ha hecho a este impuesto es la tasa aplicable a las emisiones de dióxido de carbono, que grava con 5 dólares a cada tonelada emitida (OCDE, 2022a). Según un informe de la División de Evaluación Social de Inversiones, el costo social asociado a estas emisiones corresponde a 32,5 dólares por tonelada emitida, con un rango de sensibilidad de entre 20,2 y 43,3 dólares por tonelada de dióxido de carbono emitida (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). No obstante lo anterior, es necesario adoptar mecanismos de mitigación y gradualidad en la implementación de este impuesto.

Impuesto a las emisiones de vehículos livianos y medianos nuevos. La Ley núm. 21780 también estableció un nuevo impuesto a las emisiones de vehículos livianos y medianos nuevos. El impuesto está determinado en función de parámetros que incluyen el rendimiento del vehículo (lo inverso del rendimiento vehicular, expresado en kilómetros por litro) y las emisiones de óxido de nitrógeno (establecidas en gramos por kilómetro), parámetros que son medidos por el Centro de Control y Certificación Vehicular del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (Mena, 2021). Según datos del SII, este impuesto ha tenido una recaudación promedio de 52.724 millones de pesos chilenos entre los años 2015 y 2019 (0,026% del PIB). La crítica principal que recibe este impuesto refiere a las exenciones que se establecen para ciertos vehículos diésel, pues se estima que el 73% de los vehículos diésel nuevos vendidos en 2019 fueron comprendidos por la exención (Mena, 2021). De acuerdo con Mena (2021), los vehículos diésel exentos del impuesto verde representaron un 18% de las ventas del año 2019, y generaron un 69% de la contaminación.

Impuesto específico a los combustibles. En la actualidad los contribuyentes se encuentran afectos al IVA y, adicionalmente, al impuesto específico a los combustibles, aplicable a la importación o venta de gasolina, petróleo, diésel y gas natural comprimido de consumo vehicular (Ley núm. 18502). Según datos del SII, este impuesto ha representado entre los años 2013 y 2020, en promedio, un 5,3% del total de los ingresos tributarios

(García, 2021). Este impuesto se paga con relación a un componente base y otro variable, contenidos en el mecanismo de estabilización de precios de los combustibles (MEPCO). Aquí se hace referencia al componente base, considerando que el MEPCO ha funcionado como mitigador del precio para el consumo de los contribuyentes finales. Por su parte, se analiza específicamente la situación de la gasolina y del petróleo diésel, considerando que conforman más del 99% del total de la recaudación por impuestos específicos (García, 2021). El impuesto específico a los combustibles genera distorsiones al aplicarse un tratamiento distinto al diésel y la gasolina. La primera distorsión que existe en este impuesto se relaciona con el componente base, dado que en el caso de la gasolina este equivale a 6,0 unidades tributarias mensuales por metro cúbico, y en el petróleo diésel es de 1,5 unidades tributarias mensuales por metro cúbico. Por otra parte, la ley habilita a los contribuyentes del IVA y a empresas constructoras que usen petróleo diésel a recuperar crédito fiscal por el IVA o a acceder a una devolución del impuesto específico pagado, en la medida en que utilicen el petróleo con un fin distinto al de combustible para vehículos motorizados que transitan por las calles. Por último, las empresas de transporte de carga pueden descontar de su crédito fiscal por el IVA un 25% del impuesto específico pagado por las compras de petróleo diésel.

El impacto en la recaudación de los mencionados gastos tributarios se resume en el cuadro 7.

Cuadro 7. Recaudación del impuesto específico al diésel en Chile (en millones de pesos chilenos y en porcentajes del PIB), año 2019

	Recaudación del impuesto específico al diésel	
	En millones de pesos chilenos	En porcentajes del PIB
Recaudación bruta	\$809.124	0,40%
Devolución a la industria	-\$379.432	-0,19%
Devolución al transporte de carga	-\$65.971	-0,03%
Recaudación neta	\$363.721	0,18%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

Impuestos saludables

Impuesto a las bebidas analcohólicas azucaradas, sin azúcar y alcohólicas. La ley chilena contempla impuestos indirectos a la venta de bebidas analcohólicas azucaradas, sin azúcar y alcohólicas, discriminando a favor de las analcohólicas sin azúcar. La tasa del impuesto se aplica a la misma base imponible del IVA, y la tasa depende del componente que se venda.

Así, a las bebidas analcohólicas naturales o artificiales, y en general a cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para preparar bebidas similares, y a las aguas minerales o termales a las cuales se les haya adicionado colorante, sabor o edulcorantes, se les aplica una tasa del 10%. En el caso de que la composición nutricional de estas bebidas contenga un elevado contenido de azúcar (más de 15 gramos por cada 240 mililitros o porción equivalente), la tasa será del 18%. Según datos del SII, el conjunto de los impuestos a las bebidas analcohólicas recaudó 0,072% del PIB en el año 2019. En lo que respecta a las bebidas alcohólicas, la ley distingue entre una tasa del 31,5%, aplicable a licores, piscos, whiskies, aguardientes y destilados, incluidos los vinos licorosos o aromatizados similares al vermú (según datos del SII, este impuesto recaudó un 0,032% del PIB en 2019), y una tasa del 20,5% aplicable a vinos destinados al consumo, que comprenden los vinos gasificados, los vinos espumosos o champañas, los generosos o asoleados, las chichas y sidras destinadas al

consumo, cualquiera sea su envase, y las cervezas y otras bebidas alcohólicas, cualquiera sea su tipo, calidad o denominación (según datos del SII, la recaudación de este impuesto fue equivalente al 0,040% del PIB del año 2019 en el caso de los vinos, y fue del 0,063% del PIB en el caso de las cervezas).

Impuesto al tabaco. En Chile el tabaco también tiene tasas distintas dependiendo de su tipo. Así, el impuesto a los cigarrillos contempla un impuesto específico equivalente a 0,0010304240 unidades tributarias mensuales por cigarrillo y un impuesto ad valorem equivalente al 30% sobre el precio de venta, incluidos impuestos, por paquete. La venta de cigarrillos puros se grava con un impuesto del 52,6% sobre su precio de venta, incluidos impuestos. Por último, a la venta de tabaco elaborado se le aplica una tasa del 59,7% sobre el precio de venta, incluidos impuestos. Según información del SII, este impuesto recaudó un 0,485% del PIB en el año 2019.

3. Economía política de las reformas tributarias en Chile: aspectos generales

Antes de detallar propuestas para el aumento de la recaudación, mejorar la progresividad y eficiencia del sistema tributario, se realiza un análisis de la economía política general de las reformas tributarias en el contexto chileno. Para eso se examinan los antecedentes de las reformas tributarias progresivas en el país, se hace un análisis de las preferencias de la sociedad chilena con relación a los impuestos y se plantean los desafíos generales que enfrenta el Gobierno del presidente Boric para llevar adelante una agenda de reformas, teniendo en cuenta el rechazo efectuado por la Cámara de Diputados y Diputadas a la idea de legislar la reforma tributaria presentada durante su Administración.

3.1. Antecedentes de reformas tributarias progresivas

Chile es un país con un régimen presidencial, bicameral y multipartidista, en el cual el presidente es quien establece la agenda respecto de la legislación tributaria. El presidente es el único que puede promover la incorporación, eliminación o exención de cualquier tipo de impuesto, así como proponer la determinación de la base de los impuestos, entre otras atribuciones.

Para el trámite y la aprobación de la ley tributaria, la Constitución de Chile establece tres actores institucionales formales con poder de veto: el presidente, la Cámara de Diputados y el Senado. La discusión de la legislación tributaria comienza en la Cámara de Diputados, donde la Comisión de Hacienda se encarga de evaluar y discutir los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, negociar cambios con el presidente de la República y votar si recomienda al pleno de dicha Cámara votar favorablemente o no.

Se necesita una mayoría simple para aprobar una propuesta de impuestos, y existen dos momentos de votación: uno de tipo general, en que se aprueba la idea de legislar, y otro de tipo particular, en que se aprueban o rechazan los artículos de ley específicos. En el caso de que un proyecto de ley se rechace en general en la Cámara de Diputados, el presidente necesita que el Senado apruebe la idea de legislar por dos tercios; de lo contrario, las ideas matrices de dicho proyecto no se pueden presentar nuevamente durante un año. Cuando la idea de legislar y el proyecto en particular son aprobados en la Cámara de Diputados, el proyecto pasa al Senado, donde se realiza el mismo proceso.

En el período 1990-2010 Chile fue gobernado por la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de partidos políticos de centroizquierda que, dada la composición del sistema electoral y la existencia de senadores designados, nunca contó con una mayoría de votos en el Senado (salvo por un breve período

durante el Gobierno de la presidenta Bachelet en 2006-2007). Por otro lado, el país crecía a ritmos acelerados, y los superávits fiscales eran recurrentes. En consecuencia, en algunos momentos las reformas tributarias estuvieron fuera de la agenda.

Además de las reglas formales que impedían a la Concertación tener una mayoría, Fairfield (2015a, 2015b y 2019) explica que las relaciones entre los grupos empresariales y los partidos políticos de la coalición de derecha en Chile fueron determinantes para frenar reformas tributarias progresivas. Como se resume en el trabajo de Guerrero (2021), Fairfield (2015a) describe los vínculos entre las élites en el período de la Concertación, haciendo énfasis en el Gobierno del presidente Lagos (2000-2006), quien buscó llevar adelante algunas reformas progresivas pero que tuvieron que ser negociadas en diversas ocasiones. El establecimiento del impuesto a la minería, que inicialmente fue presentado como un royalty a las ventas y terminó siendo un impuesto específico basado en las utilidades, es un buen ejemplo (Napoli y Navia, 2012).

El Gobierno de la Nueva Mayoría liderado por la presidenta Bachelet (2014-2018) fue el primer gobierno de centroizquierda que tuvo la oportunidad de promover cambios estructurales del sistema tributario, considerando que contaba con mayoría en ambas cámaras. Así, la presidenta Bachelet presentó un proyecto de ley en abril de 2014 que promovía cambios, especialmente respecto de la tributación de las utilidades empresariales (como se explicó anteriormente).

