



Propuestas del comercio
para el **desarrollo del país**



CRECER: PROPUESTAS DEL COMERCIO PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

**CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO,
SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.**

**Noviembre, 2023
Primera Edición**

En colaboración con:



CRECER: PROPUESTAS DEL COMERCIO PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

© CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.

2023 CNC

Registro de Propiedad Intelectual Nº 2023-A-9888 • I.S.B.N. 978 - 956 - 400 - 414 - 3

Tiraje: 250 ejemplares

Impresores: CyC Impresores - San Francisco 1434, Santiago

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Publicado por: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N.

Editor de contenido: Christian Aste Mejías

Diseño de la portada: Joseph Maureira

Distribuido por: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N., todos los derechos reservados.



ADVERTENCIA

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro, sin autorización previa de su autor o la CNC o según la normativa relacionada a Derechos de Autor. Así mismo, se autoriza la cita por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es de la CNC y, en su caso, del autor de que se trate.

AGRADECIMIENTOS

Durante el Encuentro Anual del Comercio del año 2022, planteamos, como Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. (CNC), la importancia de sentarse a conversar sobre cinco pilares que, a nuestro parecer, se requerían para levantar la economía de Chile, especialmente afectada luego de la pandemia: Confianza, Cooperación, Competitividad, Crecimiento y Compromiso.

En abril de este año 2023, presentamos el libro “Las 3 C en nuestro sistema tributario: Confianza, Crecimiento y Competitividad”; que contenía un análisis de distintos actores relevantes y expertos que consideraron, a propósito de la propuesta de Reforma Tributaria, la importancia de estos tres temas en un sistema tributario para el país.

Sin embargo, luego del rechazo de dicha reforma y ante el álgido debate por una posible nueva propuesta de pacto fiscal, como representantes del comercio, los servicios y el turismo, consideramos que era necesario volver a hablar sobre una C en particular: el Crecimiento.

De esa preocupación, entonces, es que nace este libro, donde agradecemos desde ya a cada uno de los autores que quiso colaborar en esta obra colectiva, cuyo aporte fue indispensable para abordar temas tan complejos y a la vez tan importantes y quienes, en forma generosa y ad honorem, pusieron a disposición sus conocimientos y trabajo, teniendo como objetivo realzar la importancia de un país que requiere crecer para alcanzar sus objetivos sociales y económicos.

En esa línea, agradecemos especialmente a Tax Foundation, el Colegio de Contadores A.G. y los miembros de la Comisión Tributaria de la CNC, quienes colaboraron activamente no solo en la elaboración de este libro, sino también en agrupar a los prestigiosos autores que participan de él. También, un especial agradecimiento a Thomson Reuters y su equipo, quienes nos apoyaron desde su mirada técnica y profesional, resultado de su vasta experiencia en la publicación de obras académicas.

Finalmente, y no menos importante, agradecer al equipo de la CNC, sin quienes nada de este trabajo hubiera resultado posible y que, como siempre, supervisaron cada detalle, de forma minuciosa y constante, logrando así concretar esta idea.

Esperamos todos quienes formamos parte de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, que este libro sea un aporte y un insumo para comenzar a preocuparnos y ocuparnos, del crecimiento en nuestro país.

JOSÉ PAKOMIO TORRES
*Presidente Cámara Nacional de Comercio,
Servicios y Turismo de Chile*

Santiago, noviembre de 2023

ÍNDICE

	Página
Prólogo	1
Capítulo I: “Brecha tributaria entre Chile y la OCDE”	5
<i>Macarena García</i>	
Capítulo II: “Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia del gasto público”	23
<i>Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)</i>	
Capítulo III: “Reforma Tributaria y las Pymes”	49
<i>Verónica Contreras, Héctor Sandoval, Jorge Welch y José Pakomio</i>	
Capítulo IV: “Revisión de la literatura: incremento en los impuestos y su efecto sobre el PIB”	65
<i>Luis Lagos</i>	
Capítulo V: “Modelos tributarios globales y reforma fiscal: un decálogo de acciones estratégicas”	79
<i>Juan José Rubio</i>	
Capítulo VI: “Código Tributario para el crecimiento”	89
<i>Christian Aste</i>	
Capítulo VII: “Revisión de la evidencia reciente del efecto de los im- puestos en el crecimiento económico”	117
<i>Alex Durante</i>	
Capítulo VIII: “El crecimiento económico y el desarrollo financiero”	125
<i>Gabriela Clivio</i>	

	Página
Capítulo IX: “Tasas impositivas marginales y la oportunidad económica” <i>Cristina Enache</i>	137
Capítulo X: “Evaluación de los sistemas tributarios: rol de la integración” <i>Francisco Szederkenyi y Rodrigo Vergara</i>	173
Capítulo XI: “Análisis y problemática de un régimen dual para Chile” <i>Luis Catrilef</i>	189
Capítulo XII: “Crecimiento económico en la base del Pacto Fiscal 2.0” <i>Juan Pizarro</i>	205
Capítulo XIII: “El impacto de un impuesto a las transacciones financieras” <i>Elisa Cabezón</i>	217
Capítulo XIV: “Una alternativa a la reforma tributaria: menos impuestos para volver a crecer” <i>Michele Labbé</i>	229
Capítulo XV: “Detalles y análisis de un Plan de Reforma Tributaria para crecimiento y oportunidad” <i>William McBride, Huaqun Li, Garrett Watson, Alex Durante, Erica York, Alex Muresianu</i>	237
Capítulo XVI: “El caso de Irlanda: Los beneficios sociales de reducir el tamaño del Estado” <i>María Cecilia Cifuentes</i>	267
Capítulo XVII: “Un nuevo sistema tributario para Chile” <i>Jorge Claro, Christian Aste</i>	283
Referencias	311

PRÓLOGO

A propósito de la celebración de su 165 aniversario, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC) decidió contribuir al debate público, mediante un Libro, cuyos artículos se centran directa e indirectamente en el crecimiento económico como motor del desarrollo del país, su impacto positivo en la recaudación fiscal y su efecto multiplicador en la economía en su conjunto.

Y es que a través de análisis concisos y técnicos, y pasando por una variedad de temas, los autores enfatizan en distintos puntos importantes a la hora de considerar cambios tributarios para nuestro país. Por ejemplo, junto con destacarse que al interior de la OCDE coexisten países cuyas cargas tributarias son distintas, y enfatizarse que, con la excepción de Chile, el sistema de seguridad social en ellos es financiado con los impuestos, se remarca que, para hacer cualquier comparación, resulta esencial previamente analizar las cargas fiscales equivalentes, teniendo presente el ingreso per cápita, la base de contribuyentes gravados y los niveles de evasión tributaria e informalidad que presentan los negocios.

En el mismo sentido, otro de los autores menciona como la desigualdad se reduce mejor con transferencias directas, que son las que contribuyen a mejorar el Gini, y con un gasto más eficiente; y que para revertir las cifras macroeconómicas se requiere que el Estado implemente políticas públicas orientadas a recuperar la capacidad de creación de empleos y dinamizar la economía. De allí que, para impulsar la economía, la Confederación para la Producción y el Comercio (CPC) propone, entre otras medidas, implementar un plan de emergencia habitacional, profundizar el uso del Fondo de Garantía Estatal (FOGAES), agilizar la tramitación de los proyectos en cartera, agilizar la elaboración y materialización de convenios complementarios de concesiones, potenciar el sistema de concesiones en materia de desalación, modernizar los marcos contractuales de contratación de obras públicas y, desburocratizar los procesos de facturación y pago a los contratistas de los distintos servicios (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Municipalidades, entre otros).

Dentro de este orden de ideas, dos de los principales gremios representantes del sector pymes, en conjunto con la CNC, luego de hacer un repaso de lo que han sido las normas que se han dictado para regular la tributación de las empresas de ese segmento, y examinar el proyecto que se rechazó, se permiten plantear la necesidad de establecer una tasa corporativa permanente para este tipo de empresas de un 10%, más acorde con la tasa efectiva de tributación que pagan sus dueños. De igual manera, y haciendo eco de la necesidad de potenciar el emprendimiento, proponen se amplíe la cobertura del régimen, extendiéndola a todos los contribuyentes cuyas ventas netas anuales no excedan las 500.000 UF, alineándose de esta manera con el estándar OCDE. Sugieren también un mercado financiero especial para el sector que incluya franquicias tributarias para los inversionistas y una exención tributaria para el impuesto de herencia cuando se trata de sociedades pymes de carácter familiar. Considerando la incidencia de la minería en el desarrollo colectivo de las pymes, proponen adicionalmente implementar un sistema de crédito tributario para las inversiones en prospección, esto es, en inversiones destinadas a cuantificar el material susceptible de ser explotado.

La mirada propositiva de los gremios es conjugada con acierto por otros autores que ponen acento en el hecho de que los impuestos no son neutrales respecto a la economía, pues introducen distorsiones que pueden terminar por afectar el ahorro e inversión y, con ello, el crecimiento económico y la productividad laboral. En contraposición, pueden también incidir favorablemente cuando conllevan reducciones tributarias o recortes impositivos, tal como lo demuestran investigaciones como la de Karel Mertens y José Montiel Olea, quienes utilizando datos de series temporales de 1946 a 2012 establecen que una disminución de 1 punto porcentual en la tasa impositiva aumenta el PIB real en un 0,78 por ciento para el tercer año después del cambio tributario. Lo mismo corroboran Owen Zidar, Ljungvist y Smolyansky al comprobar empíricamente que un recorte tributario provoca impactos positivos en el crecimiento económico.

En este sentido, se comprende que, atendida toda esta evidencia, los países han tenido que repensar los principios impositivos que ordenan su sistema fiscal, integrando no solo la eficiencia económica, sino que también principios orientados a garantizar el cumplimiento de la equidad horizontal y resguardar adecuadamente los derechos que le asisten al contribuyente en la interacción con el órgano fiscal, especialmente la buena fe y los derechos constitucionales.

Junto con advertirse que la equidad horizontal conversa mejor con un sistema fiscal integrado, que era el que existía en Chile hasta el año 2014 para todos los contribuyentes, puesto que en este se cumple el principio de que una misma riqueza pague el mismo impuesto, independientemente de su origen, se reflexiona críticamente respecto de la propuesta de un nuevo pacto fiscal que recientemente se rechazó y que incorporaba un sistema dual.

Importante también es mencionar como en el texto se enfatiza que, distinto a lo que se planteaba en el proyecto de reforma tributaria, es lo que ocurre en Estonia, cuyo sistema simplificado es replicado intelectualmente en un artículo que lo modela para los Estados Unidos, constatándose que su implementación no solo reduciría sustancialmente los costos de cumplimiento, sino que, además, mejoraría los incentivos para el trabajo y la inversión. Adicionalmente, eliminaría los problemas de doble tributación que presenta su economía y fortalecería significativamente el ahorro. En otro artículo se analiza además la experiencia de Irlanda, país que presenta el mejor indicador de productividad laboral por hora en el mundo.

Una mirada de largo plazo, que es la que debe subyacer en un verdadero pacto fiscal, nos invita a pensar en los principios de nuestro sistema tributario, de modo que éste logre recaudar recursos y a su vez permita al país crecer y desarrollarse. Para ello es necesario que, junto con la equidad y progresividad del sistema tributario, también se piense en como diseñar un sistema competitivo y eficiente. La competitividad fiscal, ausente como principio en los diálogos sociales de la reforma tributaria, es central como uno de los pilares de un sistema tributario que busca una recaudación sostenible para el gasto social.

Finalmente, y en línea con la política propositiva que anima a la CNC, se incorporan a este Libro, distintas propuestas. La primera y que desarrolló la destacada economista Michelle Labbé, se centra en bajar los impuestos corporativos a 20% (nivel año 2013) y reintegrar completa y nuevamente el sistema. La autora indica que, de realizarse esta baja de impuestos, el Estado tendría en 10 años el equivalente a US\$ 94 mil millones adicionales. La otra propuesta, elaborada por Jorge Claro, y en cuya redacción colaboró el suscrito, plantea un cambio radical que implica, entre otras cosas, una tarifa progresiva y desintegrada para las empresas, un impuesto único por los retiros y dividendos, devoluciones a los deciles más bajos por concepto de IVA, eliminación del impuesto de herencia y del impuesto al crédito a cambio de un impuesto más recaudatorio y con mejores externalidades y que se cobraría por kilómetro recorrido.

Es oportuno también resaltar la visión de la CNC en el libro *“Las 3 C del Sistema Tributario”*, al advertir oportunamente a los distintos actores políticos y de la sociedad, la necesidad de converger en un pacto fiscal, y relevar el crecimiento económico como el eje de la discusión pública. Cabe recordar que en su aniversario anterior (Nº 164), la CNC consignó acertadamente que el crecimiento solo era viable si existía confianza pues, sin ella, se pone en jaque el complejo entramado de relaciones e interacciones que existen entre los distintos actores públicos y privados en la sociedad, y cómo le compete especialmente al Estado recuperarla, pues sin ella el Estado de Derecho no puede funcionar, y sin ésta, la democracia no prospera y la justicia social no encuentra su espacio para crecer.

Esa confianza en el Estado y sus instituciones es la que el ecosistema empresarial, conformado en no menos de un 98% por micro, pequeñas y medianas empresas,

necesita para levantarse día a día, sin temor a emprender. Resulta imperioso pues desplegar una agenda público-privada que tenga como objetivo común recuperar el valor de la confianza. La CNC está llana a participar activamente en este propósito, porque sabemos la importancia de la cooperación. Por lo mismo, entre las principales preocupaciones de la dirigencia gremial está combatir la informalidad, el comercio ilegal y el contrabando y, consecuencialmente, proteger y promover el comercio establecido.

CHRISTIAN ASTE

*Presidente Comisión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio,
Servicios y Turismo de Chile*

CAPÍTULO I

“BRECHA TRIBUTARIA ENTRE CHILE Y LA OCDE”

MACARENA GARCÍA¹

• MOTIVACIÓN

En el contexto de la gran debilidad que enfrentan las cuentas fiscales en Chile producto de los recurrentes déficits fiscales efectivos observados desde el 2008, se han “institucionalizado” las propuestas que buscan incrementar los impuestos actuales o crear nuevos.

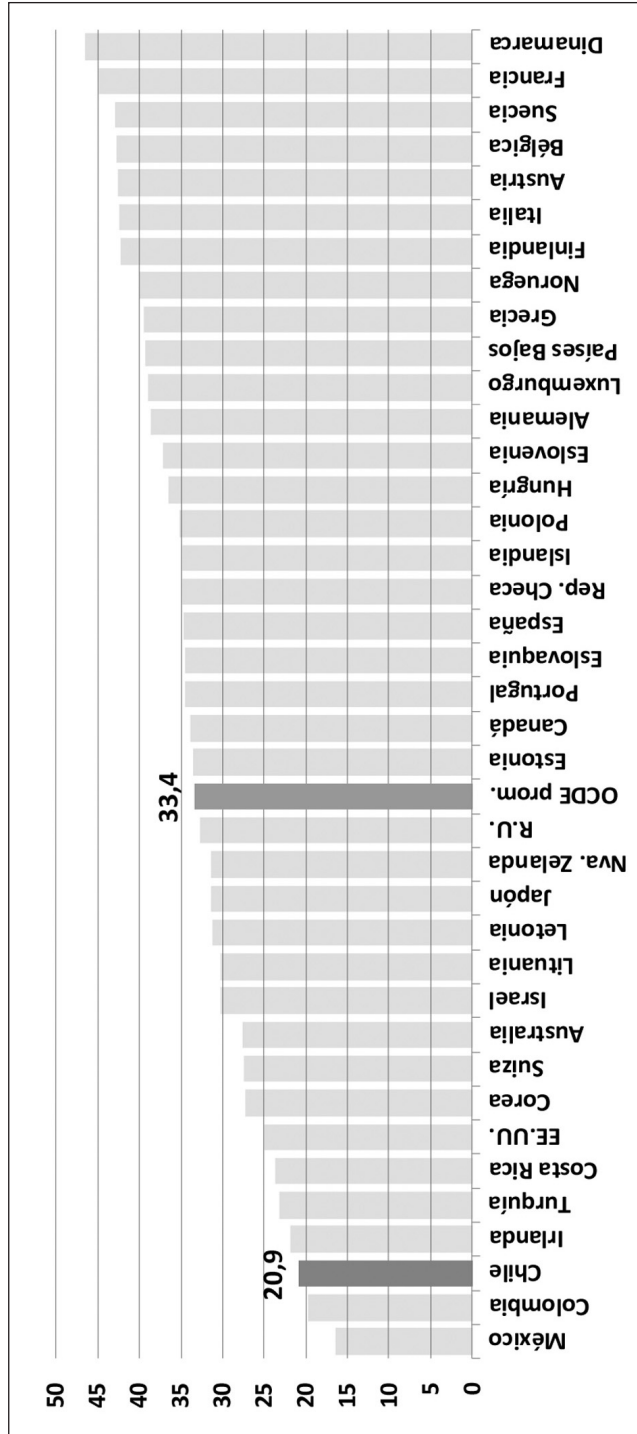
El argumento comúnmente utilizado para justificar estas propuestas es la “necesidad” de cerrar la brecha que presentamos con la OCDE en materia de carga tributaria². En la discusión pública se menciona que Chile presenta una carga tributaria menor a la que tiene actualmente la OCDE, y las estimaciones cifran esta brecha entre 8 y 13 puntos (Gráfico 1). Este argumento, si bien es estadísticamente correcto considerando que la brecha de cargas tributarias fue de 12,5 puntos en 2019³ (20,9 *versus* 33,4% del PIB), adolece de cuatro inexactitudes.

¹ Economista y Máster en Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Senior. Instituto Libertad y Desarrollo.

² La carga tributaria se entiende como la recaudación tributaria total como porcentaje del PIB.

³ La carga tributaria se entiende como la recaudación tributaria total como porcentaje del PIB.

Gráfico 1
Recaudación tributaria en la OCDE
(porcentaje del PIB, 2019)



Fuente: OCDE.

En primer lugar, se habla de la OCDE como si los países miembros del bloque presentaran un comportamiento similar en materia tributaria. Nada más alejado de la realidad, ya que al interior de la OCDE se observa una interesante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias. A modo de ejemplo, en 2019 se observó una brecha de más de 30% del PIB en la carga tributaria entre el país que más recaudaba (Dinamarca 46,6% del PIB) y el que menos recaudaba (México 16,3% del PIB).

Por otro lado, en Chile las personas financian su sistema de seguridad social (pensiones) directamente –capitalización individual⁴– mientras que en los países de la OCDE es el gobierno el que financia este sistema –de reparto⁵–, por lo cual estos estados deben recaudar más impuestos desde los contribuyentes de forma de solventar el gasto público en seguridad social. Así, en 2019 los estados de la OCDE recaudaron 8,9% del PIB en promedio para su sistema de seguridad social, mientras que en Chile nuestro estado sólo recaudó 1,5% del PIB. Por tanto, para una correcta comparación entre cargas tributarias se debe excluir de la brecha el pago de la seguridad social que recaudan los estados tanto en Chile como en la OCDE, reduciéndola de 12,5 a solo 5,1 puntos.

Adicionalmente, los países de la OCDE presentan actualmente un ingreso per cápita considerablemente más elevado que el de Chile (US\$ 43.000 y US\$ 23.000 aprox. en 2019, respectivamente⁶). Sin duda la carga de impuestos que puede soportar un país, al igual que una persona, depende de su nivel de ingreso (concepto de progresividad); por tanto, una adecuada comparación tributaria requiere comprar cargas tributarias cuando los países presentaban el mismo nivel de desarrollo⁷. Del análisis de la evolución de la carga tributaria de los distintos países de la OCDE a medida que estos aumentaban su desarrollo se observa que hay una correlación positiva entre ambas variables, así como también que la trayectoria de la carga tributaria chilena no dista mucho de la que han experimentado otros países de la OCDE cuando presentaban nuestro nivel de desarrollo⁸. En efecto, corregido por nivel de ingreso, los países de la OCDE presentaban en promedio

⁴ En el sistema de capitalización individual, el trabajador cotiza directamente para sí, sin mediar la existencia de impuestos.

⁵ En el sistema de reparto las cotizaciones de los trabajadores activos están destinadas a financiar las pensiones existentes en ese momento, a través del cobro de impuestos.

⁶ Considerando el PIB per cápita en dólares constantes del 2015. Fuente: OCDE.

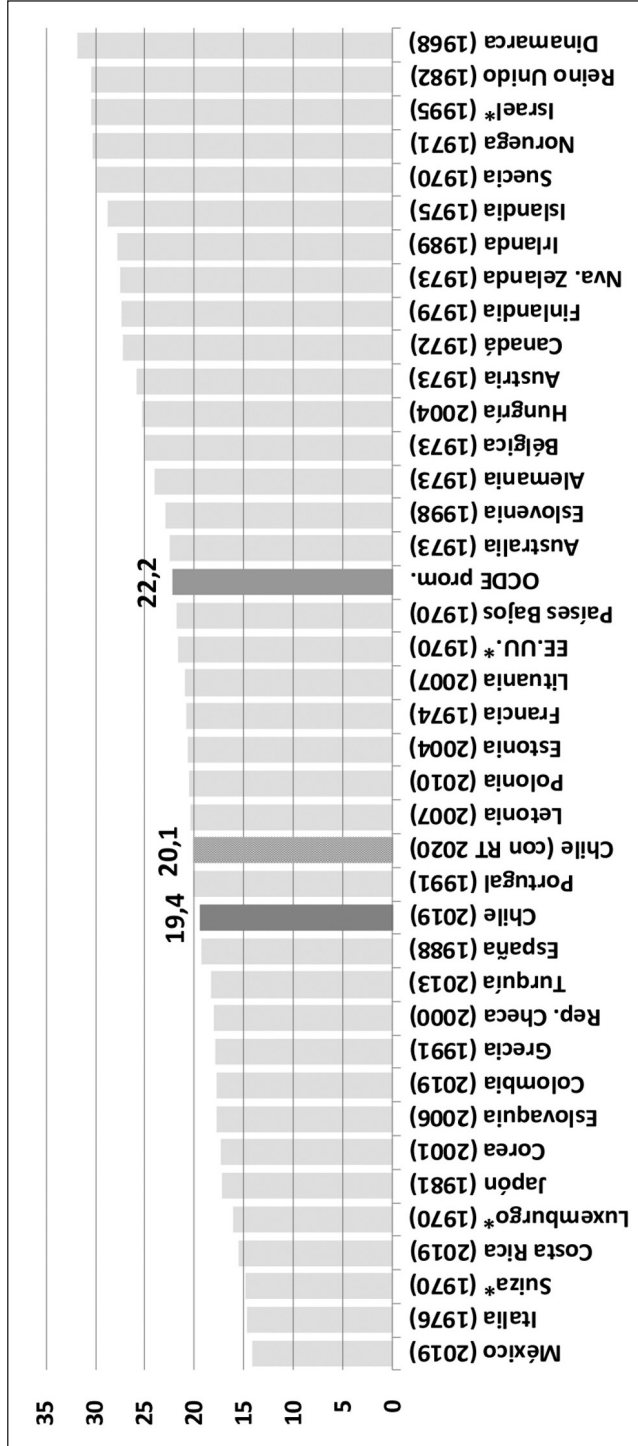
⁷ Considerar la carga tributaria de cada país del bloque cuando estos exhibían un ingreso similar al que actualmente presenta Chile es coherente con el cumplimiento del postulado de Wagner, que establece que la existencia de una relación positiva entre el tamaño del gobierno –medido a través del gasto– y el nivel de ingreso de los países como resultado del progreso económico.

⁸ Más detalle ver en GARCÍA (2020).

una recaudación 2,2% del PIB menor a la actual, reduciendo nuestra brecha con la OCDE de 5,1 a 2,9 puntos.

Finalmente, la reforma tributaria del 2020 incrementaría la recaudación tributaria en torno a 0,7% del PIB en estado estacionario, cerrando aún más la brecha de carga tributaria que presenta Chile con el promedio de la OCDE (Gráfico 2). Con todo, la brecha real de carga tributaria entre Chile y el promedio de la OCDE es de 2% del PIB aproximadamente.

Gráfico 2
Recaudación tributaria en la OCDE, neta de seguridad social y
corregida por desarrollo
 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE.

Por tanto, sin duda que nuestro sistema tributario presenta importantes espacios de mejora, pero estas no se relacionan con el nivel de la carga tributaria, como proponen permanentemente algunos, sino que más bien con su estructura, la cual ha terminado generando un sistema tributario poco competitivo, ineficiente, complejo e inequitativo⁹.