Sin embargo, el ministro de Hacienda de la época negoció el “corazón” de esa propuesta, estableciendo un régimen de integración parcial en conjunto con el de renta atribuida. Fairfield (2015b) considera que una de las razones principales para esto fue que el gobierno no tuvo la capacidad política de contrarrestar la amenaza creíble de las élites económicas, basada en la idea de que ese proyecto de reforma tributaria afectaría la inversión y el desarrollo (especialmente dentro de la misma coalición). No obstante esto, fueron diversos los cambios introducidos por la reforma de 2014 que apuntaron a aumentar la progresividad del sistema tributario, entre ellos, la implementación del régimen parcialmente integrado y diversas modificaciones de las medidas antielusión. De acuerdo con el Banco Mundial (2014), la reforma de 2014 habría permitido una disminución del coeficiente de Gini de 0,007 puntos. Ahora bien, debe tenerse en cuenta los comentarios señalados en el capítulo anterior en relación a otras medidas que afectaron la progresividad del sistema, en particular el ISFUT.

3.2. Preferencias tributarias de la sociedad chilena

Las reformas tributarias de la última década han sido tramitadas en un contexto caracterizado por mayores demandas sociales, bajo crecimiento económico, nueva evidencia sobre la alta concentración económica y un creciente debate público (Atria, 2022b). Diversas encuestas de opinión pública nacionales e internacionales, tales como la Encuesta Mundial de Valores (EMV), las encuestas del International Social Survey Programme (ISSP) y la Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), están reflejando en los últimos años una firme demanda de la sociedad chilena en pos de una mayor igualdad y de un rol más activo del Estado en la reducción de la desigualdad y en el ejercicio de la función redistributiva para la provisión de derechos sociales.

A modo de ejemplo, de acuerdo con Castillo et al. (2021), la encuesta del ISSP de 2016 señala que, en Chile, casi el 70% de las personas encuestadas responden “Sí, sin ninguna duda” ante la pregunta de si es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingresos entre ricos y pobres, lo que sitúa a Chile como uno de los países donde es mayor la demanda de redistribución, entre los países de ingreso medio y alto de la OCDE incluidos en esta muestra. Del mismo modo, en comparación con América Latina, y con base en información del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) sobre preferencias redistributivas

en varios países de la región en el período 2016-2017, se observa que, ante una interrogante similar³², un 65,63% de las personas encuestadas optan por los valores de acuerdo más altos (6 o 7), un resultado solo superado por el porcentaje de adhesión registrado en República Dominicana. Tales resultados muestran que la propuesta de una mayor redistribución no solo emerge como una de las que más apoyo recibe en Chile en comparación con otros países de la OCDE, sino también en comparación con América Latina (Maldonado y Canales, 2022).

Junto con una sólida demanda redistributiva, la ciudadanía chilena considera que el sistema tributario está funcionando inadecuadamente para apoyar el logro de esa meta y para recaudar recursos fiscales de manera equitativa. Basándose en la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria en Chile del año 2021, Atria (2022a) explica que esto se sostiene en primer lugar en la percepción de que la carga tributaria está distribuida de manera asimétrica en el régimen actual. Concretamente, un 63,1% de las personas encuestadas se manifestaron muy en desacuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: “Nuestro sistema tributario distribuye de forma justa la carga de impuestos”. En segundo lugar, los resultados de la mencionada encuesta muestran que para la gran mayoría de las personas encuestadas el diseño impositivo es injusto, en la medida en que genera beneficios para los grupos de mayores ingresos y conlleva perjuicios para los contribuyentes comunes y corrientes³³. En tercer lugar, un porcentaje también muy significativo de las personas encuestadas plantean que existen muchos vacíos legales en favor de los grupos de mayores ingresos, lo cual incidiría negativamente en la disposición del resto de la ciudadanía a pagar impuestos³⁴.

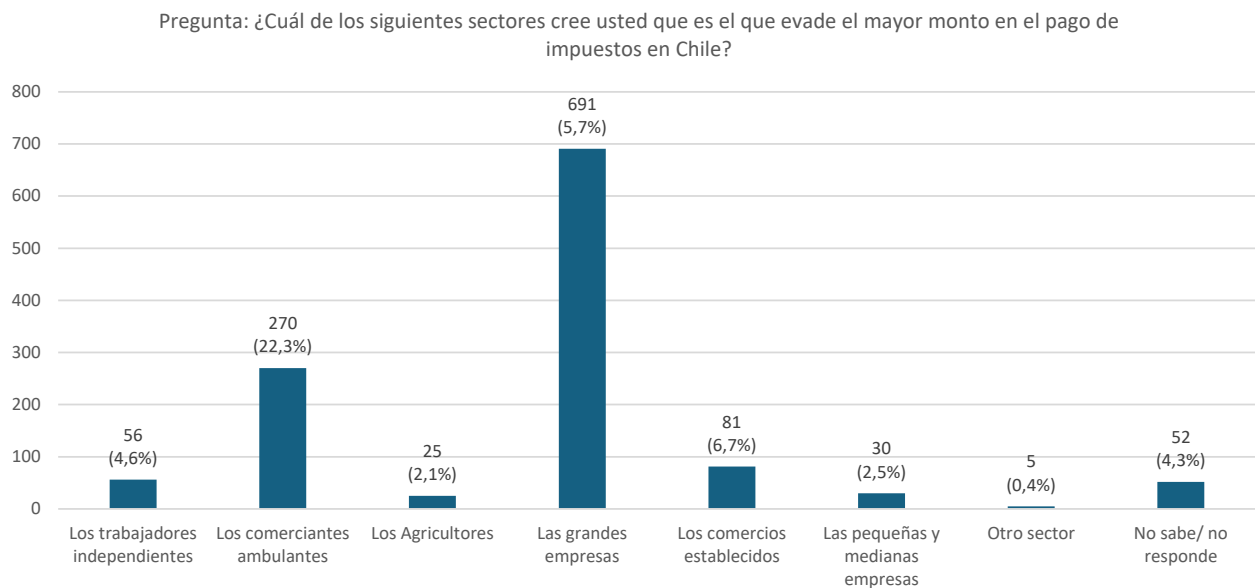
Por último, las percepciones negativas sobre el trato dispar y los vacíos del sistema tributario se relacionan con las evaluaciones ciudadanas respecto de los incumplimientos tributarios. Como se exhibe en los gráficos 7 y 8, las percepciones ciudadanas asocian fuertemente la evasión con las grandes empresas, tanto en lo que respecta a la magnitud de los recursos involucrados como en lo que refiere a las frecuencias de incumplimiento. De acuerdo con datos del gráfico 7, un 57,1% de las personas encuestadas consideran que las grandes empresas representan el sector que evade un mayor monto en el pago de impuestos, seguidas por los comerciantes ambulantes, con el 22,3%. Esta jerarquización se mantiene en el momento de evaluar la frecuencia de la evasión: el sector al que más se le atribuye esta acción también es el de las grandes empresas (52,4%), y en este caso crece ligeramente la percepción respecto de la evasión de los comerciantes ambulantes (24,6%), que aun así alcanza un porcentaje inferior a la mitad del porcentaje correspondiente al primer grupo.

32 En este caso, la interrogante era: “El Estado [país] debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase”. Los valores posibles fluctuaban entre 1 y 7, donde 1 representa “muy en desacuerdo” y 7 representa “muy de acuerdo”.

33 Específicamente, un 83,5% expresó estar muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación “El sistema tributario actual beneficia a los más ricos y es injusto con los trabajadores comunes y corrientes”.

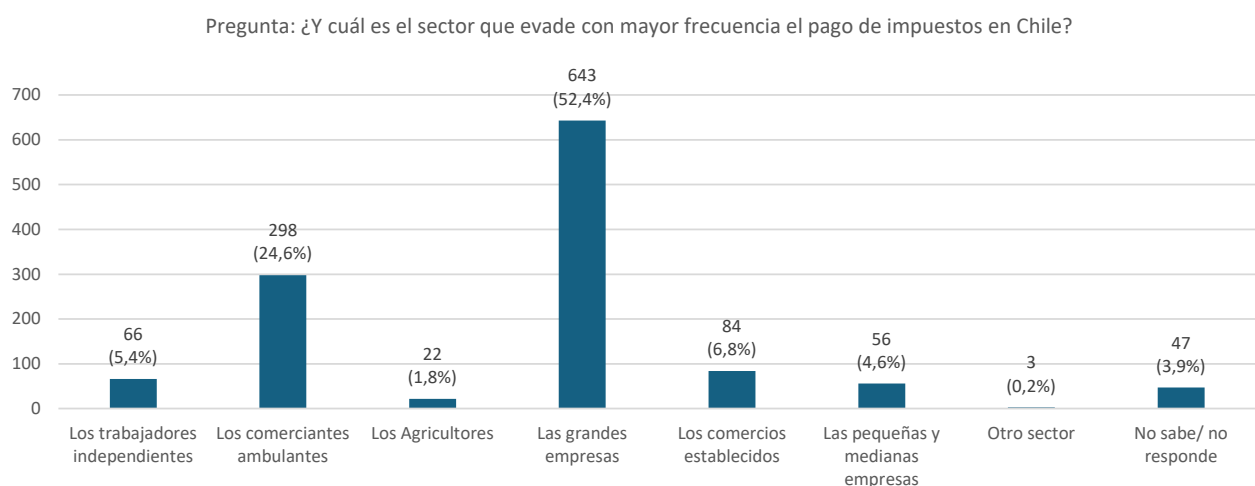
34 Específicamente, un 78,2% de los participantes declararon estar muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación “Hay tantos vacíos en favor de los ricos que no se debería esperar que el ciudadano promedio cumpla con todas sus obligaciones tributarias”.

Gráfico 7. Percepciones ciudadanas respecto de la evasión según sector económico en Chile (en número de respuestas y en porcentajes), año 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria en Chile, 2021.

Gráfico 8. Percepciones ciudadanas respecto de la frecuencia de la evasión según sector económico en Chile (en número de respuestas y en porcentajes), año 2021

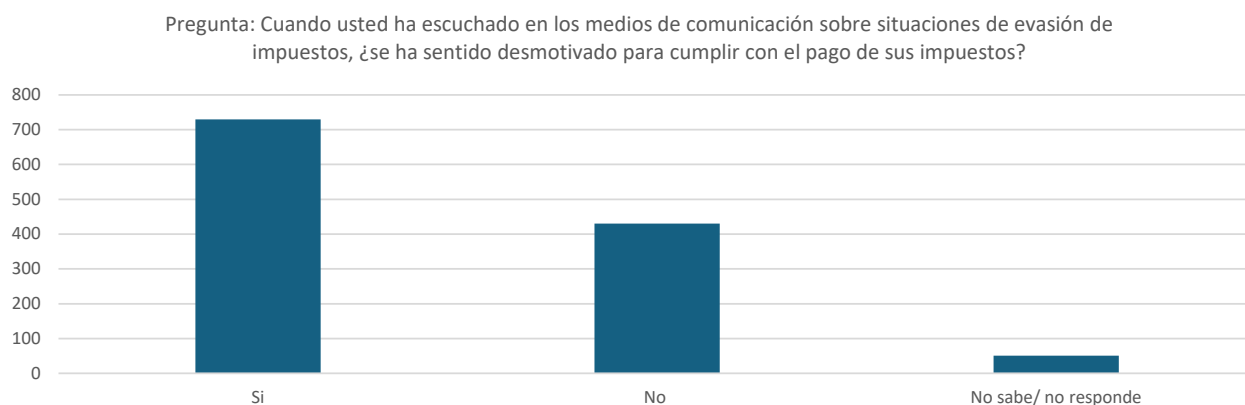


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria en Chile, 2021.



Finalmente, las percepciones anteriores también señalan el potencial efecto que podría tener la visibilización de los problemas de evasión que afectan el comportamiento tributario de los contribuyentes chilenos. En consonancia con lo que la literatura ha señalado, las percepciones de trato injusto en el pago de impuestos pueden aumentar la falta de disposición a asumir las propias responsabilidades tributarias (ver, por ejemplo, Braithwaite, 2016). Como se muestra en el gráfico 9, las personas encuestadas resienten los casos de evasión que observan en Chile: es así como el 60,2% declara que dichas acciones producen desmotivación para cumplir con el pago de impuestos, lo cual traza nuevos desafíos para la administración tributaria hacia el futuro.

Gráfico 9. Percepciones ciudadanas respecto de la evasión de impuestos en Chile (en número de respuestas y en porcentajes), año 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria en Chile, 2021.

3.3. Desafíos del Gobierno del presidente Boric

En 2018 el presidente de la coalición de centro-derecha, Sebastián Piñera, propuso una nueva reforma tributaria con el objetivo de revertir varias de las medidas progresivas adoptadas mediante la reforma de la presidenta Michelle Bachelet (se quería volver a un sistema integrado de tributación, por ejemplo). Sin embargo, con posterioridad a las protestas masivas de octubre de 2019, el proyecto original no prosperó y el presidente Piñera tuvo que buscar nuevas fuentes de financiamiento que incluyeron diversas medidas progresivas (por ejemplo, una sobretasa del impuesto territorial a los bienes raíces). Por su parte, el Gobierno del presidente Piñera eliminó diversos gastos tributarios para financiar parte de los gastos adicionales que conlleva la creación de la Pensión Garantizada Universal.

La pandemia del COVID-19 abrió de nuevo el debate fiscal. Si bien Chile contaba con reservas de ahorro, algunas medidas tomadas por el Gobierno y el Congreso en 2020 y 2021 implicaron que el país experimentara un deterioro de sus finanzas públicas (retiros de fondos de pensiones e ingresos familiares de emergencia, entre otras). También el Congreso continuó la discusión de un proyecto de Ley que establecía un Royalty para la gran minería del Cobre, que había estado suspendida por algunos años. En paralelo, y como respuesta institucional al estallido social de 2019, se empezó a discutir una nueva Constitución para el país que sería votada en septiembre de 2022.

En ese escenario, en diciembre de 2021 Chile eligió un nuevo presidente, Gabriel Boric, quien, con una agenda ambiciosa, busca establecer un Estado de bienestar en Chile. El presidente Boric, que inició su mandato en marzo de 2022, asumió habiendo propuesto una agenda que contemplaba aumentar los impuestos un 4,3% del PIB, y enfocar las fuentes de recaudación en los sectores de mayores ingresos.



Con eso en mente, en julio de 2022 el Gobierno presentó un proyecto de ley de reforma tributaria. En paralelo, y como gran triunfo legislativo, el Gobierno del Presidente Boric continuó la tramitación del proyecto de ley que buscaba establecer un nuevo Royalty a la gran minería del cobre, el cual logró apoyos transversales en el Congreso y se convirtió en la Ley núm. 21591.

El presidente Boric no tiene mayoría en el Senado, y una mayoría de la Cámara de Diputados rechazó la idea de legislar el proyecto de ley de reforma tributaria en marzo de 2023. Todo esto tuvo lugar en el contexto posterior al rechazo de la propuesta de nueva Constitución en septiembre de 2022 cuando la ciudadanía desaprobó la propuesta de nueva Constitución con un aplastante 68% – en instancias que el presidente Boric había manifestado estar a favor de la propuesta. El rechazo de la propuesta constitucional fue un duro golpe político para el Gobierno, que tuvo que ceder en diversas materias de su propuesta tributaria original, y aun así no obtuvo la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados.

Si el Gobierno quisiera continuar la tramitación de dicho proyecto rechazado en la Cámara de Diputados y Diputadas, necesitaría contar con el voto favorable de dos tercios del Senado. En consecuencia, el Gobierno comenzó un nuevo camino para construir un pacto fiscal, incorporando conversaciones con el mundo político, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades, entre otros actores.

Teniendo en cuenta lo descrito, se considera que no será fácil la adopción de una reforma tributaria que contemple las medidas propuestas en este informe, u otras que se orienten a generar un sistema tributario progresivo y que no afecte la eficiencia económica. La economía política de los actores formales, el sector empresarial y las condiciones económicas serán elementos determinantes para definir la aprobación de una reforma. Por lo mismo, se considera que las medidas que se definan deben adoptarse de manera gradual, a fin de dar tiempo a los actores para adaptarse a las nuevas condiciones.

4. Medidas para aumentar la recaudación, mejorar la eficiencia y la progresividad, y combatir externalidades con el sistema tributario

En esta sección se discuten medidas que podrían aumentar la recaudación tributaria de Chile y mejorar también los niveles de eficiencia y progresividad del sistema tributario. No se analizan los efectos en términos de progresividad de las modificaciones propuestas respecto de los impuestos verdes. Tampoco se abordan cambios a la tributación de la minería del cobre teniendo en cuenta que la Ley de Royalty minero fue recién aprobada. Además se abordan aspectos relativos a la economía política de cada medida.

4.1. Eliminación de ciertos gastos tributarios

Si bien la Ley núm. 21420 de 2022 avanzó en cuanto a la eliminación de diversos gastos tributarios, aún existe espacio para eliminar algunos de ellos.

Impuesto al valor agregado (IVA)

Como se discutió en la primera sección, desde el punto de vista de la equidad horizontal y la eficiencia, se sugiere revisar el régimen de sociedades de profesionales para que quienes prestan servicios como abogados o arquitectos, entre otras profesiones, graven con IVA sus actividades, y no exista un incentivo para

organizarse bajo esta forma jurídica por el simple hecho de que los servicios prestados a través de ella no están sujetos al IVA.

Dicha revisión también debería tomar en cuenta que estos servicios pueden ser diferentes, y por tanto podría existir racionalidad económica para aplicar una tasa distinta al 19% aplicable a los bienes (como en el caso del impuesto de timbres y estampillas que busca sustituir el IVA en las operaciones de crédito de dinero). Aunque esto podría contribuir con la economía política, existe el riesgo de abrir la puerta al establecimiento de tasas diferenciadas y a la demanda de reducciones de las tasas que se aplican a ciertos bienes, cuando pueden ser más eficientes otras medidas, como la devolución del IVA (por ejemplo, los bienes de primera necesidad).

Recaudación: La eliminación de la exención en favor de las sociedades de profesionales podría recaudar un 0,096% del PIB. Este número toma en cuenta los cálculos del estudio de Jorratt (2021b) y asume que la totalidad de las sociedades que prestan servicios profesionales se adaptarán para quedar fuera del hecho gravado con el IVA.

Economía política: la modificación propuesta es compleja debido a que los gremios relacionados con estos profesionales presionarían para que la medida no se aplique.

Impuesto a la renta: eliminación del régimen de renta presunta

Como se discutió anteriormente, existe un acuerdo transversal entre especialistas respecto de que este régimen debe ser eliminado, considerando que es un espacio para la elusión de impuestos que atenta contra la equidad vertical y horizontal del sistema del impuesto a la renta, y que el régimen para pymes permite a los contribuyentes continuar con el desarrollo de sus actividades.

Recaudación: un 0,07% del PIB.

Economía política: la eliminación de este régimen lleva años siendo postergada. Por lo mismo, es posible contar con una base de apoyo, siempre que exista gradualidad para la adaptación de las empresas que están incluidas en este régimen.

Impuesto a la renta: eliminación del crédito por compra de activos fijos y revisión del beneficio por mantener utilidades reinvertidas en la empresa

Como se discutió anteriormente, los mecanismos de depreciación acelerada que contempla la ley tributaria son un incentivo para la inversión, especialmente en activos fijos. El crédito adicional por compra de activos fijos es un beneficio para sectores específicos de la economía, en el que no existe claridad si cumple una función de incentivar la inversión.

Recaudación: un 0,036% del PIB.

Adicionalmente a esta medida, y como se discutió en la sección 2, consideramos necesario revisar el mantenimiento o modificación del incentivo correspondiente a la posibilidad de deducir como gasto las utilidades reinvertidas en empresas con ventas inferiores a 100.000 UF. Consideramos que es un desincentivo para que las pyme crezcan; dicho crecimiento podría tener consecuencias positivas para el crecimiento de la economía y el incremento de la recaudación.

Recaudación: un 0,061% del PIB.

Economía política: Se considera que la modificación propuesta en el punto 4.6 de esta sección podría dar viabilidad a la eliminación de estos gastos tributarios.

Equiparación de tasas del impuesto a las ganancias de capital de acciones con presencia bursátil y dividendos

Hoy existe una distorsión respecto al régimen tributario aplicable a las ganancias de capital, por lo que podría revisarse su homologación.

4.2. Utilidades acumuladas – sin estimación de recaudación

Teniendo en cuenta la discusión sobre utilidades acumuladas de los últimos años, podría evaluarse la alternativa de restringir el uso de créditos bajo ciertas circunstancias, siguiendo la experiencia australiana e irlandesa. En el primer caso se podrían definir créditos como “calificados” o “no calificados”, no reconociendo el IDPC en el último caso cuando existan situaciones que el legislador considere no deseables (por ejemplo, que haya traspasos de deuda o capital desde sociedades de inversión residentes en Chile a filiales en el extranjero que exploten rentas pasivas). Alternativamente, se podría aplicar una tasa equivalente a un dividendo a aquellos flujos de caja efectuados con cargo a aumentos de capital o al financiamiento a empresas en el extranjero que exploten rentas pasivas.