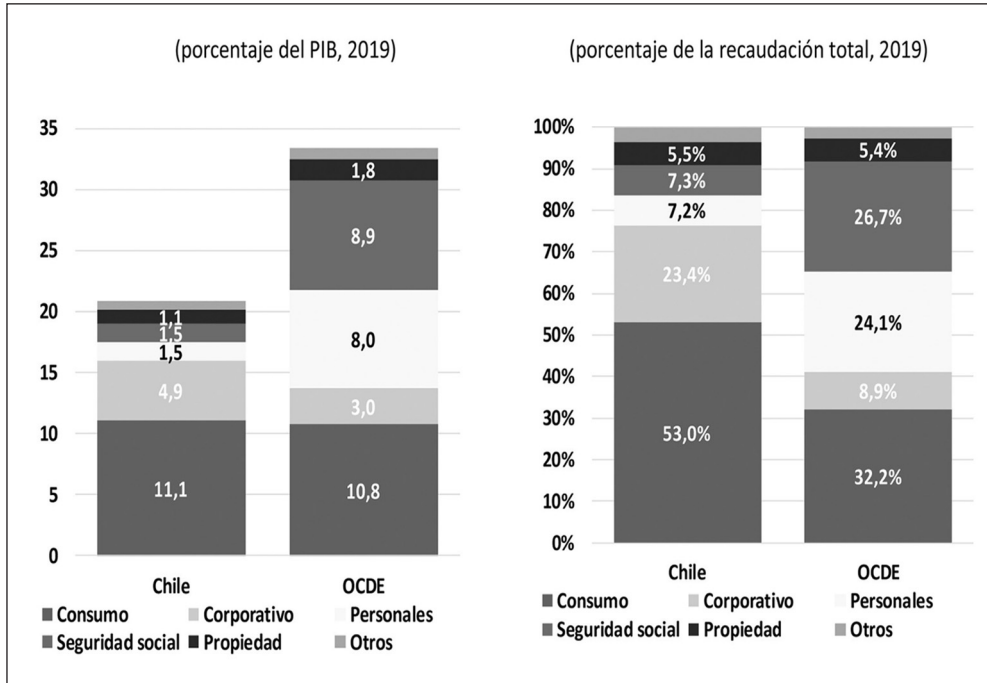
• COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL DE IMPUESTOS

El impacto de los impuestos no está solo dado por la recaudación total, sino que también por su composición. En este sentido, un análisis interesante es comparar la composición de la carga tributaria de Chile con la que presentó la OCDE en 2019 (Gráfico 3). De la evidencia empírica se observa lo siguiente.

- i) El impuesto al consumo es el componente principal de la recaudación tanto en Chile como en la OCDE, y con cargas tributarias muy similares: 11,1 y 10,8%, respectivamente.
- ii) Chile presenta una carga corporativa mayor que los países de la OCDE (4,9 *versus* 3,0%).
- iii) Chile presenta una menor carga tributaria asociada a la seguridad social (1,5 *versus* 8,9%).
- iv) Chile presenta una menor carga tributaria en los impuestos personales (1,5% *versus* 8,0%).
- v) Los impuestos a la propiedad generan un aporte reducido tanto en Chile como en la OCDE, siendo algo menor la carga en Chile que en la OCDE (1,1 *versus* 1,8%).

⁹ Un detallado análisis de la competitividad y eficiencia de nuestro sistema tributario, así como el de la OCDE, se encuentra en Tax Foundation (varios años).

Gráfico 3
Recaudación tributaria en la OCDE por tipo de impuesto

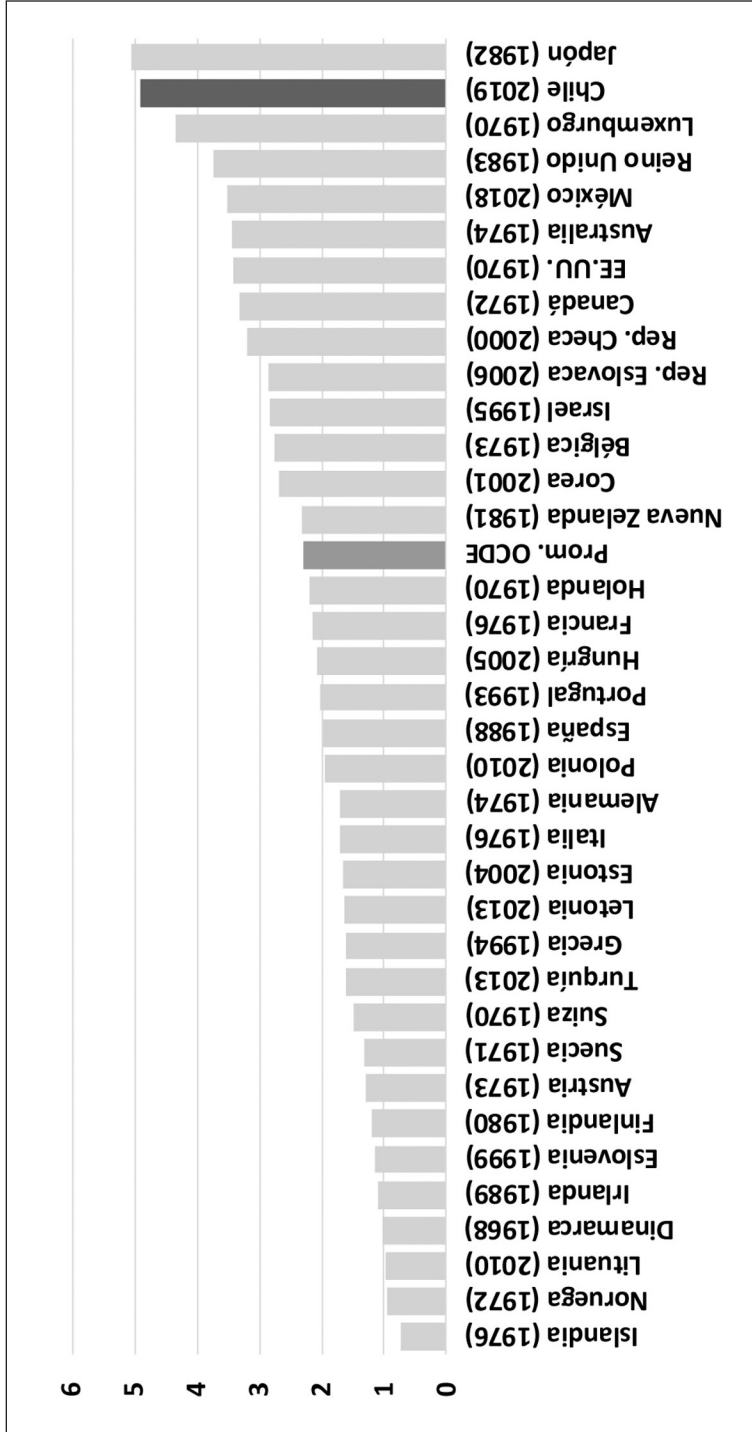


Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE.

a) Impuestos corporativos

Aun cuando todos los países pertenecientes a la OCDE presentan este tipo de impuesto, las tasas y bases varían significativamente. El impacto relevante que el impuesto corporativo tiene en la economía de los países contrasta con el bajo nivel de recaudación que en promedio presenta este impuesto en la OCDE: en 2019 tan sólo 8,9% de la recaudación del bloque provenía de impuestos corporativos, mientras que en Chile este aporte era sustancialmente mayor (23,4%). Coherente con esto, la carga tributaria que representa este impuesto en la OCDE alcanzó al 3% del PIB, mientras que en Chile llegó a 4,9% del PIB. Esta diferencia se mantiene incluso si se corrige por nivel de desarrollo (Gráfico 4). Parte de esta diferencia se explica por la elevada tasa marginal corporativa que se aplica en Chile en comparación a la internacional: 27% en Chile *versus* un 23,6% en la OCDE.

Gráfico 4
Recaudación tributaria del impuesto corporativo en la OCDE corregido por nivel de desarrollo
 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE.

b) Impuestos personales

En Chile el diseño del impuesto a las rentas personales (Impuesto Global Complementario-IGC) considera una escala progresiva de tasas marginales divididas en ocho tramos¹⁰, en donde la tasa marginal máxima se ubica actualmente en 40%¹¹, similar al promedio de la OCDE, y con un tramo exento del pago para ingresos menores a \$ 730.000¹² mensual aproximadamente. Este diseño del IGC busca que personas con ingresos similares enfrenten similares cargas impositivas y que aquellos que obtienen rentas mayores aporten en mayor proporción a la recaudación.

De los datos del año comercial 2019 del Servicio de Impuestos Internos se observan tres elementos interesantes respecto de la progresividad de este impuesto: i) el 75% de los contribuyentes está en el tramo exento de este impuesto; ii) los contribuyentes del tramo exento reciben en torno al 30% del total de la renta declarada; y iii) el 60% de la recaudación total de este impuesto proviene del tramo de mayores ingresos.

La recaudación que se obtiene en Chile a través de los impuestos personales es inferior a la obtenida en promedio en los países de la OCDE: en Chile se recaudó 1,5% del PIB en 2019, lo que representó 7,2% de los ingresos tributarios totales, mientras que en la OCDE se recaudó 8,0% del PIB y representó 24,1% de los ingresos tributarios totales. En esta sustancial diferencia juegan un rol importante dos elementos:

- i) La diferencia no se encuentra en la tasa máxima de impuesto personal, sino que en el diseño de los primeros tramos de IGC. Dada la tasa de 0% de impuesto y lo extenso del primer tramo por el elevado límite de la renta exenta, cerca del 75% de los contribuyentes quedan exentos del pago del IGC. Del bloque, solo cerca de un cuarto de los países tienen tramo exento y la tasa promedio de impuesto del primer tramo para aquellos países que no tienen tramo exento es de 15%, llegando a un máximo de 25%. Por tanto, Chile resalta por su alto límite de ingreso del tramo exento relativo al salario medio, lo que lleva a que seamos el único país cuyo salario medio no paga impuestos personales mientras que en el resto de los países de la OCDE enfrenta una tasa promedio de 17% (Gráfico 5).
- ii) A lo anterior, se le suma que las tasas marginales del IGC suben lentamente con el ingreso, reduciendo la tasa promedio de impuesto a pagar para todos los tramos¹³.

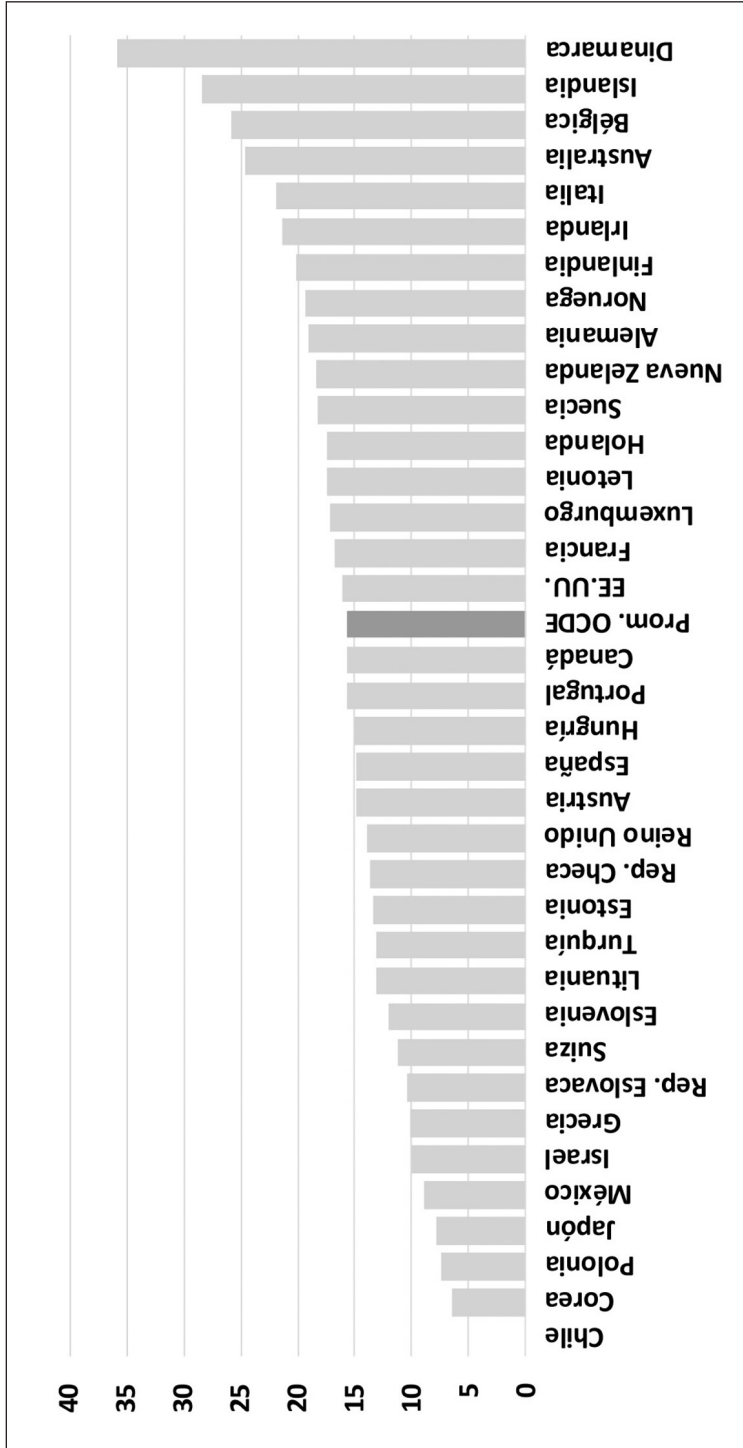
¹⁰ Estos ocho tramos rigen desde la aprobación de la reforma tributaria del 2020.

¹¹ Hasta febrero del 2020 la tasa máxima de IGC llegaba a 35%. En marzo del 2020 entró en vigencia el incremento de impuestos establecido por la reforma tributaria del 2020 para aquellos contribuyentes con ingresos personales que superen los \$ 16,8 millones mensuales aproximadamente para el año tributario 2022.

¹² Válido para el año tributario 2022.

¹³ Para mayor análisis ver CERDA (2017); CORDERO y VERGARA (2020) y GARCÍA (2020).

Gráfico 5
Tasa de impuesto pagado por el ingreso medio en la OCDE
 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE en 2018.

c) Impuestos al consumo

En Chile el impuesto al consumo de bienes y servicios es el principal componente de la recaudación tributaria (algo más del 50% de la recaudación total), siendo el país en que más aporta este impuesto a su recaudación tributaria. A pesar de lo anterior, Chile presenta importantes similitudes con la OCDE: i) la tasa de impuesto del IVA (19% en Chile y 19,1% promedio en la OCDE); ii) la carga tributaria del impuesto al consumo en Chile es similar a la observada en la OCDE (11,1% del PIB en Chile y 10,8% en la OCDE); iii) la carga tributaria del impuesto al consumo es el componente principal de la recaudación tanto en Chile como en la OCDE (53% en Chile y 32,2% en la OCDE). Por tanto, nuestro mayor aporte a la recaudación total por parte del impuesto al consumo no proviene a una mayor carga de IVA en nuestro país, sino que más bien proviene de una recaudación más reducida de otros impuestos, como a los ingresos personales.

Por diversos motivos la teoría económica presenta este tipo de impuesto como uno de los más eficientes (una mayor recaudación para el estado con un menor costo para la sociedad) para aumentar los ingresos fiscales. Para que efectivamente este impuesto sea conveniente se deben aplicar tasas parejas, excluir los insumos intermedios y considerar una amplia base, con pocas o nulas exenciones. Muchos de los países de la OCDE distan considerablemente de esta conveniente posición debido a una inadecuada definición de la base y a la imposición de un umbral¹⁴ para comenzar a aplicar este impuesto.

En el caso chileno, la tasa del IVA es pareja y se aplica sólo a los bienes finales. Chile destaca por presentar una alta cobertura, la cual se ubica por sobre el promedio de la OCDE (63,8% *versus* 55%). También destaca por ser uno de los cinco países que no presenta un límite inferior a las ventas a partir del cual las empresas deben aplicar el IVA a sus productos, como sí ocurre en algunas economías de la OCDE.

A pesar de esta adecuada definición de la base, así como la inexistencia de un umbral, Chile recauda sólo el 63,8% del potencial¹⁵. Esta brecha con el potencial se explica por la existencia de bienes y servicios que quedan exentos de este impuesto (los que se estiman en torno a 25% del consumo privado¹⁶) y por la elevada evasión de este impuesto, la cual duplicaría a la estimada para los países desarrollados (en

¹⁴ Esto significa que las ventas de una empresa deben alcanzar un cierto valor antes de que se comience a registrar y pagar el IVA.

¹⁵ Aquella que se obtendría de multiplicar la tasa de IVA por el consumo total.

¹⁶ Para mayor análisis ver CERDA (2017).

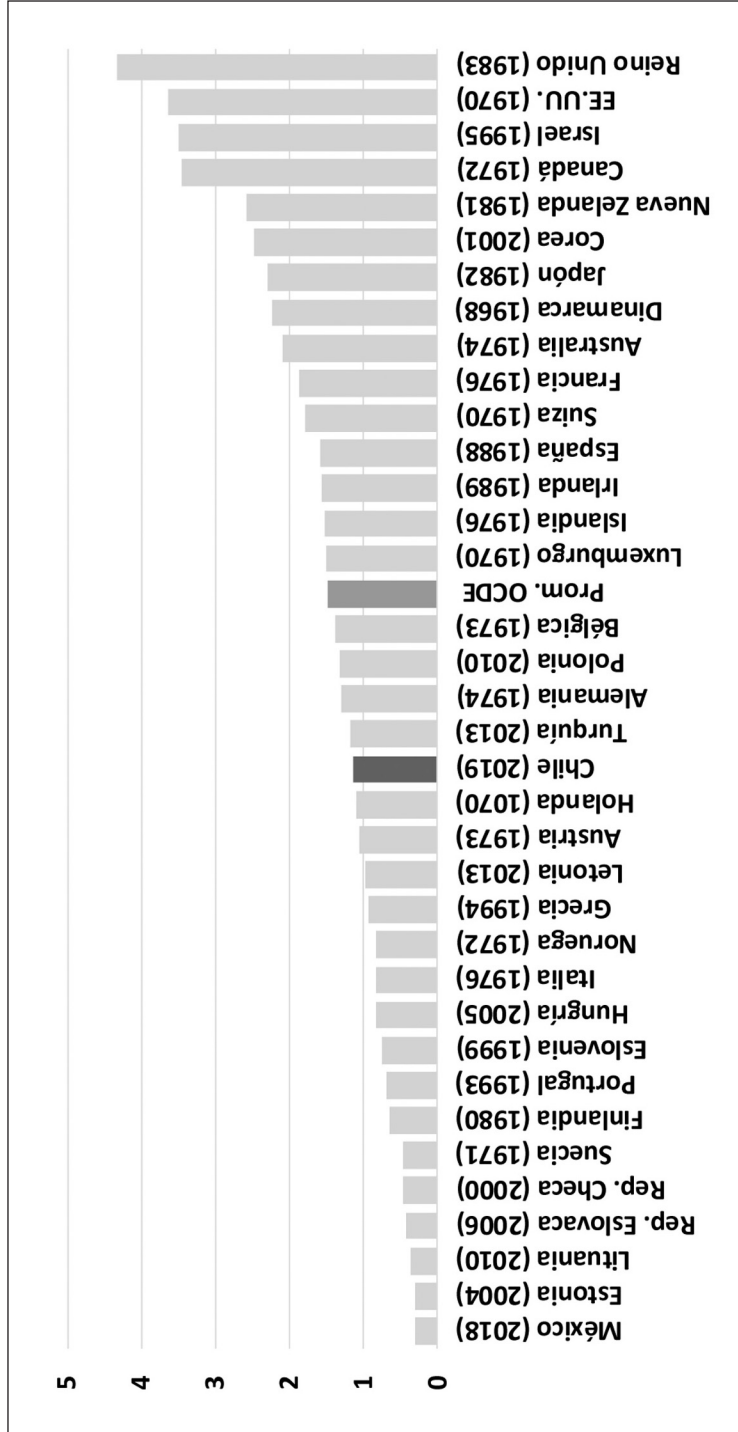
2019 la evasión promedio del IVA en la Unión Europea fue menor al 10% promedio mientras para Chile se estima en torno a 20%)¹⁷.

d) Impuestos a la propiedad

En impuesto a la propiedad se observan tres categorías: a los bienes inmuebles, al patrimonio, y a las transacciones financieras y de capital. Estos gravámenes afectan los bienes de las personas y empresas. La evidencia empírica muestra una gran diversidad de estructuras, bases y tasas de los componentes de este impuesto en los países de la OCDE, lo que explica que haya una gran brecha entre el país que recauda menos (Estonia con 0,2% del PIB) y el que recauda más (Reino Unido con 4,1% del PIB). En Chile, este impuesto recauda 1,1% del PIB, lo que se encuentra bajo el promedio de la OCDE tanto actual (1,8% del PIB) como cuando presentaban un nivel de desarrollo similar al nuestro (1,5% del PIB) (Gráfico 6).

¹⁷ Para mayor análisis ver GARCÍA (2021).

Gráfico 6
Recaudación tributaria por impuesto a la propiedad en la OCDE corregido por nivel de desarrollo
 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

Reconociendo que la brecha de recaudación entre Chile y la OCDE es de 0,7 puntos, esta comparación puede llevar a conclusiones de política tributaria erradas particularmente por dos motivos:

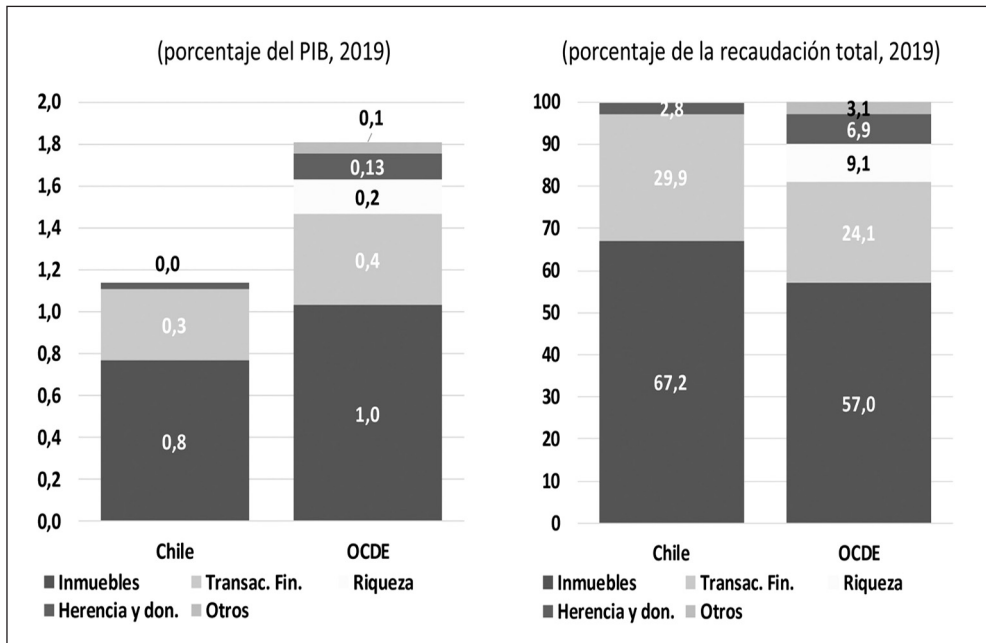
En primer lugar, la estructura tributaria debe ser un cuerpo armónico. Para una adecuada discusión de cualquier reforma tributaria, todo ajuste impositivo se debiera evaluar respecto de la coherencia de la estructura tributaria en su conjunto, y no aisladamente, ya que la estructura tributaria debe ser un cuerpo armónico dado los impactos económicos que genera. Para esto debe: i) definir la carga tributaria necesaria para financiar los bienes públicos que se espera que el estado provea; ii) ser coherente con los objetivos de crecimiento, empleo y desarrollo del país; iii) ser coherente con los otros impuestos que ya forman parte de la estructura tributaria de forma de no superponerse a otros ya existentes generando duplicidades y cargas desmedidas; iv) tomar en cuenta que Chile es una economía pequeña y abierta al mundo, por lo que su estructura tributaria debe alcanzar ciertos niveles de competencia (competitividad tributaria) si quiere mantener una posición atractiva para los capitales nacionales y extranjeros.

En segundo lugar, se observa que particularmente en este impuesto, los países del bloque presentan una gran diversidad de tasas, bases y estructuras, y, por tanto, cargas tributarias, lo cual dificulta toda comparación con dicho bloque.

En términos generales, los componentes del impuesto a la propiedad representan un aporte reducido a la carga tributaria total de los distintos países del bloque, en un contexto de elevados costos de fiscalización y cumplimiento.

Respecto del impuesto a los bienes inmuebles, este representa el componente más importante del impuesto a la propiedad y, a pesar de presentar diversas modalidades, su aplicación es extendida entre los distintos países del bloque (Gráfico 7). Al respecto, en Chile este impuesto aporta 0,8% del PIB, con una brecha de 0,3 puntos con el promedio de la OCDE (1% del PIB). En el caso de Chile este impuesto a la propiedad corresponde principalmente al territorial aplicado a los bienes raíces. Fruto de múltiples exenciones, sólo un 40% de cerca de 7 millones de inmuebles no agrícolas en el territorio nacional (inscritos en el SII) paga contribuciones; un 23% de los inmuebles habitacionales y 94% de los no habitacionales. La amplia base exenta explica, en gran parte, la baja recaudación de este impuesto que se observa en Chile.

Gráfico 7
Recaudación impuesto a la propiedad por tipo de impuesto en la OCDE



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE.

En la OCDE también hay impuestos al patrimonio, aunque con una gran diversidad en el diseño (activos gravados, lista de impuestos y tasas, umbrales de exención, el tratamiento fiscal de las deudas, progresividad, etc.). Dentro de este tributo se encuentran los impuestos a la riqueza neta, a las herencias y a las donaciones.