4.3. Impuestos al patrimonio

Impuesto al patrimonio neto (rango de recaudación del 0,39% al 0,8% del PIB)

La discusión sobre la aplicación de impuestos a los contribuyentes de mayores ingresos y patrimonio ha sido justificada por diversos economistas en los últimos años. Saez y Zucman (2019) justifican la aplicación de estos impuestos en el hecho de que los sistemas tributarios no son capaces de reflejar la real capacidad de pago del grupo de mayores ingresos. Por otro lado, como muestran los datos presentados por De Rosa, Morgan y Flores (2022) discutidos previamente, los contribuyentes de menores ingresos pagan una tasa efectiva de impuestos similar a la que paga el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos.

Un documento de la OCDE (2018) evalúa la aplicación de impuestos netos al patrimonio como una “segunda mejor opción” en aquellos casos en que el impuesto a las personas físicas, a las ganancias de capital y a las herencias y donaciones no logre sus objetivos (como ocurre en el caso chileno). Por su parte, Advani, Chamberlain y Summers (2020), de la Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio del Reino Unido, luego de realizar una evaluación de la posibilidad de establecer un impuesto al patrimonio en ese país, concluyeron que es posible y que se podría aplicar a un grupo acotado de contribuyentes. Sin embargo, también alertaron sobre los posibles efectos que un impuesto como este podría tener en términos de decisiones de ahorro e inversión. Advani, Hughson y Tarrant (2021) evalúan las elasticidades para este impuesto en distintos países. Por último, el mencionado informe de la Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio presenta una serie de recomendaciones para la implementación de este impuesto: desde la necesidad de contar con una base amplia, sin exenciones, hasta la valorización de activos y la consideración de una regulación especial de los trust (incluyendo fideicomisos) (Advani, Chamberlain y Summers, 2020).

En esa línea, para el caso de Chile, Jorratt (2021a) y Flores y Gutierrez (2021) realizan estimaciones de la recaudación. Sobre la base de otros estudios y mediante la aplicación de una metodología alternativa con datos de Credit Suisse, Jorratt (2021a) estimó una recaudación teórica que varía entre el 0,58% y el 0,60% del PIB, dependiendo del universo de personas a las cuales se aplique (tramo exento de 1 millón de dólares con una tasa del 1,0%, en el primer caso; tramo exento de 5 millones de dólares y tasa del 1,5% en el segundo caso). Ahora bien, tomando como referencia el caso colombiano y ajustando por brechas de recaudación en ese país, la recaudación mínima estimada por Jorratt (2021a) oscila entre un 0,18% y un 0,17% del PIB.



Por su parte, Flores y Gutierrez (2021), tomando como base las cuentas nacionales financieras, avalúos fiscales del impuesto territorial, el índice de precios de viviendas del Banco Central, permisos de edificación reportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y otros estiman una recaudación potencial de entre un 0,8% y un 1,5% del PIB, con una evasión del 50% para el caso de Colombia, según describen Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2021). Para realizar esta estimación los autores asumen un esquema de tributación progresivo de tres tramos, con una tasa del 1% para patrimonios superiores a 2 millones de dólares en 2019, una tasa del 2% para patrimonios mayores que 4 millones de dólares y una tasa del 3% para patrimonios superiores a 40,1 millones de dólares.

Recaudación: teniendo en cuenta lo anterior, se considera que un impuesto de estas características podría recaudar entre un 0,39% (el promedio entre el 0,60% y el 0,18% mostrado por Jorratt (2021a)) y un 0,8% del PIB del año 2019, asumiendo los supuestos de Flores y Gutierrez (2021). Lo anterior sería aplicable en la medida en que se tengan en cuenta las recomendaciones señaladas en términos del diseño y la implementación del impuesto.

Por otro lado, en caso de implementarse un impuesto de este tipo, podría considerarse la eliminación del impuesto a ciertos bienes de lujo localizados en Chile —establecido por la Ley núm. 21420 de 2022— y también podría considerarse que la sobretasa del impuesto territorial funcionara como un crédito para este impuesto.

Economía política: establecer un impuesto de este tipo puede resultar complejo, teniendo en cuenta que, existen argumentos de quienes se verían afectados que podrían convencer al poder político, tales como la necesidad de estimar el efecto de este impuesto en las inversiones. Sin embargo, podría ser factible la aplicación de un impuesto de este tipo vinculándolo a gastos de preferencia del grupo de referencia, como describe FloresMacías (2014) para el caso de Colombia (inversión de lo recaudado en seguridad).

Impuesto a las herencias y donaciones

No existen estudios que cuantifiquen las mejoras que requiere el impuesto a las herencias y donaciones, ni que estimen su alcance recaudatorio. Sin embargo, se reconoce la necesidad de considerar las recomendaciones presentadas en informe de la OCDE (2021a) sobre este tema, particularmente en lo que respecta a la regulación de los trust (y fideicomisos) y la incorporación de la figura de beneficiarios finales.

Impuesto a los bienes de lujo ubicados en el territorio nacional

Para mejorar la equidad horizontal del impuesto y aumentar la recaudación y progresividad del sistema en su conjunto – y en caso que no se implemente un impuesto al patrimonio neto – se recomienda incorporar en la determinación de la base imponible, el valor de los bienes ubicados en el extranjero. También se recomienda gravar estos bienes cuando formen parte del activo de una sociedad de inversiones.

4.4. Combate a la evasión y la elusión

Con el objetivo de reducir la brecha de evasión y elusión, se sugiere imitar la experiencia de Polonia entre los años 2014 y 2018. En ese país se otorgaron mayores atribuciones legislativas a la autoridad tributaria – dotándola de una norma general antielusión; implementaron el reporte automático de información desde instituciones financieras (una medida que se aplica en Chile desde septiembre de 2022); aumentaron la dotación de la autoridad tributaria y reasignaciones; e implementaron nuevas formas de colaboración con el sector privado. A continuación se discuten propuestas sobre aumento de dotación en el SII y modificaciones a la norma general antielusión.

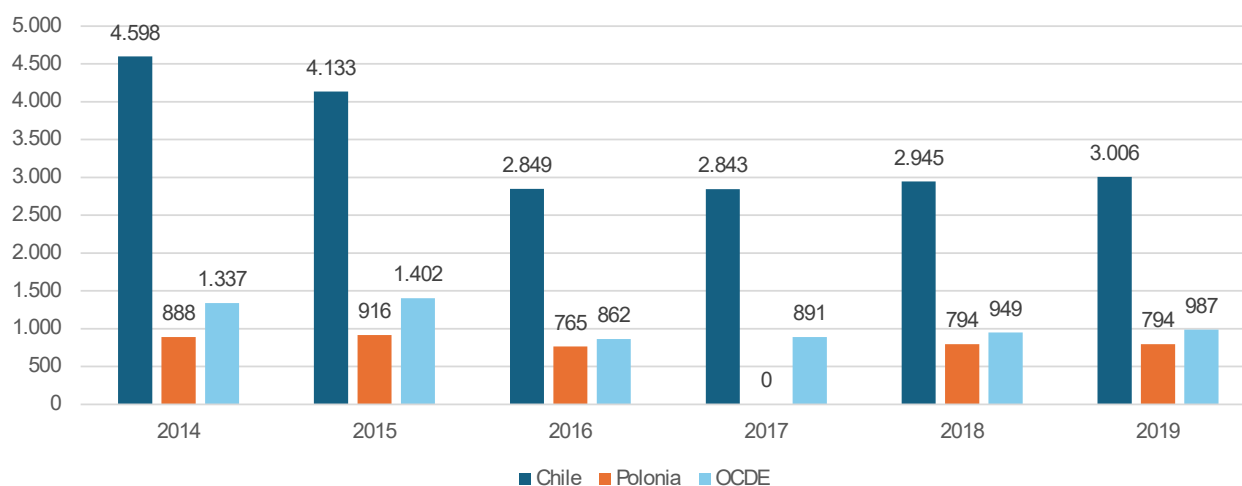


Modernización y aumento de la dotación de la autoridad tributaria

Para analizar la evolución de los cambios implementados en la autoridad tributaria de Polonia y en los países de la OCDE, se consideraron datos provenientes de la serie de informes titulada *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* [Administración tributaria: información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes], elaborados por la OCDE en los años 2017, 2019 y 2022 (OCDE, 2017, 2019 y 2022c). Para establecer la comparación con Polonia y el promedio de los países de la OCDE, el análisis se centró en el indicador de contribuyentes por trabajador³⁵.

En el año 2014 Polonia contaba con una fuerza laboral de 40.732 trabajadores dedicados a funciones relacionadas con operaciones impositivas. Dado el nivel de trabajo, cada trabajador debía atender, aproximadamente, a 888 contribuyentes, como muestra el gráfico 10. En Polonia la fuerza laboral de la administración tributaria se incrementó en 2019 un 14% aproximadamente, lo que redujo la cantidad de contribuyentes a ser atendidos por cada trabajador a 792. En el caso de Chile la reforma tributaria de 2014 permitió reducir el ratio de contribuyentes por trabajador de 4.598 en 2014 a 3.006 en 2019, muy lejos del caso de Polonia y del promedio de los países de la OCDE, cuya ratio contribuyente/trabajador se mantuvo relativamente estable entre 2014 y 2019 (alrededor de 1.000 contribuyentes por cada trabajador)³⁶.

Gráfico 10. Contribuyentes por cada trabajador de la autoridad tributaria en Chile, Polonia y promedio de los países de la OCDE, periodo 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration_23077727.

35 La cantidad de contribuyentes fue calculada como la suma de contribuyentes registrados del impuesto personal, el impuesto corporativo, el IVA, exice taxes más la cantidad de empleadores que retienen impuestos de sus empleados. Sin embargo, la fuente de datos no establece si es que existe un doble conteo en el registro de los contribuyentes.

36 Otro factor importante a señalar para poder hacer el análisis anterior es que entre 2014 y 2019 la cantidad de contribuyentes creció un 10% y un 2% en Chile y Polonia, respectivamente, mientras que el promedio de contribuyentes en los países de la OCDE cayó un 8%. También es importante considerar que en Chile aproximadamente el 25% de los contribuyentes pagan el impuesto a la renta, dado el tramo exento del pago de este impuesto, mientras que en Polonia no existe tramo exento.

Ahora bien, al analizar las diversas funciones de la fuerza laboral de la administración tributaria de Polonia, Chile y el promedio de los países de la OCDE, se observa que los mayores cambios se generan en la categoría “otras funciones”, lo que incluye las tareas relacionadas con tecnologías de la información y la comunicación y con la automatización de procesos³⁷. Polonia pasó de contar con 1.772 trabajadores en 2014 a tener una fuerza de trabajo de 21.501 trabajadores destinados a este tipo de actividades en 2019, es decir, se produjo un aumento de más del 1.000%. En Chile la fuerza de trabajo en esta categoría creció un 353% entre 2014 y 2019, pasando de contar con un cuerpo de 418 trabajadores en 2014 a contar con una dotación de 1.895 trabajadores para este tipo de funciones en el año 2019.

Considerando lo expuesto, ajustar la estructura de la administración tributaria chilena podría constituir un paso inicial para mejorar la eficiencia tributaria del país y acercarse a los niveles de la OCDE. Si la administración chilena se propusiese alcanzar los niveles de la OCDE, necesitaría una fuerza de trabajo de 15.270 trabajadores, lo que supone aumentar la dotación un 205%, ceteris paribus. Asimismo, si se asume una relación lineal entre la cantidad de trabajo contratada y los costos totales por salario, y se considera que el costo del trabajo es constante en el tiempo y entre los distintos trabajadores, mantener una fuerza laboral de 15.270 trabajadores supondría un gasto anual de 610.113 millones de pesos chilenos por concepto de pago de sueldos, lo que supone un incremento de aproximadamente un 205% respecto de los 200.334 millones de pesos chilenos destinados a remuneraciones de los trabajadores de la administración tributaria chilena en 2019.³⁸

Es decir, si Chile emprendiera un camino similar al de Polonia, y en los mismos plazos, debería aumentar el presupuesto destinado a salarios de la administración tributaria en 102.445 millones de pesos (equivalente al 51% de lo destinado a remuneraciones en el 2019) cada año, aproximadamente. Adicionalmente, y tomando en consideración el análisis presentado en los párrafos previos, sería recomendable que las acciones se concentraran en potenciar el sector de automatización y de tecnologías de la información y la comunicación de la administración tributaria chilena.

Economía política: para implementar estas medidas habría que tener en cuenta la cultura organizacional del SII (Wormald y Cárdenas, 2014), así como realizar una planificación que reconozca la labor del funcionariado de carrera para promover ascensos a cargos más altos.

Norma general antielusión

La manera en que está construida la norma general antielusión ha permitido cambiar la manera de entender el derecho tributario en Chile, pasando desde una perspectiva formalista hacia una concepción basada en la intención del legislador (Freedman, 2007). La norma general antielusión está establecida en términos objetivos, no importando la intención del contribuyente. Así, la norma chilena no contiene conceptos controvertidos en la doctrina y que han sido problemáticos en la aplicación de estas normas – como el de impropiedad y economía de opción – considerando que pueden darle un carácter subjetivo a la interpretación de la norma y una primacía al principio de autonomía de la voluntad. Con esto, la norma chilena reconoce al contribuyente la razonable opción de conductas y alternativas contempladas en la legislación tributaria. Esto ha implicado que las planificaciones tributarias sean menos agresivas y que el SII tenga una herramienta que le permita interpretar la ley según su sentido, y ya no solo según la forma (Saffie, 2020).

Sin embargo, habiendo pasado un par de años desde el inicio de su vigencia, todavía no existen fallos de la norma general antielusión por parte de los tribunales tributarios y aduaneros, lo que hace suponer que su

37 El resto de las categorías analizadas incluyen registros, servicio a contribuyentes, devoluciones y procesamiento de pagos; auditorías, investigación y otras verificaciones, y recolección de deuda.

38 Estos cálculos no consideran otras inversiones que se deberían realizar y se basan en la información provista en Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration_23077727.



efecto disuasivo puede disminuir. Teniendo en cuenta la estructura procedimental de las normas generales antielusión en la mayoría de los países de la OCDE, se considera razonable modificar la norma general antielusión chilena para que tenga aplicación administrativa y no judicial. Este cambio lleva implícito el hecho de que la carga de la prueba de elusión debería recaer en el contribuyente.

Economía política: se debería acordar con diversos formuladores de políticas la necesidad de establecer una reforma de este tipo, particularmente para migrar hacia los mejores estándares internacionales.

4.5. Impuesto de Primera Categoría progresivo (-0,31% del PIB)

Como medida para mejorar la productividad y los incentivos de las pymes para que continúen su crecimiento, se propone un impuesto corporativo progresivo, junto con una disminución progresiva del crédito por el IDPC para aquellas empresas que superen el umbral de 75.000 UF de ventas (es decir, que dejen de ser pymes).

Como se discutió en la segunda sección de este trabajo, el sistema del impuesto a la renta de Chile presenta un desincentivo para el crecimiento de las pymes, si se toma en cuenta que pasar el umbral de 75.000 UF implica dejar el régimen pyme totalmente integrado (con una tasa del IDPC del 25% y crédito del 100% del IDPC para el dueño de la empresa), y pasar a un sistema parcialmente integrado (con una tasa del IDPC del 27%, y un 65% de crédito del IDPC para el dueño de la empresa cuando se retiran utilidades).

Se propone establecer una escala progresiva de las tasas del impuesto de Primera Categoría para las empresas, de tal forma de producir un aumento continuo de la tasa del IDPC hasta alcanzar el 27% una vez logrado el tamaño en ventas que las obliga a pasarse al sistema semiintegrado, evitando así saltos discretos que desincentiven el crecimiento.

Se propone también dar progresividad al porcentaje del impuesto de Primera Categoría acreditable contra los impuestos personales, pasando de forma continua desde el 100% para pymes al 65% para empresas grandes. Para ello los porcentajes acreditables pasarían a definirse como marginales en vez de efectivos. Es decir, la parte del impuesto de Primera Categoría proporcional a las primeras 75.000 UF de ventas sería un 100% acreditable, mientras que la parte proporcional a las ventas superiores a 75.000 UF se acreditaría en un 65%. Los cambios sugeridos se describen en el cuadro 8.

Cuadro 8. Propuesta: tasa de primera categoría y porcentaje acreditable contra el impuesto personal en Chile

Actual			Propuesta		
Ventas (UF)	Tasa efectiva	Porcentaje acreditable efectivo	Ventas (UF)	Tasa marginal	Porcentaje acreditable marginal
De 0 a 75.000	25%	100%	De 0 a 25.000	15%	100%
De 75.000 y más	27%	65%	De 25.000 a 75.000	20%	100%
			De 75.000 a 100.000	25%	65%
			De 100.000 y más	27%	65%

Fuente: Elaboración propia.



Como muestra el ejemplo presentado en el cuadro 9, un contribuyente que vende 76.000 UF anuales (como en el ejemplo planteado en la sección 2), que tiene una rentabilidad anual del 10% y que realiza retiros equivalentes a un 50% de las utilidades de la empresa tendría una tasa del IDPC equivalente al 18,4% versus el 27,0% que enfrenta actualmente; podría aprovechar un 99,5% del crédito del IDPC, y tendría que hacer frente a una tasa efectiva total (considerando el impuesto Global Complementario) del 20,32% versus el 29,29% que paga en la actualidad.

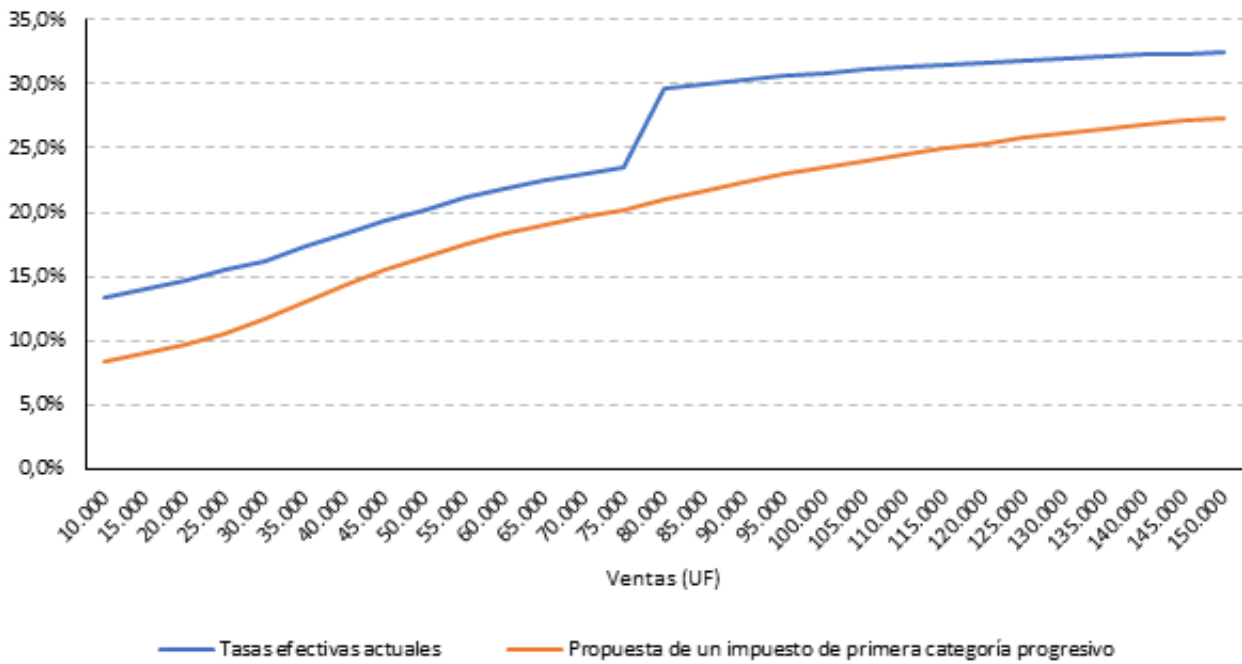
Cuadro 9. Ejemplo de tributación de una empresa que deja de ser una pyme en Chile

	Actual	Propuesta
Ventas (en UF)	76.000	76.000
Utilidad (en UF)	7.600	7.600
Tasa del impuesto de Primera Categoría	27,0%	18,4%
Impuesto de Primera Categoría (en UF)	2.052	1.400
Crédito del impuesto de Primera Categoría	65,0%	99,5%
Saldo crédito (en UF)	1.334	1.394
Porcentaje de retiros	50%	50%
Retiros (en UF) (30%)	3.800	3.800
Impuesto Global Complementario (en UF)	841	841
Crédito del impuesto de Primera Categoría	-667	-697
Impuesto Global Complementario neto (en UF)	174	144
Impuesto total	2.226	1.544
Tasa efectiva	29,29%	20,32%

Fuente: Elaboración propia.