Respecto del impuesto a la riqueza neta, luego de su amplio uso en la OCDE a principios de los años 90, actualmente hay sólo seis países del bloque que mantienen alguna modalidad de este impuesto: ampliamente en España, Noruega y Suiza, mientras solo sobre algunos activos seleccionados en Italia, Francia, y Bélgica. Los 30 países restantes no presentaban impuesto a la riqueza neta en 2019.

Algunos elementos en común que presentan los países del bloque respecto de este impuesto son: i) su reducida recaudación (0,16% del PIB en promedio); ii) la tendencia a derogar este tipo de impuestos; y iii) la estabilidad de la recaudación en el tiempo a pesar del crecimiento de la riqueza.

Entre las razones para derogar estarían¹⁸: a) El impacto negativo en la eficiencia y en equidad, debido a que se imponen independientemente de los rendimientos

¹⁸ OCDE (2018).

reales que los contribuyentes obtengan de sus activos; b) Dificultad de definir adecuadamente las tasas de impuestos, especialmente en un contexto de bajas tasas de interés y bajo retorno al capital; c) El elevado costo administrativo de implementar y fiscalizar este impuesto, explicado principalmente por la dificultad de medir adecuadamente la riqueza; d) La baja efectividad de este impuesto en términos de cumplir sus objetivos redistributivos: la recaudación no se ha incrementado con el paso del tiempo como sí lo ha hecho la riqueza; e) La reducida recaudación que genera este tipo de impuestos generado por las respuestas estratégicas de los potenciales contribuyentes, como traslado de la riqueza hacia partidas exentas; por la competitividad tributaria generada por la elevada movilidad del capital a nivel internacional; por las limitaciones de la fiscalización frente a un menor reporte de riqueza por parte de los contribuyentes; f) Posibles problemas de liquidez de quienes deben pagar el nuevo impuesto; g) Duplicidad de impuestos al coexistir un impuesto al patrimonio neto además de uno de amplia base a los ingresos personales provenientes del capital y un bien diseñado impuesto a la herencia y donaciones.

En el impuesto a herencias y donaciones también se observa una gran diversidad en el bloque, donde 10¹⁹ de los 36 países no aplican este impuesto y la recaudación promedio del bloque, y de Chile en particular, es reducida (0,13 y 0,03% del PIB, respectivamente).

Otro componente del impuesto a la propiedad es aquel sobre las transferencias financieras y de capital. Al respecto, Chile recauda un porcentaje similar a lo que obtiene en promedio la OCDE por este impuesto. Al igual que en los otros impuestos al patrimonio, también hay países que no aplican este impuesto como Estonia, Lituania y República Eslovaca.

• CONCLUSIONES

En los últimos 30 años Chile ha presentado diversas modificaciones a su sistema tributario, lo cual ha elevado hasta el 2019 la carga tributaria en más de 5% del PIB, a la cual se le debe sumar el impacto de la última reforma (2020), que aumentaría la recaudación en torno a un punto adicional.

En contexto internacional, considerando la gran dispersión que se observa en todos los parámetros relacionados con los impuestos —estructuras, bases y tasas—, así como el elevando nivel de ingresos que han alcanzado aquellos países con los cuales nos estamos comparando, se concluye que Chile se ubica dentro de rangos

¹⁹ En 2019 había 10 países que no contaban con este tipo de impuestos: Australia, Austria, Canadá, Estonia, Israel, Letonia, Nueva Zelanda, Noruega, República Eslovaca y Suecia. Tanto Colombia como Costa Rica, que se incorporaron con posterioridad al 2019 al bloque, tampoco aplican estos impuestos.

adecuados para su nivel de desarrollo y distribución de carga tributaria entre contribuyentes que no están exentos.

Sin embargo, comparaciones internacionales, que sitúan a Chile dentro de los últimos lugares de ranking de competitividad y neutralidad, muestran que es necesario implementar mejoras en la estructura tributaria en Chile, de forma que mejore su competitividad, eficiencia, equidad y simplicidad, las cuales están al debe. Avances en estos elementos redundarán en un mejor bienestar para la población, así como en más recursos para el estado de forma que pueda financiar adecuadamente los bienes públicos que desee proveer.

CAPÍTULO II

“ACUERDO POR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO”²⁰

CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO (CPC)²¹

• MOTIVACIÓN

A la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y sus ramas²², nos parece relevante reafirmar nuestra convicción sobre la necesidad de mejorar la calidad de las prestaciones y provisión de bienes y servicios públicos, en la necesidad de mejorar los estándares de seguridad para la población, así como seguir en la senda de mejora de pensiones que se inició con la implementación de la Pensión Garantizada Universal.

En línea con dicha convicción, el compromiso del sector privado con el impulso de reformas relevantes para los ciudadanos ha sido significativo en los últimos meses, con un importante impacto económico en los costos de operación y en la futura rentabilidad de los nuevos proyectos de nuestras empresas. Es así como desde el sector privado hemos apoyado la Ley de 40 horas, aumentar la cotización previsional en un 6% con cargo a los empleadores, las modificaciones al royalty minero, el salario mínimo de \$ 500.000, entre otras iniciativas regulatorias. El efecto combinado de estas reformas aprobadas y por aprobar es de una magnitud extraordinariamente relevante para el sector privado, del orden de 3,7% a 4,1% del PIB. Tal como ha anunciado el Gobierno, además se pretende impulsar una reforma tributaria para recaudar 2,7% del PIB y un inminente

²⁰ Visión de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) sobre crecimiento económico y modernización del Estado en base a las propuestas del Ministerio de Hacienda.

²¹ Este trabajo fue redactado por Javier Irrarrazaval, Director de Políticas Públicas de la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio), en base los insumos entregados por sus ramas, y los trabajos realizados por los técnicos que integran la Comisión Tributaria que preside Christian Blanche.

²² Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Asociación de Bancos (ABIF), Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y Sociedad Nacional de Minería (SONAMI).

proyecto de impuestos correctivos, todo lo cual contribuiría a aumentar este impacto a cerca del doble.

Todo lo anterior se hace en un contexto económico extraordinariamente complejo y desafiante, con una menor actividad económica, tanto local como internacional, una elevada incertidumbre y expectativas empresariales pesimistas, condiciones financieras restrictivas que se traducen en elevadas tasas de interés, impactando a su vez la inversión, un estancamiento en la creación de empleos y una profundización de la informalidad.

Por otro lado, la eficiencia y eficacia de nuestro Estado se torna más necesaria que nunca, requiriendo el mismo una modernización mayor para la correcta ejecución de su función. A pesar del aumento de la recaudación fiscal en los últimos 30 años, no se consiguen mejoras significativas en la capacidad para disminuir la desigualdad a través de la entrega de bienes y servicios públicos de calidad. En esta línea, vemos además importantes oportunidades de mejora en la asignación y control de los recursos públicos, desde programas mal evaluados, probidad, eficiencias y también a través de otras fuentes de financiamiento distintas a subir los impuestos.

Mediante el presente documento, la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y sus ramas dan respuesta a las proposiciones del Ministerio de Hacienda, contenidas en la serie de documentos que forman los llamados “Elementos para un pacto fiscal para el desarrollo”. Dicha serie incluye cuatro grupos de medidas: (i) crecimiento económico, (ii) eficiencia del gasto público, (iii) combate a la elusión, evasión y la informalidad, y (iv) modificaciones a las tasas tributarias y bases imponibles de impuestos existentes, y eventuales nuevos impuestos. En las reuniones realizadas junto a los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda, debido a limitaciones de tiempo, solo fue posible revisar los primeros tres temas, los cuales se abordan respectivamente en los capítulos 2, 3 y 4 de la propuesta.

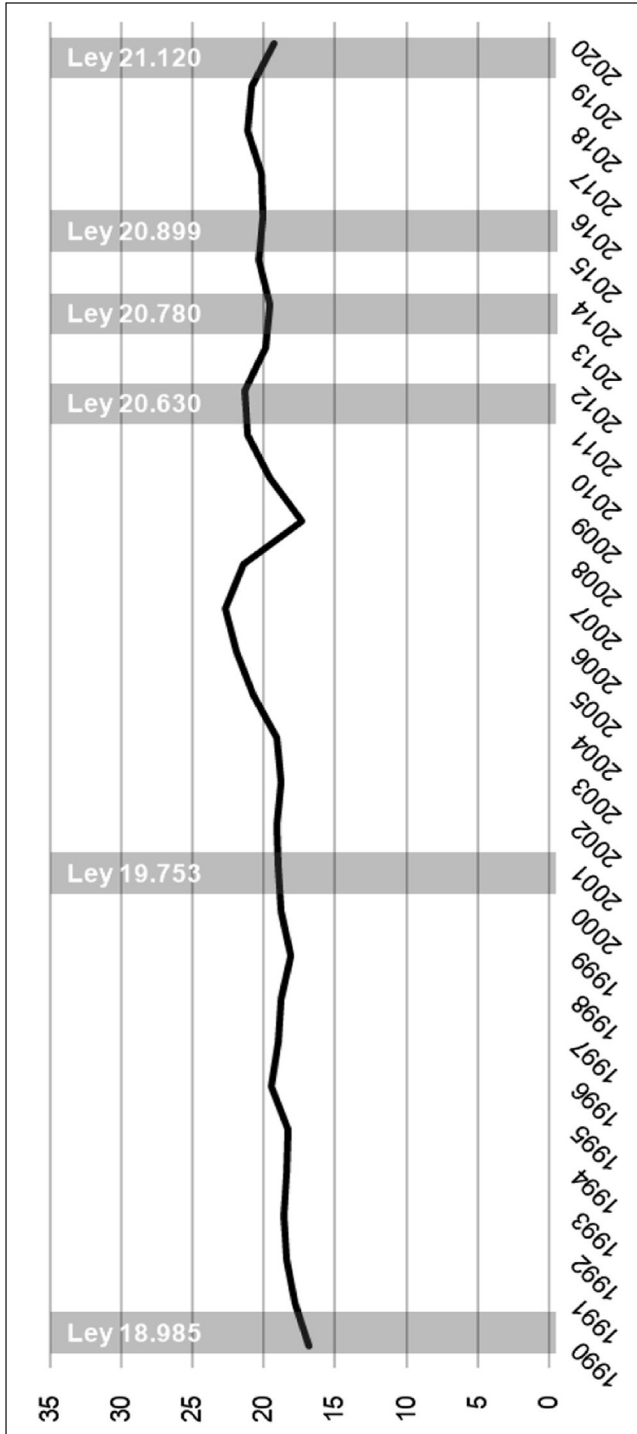
No obstante, uno de los temas de mayor preocupación para el empresariado es el capítulo 5 de modificaciones tributarias, en las cuales reiteramos que no creemos conveniente avanzar, pues impactan en el bienestar de la población, ya que frenan la inversión, el crecimiento, la generación de empleo y el aumento de las remuneraciones.

Para discutir un Acuerdo, es necesario considerar la estructura tributaria completa, y no solo revisar tasas y base imponible. Además, es necesario considerar tanto la tributación que se paga a nivel de las empresas (utilidades no retiradas) como de las personas (utilidades retiradas). Ambas tributaciones sumadas constituyen aquellas aplicables a la inversión y al crecimiento o, en definitiva, a la acumulación de capital, factor fundamental para el crecimiento. Adicionalmente, para un análisis sistémico, es necesario evaluar si los incentivos a formalizarse para ejercer una actividad (laboral o empresarial), y a invertir recursos en ella, son los adecuados, y entender cómo han evolucionado estos en el tiempo. Por último, será necesario considerar que **existen otras fuentes de financiamiento adicionales del gasto público distintas**

de incrementos en impuestos, tales como el crecimiento económico, la eficiencia del gasto fiscal y un mejor manejo de los activos del Estado.

En las últimas décadas, hemos enfrentado **repetidas reformas y alzas tributarias**, que han llevado el impuesto a las empresas desde un 10% en 1990 a una tasa máxima de 27% actualmente, lo que ha terminado por mermar el ahorro y la inversión, y como consecuencia, ha deteriorado el potencial de crecimiento económico y competitividad de nuestro país, sin que se haya incrementado significativamente la recaudación tributaria de nuestro sistema.

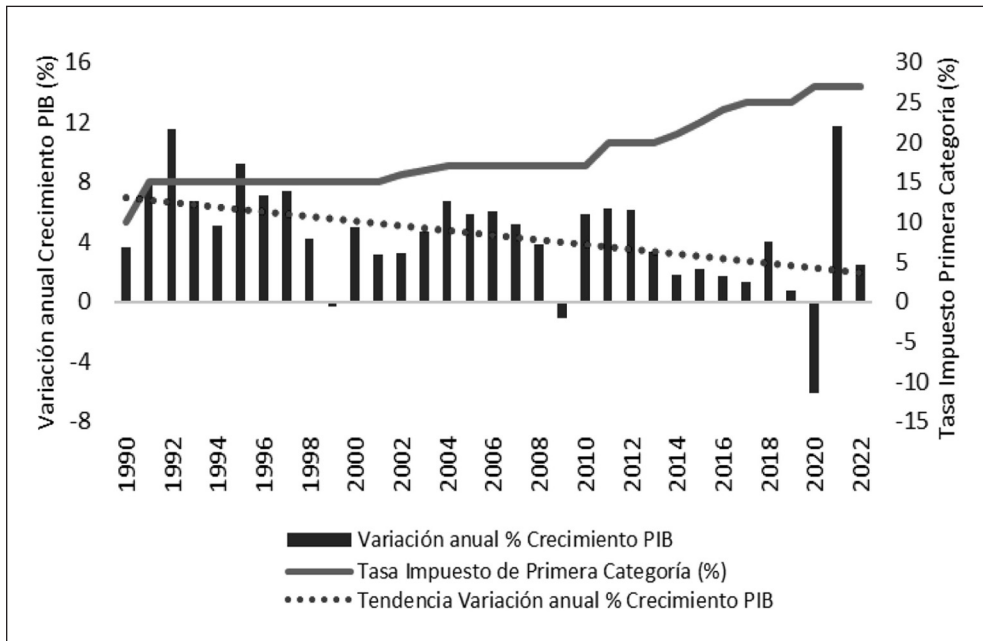
Gráfico 1
Recaudación tributaria y reformas tributarias (recaudación como% del PIB)



Fuente: OCDE

Los niveles de tributación, en especial los que enfrentan las empresas, son especialmente decisivos a la hora de analizar los incentivos y desincentivos a la inversión. En efecto, aquellas empresas en procesos de crecimiento utilizan preferentemente la reinversión de utilidades como principal fuente de financiamiento. **Una alta tasa de impuesto corporativo es finalmente un impuesto al ahorro de las empresas, que dificulta el financiamiento de la inversión, lo que tiene un efecto negativo en la misma, el empleo y el crecimiento económico.**

Gráfico 2
Crecimiento económico e Impuesto de Primera Categoría (IDPC)



Fuente: Elaboración propia con datos del SII y Banco Central

• ÚLTIMAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y COSTOS DE LAS EMPRESAS

Para poder financiar la reconstrucción de nuestro país luego del terremoto del año 2010, el primer Gobierno del Presidente Piñera impulsó el alza de la tasa del Impuesto de Primera Categoría (IDPC) de 17% a 20%, junto a otras modificaciones como el royalty minero. Luego, con la reforma tributaria de 2014, el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet logró aprobar aumentos de ese impuesto y lo dejó en una tasa de 27%, junto con limitar la integración entre impuestos corporativos y personales

para el régimen general, eliminar el Fondo de Utilidades Tributables –que promovía el ahorro como vía de financiamiento de la inversión–, y cambió la estructura del sistema tributario desde base retiro o ingresos percibidos a base devengada, esto es, el total de utilidades. El año 2020, en la segunda administración del Presidente Piñera, se crea una sobretasa a las contribuciones de bienes raíces y se aumenta la tasa máxima marginal del Impuesto Global Complementario a 40%.

Con estas y otras medidas, **en poco tiempo se aumentó considerablemente la carga tributaria a las personas, a las empresas y a sus accionistas, tendencia contraria a la observada en una amplia mayoría de países desarrollados**. Además, con estos cambios se ha llegado a que la recaudación en Chile proveniente de impuestos corporativos es el doble que el promedio de la OCDE, como proporción de los ingresos tributarios totales²³.

Sin embargo, **el aporte del sector privado no se circunscribe solo a alzas en las tasas de impuesto corporativo. Adicionalmente, otras regulaciones aprobadas en los últimos años** (algunas impulsadas en la administración del Presidente Boric, como la reducción de la jornada laboral, el salario mínimo y el royalty minero) **han incrementado los costos de hacer empresa**, lo que finalmente incide en las decisiones de inversión y en la viabilidad de los negocios. Así, las empresas han aportado en el último tiempo importantes recursos adicionales a la economía, ya sea a través de mayores impuestos como de gastos de otra naturaleza. A lo anterior podrían sumarse otros costos regulatorios adicionales para las empresas que se discuten en el Congreso o estarían pronto a hacerlo, como la reforma de pensiones y los impuestos correctivos. **Solo en este Gobierno, los costos del sector privado ascenderían en un mínimo de 3,7% del PIB y hasta un 4,1% del PIB** en mayores costos para las empresas, aproximadamente lo mismo que pretendía recaudar la reforma tributaria original de esta administración.

En primer lugar, en relación a la denominada Ley de 40 horas (Ley N° 21.561, abril 2023), la reducción de la jornada semanal de 45 a 40 horas implica un aumento directo de 11% en los costos laborales de las empresas. Sin embargo, la evidencia muestra que las empresas pueden realizar ciertos ajustes que les permitan mitigar los efectos del alza, sobre todo pensando que su aplicación será gradual. Estimamos así que, en régimen, **el aumento en los costos laborales producto de la reducción de jornada equivaldría a un 8% de la planilla, lo que implica un costo adicional para las empresas de entre un 1,5% y un 1,9% del PIB**²⁴.

En segundo lugar, el aumento del salario mínimo a \$ 500.000 (Ley N° 21.578, mayo 2023) sin considerar mejoras en la productividad –la cual lleva estancada más de 10 años– también tendrá efectos en mayores costos para las empresas

²³ *OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022*, p. 22.

²⁴ Considerando una masa salarial como porcentaje del PIB de 40%.

considerando que cerca de 800.000 trabajadores recibirían el salario mínimo²⁵ y, por consiguiente, en los precios de los productos y servicios y en menor inversión. Finalmente, la nueva Ley de royalty minero agrega otro 0,45% del PIB adicional de costos para las empresas.

Respecto de potenciales **costos adicionales para las empresas producto de nuevas regulaciones**, destacan principalmente aquellos provenientes de la reforma previsional. Si bien compartimos sus objetivos de mejorar las pensiones, en efecto, en caso de acordarse una reforma al sistema de pensiones que considere un incremento en las cotizaciones previsionales de 6%, éste sería a costo del empleador, con un efecto directo en el alza de los costos laborales de las empresas.

Tomando como referencia información del INE para los ingresos de los asalariados privados, **el efecto de la reforma de pensiones en mayores costos para las empresas del sector privado sería en torno a 1,3% del PIB.**

Además, se discutirán próximamente los proyectos de impuestos correctivos, lo que implicaría un mayor gasto para la economía de otro 0,4% del PIB.

En consecuencia, las constantes reformas y alzas tributarias en los últimos años han tenido al menos tres efectos relevantes: (i) ralentización del crecimiento económico, (ii) aumento de la carga tributaria de los contribuyentes y (iii) un aumento sostenido de los ingresos fiscales, pero con serias ineficiencias de gasto.

A continuación, se analizan dichos efectos y se proponen medidas para contrarrestarlos:

I. Ralentización del crecimiento económico

En los últimos años Chile ha perdido su capacidad de crecimiento económico, lo que tiene un impacto directo en la recaudación fiscal y, por ende, en la calidad de vida de las personas. Lo anterior dado que el crecimiento es la principal fuente de recursos adicionales para que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales. De esta forma, considerando que solo el crecimiento económico permitirá que Chile y sus personas se desarrollen de manera sostenible, queremos relevar su importancia.

En efecto, las estimaciones del crecimiento tendencial han caído gradualmente del 5% anual el 2012 a apenas por sobre el 2% en la actualidad. Asimismo, la tasa de crecimiento anual de PIB per cápita en la última década (excluyendo la recuperación postpandemia) ha sido poco más de 1% acumulado. Lo anterior da cuenta de un crecimiento económico débil y sin perspectivas positivas para el futuro.

La ralentización de nuestro crecimiento económico en los últimos años se explica por diversas razones, pero en parte importante por la caída en la inver-

²⁵ Observatorio del contexto Económico de la Universidad Diego Portales.

sión. En los últimos 5 años la tasa de inversión promedio fue de 23,6% del PIB —a precios corrientes—, muy por debajo del 28% alcanzado a mediados de los años 90. Mayor burocracia, incerteza jurídica, sectores sobre regulados, mayores costos e inestabilidad política y social han deteriorado de manera importante la confianza empresarial, lo que ha llevado a menores niveles de inversión. Reflejo de lo anterior es el hecho de que han venido ingresando menos proyectos de inversión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En cada uno de los dos primeros trimestres de 2023 se han aprobado menos de USD \$ 3.500 millones, lo que es menos de la mitad del promedio histórico trimestral 2009-2023. Por otro lado, mientras en 2009 los proyectos se demoraban 12,8 meses de tramitación en promedio, actualmente se demoran un promedio de 17,8 meses²⁶. Así, se espera que la inversión —formación bruta de capital fijo— caiga un 3% este año 2023 y otro 1% el año 2024²⁷.

Otro elemento fundamental que explica el menor crecimiento económico es el estancamiento de la productividad en nuestro país, la que en los últimos 20 años ha crecido apenas por sobre el 1% en promedio.

La relevancia de la productividad, entendida como la capacidad de hacer más con menos y que es explicada por múltiples factores, es hoy en día incuestionable como factor para el crecimiento económico. Además, **la productividad es fundamental para el mejoramiento de los salarios reales, los cuales han venido cayendo de manera sostenida en el último tiempo, con el negativo impacto que ello genera en la capacidad adquisitiva y bienestar de las personas.**

Así, durante los 8 años previos a la reforma tributaria aprobada a finales del año 2014, la tasa de crecimiento de los salarios reales fue de 21,2%, y durante los 8 años posteriores fue de 7,5%. De esta manera, una persona que recibía un salario de \$ 500.000 hace 16 años, considerando el aumento de los salarios reales, hoy día recibiría un salario real de \$ 643.500. Por otro lado, si el crecimiento real de los salarios observado durante los 8 años previos a la reforma tributaria se hubiese mantenido durante los últimos 8 años, hoy día recibiría un salario real de \$ 712.000, es decir, un 10,6% superior.

En definitiva, el impacto de un menor crecimiento económico es significativo en diversas dimensiones. Por ejemplo, un punto adicional de crecimiento económico aporta USD \$ 800 millones adicionales en recaudación cada año.

Otro dato a considerar es que si el país hubiese crecido al 3,8% estos últimos diez años (un punto porcentual menos que la década anterior), el Estado estaría recaudando recursos extras equivalentes al 4% del PIB, similar a lo que se buscaba recaudar con la reforma tributaria rechazada en la Cámara de Diputados.

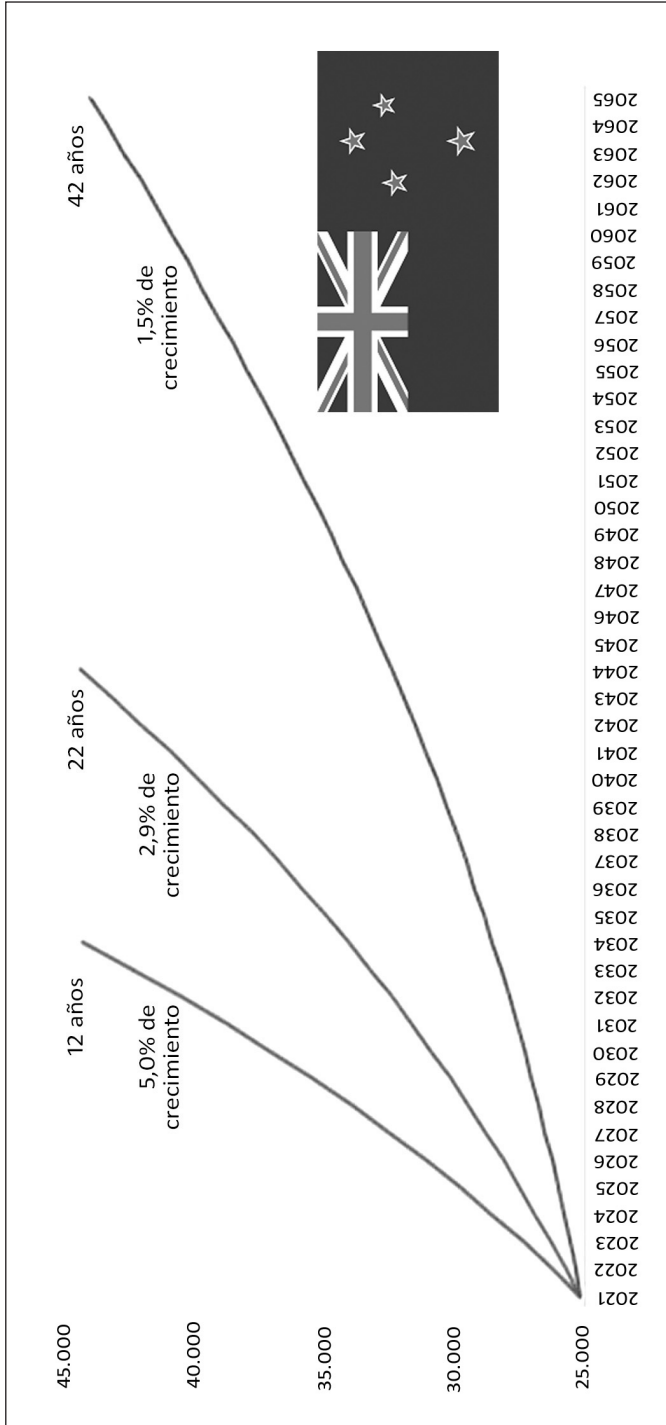
²⁶ *Informe de proyectos de inversión en el SEIA*, CChC, julio 2023.