Lo descrito anteriormente se ilustra de mejor manera comparando las tasas efectivas correspondientes a distintos niveles de ventas. Como en la sección 2, se asume una rentabilidad del 10% de las ventas del negocio y un porcentaje de retiros del 50% de las utilidades generadas por la empresa (tal como en el ejemplo presentado en el cuadro 9). Como se observa en el gráfico 12, la propuesta del IDPC progresivo no genera un corte drástico al pasar el umbral de 75.000 UF tal como existe hoy, lo que implica que las empresas y sus dueños irán aumentando su tributación en la medida en que vayan incrementándose sus ventas y utilidades.

Gráfico 11. Comparación entre las tasas efectivas actuales y la propuesta de un impuesto de Primera Categoría impuesto de Primera Categoría progresivo según ventas en Chile (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el supuesto de una rentabilidad del 10% de las ventas del negocio y de un porcentaje de retiros del 50% de las utilidades generadas por la empresa.

Esta medida tiene un costo estimado de 623.921 millones de pesos chilenos, lo que equivale a un 0,31% del PIB, según se puede ver en el cuadro 10.³⁹

39 El cálculo de la base imponible asume la ratio del impuesto y la tasa del IDPC, sin considerar rebajas. Para distribuirla por tramos se utilizaron los datos del SII para 18 tramos de empresas. Se asume que la base se distribuye en la misma proporción que las ventas, en cada subtramo.

Cuadro 10. Cálculo de una menor recaudación por la implementación de un impuesto de Primera Categoría progresivo en Chile

Tipo de empresa según tamaño	Base imponible (en millones de pesos)	Tasa efectiva de primera categoría			Porcentaje acreditable efectivo			Costo total (en millones de pesos)
		Actual	Con propuesta	Costo Primera Categoría (en millones de pesos)	Actual	Con propuesta	Costo Crédito (en millones de pesos)	
Micro (hasta 2.400 UF)	\$1.178.274	25,0%	15,0%	\$117.827	100,0%	100,0%	-\$39.276	\$78.552
Pequeña (hasta 25.000 UF)	\$3.908.975	25,0%	15,0%	\$390.898	100,0%	100,0%	-\$130.299	\$260.598
Mediana 1 (hasta 50.000 UF)	\$1.297.389	25,0%	16,4%	\$111.575	100,0%	100,0%	-\$37.192	\$74.384
Mediana 2 (hasta 75.000 UF)	\$843.121	25,0%	18,0%	\$59.018	100,0%	100,0%	-\$19.673	\$39.346
Mediana 3 (hasta 100.000 UF)	\$634.118	27,0%	19,2%	\$49.461	65,0%	95,0%	\$1.621	\$51.082
Grande	\$23.851.233	27,0%	26,6%	\$107.331	65,0%	66,7%	\$12.629	\$119.960
Total	\$31.713.110			\$836.111			-\$212.190	\$623.921
Total (% del PIB)				0,42%			-0,11%	0,31%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.

Economía política: esta es una medida que podría llegar a contar con apoyos transversales.

4.6. Impuestos verdes

Modificaciones del impuesto al diésel y la gasolina (1,43% del PIB)

Como se señaló anteriormente, el impuesto específico a los combustibles genera distorsiones al aplicar un tratamiento distinto al diésel y la gasolina, por lo que se propone nivelar las bases tributables correspondientes a la venta de ambos combustibles en 6,0 unidades tributarias mensuales por metro cúbico, y eliminar el mecanismo de devolución del impuesto específico pagado por las compras de petróleo diésel.

Cuadro 11. Impacto en la recaudación de la propuesta de modificaciones del impuesto al diésel y la gasolina

	En millones de pesos	En porcentajes del PIB
Eliminación del crédito especial para la industria	\$379.432	0,19%
Eliminación del crédito especial para el transporte de carga	\$65.971	0,03%
Aumento de la tasa del impuesto de 1,5 a 6 unidades tributarias mensuales por metro cúbico	\$2.427.371	1,21%
Total	\$2.872.774	1,43%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile.



Economía política: se requiere una gradualidad amplia e inversión en el sector industrial y de transporte para apoyar a aquellos contribuyentes que verían mermados sus ingresos y podrían salir del mercado a consecuencia de estos cambios.

Modificaciones del impuesto a los vehículos (0,08% del PIB)

Se estima que si se eliminaran las exenciones que actualmente contempla este impuesto, especialmente a los autos diésel, la recaudación podría ascender a 160.000 millones de pesos chilenos anuales (0,08% del PIB) (Mena, 2021).

Economía política: como describe Mena (2021), durante la tramitación de la Ley núm. 20780 mediante la cual se estableció este impuesto existió mucho lobby para incluir las exenciones. Se estima, por tanto, que su eliminación requerirá, al menos, ser implementada de manera gradual.

Modificaciones del impuesto a las fuentes fijas (0,35% del PIB)

Como se analizó en la segunda sección de este trabajo, Chile debería aumentar la tasa aplicable a las emisiones de dióxido de carbono. En ese sentido, como muestra Mena (2021) con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), pasar del impuesto actual a uno que contemple el valor social del carbono permitiría recaudar 990 millones de dólares en 2025 (0,35% del PIB de 2019).

4.7. Impuestos al ingreso, impuesto de segunda categoría e impuesto Global Complementario

Diversos son los factores que dificultan la comparación entre la tributación de las rentas personales en Chile y dicha tributación en países desarrollados: entre ellos, el nivel de desigualdad de los ingresos de Chile y cómo esto se refleja en medianas y medias salariales muy distintas a las registradas en los países desarrollados; diferencias en cuanto al costo de la vida entre los distintos países, y exenciones del IVA o tasas del IVA diferenciadas. Además, antes de evaluar cualquier cambio en este segmento debe tenerse en cuenta la regresividad del sistema tributario de Chile – principalmente en cuanto los sectores de mayores ingresos pagan menos impuestos que la mediana de ingresos del país – como se ha discutido en secciones anteriores.

No obstante lo anterior, a continuación se presenta un análisis del poder recaudatorio que podría generarse como resultado de modificaciones de los impuestos sobre los ingresos personales. Para esto, Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación) realizaron un análisis considerando los esquemas tributarios de Portugal en 1998, Corea del Sur en 1999 y Polonia en 2010, países que actualmente son desarrollados, cuando presentaban un PIB per cápita (variable que será usada como proxy del nivel de desarrollo) e ingresos laborales medios similares al escenario chileno de 2019. Sobre la base de la metodología presentada por Blanchet, Fournier y Piketty (2022) y las Estadísticas de Personas Naturales reportadas por el SII, los autores simulan la recaudación potencial a la que podría aspirar Chile si implementase el esquema tributario de aquellos países. Para poder establecer comparaciones se trabajó con valores expresados en dólares reales a través de la paridad del poder adquisitivo (PPP por sus siglas en inglés) de 2019.

En el cuadro 12 se muestra el esquema tributario de los ingresos personales vigente en Chile en 2019, incluidos los distintos tramos de ingreso anual y sus respectivas tasas marginales.

Cuadro 12. Esquema tributario de los ingresos personales vigente en Chile en 2019 (en dólares PPP 2019)

Desde	Hasta	Tasa marginal (%)
\$ -	\$ 20.017	Exento
\$ 20.017	\$ 44.481	4,00%
\$ 44.481	\$ 74.135	8,00%
\$ 74.135	\$ 103.790	13,50%
\$ 103.790	\$ 133.444	23,00%
\$ 133.444	\$ 177.925	30,40%
\$ 177.925	O más	35,00%

Fuente: Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación) , con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.

De acuerdo con las estadísticas de personas naturales reportadas por el SII, en 2019 había un total de 10.481.950 contribuyentes afectos al impuesto de segunda categoría y al impuesto Global Complementario, de los cuales el 74% se encontraba exento del pago de impuestos. Por su parte, la cantidad de contribuyentes que enfrentaban un factor del 4% correspondía al 17% del total, mientras que los contribuyentes de los tramos del tres al siete conformaban el 9% residual del total de los contribuyentes registrados dicho año. Considerando el total de contribuyentes, las estadísticas de personas naturales señalan que el impuesto determinado del total de rentas personales se encuentra alrededor de los 12.534 millones de dólares PPP para 2019 (un 2,51% del PIB de dicho año, aproximadamente), de las cuales aproximadamente un 61% provenía del tramo de ingresos más elevados. Debe tenerse en cuenta que este valor no considera las deducciones que se realizan al impuesto Global Complementario, particularmente los créditos relacionados con el IDPC. Cuando se realizan esas deducciones, y según la base de datos de OCDE (Global Revenue Statistics Database), Chile recaudaba un 1,5% del PIB en impuestos personales para el año 2019.⁴⁰

Los resultados presentados por Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación) se resumen en el cuadro 13, donde se puede notar que Polonia y Portugal presentan esquemas con los que Chile lograría alcanzar una recaudación cercana al 8% del PIB chileno de 2019, aproximadamente. Por su parte, aplicar el esquema de Corea del Sur permitiría incrementar la recaudación de esta partida en un 1,7% del PIB, lo que aumentaría la participación en el PIB de la recaudación de los impuestos a las rentas personales a un 4,18%, aproximadamente, respecto de la razón entre la recaudación y el PIB de 2019. Cabe señalar que, para obtener los resultados expuestos, los autores tomaron en consideración las deducciones generales al ingreso contempladas en cada país en el año respectivo.^{41 42}

40 Global Revenue Statistics Database, en https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#

41 Los autores consideraron las deducciones generales expuestas en la serie de informes de la OCDE sobre impuestos que afectan a los salarios (Taxing Wages). De acuerdo con dicha fuente, las deducciones de Corea y Portugal se aplicaban sobre el ingreso proveniente del trabajo. Sin embargo, dada la imposibilidad de los autores de distinguir qué parte de las rentas provenían del trabajo y cuáles no, la deducción se aplicó sobre el total de las rentas.

42 Las deducciones consideradas fueron las siguientes: para Polonia 2010, se considero un crédito básico de suma fija que afectaba a los contribuyentes pertenecientes al tramo de menores ingreso; Portugal 1998, por su parte, consideraba un esquema de deducciones bajo el cual todos quienes tuviesen rentas inferiores o iguales a 498.000 escudos podrían deducir un 70% de su sueldo, mientras quienes tuviesen ingresos superiores a dicha suma podrían deducir el 71% de 12 veces el salario mínimo más alto; por último, Corea del Sur contaba con un esquema por tramos, de acuerdo con el cual quienes recibieran un ingreso igual o inferior a 5.000.000 de won podrían deducir la totalidad de su ingreso, quienes ganasen entre 5.000.000 y 15.000.000 de won podrían deducir 5.000.000 de won más el 40% del ingreso que se encuentre sobre los 5.000.000, mientras que quienes percibieran ingresos superiores a los 15.000.000 de won podrían deducir un total de 9.000.000 de won más el 10% del ingreso que supera los 15.000.000, habiendo un límite de 12.000.000 de won.