²⁷ *Informe de política monetaria*, Banco Central, junio 2023.

Finalmente, mayores tasas de crecimiento del PIB permiten alcanzar en un significativo menor tiempo mayores niveles de prosperidad. Por lo tanto, **debemos poner todos nuestros esfuerzos en volver a dinamizar nuestra economía, pues es la principal fuente de financiamiento del gasto público, y no en alzas tributarias. De hecho, el 85% de las personas opina que no se deben subir los impuestos cuando el crecimiento económico es bajo**²⁸.

²⁸ Encuesta *Criteria*, 16 de julio de 2023.

Gráfico 3
Años necesarios para alcanzar el PIB per cápita de Nueva Zelanda dependiendo del crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial²⁹.

²⁹ Se utiliza la tasa de crecimiento poblacional proyectada en el Censo de 2017. PIB per cápita de Nueva Zelanda: USD \$ 43.301 PPP (precios internacionales constantes año 2017).

II. Aumento de la carga tributaria de los contribuyentes

Las reformas antes mencionadas compartieron una característica sumamente importante: **augmentaron la carga tributaria total sobre los contribuyentes formales**, pero no aumentaron esencialmente la base, pues un número importante de personas siguen exentas de impuestos personales y la informalidad sigue siendo un problema latente. Seguir “cargando la mano” a los contribuyentes formales puede ser contraproducente, pues puede llevar a la informalidad o al cambio de domicilios tributarios de grandes contribuyentes.

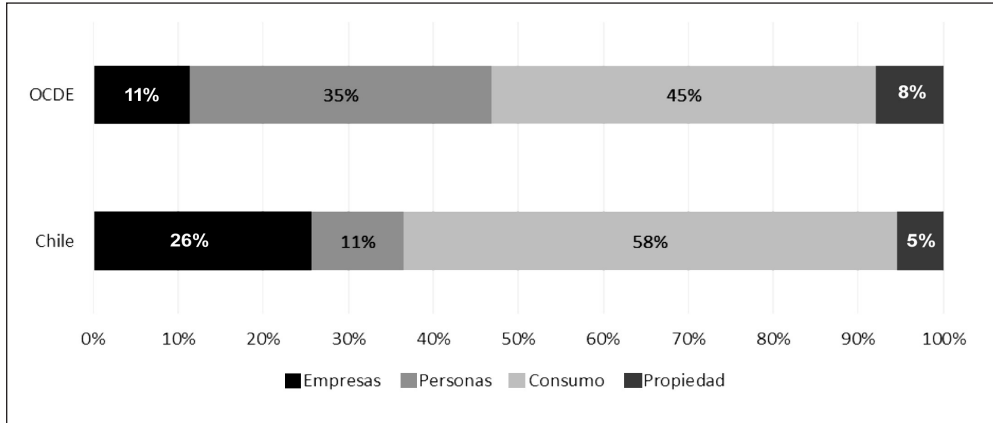
Se pueden constatar tres hechos que evidencian lo anterior: **la recaudación del impuesto corporativo en Chile es proporcionalmente mucho mayor que el promedio de los países OCDE, las tasas tributarias tienen niveles similares o superiores al promedio de la OCDE, y aun así recaudamos en total menos que ellos.**

En primer lugar, al observar la composición de la recaudación tributaria de Chile, excluyendo la recaudación por seguridad social, y compararla con el promedio de los países de la OCDE, se pueden obtener **algunas conclusiones**:

- La proporción de la recaudación total asociada a los impuestos corporativos es significativamente mayor en Chile (26%) que en el promedio de la OCDE (11%). En efecto, Chile es el 2º país de la OCDE que más recauda de las empresas como porcentaje de la recaudación total, siendo superado solo por Colombia.
- La carga tributaria del impuesto al consumo es el componente principal de la recaudación tanto en Chile (58%) como en el promedio OCDE (45%).
- La recaudación por impuesto a las personas es significativamente menor en Chile (11%) que en el promedio de los países de la OCDE (35%).
- Los impuestos a la propiedad generan un bajo aporte a la recaudación total tanto en Chile (5%), como en la OCDE (8%).

Gráfico 4 Composición de la recaudación tributaria 2020

(Sin incluir contribuciones a la Seguridad Social)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE³⁰.

En segundo lugar, las tasas tributarias en Chile son similares a los países de la OCDE y son progresivas (impuesto a la renta de las personas, contribuciones de bienes raíces, impuesto a las herencias). En efecto, el ingreso de personas naturales enfrenta una tasa ligeramente menor que el promedio de la OCDE, pero si se aplica para el caso de un accionista, la carga total puede llegar al 44,45% producto del sistema tributario semi integrado, lo que supera el promedio OCDE de una tasa marginal de 42,8%. En el caso del impuesto corporativo, éste se encuentra 3,5% por encima del promedio de la OCDE.

³⁰ Las categorías incluyen los siguientes impuestos: Empresas: Impuestos a los ingresos, utilidades y ganancias de capital de las empresas. Personas: Impuestos a los ingresos, utilidades y ganancias de capital de los individuos. Propiedad: Impuestos a la propiedad. Consumo: Impuestos a los bienes y servicios. Se excluyó la categoría Otros, la que se compone de: impuestos sobre la nómina y fuerza laboral e impuestos no clasificables en las categorías anteriores.

Tabla 1
Tasas tributarias de Chile y el promedio OCDE en impuestos seleccionados

Tipo de impuesto	Medida	Chile	OCDE (2020)
Ingreso de personas naturales	Tasa marginal máxima del IUSC y del IGC	40%	42,8%
Utilidades de empresas	Tasa del IDPC	27%	23,5%
Bienes y servicios	Tasa de IVA	19%	19,3%

Fuente: OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022, p. 30.

En tercer lugar, la brecha de Chile de recaudación tributaria como proporción del PIB respecto de los países de la OCDE es menor a la que se argumenta para avanzar en nuevos incrementos de impuestos. En efecto, la carga tributaria, ajustada por cotizaciones previsionales, es del orden de 19,6% (2018), mientras en la OCDE es de 24% en promedio³¹. Si además se ajusta por nivel de desarrollo y estructura poblacional, la brecha es de unos dos puntos del PIB³². Si también se ajusta por el nuevo royalty, la brecha cae a menos de 1% del PIB.

Aun así, teniendo tasas parecidas a las de países desarrollados, terminamos recaudando menos que ellos como proporción del PIB. Algunas posibles explicaciones de lo anterior son que (i) en Chile la base imponible es muy estrecha (pocas personas pagan impuestos) y que (ii) la evasión tributaria y la informalidad son mayores que en los países OCDE.

En relación a la base imponible que paga impuestos, resulta que en Chile el impuesto al ingreso personal tiene una base exenta que supera en un 180% a la mediana de los ingresos personales a nivel país, mientras que en el promedio de los países de la OCDE la cifra llega al 40%³³. En efecto, el año 2018 Chile era el único país de la OCDE en que el valor tope del tramo exento del impuesto a la renta personal era mayor al sueldo promedio. Producto de lo anterior, es que en nuestro país el 74% de los contribuyentes de global complementario y segunda categoría estuvo en el tramo exento el año tributario 2021.

Un primer desafío que enfrenta nuestro sistema tributario, entonces, es el de reducir el tramo exento del impuesto a la renta de manera gradual, para así am-

³¹ *OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022, p. 25.*

³² *OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022, p. 25.*

³³ RUBIO y VERGARA (2017), *Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación con países OCDE*. Centro de Estudios Públicos.

pliar la base de contribuyentes y fortalecer la recaudación tributaria. Lo anterior ayudará a masificar la denominada moral tributaria, que es la que finalmente permite el cumplimiento voluntario de los impuestos. Por otra parte, para los efectos de no afectar la capacidad de ingresos de los tramos más bajos de impuesto, proponemos que se evalúe un impuesto negativo al ingreso, mediante una devolución en la cuenta vista del contribuyente.

Por otro lado, **la informalidad y la evasión son más altas en Chile en relación a los países OCDE.** En los últimos años la informalidad laboral se ha mantenido en torno a un 27% de los ocupados (casi 2,5 millones de personas), en comparación con el 14% que se observa en los países de la OCDE. Una elevada informalidad laboral reduce la base imponible del impuesto a la renta y mantiene en la desprotección social a un número significativo de trabajadores.

Se estima que se evade en torno al 20% del IVA y más del 20% en impuesto a la renta³⁴. De acuerdo a la Cámara de Comercio de Santiago, en Chile alrededor del 40% de la actividad productiva no paga los impuestos que le corresponden. Por ello, si Chile logra reducir la evasión del IVA a un 12% (similar al de países referentes), contaría aproximadamente con US\$ 2.000 millones adicionales cada año.

Estos niveles de informalidad y evasión golpean fuertemente la recaudación y hacen recaer sobre las actividades formales el total de la carga tributaria en el país, y produce además una competencia desleal entre quienes pagan impuestos por sus actividades y quienes no. Por ello, es esencial y de toda justicia seguir combatiendo este tipo de evasión mediante una serie de medidas concretas, por ejemplo, simplificando trámites y costos de formalización, aumentando la fiscalización, promoviendo los beneficios de la formalidad, impulsando la educación y capacitación e instando por la bancarización de las transacciones.

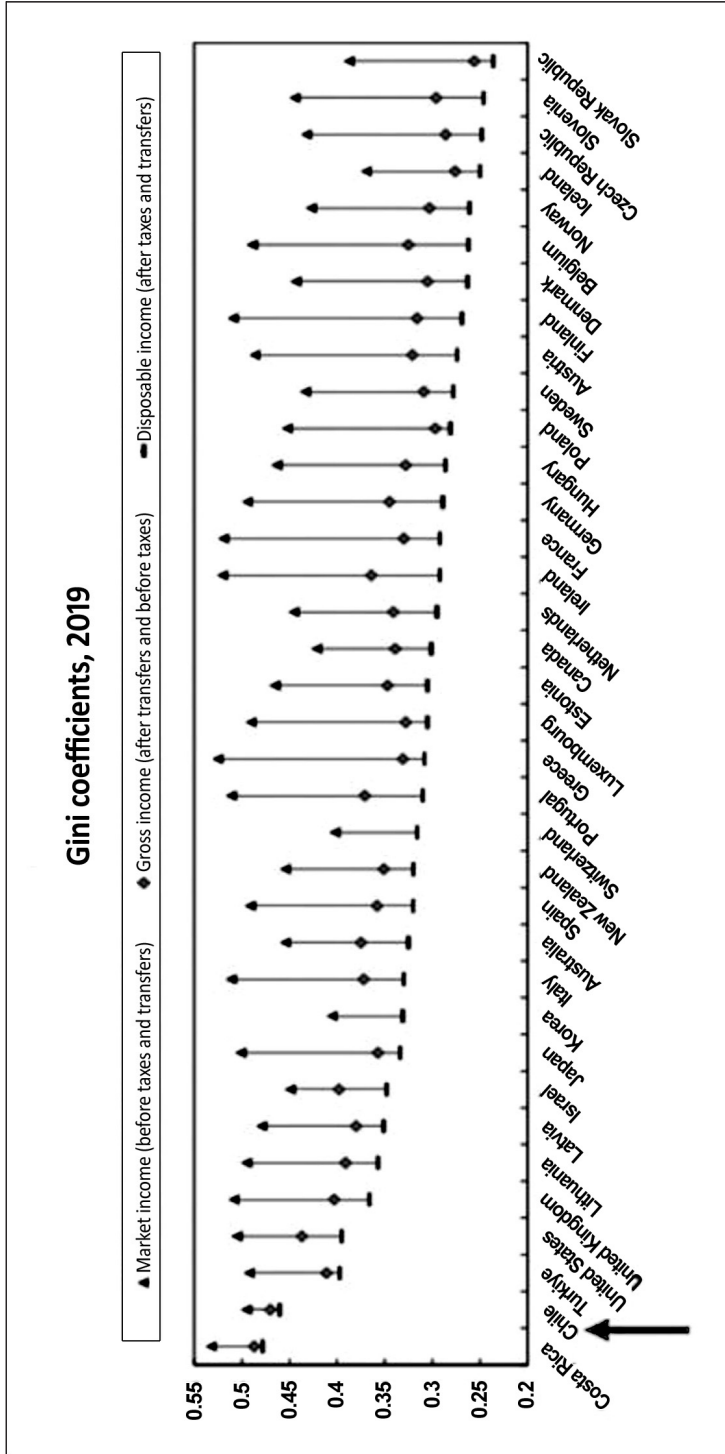
III. Aumento sostenido de los ingresos fiscales con serias ineficiencias de gasto y en la calidad de los servicios proveídos por el Estado

El Gobierno ha declarado que uno de sus objetivos es reducir la desigualdad de ingreso. Para ello, una de las principales herramientas con que se cuenta son los impuestos (ingresos) y las transferencias a los ciudadanos (prestaciones de salud, educación, pensiones y bonos, etc.). En el promedio de los países de la OCDE los impuestos reducen 3 centésimas el Índice de Gini (en Chile, 1) y las transferencias en 13 centésimas (en Chile, 2). De esta forma, **la evidencia comparada muestra que la oportunidad en reducir la desigualdad de ingresos está entonces en las transferencias más que en los impuestos.**

³⁴ No se han actualizado los cálculos de evasión de impuesto a la renta e IVA por parte del SII –se espera dicha actualización para fines de septiembre de este año.

En el caso de Chile, la acción del Estado casi no reduce la desigualdad de ingreso. Antes y después de su acción, esto es, antes y después de impuestos y transferencias, el índice de Gini cae marginalmente, manteniéndose la desigualdad. En cambio, en la mayoría de los países de la OCDE el Estado se destaca por reducir la desigualdad a través de su gestión de los recursos públicos. Lo anterior nos dice mucho de la calidad del gasto público en nuestro país.

Gráfico 5
Desigualdad antes y después de la acción del Estado

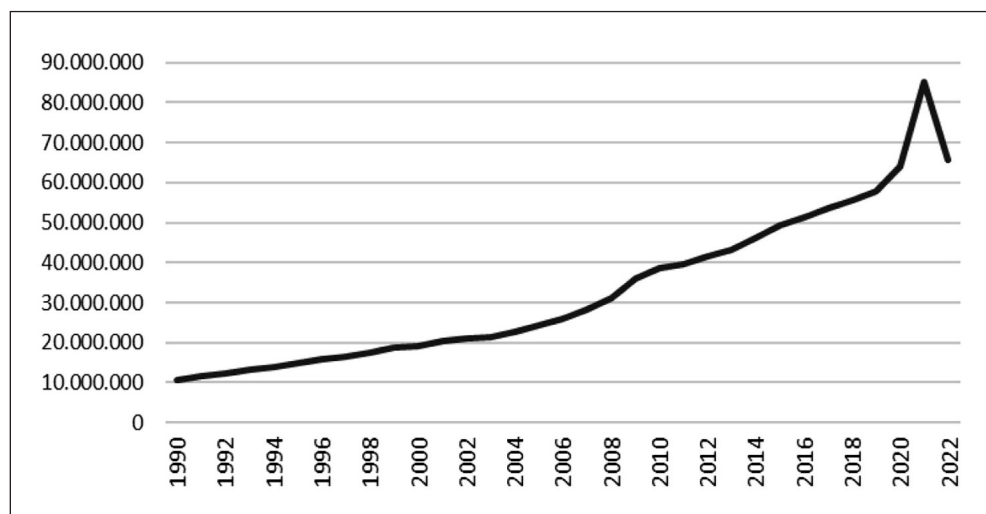


Fuente: OECD Income Distribution Database

Adicionalmente, **de acuerdo a un informe del BID, un 1,8% del PIB se estaría gastando de manera ineficiente, la mitad por problemas en las transferencias producto de programas sociales (unos USD \$ 5.400 millones)**³⁵. Por otro lado, según la OCDE, el Gobierno General de Chile destina el 27,1% del gasto total público en salarios, a diferencia de la OCDE, que en promedio gasta el 20,1%³⁶. Esta brecha de siete puntos porcentuales implica alrededor de USD \$ 5.700 millones.

De esta forma, **es en la eficiencia del gasto público donde deben estar los principales esfuerzos de un acuerdo fiscal** que busca financiar más derechos sociales y generar mayor equidad, sin perjuicio de los ajustes que se hagan en materia del sistema tributario e impuestos. El argumento anterior cobra aún más importancia cuando se constata que en los últimos 30 años las arcas fiscales se han multiplicado casi 7 veces (gasto del Gobierno Central de 2022 comparado con el de 1990).

Gráfico 6
Evolución de gasto del Gobierno Central (millones de pesos de 2022)



Fuente: DIPRES

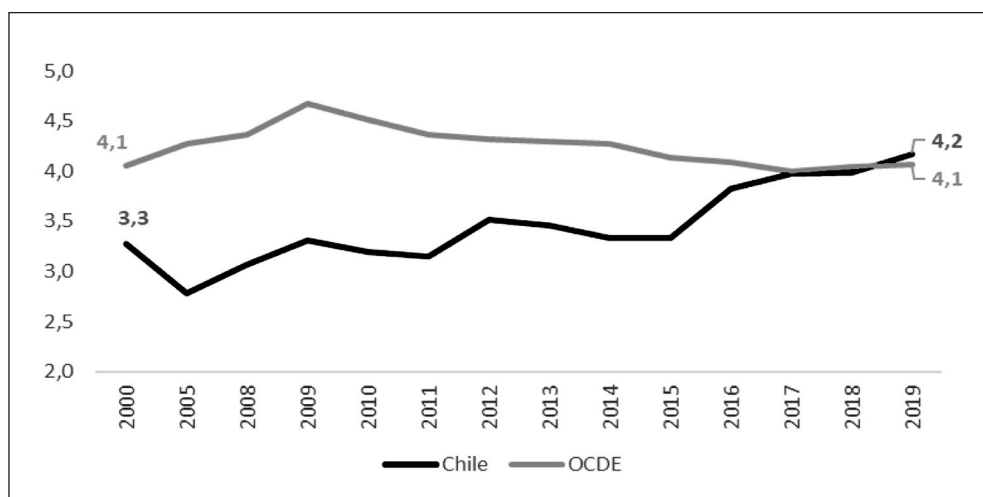
Las principales partidas de dicho gasto del Gobierno Central en nuestro país son educación, salud y pensiones. Por lo tanto, resulta necesario analizar cómo la inyección de recursos públicos adicionales en dichos temas ha impactado la calidad de los mismos.

³⁵ *Mejor gasto para mejores vidas*, BID, 2018, p. 69.

³⁶ OECD (2023), *Government at a Glance 2023*.

En educación, en los últimos 20 años Chile ha aumentado el gasto público desde un 3,3% del PIB a un 4,2%, mientras que el gasto público del promedio de la OCDE se ha mantenido constante entre 4,0% y 4,5%. Por otra parte, en el año 2019 el gasto total en instituciones educativas (de educación básica a educación superior) fue de 4,9% del PIB en los países OCDE, mientras que fue del 6,5% del producto en Chile. Esto implica que **nuestro país gasta en educación proporcionalmente más que el promedio de los países OCDE**³⁷⁻³⁸.

Gráfico 7
Gasto Público en educación como porcentaje del PIB
(Chile vs OCDE)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE

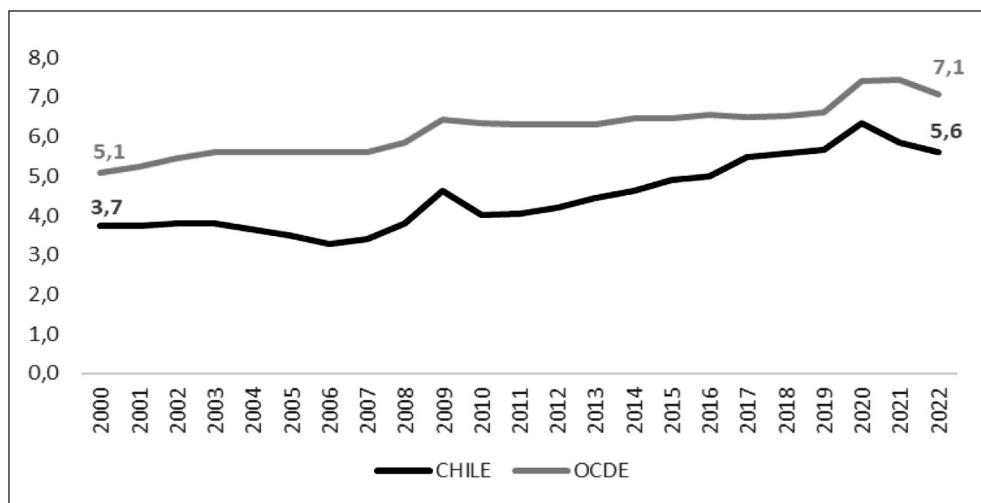
Lamentablemente, los mayores recursos invertidos en educación no han implicado mejoras en los resultados de nuestro país. En la prueba PISA 2018 en la cual participaron 79 países, Chile se ubicó por debajo del promedio de la OCDE en las tres categorías. En Competencia Lectora y Científica se encuentra bajo 41 y 44 países respectivamente, y en Competencia Matemática se ubica peor que 53 países. De la misma manera, el Ministerio de Educación publicó recientemente los resultados del SIMCE 2022, reflejando dramáticas caídas en las habilidades de lectura y matemáticas.

³⁷ OECD (2022), *Education at a glance*.

³⁸ OECD (2023), *Public spending on education (indicator)*. doi: 10.1787/f99b45d0-en.

En salud, en los últimos 20 años Chile ha aumentado considerablemente el gasto público como porcentaje del PIB, pasando de 3,7% en el año 2000 a 5,6% en 2022. Sin embargo, aún estamos por debajo del gasto público para el promedio de la OCDE, que el año 2022 fue de 7,1%³⁹.

Gráfico 8
Evolución gasto público en salud como porcentaje del PIB
(Chile vs OCDE)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE

Lamentablemente, **este aumento considerado del gasto público destinado a salud no se ha visto reflejado en mejoras relacionadas a las listas de espera en el sistema público**, ya que, según datos publicados por el Ministerio de Salud en enero de 2023, el número de cirugías en espera al 31 de diciembre 2022 era de 302.263, disminuyendo sólo un 4,3% respecto de 2021, con un promedio de 544 días de espera. En relación al número de consultas nuevas de especialidad en espera, este fue de 2.205.524 al cierre de 2022, aumentando un 10% respecto a 2021, con un promedio de 426 días de espera⁴⁰.

³⁹ OECD (2023), *Health spending (indicator)*. doi: 10.1787/8643de7e-en

⁴⁰ MINISTERIO DE SALUD, Ordinario C202 N° 331, "Informe de Glosa N° 6 Garantías de Oportunidad GES Retrasadas y LE No GES al cuarto trimestre 2022", emitido el 27 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/05/Ord.-331-Glosa-06-IV-Trim-2022.pdf>.

Finalmente, es importante destacar que si consideramos el gasto total (gasto público más el privado), tanto en educación como en salud (sectores en los cuales hay un sistema mixto de provisión), se disminuirían las brechas de gasto entre Chile y la OCDE, e incluso en algunos casos superaríamos al promedio de dichos países. Así, en el caso de educación, el 2019 el gasto total del país correspondió a un 6,5% del PIB mientras que en la OCDE fue un 4,9% del PIB. De la misma forma, el gasto total en salud el 2022 en Chile ascendió a un 9% del PIB y en el promedio de los países de la OCDE corresponde fue un 8,8% del PIB.

IV. Consideraciones para un acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia en el gasto público

a) Contexto económico

Actualmente nuestra economía atraviesa por un complejo escenario, determinado por diversos factores tanto internos como externos, lo cual es un importante elemento a considerar al momento de diseñar cambios al sistema tributario.

En efecto, el IMACEC de mayo cayó 2% en comparación con el año anterior, siendo la cuarta caída consecutiva del índice y la más profunda en lo que va del año. Así, se proyecta que en 2023 la economía chilena caiga en un 0,13% y que para los próximos años tenga un crecimiento bajo, de 1,75% para el año 2024 y 2,5% para el 2025.

Por su parte, el mercado laboral sigue debilitado. Aún faltan más de 460 mil empleos por recuperar para alcanzar la tasa de ocupación que había con anterioridad a la pandemia (58,6%). Si estas personas se emplearan formalmente con un salario mínimo de \$ 500.000, el valor adicional de estos salarios en la economía sería de US\$ 3.500 millones anuales, de los cuales US\$ 344 millones irían a cotizaciones previsionales y US\$ 241 millones irían al sistema de salud. Asimismo, como ya se mencionó, la informalidad laboral no ha descendido del 27% en los últimos meses, a pesar de los esfuerzos de la autoridad por revertirlo. Además, de acuerdo a la Dirección del Trabajo, hasta junio de 2023 han habido 229.589 despidos por necesidades de las empresas, un incremento de 16% en relación al mismo período del año 2022⁴¹.

Por otro lado, las expectativas de los empresarios (IMCE) continúan en terreno pesimista y los catastros de proyectos de inversión disponibles siguen mostrando bajos niveles para los próximos años. Esto, en medio de condiciones crediticias que continúan restrictivas y altos niveles de incertidumbre global. Así, la inversión en Chile viene mostrando un débil desempeño desde hace varios trimestres, descon-

⁴¹ DIRECCIÓN DEL TRABAJO, "Informe mensual de Terminaciones de Contrato de Trabajo - Junio 2023". Disponible en: <https://www.dt.gob.cl/portal/1629/w3-article-124555.html>.

tada la estacionalidad, y en nivel se mantiene estancada desde mediados de 2021. Antecedentes como las importaciones de bienes de capital, las ventas de viviendas o la actividad en la construcción anticipan que la inversión registrará una importante caída este año 2023 (-3% de acuerdo al IPOM de junio) y el próximo (-1%).

Por todo lo anterior, es importante considerar que la prioridad en materia de política pública debiera estar justamente en recuperar la capacidad de creación de empleos y disminuir la informalidad, incentivar la inversión y las ganancias de productividad, pues si no lo hacemos, el crecimiento económico seguirá deteriorándose y con ello, la principal fuente de generación de ingresos para el Estado. De hecho, el 72% de las personas cree que la prioridad política debe ser el crecimiento económico⁴².

Asimismo, considerando lo anterior y que existen fuentes adicionales de recaudación de ingresos públicos, la CPC y sus ramas han elaborado una agenda pro-crecimiento basada en tres pilares, con propuestas que permitan reimpulsar la economía en el corto plazo, generar condiciones que permitan incrementar el crecimiento tendencial en el mediano y largo plazo y, finalmente, levantar recursos que permitan financiar prioridades transversales de gasto público. Así, se presentan medidas en las siguientes tres dimensiones:

1. Reimpulso económico
2. Crecimiento de mediano y largo plazo
3. Recursos adicionales para el Estado

En el primer pilar de **reimpulso económico**, se proponen las siguientes medidas:

- Acelerar la entrega de las 200.000 viviendas que aún faltan del Plan de Emergencia Habitacional para enfrentar el déficit de viviendas que enfrenta el país, y en una próxima etapa incrementar el número de viviendas comprometidas de 260.000 a 300.000 viviendas.
- Profundizar el uso del Fondo de Garantía Estatal (FOGAES), permitiendo que una mayor cantidad de personas y empresas puedan postular y acceder a financiamiento con esta garantía estatal. Para tales efectos, es importante evaluar los criterios de elegibilidad, donde la elegibilidad de las empresas determinada por sus ventas anuales podría ser una limitante para las de mayor tamaño, las cuales, por cierto, concentran una proporción relevante de la mano de obra sectorial. Para analizar este tipo de temas, así como los aspectos técnicos más específicos del programa, se solicita conformar equipos de trabajo que incluyan a expertos del sector construcción y bancario, en conjunto con los equipos técnicos que designe el Ministerio de Hacienda para estos efectos.

⁴² Encuesta Criteria, 16 de julio de 2023.

- Impulsar la inversión en infraestructura mediante las siguientes medidas: (i) implementar el Plan de Negocios Quinquenal de Desarrollo País; (ii) agilizar y optimizar la cartera de proyectos públicos de la Dirección General de Concesiones del MOP; e (iii) identificar aquellos proyectos de privados que muestren avances en su tramitación, según el catastro de la oficina de grandes proyectos.
- Materializar el pago de los reajustes retroactivos que contemplan el D.S. N° 177/MOP del 2022 y el D.S. N° 304/Ministerio de Hacienda de 2023. A la fecha solo se ha pagado el 25% de los montos solicitados.
- Agilizar la elaboración y materialización de convenios complementarios de concesiones. Esto implica inversiones en corto y mediano plazo que ascienden a \$ 6.000 millones de dólares, en proyectos que ya se encuentran en ejecución.
- Potenciar el sistema de concesiones en materia de desalación.
- Modernización de los marcos contractuales de contratación de obras públicas, incorporación de mecanismos que promuevan una mayor colaboración entre las partes, entre estos están los Mecanismos de Resolución Temprana de Controversia (MRTC) o las alertas tempranas. El Tribunal de Defensa de Libre Competencia, recomendó que se incorporarán los MRTC en la regulación de obras públicas del MOP, ya que con ello se prevé una menor conflictividad, lo que se traduce en que se incorporen más competidores.
- Actualizar presupuestos oficiales para las nuevas licitaciones de obras públicas del MOP.
- Agilizar los procesos de facturación y pago a los contratistas de obras públicas de los distintos servicios (MOP, MINSAL, Municipalidades, entre otros).
- Modernizar el reglamento que regula el procedimiento frente a hallazgos arqueológicos ante el Consejo de Monumentos Nacionales.
- Permitir, por un período de 24 meses, aumentar el número de viviendas acogidas al beneficio del D.F.L. N° 2 (sin límite de viviendas), de forma de incentivar la demanda por viviendas.
- Acelerar la apertura completa del servicio de pagos centralizados del Estado a través de su Plataforma de Pagos Automatizados y avanzar en ampliar la cobertura de dicha plataforma en cuanto a los servicios públicos que deben sumarse, de forma que cubra toda compra pública. Asimismo, se propone acelerar el pago de todas aquellas compras públicas que están pendientes de pago por parte del Estado.
- Aumentar el límite de contratación de trabajadores extranjeros en las empresas de más de 25 trabajadores, que actualmente es del 15% de la planilla, con el fin de aprovechar el capital humano disponible y ayudar a reducir la informalidad laboral.

- Aumentar el plazo otorgado a los arriendos de inmuebles fiscales, ya que la restricción de cinco años en inmuebles urbanos y diez años en inmuebles rurales es limitante para hacer uso de ellos, dado que las inversiones necesarias para su habilitación requieren mayor plazo para rentabilizarse.
- Permitir la aplicación del régimen de depreciación instantánea.
- Avanzar en los sistemas de cuidado, implementando la sala cuna universal, ampliando las jornadas de los jardines infantiles y flexibilizando el trabajo híbrido.
- Perfeccionar la Ley que Sistematiza los Delitos Económicos y Atentados contra el Medio Ambiente, en la línea de cumplir con la promesa de proteger al orden público económico y no afectarlo. Las modificaciones debieran precisar las conductas que se consideran como constitutivas de delito y aplicar el sistema general penal, de manera de ajustarse al cumplimiento de la igualdad ante la ley.
- Reducir la informalidad, aplicando las medidas propuestas por el Ministerio de Hacienda, que van en la dirección correcta.
- Elaborar y publicar el reglamento relativo a los artículos 14 y 15 de la Ley Marco de Cambio Climático, relativos a normas de emisión y mercado de permisos de emisión transables. Está aún pendiente la elaboración y publicación del reglamento para la implementación de un sistema de permisos de emisión transable de acuerdo a los mecanismos actualmente existentes en la ley, lo que permite una reducción de emisiones lo más costo efectiva posible, así como la certificación de compensaciones de reducción y absorción.
- En particular, para el sector minero:
 - Aumentar el nivel de extracción de los pequeños mineros. Actualmente este nivel está determinado en 5.000 toneladas métricas de mineral por mes, en la normativa ambiental vigente. Este límite debería estar al menos en las 15.000 a 20.000 toneladas por mes, lo que permitiría generar aumentos en la producción de minerales (cobre, oro y plata), en forma casi inmediata. Esto es coherente con las disminuciones de las leyes de los minerales que "obligan" a extraer y producir más para hacer la misma cantidad de finos y mantener los costos unitarios de explotación.
 - Generar una diferenciación práctica entre los proyectos nuevos y antiguos en el segmento de la Mediana Minería, esto es entre 12.000 – 50.000 toneladas de cobre fino por año, dado el alto costo que implica modificar proyectos existentes, pues se incluyen nuevas variables en la evaluación que no se exigieron en el proyecto original.
 - Aumentar el volumen de tratamiento de los proyectos en a lo menos un 20%, por un período acotado (4 años), a través de la presentación de avisos o pertinencias ambientales. Esto, basado en el hecho de que hay varios proyectos que pueden generar incrementos respecto de su

capacidad instalada y que por las definiciones actuales deben ingresar al sistema a través de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Estudios de Impacto Ambiental (EIA), prolongando los períodos de tramitación. Esta medida aceleraría también la recaudación tributaria y tendría un efecto multiplicador en las regiones mineras.

- Asegurar la disponibilidad de agua para potenciar el desarrollo del sector minero, dando celeridad máxima⁴³ a los proyectos que buscan extraer agua del mar (en estado natural o desalada), que permita reemplazar el uso de las aguas continentales y destinar estas al consumo humano y agrícola.

En el segundo pilar de **crecimiento económico de mediano y largo plazo**, se proponen las siguientes medidas:

- **Modernizar y abreviar la tramitación de proyectos de inversión.** Para ello, el Gobierno está trabajando en dos vías:
 - *Ministerio de Economía:* Se está trabajando en un proyecto de ley que va en la dirección correcta de acortar plazos de tramitación, otorgar más certeza al inversionista y cambiar el paradigma de permisos a declaraciones juradas (reduciendo su número), en línea con lo que recomienda la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad en el documento “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”.
 - *Ministerio del Medio Ambiente:* Está trabajando en una modificación al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y a la Ley N° 19.300 que es muy ambiciosa y que incorpora una serie de nuevas tipologías de ingreso al sistema, amplía las revisiones extraordinarias de las Resoluciones de Calificación Ambiental a las Declaraciones de Impacto Ambiental, y amplía la aplicación del término anticipado, entre otras disposiciones, lo que sería una traba aún más grave para la inversión.
- Convergencia, en el mediano plazo y con un itinerario claro, a una tasa total de tributación del fruto de las inversiones productivas para los inversionistas nacionales a rangos similares a los que tiene el inversionista extranjero en Chile.
- Considerar regímenes de **invariabilidad tributaria** para todo tipo de proyectos, pagando un pequeño premio adicional. Así se otorgaría mayor certeza jurídica y tributaria a los proyectos de inversión con horizontes temporales largos.

⁴³ En particular considerando que una desaladora puede tardar en su tramitación más de 11 años, según el estudio “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”, de la CNEP.

- En materia de capacitación y reconversión para el capital humano, se propone orientar la Franquicia Tributaria a la capacitación y desarrollo de habilidades emergentes en los trabajadores, en función de los desafíos que enfrenta el mercado del trabajo.
- Para aumentar la inversión en innovación, se propone mejorar la Ley I+D incorporando al beneficio la adquisición de Emprendimientos de Base Tecnológica o *startups*.
- Desarrollar las industrias con potencial exportador y de crecimiento como la de hidrógeno verde, procurando el Estado actuar como facilitador de inversiones privadas, avanzando en la infraestructura necesaria, financiamiento, normativa y regulación para una industria nueva.
- Aprovechar ahora el enorme potencial de la industria del litio, sin poner al Estado como controlador de las operaciones del mineral, sino que, por la vía de la extensión de los contratos actuales y/o por la explotación privada de otros salares, recuperando el liderazgo de Chile como el mayor productor mundial.
- Avanzar hacia la identidad digital (*e-residency*). Un primer paso podría ser la implementación del domicilio legal electrónico para mejorar la contactabilidad entre el Estado, las instituciones privadas y las personas.
- Perfeccionamiento de la ley de silencio administrativo.
- Modernización de la ley de ciberseguridad.

Finalmente, en el **tercer pilar** se propone la creación de un fondo soberano o *endowment* cuyos aportes o recursos provengan de la liquidación de activos del Estado que no generan rentabilidad para las arcas fiscales. Los intereses generados por la inversión de dichos recursos serán usados para financiar gastos sociales del Estado, de forma que el capital siga siendo parte de los activos del Estado. Algunas de las medidas para financiar dicho fondo son:

- Adelantar licitaciones del litio exigiendo un pago por adelantado por los arriendos.
- Liquidar activos del Estado como bienes nacionales o adelantar otros flujos seguros.
- Adelantar pago del valor residual de las obras de infraestructuras.

Medidas en esta dirección, sumado a los ahorros y recursos que se puedan generar con la modernización del Estado y una mejora en la eficiencia del gasto público, debieran ser parte esencial de un pacto fiscal.

En resumen, un eventual acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia del gasto público que implique modificaciones al sistema tributario, a juicio del sector empresarial, no debiera considerar alzas tributarias y debiera tener en cuenta al menos los siguientes elementos: promover la inversión y el ahorro; resguardar los derechos de los contribuyentes; comprometer el buen uso de los recursos públicos; y combatir fuertemente la evasión y la informalidad.

CAPÍTULO III

“REFORMA TRIBUTARIA Y LAS PYMES”

VERÓNICA CONTRERAS, HÉCTOR SANDOVAL, JORGE WELCH
Y JOSÉ PAKOMIO⁴⁴

Chile tal como se reconoció en el mensaje de la Ley Nº 20.416⁴⁵, basado precisamente en la confianza colectiva que había hacia la institucionalidad, logró implementar y profundizar una estrategia de desarrollo económico y social que persiguió equilibrios y estabilidad macroeconómicos, que nos permitió entre los años 1998 y 2004 duplicar el ingreso per cápita⁴⁶ y reducir sustancialmente la pobreza⁴⁷.

Solo para ejemplificar, basta consignar que, en el año 2010, fecha en que se dictó la ley antes citada, había 721 mil empresas formales activas⁴⁸, de las cuales un 79% correspondía a microempresas, un 17% a pequeñas empresas y un 2,5% a medianas empresas.

Aunque siendo que muchas aportaban en conjunto únicamente el 15% del total de ventas y su participación directa en las exportaciones nacionales no alcanzaba

⁴⁴ Trabajo realizado en conjunto por la presidenta de CONAPYME desde 2022, doña Verónica Contreras, presidenta de FENTEUCH desde el 2002 y presidenta de CONFETETUCH desde 2014; por el vicepresidente también de CONAPYME don Héctor Sandoval G., Ingeniero en Administración de Empresas, con un Diplomado en Seguridad Social en la Universidad de Turín; por el presidente de la ASECH desde 2022, don Jorge Welch, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, y MBA de la Universidad de Chicago; y por el presidente de la CNC desde el año 2022, don José Pakomio Torres, Relacionador Público, Magíster en Administración Pública, y candidato a MBA de la Escuela de Negocios Europeo de Barcelona, ex presidente de la Cámara de Comercio de Valparaíso. Este trabajo fue realizado en conjunto por organizaciones Pymes, cuyos directivos han marcado los acentos que debe tener una reforma Tributaria Pro-Pyme, y una Federación Gremial Nacional como es la CNC. Los directivos de todas estas organizaciones han participado activamente además en los diálogos ciudadanos y han concurrido a todas las convocatorias del Ministerio de Hacienda. Han asistido al parlamento y han formulado propuestas.

⁴⁵ Publicada en el D.O. con fecha 13 de enero del año 2010.

⁴⁶ Alcanzando un nivel de poco más de US\$ 12.700 en el año 2006, medido en paridad de poder de compra.

⁴⁷ La pobreza en ese mismo período se redujo desde un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el año 2006.

⁴⁸ Esto es, inscritas en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y con ventas positivas registradas en el año 2006.

el 10%, su aumento nos decía que avanzábamos. Solo restaba que el poder político cumpliera su función y corrigiera y/o simplificara todas aquellas exigencias de orden normativo y/o administrativo que no resultaban proporcionales a su tamaño⁴⁹.

Por eso, y no otra razón, es que se creó el Estatuto Pyme, que no es otra cosa que un conjunto de normas, generales o especiales, que aplican a las micro, pequeñas y medianas empresas, las que fueron definidas en el artículo segundo de la Ley Nº 20.416, en función de su tamaño: serían microempresas aquellas cuyos ingresos anuales por ventas y servicios y otras actividades del giro no superaran las 2.400 UF en el último año calendario; pequeñas empresas, las que tuvieran ingresos superiores a esa cantidad, pero menores a 25.000 UF, y medianas empresas aquellas que facturaran más de esa suma, pero menos o igual a 100.000 UF.

Esta mirada colectiva hacia un modelo que funciona, no en base a lo que se dice, sino en función de la forma como se expresa la verdad que son los datos, emergió tras el golpe de Estado, toda vez que la Junta de Gobierno presidida por el Comandante en Jefe del Ejército, promovió un conjunto de reformas orientadas a instalar en el país una economía de mercado.

No fue fácil, tanto por la precaria situación económica que había heredado del Gobierno que sustituyó, como por la inexperiencia de los agentes económicos para desenvolverse en un escenario nuevo. Estaban acostumbrados a que el Estado tuviera un rol relevante en las definiciones económicas. Se debió aprender desde los niveles de tasas que podían aplicarse y que eran coherentes con la economía, hasta la forma como el mercado incidía en la asignación de los recursos⁵⁰. El proceso de cambio no solo se hizo en un contexto de alta inflación y un distorsionado sistema de precios, sino que además, y principalmente, en un grado no despreciable de incertidumbre con respecto al futuro de las instituciones económicas, e incluso de la propia política económica.

Los gráficos que abajo se reproducen y que exhibió en el Foro de Icare que se realizó el 2 de diciembre del año 2022, bajo el nombre “Mercado de Capitales, Inversión y Crecimiento” la economista Cecilia Cifuentes⁵¹ demostró, y con números concretos, la incidencia de la libertad económica en el crecimiento.

⁴⁹ Se argumentaba que se debía evitar que la regulación se transformara en un obstáculo al emprendimiento y a su desarrollo.

⁵⁰ Andrés RENSTEIN y Francisco ROSENDE, *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos. Capítulo 9. Reforma Financiera en Chile, pp. 347 y ss.

⁵¹ Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva del CEF, Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, Universidad de los Andes. Profesora adjunta Área Economía y Finanzas del ESE Business School, Universidad de los Andes. Consejera del Consejo Consultivo Previsional. Miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos. Exposición realizada en el Foro Icare. <https://www.icaretv.cl/video/mercado-de-capitales-inversion-y-crecimiento-con-menos-ahorro-domestico>.

Gráfico 1
Resultados de crecimiento

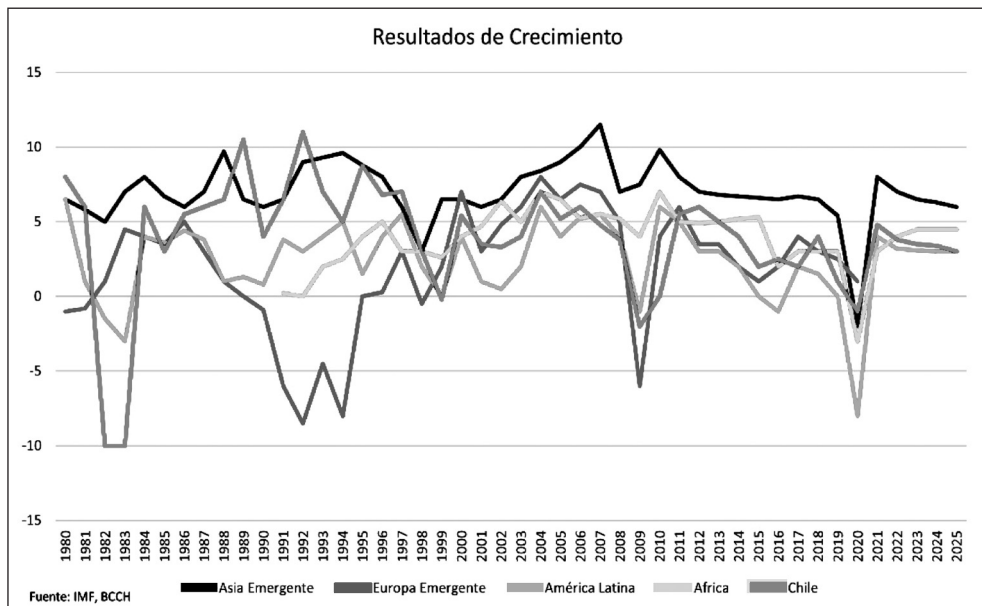
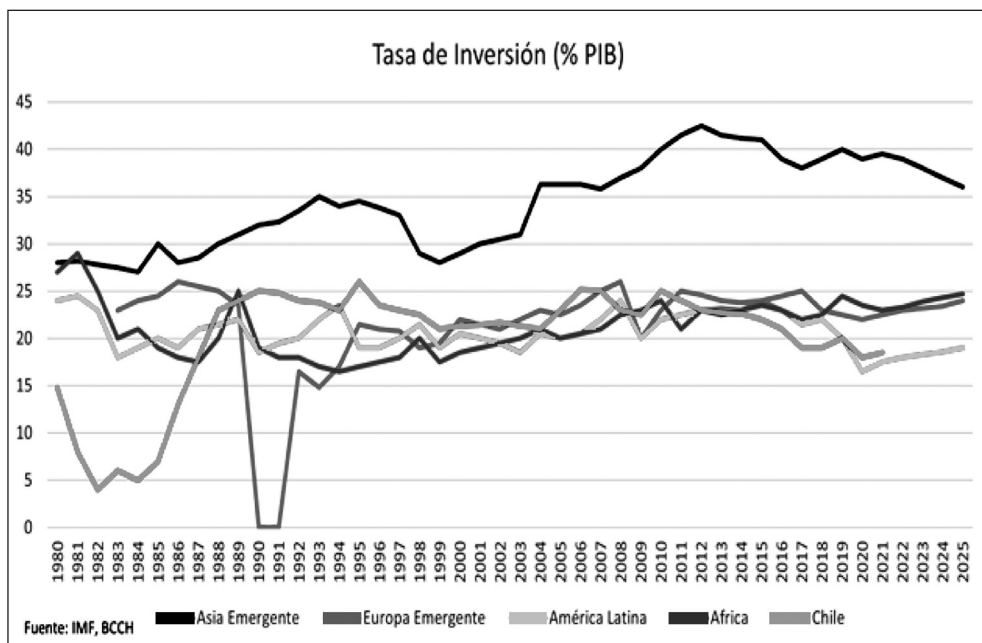


Gráfico 2
Tasa de inversión (% PIB)



Lamentablemente, este escenario comenzó a cambiar con motivo de las modificaciones realizadas el año 2014, situación que afectó directamente a las pymes, las que no obstante los discursos que se hacen en su favor, y pese a que representan más del 90% de las compañías activas y otorgan empleo a más del 40% de los trabajadores, han sido objeto de numerosas y sucesivas modificaciones legales, que poco o nada le han ayudado.

• REPASO SUCINTO DE LAS NORMAS QUE SE HAN DICTADO PARA LAS PYMES

La Ley Nº 20.170⁵² estableció bajo el artículo 14 ter, un régimen simplificado para aquellos contribuyentes cuyos ingresos anuales no excedieran las 3.000 UTM (6.000 UF) y que cumplieran ciertas condiciones⁵³. Si lo hacían podían acogerse a un sistema contable simplificado, siempre que las rentas contenidas en el fondo de utilidades tributables (FUT) las consideraran íntegramente retiradas al término del ejercicio anterior al ingreso al régimen simplificado⁵⁴.

La Ley Nº 20.780⁵⁵, en su artículo 1º Nº 6, sustituyó el artículo 14 ter por otro, que consignó un régimen de tributación especial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, y pese al título, dicho régimen solo benefició a los Empresarios Individuales, Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, comunidades, sociedades de personas —excluidas las sociedades en comandita por acciones—, y las

⁵² Publicada en el D.O. con fecha 2 de febrero de 2007.

⁵³ Estas eran: a) Estar organizados como Empresario Individual o estaban constituidos como Empresa Individual de Responsabilidad Limitada; b) Ser contribuyente del Impuesto al Valor Agregado; c) No tener por giro o actividad cualquiera de las descritas en el artículo 20 números 1 y 2, ni realizaban negocios inmobiliarios o actividades financieras, salvo las necesarias para el desarrollo de su actividad principal; d) No poseían ni explotaban a cualquier título derechos sociales o acciones de sociedades, ni formaban parte de contratos de asociación o cuentas en participación en calidad de gestor, y e) Tener un promedio anual de ingresos de su giro, no superior a 3.000 (6.000 UF) unidades tributarias mensuales en los tres últimos ejercicios.

⁵⁴ Solo en ese caso, podrían: a) Considerar las pérdidas tributarias acumuladas, como un egreso del primer día del ejercicio inicial sujeto a este régimen simplificado; b) Considerar como gasto (egreso) los activos fijos físicos. Lo mismo las existencias, que tendrían reconocerlas a su valor tributario, y como un egreso del primer día del ejercicio inicial. Los contribuyentes sujetos a este régimen tributarían anualmente con el Impuesto de Primera Categoría y, además, con los Impuestos Global Complementario o Adicional, según corresponda. La base imponible de ambos impuestos sería igual a la diferencia entre los ingresos percibidos y egresos del contribuyente. Se les liberó también de llevar contabilidad completa, practicar inventarios, confeccionar balances, efectuar depreciaciones, como también de llevar el detalle de las utilidades tributables y otros ingresos que se contabilizan en el Registro de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría y Utilidades Acumuladas.