Cuadro 13. Resumen de resultados de las simulaciones en Chile

Esquema	Recaudación potencial (millones de dólares PPP 2019)	Recaudación adicional respecto de la recaudación del esquema chileno (porcentaje del PIB de Chile)	Recaudación potencial en porcentajes del PIB de Chile
Portugal, 1998	\$39.783	5,4%	7,95%
Corea del Sur, 1999	\$20.897	1,7%	4,18%
Polonia, 2010	\$39.673	5,4%	7,93%

Fuente: Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación), con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.

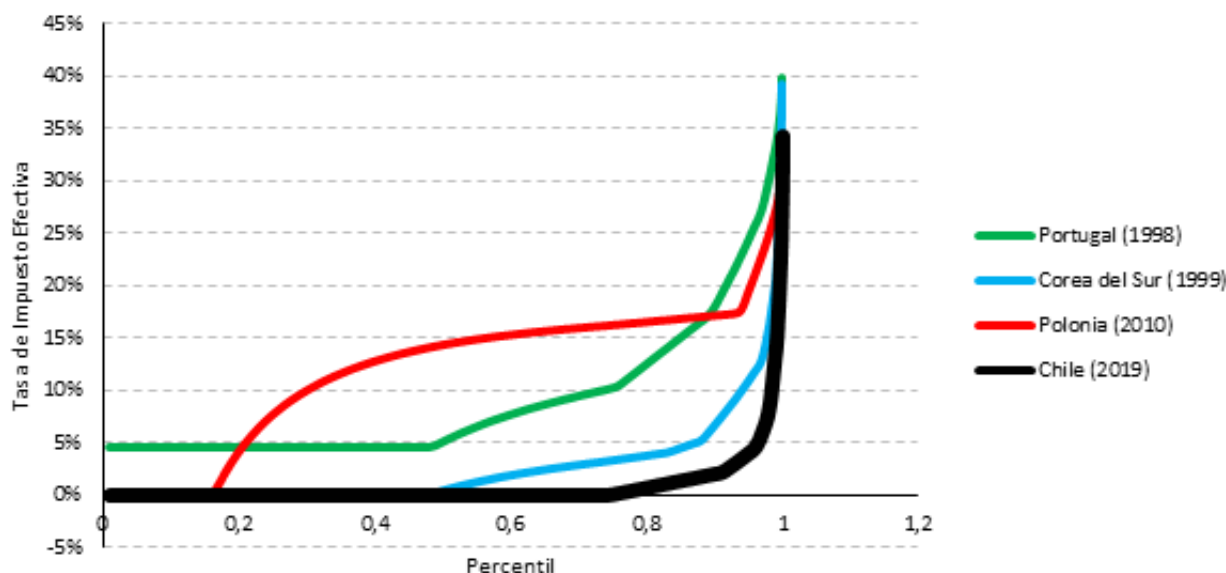
Nota: Se modificó el dato de PIB utilizado originalmente por los autores para que fuese consistente con los utilizados en este documento. No obstante, se mantuvo el tipo de cambio utilizado por Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación).

Tomando como base los datos reportados a OCDE contenidos en el Global Revenue Statistics Database, y comparando la recaudación de Chile con el resto de países una vez que se consideran deducciones y otros créditos a nivel de impuestos personales, Chile aumentaría su recaudación (*ceteris paribus*) desde un 1,5% a 6,9% del PIB en el caso de aplicar los esquemas de Portugal (que recaudaba 5% del PIB en impuestos personales el año 1998) y Polonia (que recaudaba 4,4% del PIB en impuestos personales el año 2010); y pasaría desde un 1,5% a 3,2% del PIB en caso de aplicar el esquema de Corea del Sur (que recaudaba un 3% del PIB en el año 1999).

Tasas efectivas. El trabajo desarrollado por Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación) también muestra que las tasas de impuestos efectivas aumentarían si Chile optase por migrar a alguno de los esquemas expuestos. En particular, el gráfico 12 extraído de Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación) – que contiene simulaciones en base a la distribución de ingresos de Chile reportada al SII – permite observar que, bajo el sistema chileno, cerca de un 80% de los contribuyentes están pagando una tasa de impuesto efectiva cercana a cero. Cuando se toma la distribución de ingresos del caso de Chile y se considera la aplicación del esquema de impuestos de Corea del Sur, Polonia y Portugal se puede notar que la tasa efectiva que enfrentarían los contribuyentes de los países desarrollados deja de ser cero de manera “más temprana”, pero que también aumentaría de manera más rápida, lo que aumenta la tributación de los contribuyentes de mayores ingresos (dado que tienen menos tramos).



Gráfico 12. Tasa de impuesto efectiva según percentiles de ingreso en Chile y países seleccionados (en porcentajes)



Fuente: Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación), con base en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.

Economía política: dadas las características del sistema tributario chileno, y su regresividad, esta modificación resulta muy compleja, especialmente si el país no es capaz de aumentar la tributación de los sectores de mayores ingresos en primer término. No obstante, como se señala en el trabajo de Flores, Guerrero y Ramírez (de próxima publicación), existe espacio de mejora en lo que respecta a la tributación y recaudación de las rentas personales.

5. Conclusiones

Materializar las diversas demandas sociales de los países de América Latina requiere contar con finanzas públicas ordenadas. En el caso de Chile, y como ha mostrado sistemáticamente la OCDE, es preciso aumentar los ingresos permanentes del Estado, especialmente los impuestos directos, para cerrar la brecha con la recaudación que tenían los países de la OCDE cuando contaban con un nivel de desarrollo similar al chileno.

En este informe se ha presentado una evaluación de la eficiencia y progresividad del sistema tributario de Chile, considerando las fuentes de ingresos del Gobierno central. A tal fin, en primer lugar se realizó un análisis pormenorizado del sistema tributario de Chile, y se examinaron las diversas características legales y de recaudación del IVA, el impuesto a la renta, los impuestos correctivos, otros impuestos indirectos, la tributación de la minería del cobre, entre otros tributos. Para realizar dicho análisis se consideraron diversos trabajos en los que se ha analizado el sistema tributario de Chile hasta la fecha.

Posteriormente se ofreció una descripción de la economía política de las reformas tributarias de Chile, y se plantearon los diversos desafíos que enfrentan los gobiernos para llevar adelante dichas reformas, particularmente cuando buscan mejorar la progresividad fiscal. El Gobierno del presidente Boric tendrá que enfrentar diversos desafíos durante el año 2024 para aprobar una reforma tributaria.

Por último, con base en evidencia reciente y en cálculos de los autores, en el informe se discutieron diversas alternativas que permitirían aumentar la recaudación de Chile de manera progresiva, y también mejorar la productividad de distintos instrumentos. Así, se ha mostrado cuánto se podría recaudar gracias a la eliminación de gastos tributarios que se aplican al IVA y al impuesto a la renta – particularmente el impuesto corporativo - lo que además podría contribuir a mejorar la eficiencia (especialmente en el caso de las pymes, y la progresividad). También se analizaron los siguientes temas: la implementación de un impuesto al patrimonio neto y modificaciones al impuesto a las herencias y donaciones; medidas para atacar de mejor forma la evasión y la elusión; y modificaciones de los impuestos a las externalidades negativas. Además, con base en la comparación con otros países, se evaluaron medidas para modificar los impuestos personales.

El análisis presentado permite afirmar que son diversas las combinaciones que permitirían alcanzar los niveles de recaudación adicionales que requiere Chile para implementar las reformas sociales referidas en el citado Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD (2021)

Bibliografía

- Advani, Arun, Emma Chamberlain, y Andy Summers. 2020.** "A Wealth Tax for the UK". Wealth Tax Commission. www.wealthandpolicy.com/wp/WealthTaxFinalReport.html.
- Advani, Arun, Helen Hughson, y Hannah Tarrant. 2021.** "Revenue and distributional modelling for a UK wealth tax". *Fiscal Studies*, 42(3-4), 699736.
- Agostini, Claudio. 2013.** "Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile". En: José Pablo Arellano y Vittorio Corbo (eds.). *Tributación para el Desarrollo*. Corporación de Estudios para Latinoamérica. [web.archive.org/web/20131112221251/http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=320](http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=320).
- Agostini, Claudio, y Gonzalo Islas. 2018.** "Evolución del impuesto al ingreso en Chile: desigualdad y grupos de presión". En: Iván Jaksic, Andrés Estefane y Claudio Robles (eds.). *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III: Problemas económicos*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Adolfo Ibañez.
- Agostini, Claudio A., Eduardo Engel, Andrea Repetto, y Damián Vergara. 2018.** "Using small businesses for individual tax planning: Evidence from special tax regimes in Chile". *International Tax and Public Finance*, 25(6): 14491489.
- Arvin, Mak B., Rudra P. Pradhan, y Mahendhiran S. Nair. 2021.** "Are there links between institutional quality, government expenditure, tax revenue and economic growth? Evidence from low-income and lower middle-income countries". *Economic Analysis and Policy*, 70(C): 468-489.
- Atria, Jorge. 2022a.** "La sociología económica y fiscal de los impuestos: perspectivas y hallazgos para Chile", *Estudios Públicos*, (165): 738.
- Atria, Jorge. 2022b.** "No taxation without efficiency? Elite perceptions of redistribution and progressivity in Chile". *Journal of Latin American Studies*, 55(1): 103-128.
- Atria, Jorge, y Cristóbal Otero. 2021.** "Los impuestos y el pacto fiscal chileno: Un diagnóstico general". En: Jorge Atria y Cristóbal Otero (eds.). *Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios para un nuevo pacto fiscal*. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. 2014.** Chile: Efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. documents1.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf.
- Banco Mundial. 2022.** Worldwide Development Indicators [Base de datos]. databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.
- Besley, Timothy, y Torsten Persson. 2014.** "Why do developing countries tax so little?". *Journal of Economic Perspectives*, 28(4): 99120.
- Blanchet, Thomas, Juliette Fournier, y Thomas Piketty. 2022.** "Generalized Pareto curves: theory and applications". *Review of Income and Wealth*, 68(1), 263288.
- Braithwaite, Valerie. 2016.** *Taxing democracy. Understanding tax avoidance and evasion*. Routledge.
- Bustos, Sebastián, Dina Pomeranz, José Vila-Belda, y Gabriel Zucman. 2019.** "Challenges of monitoring tax compliance by multinational firms: Evidence from Chile". *AEA Papers and Proceedings*, 109: 500-505.