⁵⁵ Publicada en el D.O. con fecha 29 de septiembre de 2014.

Sociedades por Acciones⁵⁶ que tuvieran un promedio anual de ingresos percibidos o devengados por ventas y servicios de su giro, no superior a 50.000 UF⁵⁷, lo que contradecía la clasificación del estatuto Pyme⁵⁸. Los contribuyentes que se acogieran a este régimen debían llevar un libro de ingresos y egresos, en el que debían registrar tanto los ingresos percibidos como devengados que obtuviesen, así como los egresos pagados o adeudados. También debían llevar un libro de caja que reflejara cronológicamente el flujo de sus ingresos y egresos.

Por su parte, la base imponible del Impuesto de Primera Categoría (IDPC) del régimen simplificado correspondería a la diferencia entre los ingresos percibidos y egresos efectivamente pagados del contribuyente, mientras que la base imponible de los impuestos Global Complementario o Adicional sería aquella parte de la base imponible del IDPC que correspondería a cada dueño, socio o accionista, en la proporción en que el contribuyente haya suscrito y pagado o enterado el capital de la sociedad o empresa. Se precisó que estos contribuyentes quedaban liberados, para efectos tributarios, de llevar contabilidad completa, practicar inventarios, confeccionar balances, efectuar depreciaciones, como también de llevar el detalle de las utilidades tributables y otros ingresos que se contabilizan en el Registro de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría y Utilidades Acumuladas y de aplicar corrección monetaria.

La Ley N° 20.899⁵⁹ que tuvo por objeto perfeccionar la normativa tributaria, aduciendo que debía acentuarse la “simplicidad”, porque tal como afirmó, la habitual complejidad del sistema tributario provocaba el incumplimiento involuntario de las obligaciones de los contribuyentes, muchos de los cuales, especialmente en el segmento de micro, pequeñas y medianas empresas, carecían de los recursos necesarios para contar con una oportuna y completa asesoría para tales fines, modificó la Ley de Impuesto a la Renta (LIR) para establecer que solo los contribuyentes que sean Empresarios Individuales, Empresas Individuales de Responsabilidad Limitadas, sociedades de personas (excluidas las en comandita por acciones) las Sociedades por Acciones, y contribuyentes del N° 1 del artículo 58 de la LIR, solo si sus dueños

⁵⁶ Conformadas exclusivamente por personas naturales con domicilio o residencia en Chile, por contribuyentes sin domicilio ni residencia en Chile y/o por otras empresas sujetas al régimen de la letra a) del artículo 14, que tributen conforme a las reglas de la Primera Categoría.

⁵⁷ En los tres últimos años comerciales anteriores al ingreso al régimen, y mientras se encuentren acogidos al mismo. Si la empresa que se acoge tuviere una existencia inferior a 3 ejercicios, el promedio se calculará considerando los ejercicios de existencia efectiva de ésta. Con todo, los ingresos señalados, no podrán exceder en un año de la suma de 60.000 UF.

⁵⁸ Cabe indicar que el Gobierno en principio limitó la venta a 25.000 UF, y posteriormente y como consecuencia de la discusión parlamentaria se allanó a que esa cifra aumentara al doble sin ponderar el Estatuto Pyme.

⁵⁹ Publicada en el D.O. con fecha 8 de febrero del año 2016.

eran personas con domicilio o residencia en Chile y/o contribuyentes sin domicilio ni residencia en Chile, podían elegir entre el sistema de renta atribuida, que tenía el mérito de la integración o imputación total, o pagar por los retiros, pero utilizando como crédito contra los impuestos finales, únicamente el 65% del IDPC pagado por la empresa. Para las empresas micro, pequeñas y medianas, conservó la integración completa, bajo condición de que se tratara de empresas integradas por personas naturales o en defecto por contribuyentes sin domicilio ni residencia en Chile, o por empresas sujetas al régimen de renta atribuida, contenido en la letra a) del artículo 14 de la LIR⁶⁰.

La Ley N° 21.210⁶¹ denominada de modernización tributaria, derogó el artículo 14 ter que contenía el régimen especial que hemos venido refiriendo, estableciendo en su reemplazo y bajo el artículo 14 letra d), lo que pasó a conocerse como cláusula Pyme.

Este régimen que sustituyó el anterior, y conocido como “d) Régimen para las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes)” partió por definir las. Aunque lo hizo de un modo distinto de cómo lo hace el estatuto Pyme⁶², amplió la cobertura

⁶⁰ Para los efectos de establecer si los ingresos de la empresa se correspondían al promedio exigido por la Ley (50.000 UF) se estableció se entendería relacionada con la empresa, cualquiera sea su naturaleza jurídica: i) El controlador y las controladas, ii) Todas las entidades, empresas o sociedades que se encuentren bajo un controlador común. iii) Las entidades, empresas o sociedades en las que es dueña, usufructuaria o a cualquier otro título posee, directamente o a través de otras personas o entidades, más del 10% de las acciones, derechos, cuotas, utilidades o ingresos, o derechos a voto en la junta de accionistas o de tenedores de cuotas. iv) El gestor de un contrato de asociación u otro negocio de carácter fiduciario en que es partícipe en más del 10%. v) Las entidades relacionadas con una persona natural de acuerdo a los numerales iii) y iv) anteriores, que no se encuentren bajo las hipótesis de los numerales i) y ii), se considerarán relacionadas entre sí, debiendo en tal caso computar la proporción de los ingresos totales que corresponda a la relación que la persona natural respectiva mantiene con dicha entidad.

⁶¹ Publicada en el D.O. con fecha 24 de febrero del año 2020.

⁶² Pues consideró que calificaban como tales todas las empresas que reúnen las siguientes condiciones copulativas: (a) Que el capital efectivo al momento del inicio de sus actividades no exceda de 85.000 unidades de fomento; (b) Que el promedio anual de ingresos brutos percibidos o devengados del giro, considerando los tres ejercicios anteriores a aquel en que se vaya a ingresar al régimen, no exceda de 75.000 unidades de fomento, y mantenga dicho promedio mientras se encuentren acogidos al mismo; (c) Que el conjunto de los ingresos que percibe la Pyme en el año comercial respectivo, correspondientes a las siguientes actividades, no excedan de un 35% del total de sus ingresos brutos del giro: (i) Cualquiera de las descritas en los números 1º.- y 2º.- del artículo 20. Con todo, no se computarán para el cálculo del límite del 35% las rentas que provengan de la posesión o explotación de bienes raíces agrícolas; (ii) Participaciones en contratos de asociación o cuentas en participación; (iii) De la posesión o tenencia a cualquier título de derechos sociales y acciones de sociedades o cuotas de fondos de inversión.

de este régimen al establecer que en vez de 50.000 UF podían tener 75.000 UF⁶³, y permitió excederse por una sola vez hasta 85.000 UF.

La Pyme acogida al régimen especial de tributación aquí señalado, puede optar por declarar su renta efectiva según contabilidad simplificada⁶⁴. En caso de que no opte, debe llevarla, pero su resultado tributario determinarlo en la forma especial regulada en la misma norma. El IDPC debe pagarlo con la tasa del 25%⁶⁵, la que será crédito en un 100% contra los impuestos finales. En su resultado tributario, no están obligadas a aplicar corrección monetaria; sus activos físicos pueden depreciarlos y llevarlos a resultado de manera instantánea e íntegra en el mismo ejercicio comercial en que los adquieren o fabrican; son gasto o egreso, las existencias e insumos del negocio que hayan sido adquiridos o fabricados en el año y no enajenados o utilizados dentro del mismo.

La base sobre la cual pagan la tasa del 25% es la misma que se estableció por la Ley N° 20.780, y que ya explicamos. Solo están obligadas a llevar el registro de rentas exentas de los impuestos finales, ingresos no constitutivos de renta o rentas con tributación cumplida, cuando las perciban. Pueden, en todo caso, eximirse de esta obligación si las modificaciones de capital, retiros o distribuciones y en general las operaciones que afecten el capital propio o los créditos respectivos se realicen mediante la emisión de documentos tributarios electrónicos según determine el Servicio de Impuestos Internos mediante resolución. No se estableció para los retiros, remesas o distribuciones de utilidades ningún orden de imputación, en caso de que la Pyme no obtenga rentas exentas de los impuestos finales, ingresos no constitutivos de renta o rentas con tributación cumplida. Si las tienen deben absorberse primero las utilidades que pagan impuesto.

Bajo el N° 8 del mismo artículo 14 letra d), se permitía a las empresas pymes acogerse a un régimen de transparencia tributaria, solo si además de los requisitos generales, sus propietarios fueren contribuyentes de impuestos finales durante el

⁶³ Para calcular dicho límite deben considerarse los ingresos del giro que provengan de la actividad que realiza habitualmente el contribuyente. No se considera el impuesto al valor agregado ni otros impuestos adicionales o específicos que se recarguen al precio o remuneración ni las rentas. Se exige sí, que en este cálculo se sumen los ingresos brutos del giro percibidos o devengados por las empresas o entidades relacionadas y, además, se sumen las rentas de dichas empresas o entidades relacionadas provenientes de la tenencia, rescate o enajenación de inversiones en capitales mobiliarios, de la enajenación de derechos sociales o acciones, y las rentas que las entidades relacionadas perciban con motivo de participaciones en otras empresas o entidades.

⁶⁴ De acuerdo a lo establecido en el artículo 68, entre el 1 de enero y el 30 de abril del año en que ejerza dicha opción, la que se ejercerá en la forma y plazo que determine el Servicio de Impuestos Internos mediante resolución.

⁶⁵ La Ley N° 21.256, publicada en el D.O. con fecha 2 de septiembre de 2020, estableció para los años comerciales 2020, 2021 y 2022, una tasa de un 10% por concepto de IDPC.

ejercicio respectivo, incluyendo a los contribuyentes que se encuentren en el tramo exento de Impuesto Global Complementario. Si la Pyme opta por este régimen, queda liberada del IDPC y sus propietarios se afectarán con impuestos finales sobre la misma base imponible determinada para la empresa. Se les libera también, pero para efectos tributarios, de llevar contabilidad completa, practicar inventarios, confeccionar balances, efectuar depreciaciones, aplicar corrección monetaria conforme con el artículo 41 y llevar los registros de rentas empresariales exigidos para las empresas sujetas a régimen general.

La tributación de los propietarios sobre la base imponible que determine la Pyme corresponderá según la forma que ellos hayan acordado repartir sus utilidades conforme lo estipulado en el pacto social, los estatutos o, si no son procedentes dichos instrumentos por el tipo de empresa de que se trata, en una escritura pública. En caso de que no resulte aplicable lo anterior, la proporción que corresponderá a cada propietario se determinará según la participación en el capital enterado o pagado y, en su defecto, el capital aportado o suscrito. Para el caso de comuneros que no hayan acordado una forma distinta mediante una escritura pública, la proporción se determinará según su cuota en el bien de que se trate.

El proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo mediante Mensaje N° 064-370, con fecha 7 de julio de 2022, y contenido en el Boletín N° 15.170-05, modificaba nuevamente el régimen aplicable a las pymes, estableciendo primero los requisitos copulativos que deben cumplir para tener acceso a éste, y que son los mismos que precisó la Ley N° 21.210 ya comentados. La única diferencia es que en este proyecto también se cambiaba el concepto de relacionado, incluyéndose en la letra g) al cónyuge, conviviente civil, ascendientes, descendientes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, y en la letra h) las personas, sociedades, fondos o entidades que el Servicio de Impuestos Internos, mediante resolución fundada, calificara como tales cuando, fuera de los casos previstos en los literales precedentes, se presuma la existencia de actuación conjunta o unidad económica en virtud de sus relaciones de parentesco, su situación patrimonial, unidad de administración y/o gestión o dependencia económica. Otra diferencia que puede observarse es la que dice relación con el incentivo al ahorro, ya que el proyecto lo acotó solo a las empresas con ingresos inferiores a 75.000 UF. Conjuntamente a estos cambios menores, se agregó bajo el Título IV Ter, nuevo, lo que se denominó como impuesto a las rentas del capital, y que gravaría a los propietarios, contribuyentes de impuestos finales, de empresas que declaren el IDPC con base a renta efectiva determinada con contabilidad completa, con un impuesto de retención de un 22%⁶⁶.

⁶⁶ Si las cantidades distribuidas no habían sido gravadas con impuesto de primera categoría y no correspondían a ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas de los impuestos finales, rentas con tributación cumplida o de devoluciones de capital y sus reajustes, la empresa que distribuye o desde la

• OPINIÓN DE EXPERTOS

En el marco de la discusión de este proyecto concurren expertos y gremios que se permitieron hacer comentarios y sugerencias.

La CNC, que estuvo representada por Ricardo Mewes y por el presidente de la Comisión Tributaria Christian Aste, solicitaron que la cláusula Pyme se ajustara, en lo que respecta a las normas de relación, que por sus características impedía el desarrollo de mercado de capitales, puesto que, si una sociedad invertía por medio de un corredor de bolsa, tendría ingresos que exceden los márgenes Pyme, contaminando a esas empresas, pese a que la utilidad en su última línea es muy reducida. Incluso muchas veces presentan pérdidas.

Solicitaron, asimismo, modificar la norma que impide al dueño de una Pyme que está organizado como sociedad, acogerse a ese régimen, porque el 35% de sus ingresos o más provienen precisamente de los derechos que tienen en la Pyme. Argumentaron que en su oportunidad se hizo una encuesta en la CNC y se demostró que por razones de cómo estaban organizadas muchas empresas que controlaban una Pyme, no podían serlo, perdiendo los beneficios establecidos en su favor⁶⁷.

La Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME), representada por su presidente Rafael Cumsille, y don Carlos Boada, director del Departamento de Estudios, remarcaron que ocho de los principios declarados en el Mensaje presidencial no se cumplían, y que al menos había 21 normas que impactaban negativamente a las pymes⁶⁸.

Pasando a aspectos concretos del proyecto, la CONAPYME señaló entre otras cosas:

1. Que no se justificaba una tasa de un 25% para las pymes, considerando que el 98% de los 10.268.763 contribuyentes personas naturales que existían a la fecha en Chile, tenían una tasa efectiva de impuestos finales inferior al 7,1%;

cual se retiran dichas rentas o cantidades deberá pagar, el impuesto de primera categoría sobre dichas cantidades con la tasa vigente en el respectivo ejercicio.

⁶⁷ La encuesta que se hizo circular a las bases de la CNC entre el lunes 20 de julio y el viernes 24 de julio del año 2021, permitió concluir: que un 12,4% de los dueños de las microempresas, un 40,2% de los dueños de las pequeñas empresas y un 60,8% de los dueños de las medianas empresas, según el catastro realizado por la CNC no tendrían derecho al 100% del crédito.

⁶⁸ Página 115 del Boletín N° 15.170-05. Carlos Boada remarcó que el contexto económico actual, a la fecha de discusión del proyecto, presentaba un país concentrado e informal. En Chile había más empresas informales que empresas formales, existiendo 2.057.903 micro emprendedores, de los cuales un 53,1% son informales y un 46,9% formales. El año 2015, la formalidad era un 51,30%, el 2017 un 47,8% y el 2019, fue menor que la informalidad en un 6,3%.

2. Respecto a la norma general anti-elusión y su determinación administrativa, planteó los siguientes problemas:
 - a) Cambio de sede, genera un nuevo desbalance en la relación entre el SII y el contribuyente.
 - b) Carga de la Prueba: En la introducción del Mensaje del proyecto se indica que no se modifica, pero en el articulado se eliminó (art. 160 bis).
 - c) Multa asociada a la aplicación de la NGE sube a un máximo de 250 UTA (más de MM\$ 176,3 (ciento setenta y seis millones de pesos y requiere sentencia judicial).
 - d) Plazo de prescripción, en el caso de múltiples actos se cuenta desde el último de ellos, con lo que el contribuyente en la práctica, y como ya se había intentado en un esquema tributario eliminado por el SII, podría verse obligado a probar situaciones acontecidas 16 años atrás, como fue en ese esquema.
 - e) Piso de 250 UTM, para poder hacer uso de la NGE, eliminado, por lo que ahora podría aplicarse a los casos de menor monto.
 - f) Principio de especialidad: Derogado.
3. Sobre el denunciante anónimo planteó que, bajo la redacción propuesta, destruir a una Pyme con una denuncia maliciosamente falsa, no sólo se ampararía en el anonimato, sino que además su riesgo quedaba limitado a una multa y, por el otro lado, el contribuyente denunciado a una defensa tributaria inalcanzable. No hay proporción en las consecuencias para uno y para otro, en esta institución.
4. Señaló que la eliminación del art. 14 E (Incentivo al Ahorro) lo jibarizaba, esto es, lo reducía⁶⁹.
5. En cuanto a la Renta Presunta, indicó que 49.911 pequeños contribuyentes saldrían del régimen⁷⁰.

⁶⁹ a) Ya no aplica a los contribuyentes con ingresos hasta 100.000 UF (Definición de Pyme de la Ley N° 20.416) que se encuentren bajo el régimen del art. 14 A; b) Sólo aplica a contribuyentes del art. 14 D N° 3; c) Con art. 8° N° 17 “h” + incremento de los ingresos que si exceden el 35% sacan del régimen pro pyme, este incentivo a los emprendedores se ve jibarizado.

⁷⁰ En efecto, reduce el límite de ingresos de 5.000 UF (transportes), 9.000 UF (Agricultura) y 17.000 UF (minería), a sólo 2.400 UF. Incorpora una nueva norma de relación, cuya aplicación dependerá de la opinión del SII: art. 8° N° 17 letra h) C.T. Vigencia 1^{er} día del mes siguiente a su publicación. Deroga la necesidad de un pacto explícito de actuación conjunta. En el transporte de pasajeros, límite nuevo consistente en no explotar más de 2 vehículos. Desde 2024. El límite del capital efectivo al inicio de actividades se reduce a 4.800 UF. Pero a partir del año 2024, se reduce dicho límite de 7.000 UF (transportes), 10.000 UF (Agricultura) y 18.000 UF (minería). 9. Vigencia: En principio desde el año comercial 2026, pero: i.- Desde el 1.01.2024 los límites de ingresos serán: 3.500 UF (transportes), 5.000 UF (Agricultura) y 9.000 UF (minería). La UF será la del último día de cada mes. Debiendo u optando cambiar de régimen, debe aplicar las normas del nuevo régimen para acreditar la renta efectiva.

6. Respecto del 1,8% (aumentado a un 2,5% aplicado sobre el 22%) aplicable a la postergación de impuestos finales, en el contexto del esquema de empresas familiares, pequeñas y medianas empresas. La estructura recomendada, para asegurar la continuación con las siguientes generaciones es que la familia ingrese en el nivel 1, que es la sociedad dueña de las operativas, y que las operativas estén en el nivel 2, de esa forma no pueden los familiares díscolos, afectar a las productivas
7. En cuanto al término de giro, se da un plazo de 6 meses para que el SII pueda revisar y girar directamente diferencias de impuestos. Sólo una vez verificado el pago de los impuestos que resulten, se procederá a certificar el término de giro, por lo que cualquier disolución de una empresa Pyme quedaría en suspenso a lo menos por 6 meses. No parece aceptable este tiempo en el caso de las pymes.
8. Finalmente. sobre la penalidad tributaria, consideró que se estaría constituyendo a los pymes en delincuentes, pues se modifican las conductas, se alzan las multas y las penas, se incrementan las sanciones accesorias. No hay proporción alguna en la aplicación de esta penalidad a las microempresas, ya que en el mundo de las pequeñas empresas el contribuyente que se vea enfrentado a la utilización de estas normas verá complicada su defensa. Para las medianas empresas, el costo de su defensa pondrá en riesgo su sobrevivencia.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados también recibió a la Asociación de Emprendedores de Chile, ASECH, representada por Marcos Rivas y Juan Pizarro. Comenzaron refiriéndose a los escenarios económicos de la reforma tributaria de 2014 y el actual; señalando que, en general, para las pymes es muy importante que las autoridades evalúen la competitividad del sistema tributario y los impactos de los impuestos en la economía, pues un efecto negativo en la economía de una reforma tributaria que afecte a la inversión y el crecimiento económico afectará con mayor intensidad a las pymes muchas de las cuales se encuentran saliendo de la crisis financiera generada por el COVID-19. Consideraron fundamental que el Ministerio de Hacienda y el Servicio de Impuestos Internos se subordinaran a lo establecido en el Estatuto Pyme respecto de los tramos de empresas y beneficios incluidos en la ley.

Luego de que este proyecto se aprobó en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la misma Cámara decidió, por un voto, rechazar la idea de legislar, siendo determinante al efecto las reuniones que la nueva directiva de la CONAPYME, como también otras organizaciones gremiales, tuvieron con Diputados que se acercaron previamente a escuchar su opinión. Si bien este rechazo provocó la molestia del Gobierno, lo cierto es que ayudo a que el Ministerio de Hacienda cambiara su discurso y se abriera a escuchar a los gremios.

Tanto fue así que, tras la discusión del ingreso mínimo, los organismos gremiales lograron que la Ley que lo estableció y que se publicó con fecha 31 de mayo de 2023, con el Nº 21.578, no solo incluyera un subsidio de carácter temporal, mensual, y de cargo fiscal, para el pago del ingreso mínimo mensual⁷¹, sino que además se modificara la Ley Nº 21.256, estableciendo para el año comercial 2023 una tasa de IDPC de un 10% y por el año comercial 2024 de un 12,5%. La incidencia de las pymes en este cambio resultó esencial, al tenor de lo que declaró el propio Ministro Marcel⁷².

Juntamente con lo anterior, el Ministerio de Hacienda se reunió varias veces con los gremios de pymes, detallando en las últimas reuniones que el foco ahora estaría en combatir la informalidad, la evasión, y profundizar el crecimiento económico. Se planteó lo que se denominó como la “Ruta del emprendimiento”, que parte con un monotributo, y termina con una mayor cobertura a las pymes: ya no serán 75.000 UF de ventas, sino que 100.000. Asimismo, se abrieron a estudiar una norma transitoria que permita a las empresas que no son pymes acogerse a ese sistema; ampliar el régimen transparente, incorporando la reinversión de utilidades, que antes no estaba; revisar la norma de tasación, y recoger las observaciones a la cláusula elusiva y también a lo que se propone respecto del denunciante anónimo; incorporar normas orientadas a flexibilizar los criterios que tiene Tesorería para declarar la incobrabilidad, y sancionar con mayor rigor a quienes participan en la cadena de la informalidad y la evasión, sea proporcionando bodegajes o transportando mercadería.

Representa un indudable avance lo que hoy se propone si se le contrasta con lo que había primitivamente. Evidentemente que hay puntos que para los gremios

⁷¹ Al que pueden acceder como beneficiarios las personas naturales y jurídicas, más las cooperativas, que hayan informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), y que tengan ingresos anuales por ventas y servicios del giro superiores a 0,01 e iguales o inferiores a 100.000 UF.

⁷² De hecho, tres minutos antes de que el jefe de Hacienda comenzara su intervención, la presidenta de la CONAPYME le confirmó a parlamentarios de RN por WhatsApp que aceptaban un acuerdo con el Gobierno con algunas condiciones. La CONAPYME aceptó el aumento del sueldo mínimo –una problemática que habían planteado durante el debate legislativo– a condición de que el impuesto en primera categoría se mantuviera en un 10% durante todo 2023 (algo que ya estaba incorporado en el proyecto de ley). El acuerdo también implicó que dicha carga impositiva aumentara solo al 12,5% en 2024 y no al 25%, como planteaba inicialmente el Gobierno. Los tributos desde 2025 en adelante serían discutidos en el trámite de la reforma tributaria. La reducción de impuestos del 25% al 10% la realizó el Gobierno de Piñera a partir de la pandemia, pero bajo la condición de que en 2023 se debía volver al porcentaje original del tributo. Disponible en <https://www.ex-ante.cl/sueldo-minimo-la-trastienda-de-las-negociaciones-de-marcel-que-desencadenaron-el-primero-triunfo-de-la-moneda-post-7-m/>.

son esenciales, por ejemplo, lo relacionado con ampliar la cobertura de inclusión al Régimen Pyme, permitiendo que más empresas se incorporen a éste.

Resulta importante, entonces, que las Pymes puedan acceder de mejor modo al financiamiento privado y del Estado. La tasa de las pymes si no es progresiva (más utilidad = más impuesto), debiera conservarse en régimen permanente en un 10%, teniendo presente que más del 90% de los dueños de empresas pymes, están sujetos a una tasa efectiva menor. No puede privarse a la pyme de usar sus pérdidas. Su término de giro debe incluir el silencio positivo, y las normas de relación no pueden afectar ni comprometer el desarrollo de otros mercados. No debe tampoco dejárseles fuera del crédito por I+D. Promoverse la capacitación de sus trabajadores, e incorporar incentivos para la electromovilidad y el tránsito a tecnologías limpias. Finalmente, constituye un imperativo reconocerles como crédito el total de lo que gastan por seguridad, ya que esos gastos, no son otra cosa que impuesto encubierto.

Ahora bien, y con el solo propósito de contribuir al debate, nos permitimos plantear las siguientes 10 medidas que pedimos sean consideradas en el proyecto que el Gobierno despachará:

1. **Tasa de impuesto a la renta de un 10%:** Sugerimos una tasa diferenciada para las pymes, tal como ocurre en Canadá y otros países.
2. **Ampliar el límite de ventas a 500.000 UF de venta efectiva:** Solo pedimos que crecer no sea un obstáculo y que se replique, aunque sea parcialmente, la normativa europea.
3. **Fomentar la productividad:** Las pymes requieren mejorar su productividad, y esta depende principalmente de sus colaboradores. Estas empresas tienen más del 40% de la fuerza laboral, se requiere mayor capacitación y mejores conocimientos y competencias.

Por tal razón, proponemos reestructurar SENCE focalizando su acción a certificación por competencias hacia la productividad e innovación, potenciar para tal efecto la franquicia tributaria SENCE que no distingue entre grandes y pequeñas empresas, estableciendo un crédito tributario que sea un 3% de total de rentas imponibles e imputable al IVA mensual o impuesto renta anual, para mayor liquidez en el uso de la franquicia a nivel del segmento.

4. **Fortalecer la Defensa de los contribuyentes:** Para generar certezas a la inversión, es un imperativo entregar mayores atribuciones y autonomía a la Defensoría del Contribuyente (DEDECON), por ejemplo, en materia de defensa judicial en favor de las pymes. También lo es fortalecer el principio de buena fe y los derechos de los contribuyentes, estableciendo el silencio positivo, y presumiendo que los valores son de mercado cuando las operaciones se realizan entre partes no relacionadas.

Sugerimos que la DEDECON haga un reporte obligatorio de su gestión dos veces al año al Senado, y que lo mismo haga el SII respecto del uso que da a las atribuciones que la ley le ha ido entregando.

5. **Mercado financiero especial para pymes con tasas de impuesto especiales para los inversionistas:** Financiamiento de capital, con franquicia a la tributación de las ganancias en venta de acciones a nivel de los inversionistas. Una buena idea sería establecer una alternativa de acceso a capital a nivel de la pyme y empresas familiares de alto impacto como ScaleX⁷³ a nivel de *startup*⁷⁴. Esta iniciativa debe establecer incentivos tributarios a las empresas que participan en el sector cómo inversionistas. Proponemos en esta línea una tasa de impuesto a las ganancias de capital de 10% si la inversión adquirida en el mercado alternativo si vende antes del tercer año de realizada la inversión y cero si la inversión se vende posterior a 3 años.
6. **Fondo de crédito:** En la misma línea que se establece un fondo de créditos tributarios de 500 millones de dólares para grandes proyectos con efecto multiplicador, proponemos establecer un fondo de la misma cuantía para potenciar los recursos de CORFO, orientados a la internacionalización e incorporación de tecnologías en la pyme y empresa familiar. Necesitamos empresas nacionales fuertes en el sector que puedan competir a nivel latinoamericano y aprovechar las ventajas del TTP11.
7. **Fondo de financiamiento:** Se requiere establecer un gran fondo de financiamiento de las pymes a tasas competitivas. Proponemos un fondo tripartito, Estado, AFP y privados, que baje los riesgos para entregar recursos de capital de trabajo, adquisición de activos fijos y financiamiento de planes de expansión e internacionalización de las pymes y empresas familiares. En esta línea es necesario establecer un gran fondo de 1.000 millones de dólares que se financie 30% Estado, 30% AFP y 40% privados. Con el objeto de establecer incentivos a los privados que participen en el fondo, se propone eximir de impuesto renta las ganancias por intereses y venta de los derechos en el fondo por parte del inversionista.
8. **Continuidad en la operación - exención de impuesto a la herencia respecto de la propiedad de la Pyme y empresa familiar:** Las pymes que generalmente son estructuras familiares requieren continuidad más allá de sus fundadores.

⁷³ ScaleX es una iniciativa que busca facilitar opciones de financiamiento atractivo a emprendimientos de alto impacto y crecimiento (Scaleups), con componentes tecnológicos, a través de ofertas públicas exceptuadas de inscripción en la CMF (NCG²452) dirigidas a inversionistas calificados.

⁷⁴ Una *startup* es una empresa de nueva creación con altas posibilidades de crecimiento. Esta tipología empresarial está ganando fuerza en los últimos años.

Desde esta perspectiva, el impuesto a la herencia es un verdadero obstáculo para tal efecto. Por eso, proponemos la exención del impuesto para empresas del sector, tal como se aplica en España en beneficio de empresas pymes que sean familiares o una solución alternativa como la que propone Estonia, en la que se asigna la herencia de acciones de la empresa a los herederos a costo cero, y tributa con ganancias de capital solo si posteriormente existe venta de dichas acciones, es decir, una tributación por flujo.

9. **Crédito por exploración minera orientado a la Pyme:** El principal factor de crecimiento en el país está dado por la minería, cuyo efecto multiplicador en las pymes es transversalmente reconocido, desde el transporte pasando por el alojamiento y el comercio, más todos los proveedores que son pymes y que operan en esa industria.

Por ello, sugerimos que el Estado ayude a las empresas mineras en su fase de mayor riesgo que es la exploración. Creemos que debe fomentarse la inversión en la exploración minera, bajo el formato de un crédito tributario para los que inviertan en esas actividades, por medio de empresas de exploración que sean chilenas y que facturen hasta 50 millones de dólares por año. La explotación va siempre precedida de la evaluación del yacimiento, actividad que debe promoverse y estimularse, ya que es la única forma que el país tiene para cuantificar su potencial de desarrollo en una industria en la que se tiene valor agregado.

10. **Eliminar medidas que afectan negativamente el ahorro, inversión y crecimiento:** Todas las medidas propuestas requieren no ser neutralizadas con impuestos que afectan el ahorro e inversión.

Para el sector no son viables el impuesto al patrimonio, a las utilidades retenidas o limitar el uso justo de pérdidas tributarias, ya que irían en sentido contrario, neutralizando el efecto de las medidas propuestas.

CAPÍTULO IV

“REVISIÓN DE LA LITERATURA: INCREMENTO EN LOS IMPUESTOS Y SU EFECTO SOBRE EL PIB”

LUIS LAGOS⁷⁵

Los impuestos introducen distorsiones en las decisiones que toman los individuos respecto del consumo *versus* el ahorro, y del trabajo *versus* el ocio y, por consiguiente, afectan el crecimiento económico. Los impuestos que recaen sobre las empresas y sobre el pago de dividendos pueden impactar sobre el emprendimiento, las decisiones de ahorro e inversión y de innovar de éstas. Asimismo, los impuestos sobre los ingresos laborales inciden en la decisión de trabajo y acumulación de capital humano.

El impacto de los impuestos sobre la actividad económica puede ocurrir en el corto plazo, afectando sólo el nivel del PIB o puede tener efectos de largo plazo, tanto en el nivel como en la tasa de crecimiento. Los efectos de corto plazo se deberían al impacto de los impuestos sobre la inversión y la demanda agregada. Los shocks de demanda agregada son de naturaleza transitoria, generando un menor nivel de PIB en el corto plazo, pero una vez producido el ajuste, la economía volvería a su crecimiento de tendencia.

La identidad básica de la macroeconomía permite conceptualizar los efectos de corto plazo vía una caída en la inversión. Consideremos la identidad de la macroeconomía: PIB igual a la demanda agregada: suma del consumo, inversión, gasto de gobierno y exportaciones netas (C+I+G+X-M). El incremento de la carga tributaria origina una caída en el ingreso disponible de las personas, lo cual reduce su consumo y puede mantener su ahorro constante, o bien caer. En efecto, si el consumo disminuye menos que el ingreso disponible, por una baja propensión a consumir de los individuos más ricos, sobre los cuales recae el aumento de impuestos, entonces el ahorro privado caería sustancialmente.

⁷⁵ Ingeniero Comercial, Licenciado en Economía y Magíster de la PUC y Máster of Arts de la Universidad de Chicago. Sus áreas de estudio han sido la economía internacional, la economía monetaria y la macroeconomía. Este trabajo lo realizó en agosto del año 2018.

En una economía cerrada la inversión cae debido a la menor disponibilidad de ahorro⁷⁶. Si la economía es financieramente abierta, la inversión se desviaría al exterior para mantener el retorno neto de impuestos, frente al aumento en el impuesto a las empresas.

Los efectos de largo plazo corresponden a los que afectan a la oferta, y se derivan del impacto de los impuestos sobre la decisión de trabajar, acumular capital humano y también de la menor inversión que al determinar un menor stock de capital afectan la producción futura y la productividad de factores, al estar ésta asociada a nuevas tecnologías que incorporan los bienes de capital.

En esta sección se discute tanto la evidencia empírica internacional como la de Chile respecto del efecto macroeconómico de un incremento en la carga tributaria, y de las tasas de impuesto a la empresa e ingresos personales. Si bien teóricamente es posible identificar los efectos de corto plazo como de demanda agregada y los de largo plazo como de oferta, en el análisis empírico generalmente no es posible separar ambos efectos ni distinguir precisamente el canal de transmisión. Por esto, consideraremos como efectos de largo plazo los que *a priori* utilizan una metodología econométrica para captar estos efectos. En primer término, nos abocamos a la discusión de los efectos de corto plazo.

I. EFECTOS MACROECONÓMICOS DE CORTO PLAZO DE UN INCREMENTO EN LA CARGA TRIBUTARIA

Si bien a nivel teórico los efectos de los impuestos son claros, en el plano empírico la disparidad de resultados reflejaría la dificultad que representa el proceso de identificación de cambios en los impuestos que sean exógenos. Es decir, que no sean motivados por la variable que se desea explicar —el PIB—, ya que nos encontraríamos con un problema de causalidad bidireccional o simultaneidad. Este sería el caso cuando, por ejemplo, se bajan los impuestos en respuesta a una economía débil, para así estimular la actividad económica. Para abordar este problema se han usado dos metodologías: un VAR estructural (SVAR) y el enfoque narrativo.

La metodología usada en el análisis de corto plazo permite concentrarse en la dinámica del cambio en los impuestos al observar la respuesta en el tiempo del PIB frente a un shock de impuestos.

Típicamente la literatura, usando la metodología econométrica de SVAR multivariadas, ha encontrado para EE. UU. un multiplicador de los impuestos igual a -1, esto es, la respuesta del PIB en US\$ ante un incremento de US\$ 1 en impuestos

⁷⁶ Este efecto podría anularse si el gobierno usa el aumento en recaudación para inversión pública.

(Blanchard y Perotti 2002)⁷⁷. En este caso, el problema de identificación se enfrenta imponiendo restricciones de la teoría económica y de la institucionalidad del sistema tributario⁷⁸.

Un método alternativo es el enfoque narrativo que resuelve el problema de identificación al describir cada episodio de cambio en impuestos. El trabajo más representativo es el de Romer y Romer (2010) para EE.UU. que identifica el propósito de todos los cambios de impuestos desde la segunda guerra, lo que les permite abordar el problema de causalidad bidireccional; concentrándose en los cambios de impuestos que son efectivamente exógenos. La identificación narrativa define los cambios exógenos en impuestos como aquellos que no tienen la intención de contrarrestar otros shocks que alejan a la economía de su tendencia de crecimiento. En efecto, los cambios exógenos de impuestos considerados responden a la intención de reducir la deuda (déficits heredados, no actuales), incentivar el crecimiento de largo plazo o simplemente por consideraciones ideológicas. Los cambios endógenos son aquellos que responden al ciclo económico y al gasto de gobierno contemporáneo.

Los resultados de Romer y Romer (2010) son de una magnitud sorprendentemente elevada; un incremento de 1% en la recaudación tributaria respecto del PIB reduce el PIB en un 3% al cabo de 10 trimestres⁷⁹. Este efecto ocurriría a través de una fuerte caída en la inversión de 11% frente al aumento de 1% del PIB en la carga tributaria, lo que sería coherente, según los autores, con la evidencia que relaciona la inversión con las condiciones de la economía y el flujo de caja de las empresas⁸⁰.

Los resultados son robustos a distintas estimaciones y cuando se controla, entre otras variables, por el gasto de gobierno y la política monetaria. Sin embargo, los resultados no son muy precisos dada la amplitud del intervalo de confianza. Los autores no pueden distinguir si los efectos son de demanda agregada o bien operan vía la oferta. La persistencia del efecto apuntaría, según los autores, a un efecto de oferta, pero la velocidad (efecto al primer trimestre) apuntaría a la demanda.

Una revisión de los resultados de Romer y Romer (2010), usando sus shocks de impuestos (Favero y Giavazzi 2012) en un VAR multivariable, encuentra efectos sobre el PIB de sólo -0,5%. Perotti (2012) concluye que los efectos están entre ese

⁷⁷ El multiplicador varía entre -0,78 y -1,33 y el efecto ocurre en el lapso de 5 a 7 trimestres en la estimación de referencia para el período 1960-1997.

⁷⁸ Los cambios de impuestos son ajustados por el ciclo.

⁷⁹ Romer y Romer (2010) estiman una ecuación simple entre el cambio en el PIB y cambios en impuestos para el resultado base. La introducción de controles no altera los resultados.

⁸⁰ La inversión fija residencial cae 5,8% y 8,5% la no residencial, evidenciando también una caída en los inventarios.

mínimo y lo encontrado por Romer y Romer (2010): -1.3% en el lapso de 3 años. Resultados similares encuentra el FMI (WEO 2010) al estudiar los efectos de la consolidación fiscal para 15 países de la OECD en el período 1980-2009; un incremento de impuestos de 1% del PIB reduce este en 1,3% después de 2 años.

Mertens y Ravn (2012), usando los datos de cambio de impuestos de Romer y Romer (2010), obtienen resultados bastante similares. Los autores distinguen entre cambios anticipados y no anticipados de impuestos⁸¹. Una **disminución** de 1% del PIB en la carga tributaria **no anticipada** incrementa el PIB per cápita en 2% al cabo de 10 trimestres, y 10% en la inversión. Si el cambio es **anticipado**, el incremento en el PIB per cápita es similar (1,5%) al cabo de 10 trimestres, pero cae el primer año antes de su implementación un máximo de 1,5%. Asimismo, la inversión cae 4% un año antes de la implementación y alcanza después un incremento de 10% al cabo de 10 trimestres. Estos resultados serían consistentes con la idea que la anticipación de menores impuestos futuros motiva a las empresas a retrasar la compra de bienes de capital. Los shocks de impuestos explicarían cerca del 25% del ciclo económico.

Mertens y Ravn (2013) también estudian los efectos de una reducción en la tasa promedio de impuesto personal y en la tasa promedio de impuesto a las empresas para EE.UU. en el período 1950-2006. Para identificar los cambios exógenos usan el método narrativo combinado con un SVAR. Esto, por cuanto el método narrativo puede contener errores de medición al ser necesario el juicio del investigador cuando la información es insuficiente. Un punto porcentual de caída en la tasa de impuesto a la empresa incrementa el PIB en 0,6% después de un año; una caída similar en el impuesto personal incrementa el PIB en 1,8% al cabo de 3 trimestres⁸². El cuadro 1 resume esta evidencia.

Cuadro 1
Impacto de los impuestos sobre el PIB

	Impacto sobre el PIB*	Impacto sobre el PIB**	Impacto sobre el PIB***
Aumento de la carga impositiva en 1% del PIB	-0,5%	-1,3%	-3%

*En base a: * Favero y Giavazzi (2012), **Perotti (2012), ***Romer y Romer (2010).*

⁸¹ Cuando la diferencia entre la aprobación de la ley y la implementación del cambio de impuestos es menor a 90 días el cambio se considera no anticipado y anticipado cuando es mayor a 90 días.

⁸² Al computar tasas marginales se obtienen resultados similares.

II. EVIDENCIA PARA CHILE

A diferencia de los estudios internacionales que analizan la dinámica de corto plazo de un cambio en impuestos, la evidencia para Chile corresponde a estudios sobre el efecto de los impuestos a las empresas en la inversión.

La inversión de las empresas se deriva de la demanda por capital físico de ellas. En efecto, la inversión (flujo) bruta es el cambio en el stock de capital más la depreciación del capital existente. La demanda por capital depende de su productividad marginal. El nivel óptimo de este dependerá entonces de la igualación de la productividad neta de impuestos con el costo de usar capital que se refleja en una tasa de interés real ajustada por riesgo, la tasa de depreciación y la variación de precios del capital que determina la ganancia o pérdida de capital.

La inversión, por lo tanto, depende de las mismas variables que la demanda por capital. Dado que el costo de capital depende inversamente de la tasa de impuesto que pagan las empresas, un aumento en la tasa de impuesto eleva el costo de capital y, por consiguiente, disminuye la inversión. En otras palabras, el inversionista está interesado en el retorno neto de impuestos. Un aumento en la tasa de impuesto lleva a exigir un mayor retorno a la inversión, por lo cual ella cae.

A partir de los trabajos de Cerda y Larraín (2005) y Vergara (2010) que estiman el efecto de los impuestos sobre la inversión podemos calcular el impacto de éstos sobre el PIB⁸³. El cuadro 2 resume el efecto para un incremento de 7 puntos en la tasa de impuesto a la empresa.

Cuadro 2
Impacto de incremento de 7 puntos porcentuales en tasa impuesto empresas

	Cerda Larraín (2005)		Vergara (2010)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Tasa Inversión I/PIB	-0,35	-1,68	-0,66	-0,69
Crecimiento de K	-0,14	-0,7	-0,48	-0,52
Crecimiento L	-0,03	-0,13	-0,09	-0,1
Crecimiento PIB	-0,08	-0,41	-0,28	-0,3

Elaboración propia en base a estos trabajos.

⁸³ A partir de los resultados de I/K calculamos el efecto sobre el stock de capital K usando $\frac{K_{t+1}-K_t}{K_t} = \hat{k} = \frac{I}{K} - \delta$. Dada una función de producción Cobb Douglas: $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$ con $\alpha = 0,48$ y $1-\alpha = 0,52$ y de 0,4 para la elasticidad trabajo producto, se obtiene el efecto sobre el PIB.

Dado que la depreciación y los gastos por pago de interés pueden deducirse de la utilidad, teóricamente los efectos de un mayor impuesto corporativo, cuando los descuentos son suficientemente elevados, sobre el costo de capital podrían ser inexistentes (Engel y Galetovic 2004)⁸⁴. En este caso especial y extremo, el incremento en la tasa de impuesto no reduciría la demanda por capital, pero muy probablemente aumentaría la relación deuda capital. Cerda (2016) cuestiona este resultado argumentando que el descuento por depreciación está sobrestimado debido a la exclusión de la tierra que no se deprecia, y porque se considera la tasa de interés de captación bancaria, la cual no refleja la tasa a la cual se endeudan las empresas. Por esto, las deducciones de la base imponible alcanzarían como máximo un 60% del efecto de los impuestos.

Un segundo canal de transmisión corresponde a la disponibilidad de fondos para financiar la inversión. Dado que un incremento en el impuesto que pagan las empresas reduce los fondos internos –las utilidades retenidas– se contrae la inversión.

Medina y Valdés (1998) y Vergara (2010) reportan efectos significativos de los fondos internos sobre la inversión. Este canal de transmisión sería especialmente relevante para las pymes, ya que ellas dependen generalmente de los fondos internos para financiar su inversión. Esto es precisamente lo que reportan Hsieh y Parker (2002): la reducción de la tasa de impuesto a las utilidades retenidas en los 80 aumenta la disponibilidad de fondos para las empresas financieramente restringidas y, por consiguiente, su inversión. Por cierto, este canal será más relevante para las empresas que están financieramente restringidas y no pueden sustituir por otras formas de financiamiento.

III. EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LARGO PLAZO DE UN INCREMENTO EN LOS IMPUESTOS: EFECTOS DE NIVEL Y TASA DE CRECIMIENTO

El análisis de los efectos de largo plazo de los impuestos se centra en los efectos de sustitución que afectan la oferta, a diferencia del análisis de corto plazo que pone el énfasis en la demanda agregada y la recaudación total. Los impuestos a las personas afectan sus decisiones de ahorrar, trabajar e invertir en capital humano. Los que recaen en la empresa, afectan sus decisiones de contratar, producir, invertir e innovar.

La definición empírica del largo plazo que generalmente se adopta son promedios de 5 o 10 años de la tasa de crecimiento del PIB. En la práctica, es difícil distinguir

⁸⁴ Los autores estudian el efecto de la tasa de impuesto para grandes empresas, en el período 1985-1995, sobre la demanda por capital por medio de calcular el costo de capital.

entre efectos de nivel y tasa de crecimiento de largo plazo. Cualquier efecto sobre el nivel de PIB de largo plazo tendrá un efecto sobre la tasa de crecimiento durante la transición. Un aspecto central del análisis de largo plazo es que considera la restricción presupuestaria del Gobierno de forma explícita. Esto permite determinar el efecto de los impuestos junto al uso de los recursos que puede ser productivo (aumento en la calidad de la educación pública, por ejemplo) o improductivo (transferencias de ingreso, como gratuidad de educación superior) sobre la actividad económica de largo plazo.

a) La superneutralidad de Harberger

Harberger (1964) se pregunta si un cambio en la combinación entre impuestos directos e indirectos puede influir sobre la tasa de crecimiento del PIB. Los posibles efectos resultarían del impacto sobre ahorro e inversión.

A partir de la contabilidad del crecimiento, estimó que el efecto sobre la tasa de crecimiento sería, a lo sumo, un 0,1 o 0,2 puntos porcentuales, aun cuando el impacto sobre la tasa de inversión alcanzara 1 o 2 puntos porcentuales. La conclusión del autor es que la política tributaria es super neutral: puede afectar el bienestar, si se obtienen ganancias de eficiencia, pero no significativamente a la tasa de crecimiento. Este resultado se da en el contexto de una economía cerrada, pero si esta es abierta, y el capital puede moverse internacionalmente en la búsqueda de un retorno neto de impuestos, el efecto sobre el stock de capital de un incremento en impuestos podría ser significativo. No obstante, esto llevaría a un menor nivel de PIB de largo plazo, lo que impactaría la tasa de crecimiento durante la transición, pero no el crecimiento de largo plazo.

Conceptualmente, el resultado anterior puede explicarse por lo que se conoce como un modelo de crecimiento exógeno a la *Solow*, donde la tasa de crecimiento depende del incremento en la población y del cambio tecnológico, ambos exógenos. En este contexto, cambios en los impuestos que impactan sobre el ahorro e inversión en una economía abierta o cerrada, sólo pueden afectar el crecimiento durante la transición desde un equilibrio a otro, pero no el crecimiento de largo plazo (*steady-state*). Por lo tanto, sólo tendrán efectos de nivel en el PIB de largo plazo.

Por el contrario, la literatura de crecimiento endógeno que considera como factores productivos el capital humano y físico que se acumulan con rendimientos constantes a escala, permite conceptualizar efectos de los impuestos sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. Los impuestos que introducen distorsiones en las decisiones respecto del capital físico y humano, por ejemplo, aumentos en los impuestos a las empresas y a los ingresos personales, reducen la tasa de retorno a la acumulación de ambos tipos de capital y, por consiguiente, el crecimiento de largo

plazo. Los efectos sobre el crecimiento dependen, entonces, de la tecnología para acumular capital (físico y humano) y de la elasticidad de oferta de trabajo (Easterly y Rebelo 1993).

No obstante la conclusión a nivel teórico, los estudios empíricos más antiguos reportan resultados no concluyentes respecto del efecto de los impuestos sobre el crecimiento (Easterly y Rebelo 1993). Mendoza, Milesi-Ferretti y Asea (1997) encuentran efectos negativos sobre la inversión de los impuestos a los ingresos del capital y trabajo, sin embargo, estos serían sólo efectos de corto plazo, ya que no encuentran efectos significativos para la tasa de crecimiento del PIB per cápita de largo plazo, usando promedios de 5 años para 18 países de la OCDE en el período 1966-1990. En efecto, los autores reportan un efecto acotado sobre el crecimiento cuando usan datos anuales; este efecto respondería a la transición y no al largo plazo. Los resultados son coherentes con la super neutralidad de Harberger.

Por otra parte, Barro y Redlick (2009) estudian el efecto de los impuestos y gasto en defensa para EE.UU. en el período 1950-2006 con datos anuales, encontrando que un incremento en el promedio de la tasa marginal del impuesto al ingreso –que ellos construyen– en 1 punto porcentual reduce el PIB per cápita del próximo año en 0,5%.

b) Efectos de largo plazo sobre la tasa de crecimiento

Otros estudios sí encuentran efectos de largo plazo sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita de aumentos en los impuestos, siendo coherentes con las conclusiones de los modelos de crecimiento endógeno: la inversión en capital físico y humano afectan el crecimiento de largo plazo y, por consiguiente, tanto los impuestos como el gasto de Gobierno pueden influir en el proceso de crecimiento. Estos trabajos parten por especificar adecuadamente la restricción presupuestaria del Gobierno e identificar impuestos distorsionadores: que afectan las decisiones de ahorro e inversión (de capital físico y humano) *versus* no distorsionadores, y gastos de gobierno productivos (que afectan la función de producción privada) *versus* gastos no productivos. Sus predicciones, en línea con el modelo de crecimiento endógeno de Barro (1990), indican que un incremento en el gasto de Gobierno productivo, financiado con impuestos no distorsionadores, incrementa el crecimiento de largo plazo, en cambio, si este se financia con impuestos distorsionadores el efecto es ambiguo. Asimismo, gastos improductivos financiados con impuestos distorsionadores reducen el crecimiento de largo plazo⁸⁵ (Kneller, Bleaney y Gemmel 1999 y Bleaney, Gemmel y Kneller 2001).