- Castelletti, Barbara. 2013.** "How Redistributive Is Fiscal Policy in Latin America? The case of Chile and Mexico". Documento de trabajo núm. 318. Centro de Desarrollo de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/development/how-redistributive-is-fiscal-policy-in-latin-america_5k424rnjl424-en.
- Castillo D., Emilio, y Jorge Valverde C. 2021.** "Royalty minero y tasas efectivas de tributación de la minería en Chile: análisis y propuestas". Revista de Estudios Tributarios, (25): 293324.
- Castillo, Juan Carlos, Julio Iturra, Luis Maldonado, Francisco Meneses, y Jorge Atria. 2021.** "Measuring Perceptions and Preferences for Meritocracy". doi.org/10.31235/osf.io/mwk52.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020.** Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). CEPAL, Naciones Unidas. repositorio.cepal.org/handle/11362/45730.
- CFA (Consejo Fiscal Autónomo). 2022.** "CFA destaca que reducción del déficit estructural en 2022 es compatible con convergencia y sostenibilidad fiscal". 5 de agosto. www.cfachile.cl/actas-y-comunicados/comunicados-de-prensa/cfa-destaca-que-reduccion-del-deficit-estructural-en-2022-es-compatible-con.
- De Rosa, Mauricio, Ignacio Flores, y Marc Morgan. 2022.** "More Unequal or Not as Rich? Revisiting the Latin American Exception". Stone Center on Socioeconomic Inequality. 24 de agosto. doi.org/10.31235/osf.io/akq89.
- Engel, Eduardo M. R. A., Alexander Galetovic, y Claudio E. Raddatz. 2001.** "A note on enforcement spending and VAT revenues". The Review of Economics and Statistics, 83(2): 384387.
- Fairfield, Tasha. 2015a.** Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha. 2015b.** "Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America". Business and Politics, 17(3): 411441.
- Fairfield, Tasha. 2019.** "Taxing Latin America's Economic Elites". En: Gustavo A. FloresMacías (ed.). The Political Economy of Taxation in Latin America. Cambridge University Press. www.cambridge.org/core/books/political-economy-of-taxation-in-latin-america/taxing-latin-americas-economic-elites/93231A7EC7BBDB63B081BC16720393FD.
- Fairfield, Tasha, y Michel Jorratt. 2016.** "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile". The Review of Income and Wealth, 62(S1): S120S144.
- Flores, Ignacio, y Pablo Gutierrez. 2021.** "Riqueza en Chile: medición y tributación". En: Jorge Atria y Cristóbal Otero (eds.). Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios para un nuevo pacto fiscal. Fondo de Cultura Económica.
- FloresMacías, Gustavo A. 2014.** "Financing Security through elite taxation: The case of Colombia's 'democratic security taxes'". Studies in Comparative International Development, 49(4): 477500.
- Freedman, Judith. 2007.** "Interpreting tax statutes: Tax avoidance and the intention of Parliament". Law Quarterly Review, 123: 5290.
- Fuentes, Adolfo, y Rodrigo Vergara. 2021.** "Impuestos a la renta de personas en Chile: simulaciones siguiendo esquemas de otros países OCDE". Estudios Públicos, (161): 69-111.
- García, Nicolás. 2021.** "Análisis al Impuesto específico a los Combustibles y al mecanismo MEPCO". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN.
- Gaspar, Vítor, Laura Jaramillo, y Philippe Wingender. 2016.** "Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the

Tipping Point”. Documento de trabajo núm. 16/233. Fondo Monetario Internacional.

Flores, Ignacio, Guerrero, Ricardo, y Ramírez, Iván (de próxima publicación). “Comparación de tributación de impuestos al trabajo: Chile versus países desarrollados”. Documento de trabajo. Centro Contribuye.

FMI (Fondo Monetario Internacional) y OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). 2020. “Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assesment”.

Guerrero, Ricardo. 2021. “Legados institucionales y trayectorias dependientes de la legislación tributaria chilena de los años 1990”. En: Francisco Saffie Gatica y Antonio Faúndez Ugalde (coords.). Derecho tributario constitucional: en tiempos de decisión de una nueva Constitución. Tirant lo Blanch. editorial.tirant.com/cl/libro/derecho-tributario-constitucional-en-tiempos-de-decision-de-una-nueva-constitucion-francisco-saffie-gatica-9788411130677.

Hernández, Leonardo, y Shirley Redobran. 2022. “Impuestos y tecnología: una respuesta a la regresividad del IVA”. Estudios Públicos, (165): 3975.

Jorratt, Michel. 2009. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 92. LC/L.3094-P. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Jorratt, Michel. 2021a. Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 218. LC/TS.2021/117. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Jorratt, Michel. 2021b. “La brecha tributaria: estimación y evaluación del gasto tributario y el incumplimiento tributario en Chile”.

Jorratt, Michel. 2021c. Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú. Documentos de Proyectos. LC/TS.2021/52. repositorio.cepal.org/handle/11362/46869.

Jorratt, Michel, David Peters, y Gustavo Lagos. 2021. “Propuesta de modificación de la tributación de la minería del cobre chileno”. Universidad Católica, CESCO.

Leiva, Benjamin. 2020. “Natural resource rent allocation, government quality, and concession design: The case of copper in Chile”. Resources Policy, 68: 101748.

Londoño-Vélez, Juliana, y Javier Ávila-Mahecha. 2021. “Enforcing wealth taxes in the developing world: Quasi-experimental evidence from Colombia”. American Economic Review: Insights, 3(2): 131148.

Maldonado, Luis, y Andrea Canales. 2022. “La paradoja de la redistribución en el Chile actual”. Revista de Sociología, 37(1).

Mena, Marcelo. 2021. “Impuestos para la justicia ambiental”. En: Jorge Atria y Cristóbal Otero (eds.). Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios para un nuevo pacto fiscal. Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2017. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2017. Base de datos. observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017.

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. “Estimación precio social del CO2”. División de Evaluación Social de Inversiones, Subsecretaría de Evaluación Social. sni.gob.cl/storage/docs/Precio%20Social%20del%20CO2.pdf.

Ministerio de Hacienda. 2014. “Estado de la Hacienda Pública 2014”.

Ministerio de Hacienda. 2021. “Informe sobre exenciones y Regímenes Especiales”

Ministerio de Hacienda. 2022. “Diagnóstico distributivo de ingreso y patrimonio, y análisis de la propuesta de reforma tributaria en materia de renta y riqueza”. hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria.

Napoli S., Enzo, y Patricio Navia. 2012. “La segunda es la vencida. El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile”. *Gestión y política pública*, 21(1): 141183.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1999a. *Consumption Tax Trends 1999*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-1999_ctt-1999-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1999b. *Taxing Wages 1999: Taxes on Wages and Salaries, Social Security Contributions for Employees and their Employers, Child Benefits*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-1999_tax_wages-1999-en-fr.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2000. *Taxing Wages 2000*. Publicaciones de la OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2000_tax_wages-2000-en-fr.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010a. *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2010_ctt-2010-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010b. *Taxing Wages 2010*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2010_tax_wages-2010-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. *OECD Tax Policy Studies*, núm. 26. Publicaciones de la OCDE. doi.org/10.1787/9789264290303-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. *Taxing Wages 2020*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages/volume-/issue-_047072cd-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021a. *Inheritance Taxation in OECD Countries*. *OECD Tax Policy Studies*, núm. 28. Publicaciones de la OCDE. doi.org/10.1787/e2879a7d-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021b. *OECD Economic Surveys: Chile 2021*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-chile-2021_79b39420-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2022a. *OECD Economic Surveys: Chile 2022*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-chile-2022_311ec37e-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2022b. *OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022*. Publicaciones de la OCDE. www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-tax-policy-reviews-chile-2022_0a8d9e7c-en.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2022c. *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2022_1e797131-en.

Olate, Camila, y Matías Morales. 2021. “¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?”. Documento de trabajo núm. 15 preparado para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe.

Ricciuti, Roberto, Antonio Savoia, y Kunal Sen. 2019. “How do political institutions affect fiscal capacity? Explaining taxation in developing economies”. *Journal of Institutional Economics*, 15(2): 351380.

Saez, Emmanuel, y Gabriel Zucman. 2019. “Progressive Wealth Taxation”. *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño, 437533.

Saffie, Francisco. 2020. “Análisis de las modificaciones propuestas en el proyecto de ‘modernización tributaria’ a la regla interpretativa del Código Tributario y las normas antielusión como intento de privatización del derecho tributario”. En: María Pilar Navarro Schiappacasse y Álvaro Magasich Airola (coords.). *Reforma Tributaria 2020: Principales Cambios*. Tirant lo Blanch.

Saffie, Francisco. 2021. “¿Por qué fiscalizar la elusión mediante una cláusula general antielusión? Historia de su establecimiento en Chile y los debates políticos que genera”. En: Jorge Atria y Cristóbal Otero (eds.). *Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios para un nuevo pacto fiscal*. Fondo de Cultura Económica.

Servicio de Impuestos Internos (SII). s. d. Estadísticas de personas naturales [base de datos]. www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_personas_naturales.html. Sineviciene, Lina, y Ginta Raiiene. 2015. “The nexus between government size, tax burden and private investment”. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 213: 485-490.

Thomas, Alastair. 2022. “Reassessing the regressivity of the VAT”. *Fiscal Studies*, 43(1): 2338.

Valdés, Rodrigo. 2018. “Reflexiones prácticas con 842 días en Hacienda”. *Estudios Públicos*, (150): 235290.

Valdés, Rodrigo. 2019. “Comentarios al Proyecto de Ley Reforma/Modernización Tributaria”. Presentado en Comisión de Hacienda Senado de Chile, Senado, Chile. www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#.

Wormald, Guillermo, y Ana Cárdenas. 2014. “Formación y desarrollo del Servicio de Impuestos Internos en Chile: un análisis institucional”. En: Jorge Atria (ed.). *Tributación en Sociedad. Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*. Uqbar.

Yañez Henríquez, José. 2014. “Impuesto de timbres y estampillas”. *Revista de Estudios Tributarios*, (10): 211-235. revistaestudiotributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/40776.

www.undp.org/es/latin-america/documentos-de-politica-publica

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos

Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021

Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021

Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública

Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania

Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción

Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas

Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana

Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco

José Hidalgo Pallares

[PNUD LAC PDS N°. 46](#)

Tax reform for fiscal sustainability and social development in Jamaica

Manuel Mera y Federico Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 47](#)

Análisis del sistema tributario chileno

Ricardo Guerrero, Jorge Atria, Michel Jorratt e Iván Ramírez



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