⁸⁵ Gastos improductivos financiados con impuestos no distorsionadores no afectan el crecimiento.

Kneller, Bleaney y Gemmel (1999) sostienen que los estudios que sólo consideran parcialmente la restricción presupuestaria, sólo gastos o sólo impuestos, generan un sesgo en sus estimaciones. Esto podría explicar la evidencia anterior de un efecto no significativo de los impuestos sobre el crecimiento de largo plazo. En efecto, al incluir el incremento de impuestos, pero omitir el mayor gasto productivo, el análisis empírico presentaría un sesgo a la baja en el coeficiente de los impuestos. Los autores consideran que todos los impuestos son distorsionadores salvo los que afectan el consumo, aun cuando estos interfieren en la decisión de trabajo vs ocio⁸⁶.

Con respecto al gasto de Gobierno, incluyen como productivo todos los que involucran el capital humano (salud, educación) o el capital físico (transporte, defensa, infraestructura, vivienda). En cambio, los gastos en transferencias de bienestar, subsidios sectoriales y seguridad social son clasificados como improductivos⁸⁷.

Los resultados para el crecimiento del PIB per cápita, considerando promedios de 5 años, en el período 1970-1995, para 22 países desarrollados, indican que un incremento de 1 punto porcentual en los impuestos distorsionadores respecto del PIB, reduce la tasa de crecimiento del PIB per cápita en 0,41 puntos porcentuales. A su vez, un incremento de 1 punto porcentual en los gastos productivos respecto del PIB incrementa el crecimiento per cápita en 0,27 puntos⁸⁸ (cuadro 3).

Bleaney, Gemmel y Kneller (2001) se concentran en precisar la definición empírica de largo plazo, usando la misma muestra del trabajo anterior. En concreto, verifican si el uso de promedios de 5 años es el procedimiento adecuado para captar los efectos de largo plazo.

En primer término, incluyen un rezago de la variable dependiente (cinco años previos del crecimiento per cápita), obteniendo resultados similares: -0,45 para los impuestos distorsionadores y 0,23 para el gasto productivo, y el rezago es significativo. Esto sugiere que 5 años no es suficiente para captar el efecto de largo plazo.

En segundo término, los autores usan datos anuales e investigan cuantos rezagos de las variables independientes son significativos para capturar el efecto de largo plazo, encontrando que el rezago apropiado es 8 años. Los resultados nuevamente

⁸⁶ La distorsión que importa para testear los modelos de crecimiento endógeno es la que afecta los incentivos a acumular capital físico y humano. Si la función de utilidad no contiene ocio, entonces sería un impuesto que tampoco distorsiona la decisión de trabajo-ocio.

⁸⁷ La estrategia econométrica requiere eliminar una de las variables de la restricción presupuestaria para evitar multicolinealidad. Las categorías eliminadas son impuestos no distorsionadores y gasto improductivo, ya que se verifica que ambos tienen coeficiente cero. Por lo tanto, cuando se financia con una combinación de las variables omitidas, los impuestos distorsionadores reducen el crecimiento y el gasto productivo lo aumenta.

⁸⁸ El efecto de los gastos improductivos e impuestos no distorsionadores no es significativamente distinto de cero.

son similares: -0,41 y 0,39 para impuestos distorsionadores y gasto productivo, respectivamente.

c) Del corto al largo plazo

En general, la metodología usada para el análisis de corto plazo (SVARS) difiere de la usada para el largo plazo (paneles de datos promedios de 5 años).

Gemmel, Kneller y Sanz (2011) se preguntan si los efectos de corto plazo son compatibles con los de largo plazo, y cuán rápido se alcanzarían los efectos de largo plazo. Para contestar estas interrogantes, usan una metodología que permite caracterizar el equilibrio de largo plazo y la dinámica de ajuste de corto plazo simultáneamente⁸⁹. Los autores concluyen, considerando datos anuales para 17 países de la OCDE en el período 1970-2004, que los efectos de largo plazo se alcanzan rápidamente, siendo consistentes con los de corto plazo⁹⁰. En otros términos, los impactos de incrementos en impuestos son principalmente de corto plazo y persisten en el tiempo⁹¹.

En efecto, un incremento de 1% del PIB en impuestos distorsionadores reduce entre 0,4 y 0,6 puntos porcentuales el crecimiento al cabo de 1 año, para converger a su valor de largo plazo de -0,25 al quinto año. Asimismo, un incremento de igual magnitud en el gasto productivo incrementa el crecimiento entre 0,4 y 0,6 puntos porcentuales al segundo año, para converger a su valor de largo plazo de 0,26, al quinto año. La combinación de ambos efectos sobre el crecimiento es negativa inicialmente, al presentar un rezago el efecto del gasto.

Por último, usando los parámetros de corto y largo plazo se estima el efecto de un incremento de 1% del PIB en impuestos distorsionadores sobre el nivel de PIB. Los resultados indican una caída en el PIB para el promedio de la OCDE de 5,5% y de 8,4% para EE.UU., al cabo de 20 años.

Resulta interesante comprobar que dado que los efectos positivos del gasto, a diferencia de los negativos de los impuestos, se demoran más en aparecer, al considerar un incremento simultáneo en impuestos distorsionadores y gasto productivo por 1% del PIB, el efecto es negativo sobre el nivel de PIB por 0,5% al cabo de 20 años.

⁸⁹ La metodología corresponde a paneles heterogéneos: Mean Group y Pooled Mean Group, usando la técnica de corrección de errores.

⁹⁰ Este hallazgo contradice en alguna medida la idea que se requieren 8 rezagos para captar el efecto de largo plazo.

⁹¹ Salvo el trabajo de Romer y Romer (2010) que encuentra persistencia, los estudios de corto plazo que usan la metodología SVARS generalmente suponen (o encuentran) que los efectos decaen a cero en 5 años.

Cuadro 3
Efecto de un aumento de 1% del PIB en impuestos distorsionadores y en gasto productivo sobre el crecimiento del PIB per cápita (pp)

	Bleaney <i>et al.</i> (2001)	Kneller <i>et al.</i> (1999)	Gemmel <i>et al.</i> (2011)⁹²
Período	1970-1995 22 países Desarrollados	1970-1995 22 países Desarrollados	1970-2004 19 países OECD
Datos	8 rezagos	Promedio 5 años	2 rezagos
Impuestos distorsionadores	-0,41	-0,41	-0,25
Gasto Productivo	0,39	0,27	0,26

IV. EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

En los acápite anteriores hemos analizado los efectos de un incremento en la carga tributaria sobre la actividad económica, y como el carácter distorsionador de los impuestos los hace más perjudiciales para el crecimiento económico. A continuación, estudiamos con mayor detalle la importancia de la estructura tributaria para la trayectoria del PIB per cápita y, desde esta perspectiva, evaluamos la última reforma tributaria del Gobierno de Bachelet.

Al analizar una reforma tributaria, no sólo es pertinente preguntarse por el impacto de un incremento en la recaudación, sino también sobre cómo será obtenido un monto dado de recursos, es decir, respecto de la estructura tributaria, entendiendo por esta la combinación de los distintos impuestos.

La mayoría de los estudios empíricos se concentran en estimar el efecto de cada impuesto sobre el PIB, manteniendo la recaudación constante para aislar el efecto de la estructura tributaria. Así, las investigaciones para países de la OCDE construyen un ranking de los impuestos considerando el daño al crecimiento de la economía. En primer lugar, se ubica el impuesto a la empresa como el de mayor impacto negativo sobre el PIB; les sigue el impuesto a los ingresos personales y, por último, los impuestos al consumo y la propiedad.

⁹² Para el crecimiento del PIB total.

Como discutimos anteriormente, es difícil distinguir entre los efectos sobre el nivel del PIB y su tasa de crecimiento de largo plazo. En efecto, todo impacto sobre el nivel afectará la tasa de crecimiento en la transición a un nuevo equilibrio de largo plazo. En general, los impuestos que impacten sobre la innovación, el emprendimiento y la productividad pueden ser determinantes en el crecimiento de largo plazo. Asimismo, impuestos que involucren distorsiones en las decisiones de inversión en capital humano y físico, en la medida que los nuevos bienes de capital incorporan cambios tecnológicos, serán importantes para el crecimiento en el largo plazo. Por ejemplo, Lucas (1990) argumenta que una eliminación del impuesto al capital en EE.UU. llevaría a un incremento del stock de capital de 35% en 10 años y 7% para el consumo en el largo plazo. La ganancia en bienestar sería sustancialmente inferior al considerar la caída en el consumo que ocurriría en la transición hacia un mayor stock de capital.

La estrategia empírica para determinar los efectos de la estructura tributaria considera una función de producción de retornos constantes a escala para el producto que depende del capital físico, capital humano, del trabajo y del nivel de eficiencia y tecnología. La estimación usa un método de corrección de errores donde se modela la dinámica de la transición hacia el nivel de equilibrio. En esta ecuación se incorpora la participación de cada impuesto en la recaudación total, usando datos anuales para el período 1971-2004 considerando 21 países de la OCDE (Arnold 2008 y Arnold *et al.* 2011). Dado que el análisis debe incorporar la restricción presupuestaria del Gobierno y se estudia el efecto de distintos impuestos, manteniendo la recaudación constante, los resultados deben interpretarse como el efecto, por ejemplo, de incrementar la participación de impuestos al ingreso del capital y trabajo en el PIB per cápita de largo plazo, cuando se reduce la participación de los impuestos al consumo y propiedad⁹³.

Los resultados que Arnold *et al.* (2011) y Arnold (2008) reportan, indican que un incremento en la participación de los impuestos al ingreso en la recaudación total de 1%, reduciendo simultáneamente los que afectan al consumo y la propiedad, de manera que sea neutral respecto de la recaudación, reduce el PIB per cápita de largo plazo en 0,98% (cuadro 4). Al descomponer este impuesto, el efecto negativo del impuesto a la empresa es mayor con un coeficiente de -2,01 que el recae sobre ingresos personales: -1,13. En cambio, si la política fiscal cambiara la composición tributaria en el sentido contrario, es decir, incrementando la participación de los impuestos sobre el consumo y la propiedad en 1% y reduciendo los impuestos al ingreso en igual magnitud, el PIB per cápita sería 0,93% superior. Por lo tanto, el mero cambio en la composición de los impuestos, manteniendo

⁹³ Para evitar sesgos en la estimación se debe omitir la categoría de impuestos que se reduciría al considerar un aumento en otra.

la recaudación constante, puede incrementar el nivel del PIB, y el crecimiento, al menos transitoriamente.

Cuadro 4
Impactos sobre PIB per cápita de la estructura tributaria⁹⁴

Impuestos Ingreso	-0,98				
– Personal		-1,13			
– Empresa		-2,01			
Impuesto Consumo y propiedad			0,93		
– Consumo				0,74	0,72
– Propiedad				1,45	
– Prop. inmóvil					2,47
– Otra prop.					-0,34
Ajuste recaudación constante	Impuestos consumo y propiedad	Impuestos consumo y propiedad	Impuestos al ingreso	Impuestos al ingreso	Impuestos al ingreso

Fuente: Arnold et al. (2011) y Arnold (2008).

Estos resultados pueden atribuirse al hecho que los impuestos a la empresa perjudican la inversión, innovación, creación de nuevas empresas y la productividad. Asimismo, los impuestos a los ingresos personales disminuyen la oferta de trabajo, la inversión en capital humano y desalientan el ahorro, al tributarse sobre el retorno de éste.

Un impuesto al gasto, en cambio, no afecta el ahorro e inversión ya que no sería tributable el mayor ingreso que produce el retorno de estas actividades. Sólo la decisión de consumir, independiente del momento cuando esta se haga, afecta al impuesto. No obstante, un impuesto al gasto sí afectaría la decisión entre trabajo y ocio de los individuos.

⁹⁴ Cada columna indica el impuesto cuya participación se incrementa en 1%. La última fila muestra el ajuste en los otros impuestos para mantener la recaudación constante.

Los impuestos a la propiedad, especialmente a la vivienda y la tierra, tendrían menos efectos sobre la asignación de recursos al afectar en menor medida las decisiones de inversión, de trabajo e innovación de los individuos. Además, dado que en la mayoría de los países de la OCDE la vivienda cuenta con preferencias tributarias en la forma de deducciones de intereses de créditos hipotecarios, y excepciones en el impuesto a la ganancia de capital de las propiedades (Arnold *et al.* 2011), un incremento del impuesto a la vivienda podría desviar inversión hacia otros sectores con mayor rentabilidad, beneficiando la actividad económica⁹⁵.

⁹⁵ La reforma tributaria limitó la preferencia respecto al impuesto a las ganancias de capital de las viviendas a 8.000 UF.

CAPÍTULO V

“MODELOS TRIBUTARIOS GLOBALES Y REFORMA FISCAL: UN DECÁLOGO DE ACCIONES ESTRATÉGICAS”

JUAN JOSÉ RUBIO⁹⁶

• INTRODUCCIÓN: MODELOS TRIBUTARIOS Y SU EVOLUCIÓN

En los últimos treinta años hemos asistido a un proceso generalizado de reformas tributarias produciéndose un cambio significativo de las estructuras fiscales y tributarias de los países de la OCDE.

Estos cambios se han fundamentado en una alteración de los principios impositivos imperantes en modelos fiscales anteriores a la década de los 80 del siglo pasado, fundamentados en los informes Carter canadiense o Neumark en la Unión Europea. Modelos donde el principio de equidad fiscal y progresividad se constituían como referencia obligada y restricción de partida de cualquier reforma tributaria.

Sin embargo, las sucesivas crisis sufridas por las economías occidentales durante la década de los 90 del siglo pasado pusieron de manifiesto la necesidad de alterar la jerarquía de los principios impositivos sobre los que debería edificarse un modelo racional de imposición sobre la renta como fundamento de un sistema fiscal moderno y eficiente en sus objetivos, que no supusiese una rémora insalvable a las potencialidades de crecimiento económico.

Esta nueva perspectiva hizo aflorar un modelo de imposición casi común en todos los países de la OCDE y que se ha venido en denominar, en el mundo académico, como Modelo Extensivo de imposición sobre la renta. Esta dinámica reformadora, pues, exigía poner orden y repensar los principios impositivos ordenadores de los sistemas fiscales modernos a partir de los nuevos fundamentos teóricos basados en

⁹⁶ Licenciado en Ciencias Empresarial. Doctorado en economía monetaria y Sector Público. Universidad de Complutense. Director General del Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. España. Miembro del Consejo Rector del Instituto Nacional de Administración Pública. Consejero de Aguas de la Cuenca del Ebro, SA. Artículo expuesto en la conferencia Alicante. Por la pertinencia de los principios que se explican en este trabajo se parcialmente transcrito, se decidió incluirlo, aunque su texto se refiere a España.

la teoría de la imposición (imposición óptima, exceso de gravamen, análisis micro del comportamiento de los contribuyentes) y su concreción en una serie de actuaciones operativas en las estructuras fiscales tratando de adaptarlas a los nuevos condicionamientos teóricos, aplicados e institucionales.

En el presente trabajo, se tratará **de resumir la dinámica de las reformas fiscales en los últimos treinta años y analizar los objetivos de una reforma fiscal en España, que serán ofrecidos a modo de decálogo, a partir de sus enseñanzas como forma de fijar los fundamentos reformadores de un sistema tributario coordinado con el de los países modernos y desarrollados de los que somos socios, pero también leales competidores en la atracción de inversiones y capital.**

**• MODELO EXTENSIVO DE IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA:
ALTERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS BÁSICOS**

El primer elemento distintivo de los modelos extensivos de imposición sobre la renta imperantes en los países desarrollados no es otro que la ya citada **alteración en el ranking en los principios impositivos a favor de:**

- La **eficiencia económica**, tratando de edificar sistemas tributarios lo más neutrales posibles desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado y, en consecuencia, reduciendo, en lo posible, las distorsiones fiscales que, sobre esta asignación, genera cualquier impuesto como garantía de un crecimiento sostenido a largo plazo, capaz de generar empleo estable.

En la tradición hacendística clásica, un sistema fiscal es eficiente si evita, en lo posible, el dirigismo impositivo, reduciendo al máximo las interferencias que produce sobre los comportamientos estratégicos de los agentes económicos. Esto es, la eficiencia económica exige que los individuos adopten sus decisiones económicas por razones estrictamente de costes y productividad/rentabilidad económica y no por razones de naturaleza fiscal.

Dicho esto, es casi imposible diseñar sistemas fiscales absolutamente neutrales bajo este concepto teórico, e incluso indeseable. Sin embargo, la inviabilidad operativa de diseñar impuestos absolutamente neutrales no debe interpretarse como patente de corso a favor de las distorsiones impositivas. Al contrario, cualquier ausencia de neutralidad debería justificarse de forma precisa ya que su interferencia supone trasladar a la sociedad importantes costes con graves consecuencias sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

Los costes de la imposición se originan tanto por un mal diseño de los elementos estructurales de los impuestos como por la intensidad de la respuesta del contribuyente al sistema fiscal. El *policy maker* tiene capacidad de influir sobre ambos elementos, por tanto, el poder distorsionante de un sistema

fiscal depende esencialmente de la acción ejecutiva y legislativa de los políticos cuando se ejecuta sin tener en consideración estos costes.

- Un segundo principio que alcanza relevancia a nivel internacional en los últimos años es el de **equidad horizontal** como principio que evita tratamientos diferenciados en función de las diferentes fuentes de renta.

No obstante, en la última década del siglo XX los fenómenos de globalización y la competencia fiscal internacional desarrollada al calor imparable de los enormes avances asociados a la tecnología informática, la digitalización de la sociedad y su conexión con los servicios financieros ha provocado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad en sus movimientos financieros internacionales, por lo que se ha generalizado un tratamiento fiscal favorable a las rentas del capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio.

En este momento, actuaciones de organizaciones internacionales como la OCDE o la UE están tratando de ordenar este proceso de desfiscalización del capital a través del desarrollo de fórmulas de control e intercambio de información que permitan reconstruir una fiscalidad razonable de las rentas del capital a nivel internacional (Por ejemplo, el desarrollo de la estrategia BEPS⁹⁷).

Este efecto, evidente en el ámbito internacional, podría alcanzar niveles alarmantes cuando las diferencias de tratamiento de las rentas del capital se producen en un mismo Estado por competencia fiscal entre diferentes territorios, con sistemas fiscales diferenciados, produciéndose una tendencia a la salida de capitales e inversiones desde territorios de alta fiscalidad hacia otros de menor presión fiscal como podría ser el caso de los sistemas forales en España si se mantiene un importante diferencial de tributación sobre las rentas del capital entre territorios forales y común.

- La **sencillez** en su aplicación. Es decir que sea fácil su administración, bien entendido que los costes de aplicación de cualquier sistema fiscal deben juzgarse no sólo según los costes de gestión y administración de las Agencias Tributarias, sino también según los costes incurridos por los contribuyentes con el fin de cumplir con sus obligaciones fiscales, como hemos comentado antes.

Cualquier sistema será más sencillo y preciso cuanto menos tiempo se necesite "gastar" en la preparación y cumplimentación de las declaraciones al Fisco. Así pues, el coste social total de una determinada recaudación fiscal debe incorporar tanto la presión fiscal indirecta, de corte administrativo, sobre el ciudadano como los costes administrativos públicos.

⁹⁷ *Base erosion and profit shifting* (BEPS) = Erosión de la base y el desplazamiento de beneficio.

Según la evidencia empírica existente, los costes de administración y cumplimiento son poco visibles, pero su factura es sorprendentemente elevada. Cuanto más simple es un impuesto, menores son sus costes de cumplimiento y administración.

- **Principio de coordinación fiscal interterritorial.** Resulta capital para la incardinación de un sistema fiscal estructurado en diferentes niveles territoriales una adecuada distribución de las figuras tributarias entre niveles y una exquisita **coordinación de las mismas** para evitar solapamientos (dobles imposiciones) o lagunas en las fuentes tributarias a repartir entre administraciones territoriales. En consecuencia, la articulación de un modelo estable de financiación regional y local es fundamental para un diseño ajustado de reforma fiscal integral.
- **Principio de adaptación a contextos globales.** Un criterio de máxima importancia en la actualidad, para diseñar adecuadamente una estructura fiscal, es la facilidad con que puedan adaptarse al sistema existente de relaciones y acuerdos internacionales de tipo económico y financiero, considerando las restricciones en cuanto a los Tratados y Convenios Internacionales suscritos.

En este sentido, plantear propuestas de modificación de la imposición personal inexistentes y/o de difícil aceptación e implantación en países de nuestro entorno económico, o plantear propuestas reformadoras en dirección contraria al que marcan nuestros vecinos, puede resultar, en el mejor de los casos, en un ejercicio académico de cierto valor pero de escasa operatividad real.

En el otro plato de la balanza de la prevalencia de los principios impositivos, ha pasado a nivel secundario las cuestiones de **equidad vertical**, desde la perspectiva tributaria.

Gran parte de los economistas modernos (Haberger, entre otros muchos) consideran que la política redistributiva del Estado debe hacerse a través del instrumento presupuestario; a través de políticas activas de gasto público en educación, sanidad, integración social, dependencia, etc. **Para ello es necesario recaudar con eficiencia para poder aumentar el volumen de recaudación disponible para las políticas de gasto público.**

La realidad fiscal ha puesto de manifiesto que, en todo caso y con sordina, la progresividad ha podido contribuir a un reparto más justo de la carga tributaria pero que, en absoluto, ha contribuido a reducir la desigualdad y la desvertebración sociales. Por ello, la tendencia comparada en este ámbito ha sido la de evitar que fuertes niveles de progresividad fiscal formal puedan incidir de forma negativa sobre comportamientos económicos estratégicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales que inciden sobre el crecimiento económico y la recaudación fiscal.

En definitiva, se produce una opción clara, respecto a la implementación de las políticas redistributivas o de carácter social, conduciéndolas a la vertiente del gasto público, liberando parcialmente al sistema fiscal de esta función redistributiva en aras a conseguir una mayor neutralidad fiscal y con el sobreentendido de que la reducción de las distorsiones fiscales contribuirán a un mayor crecimiento económico que generará retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

• SOLUCIONES TÉCNICAS PARA INCORPORAR ESTA ALTERACIÓN

Lógicamente esta reordenación de criterios se ha concretado en un conjunto de soluciones técnicas que internalizan estas corrientes de modificación en los principios tributarios y que se resumen en las siguientes:

- Una reducción generalizada e importante de los tipos marginales máximos y de los tipos medios de gravamen en la imposición personal sobre la renta.
- Una reducción de los tipos nominales de los impuestos de sociedades.
- Una reducción del número de tramos impositivos en las tarifas de la imposición personal sobre la renta evitando tarifas muy escarpadas que, en la mayor parte de los casos, sustentan más una voluntad política de progresividad formal y que no se traduce en progresividad efectiva.
- La ampliación y racionalización de las bases imponibles, en la búsqueda de una tributación efectiva de la renta real del contribuyente.
- Revisión de los tratamientos preferenciales y de los sistemas tradicionales de incentivos para adecuarlos o ajustarlos a políticas claras y selectivas de trascendencia económica y social, que permita:
 - Enfocar la política social en los impuestos sobre la renta personal y,
 - Elevar los tipos efectivos del impuesto de sociedades.
- Una revisión del enfoque, objetivos e implementación de la imposición patrimonial, a través de la eliminación general del Impuesto sobre el Patrimonio y una racionalización de la Imposición sobre Sucesiones y Donaciones.
- Cambios en la participación relativa de la imposición indirecta respecto a la directa, como consecuencia de la mayor fortaleza de los Impuestos sobre el Valor Añadido, los impuestos especiales y el surgimiento de la imposición medioambiental.
- Si bien, todo ello, sujeto a una restricción financiera muy estricta que ha venido exigiendo la práctica neutralidad recaudatoria de los cambios por las obligaciones fiscales derivadas de la puesta en funcionamiento de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en un contexto de consolidación fiscal.

• AJUSTES AL MODELO EUROPEO DE IMPOSICIÓN EXTENSIVA SOBRE LA RENTA

Ahora bien, el dominio y la estabilidad de este modelo impositivo no ha impedido la aparición de nuevas propuestas reformistas que han cogido impulso en los últimos años de la pasada década y que surgen para ajustar el modelo a la situación crítica por la que atraviesan las economías desarrolladas a partir de 2018.

En un caso, se trata de propuestas complementarias al Modelo Extensivo y que tratan de adaptar su funcionamiento a las nuevas necesidades que han ido apareciendo en los últimos 15 años en los que crisis, globalización económica y la revisión de los fundamentos del Estado de Bienestar han estado en el centro del debate académico y político.

Pasaremos, pues, revista a **estas soluciones parciales que se han ido incorporando al modelo básico durante los últimos años para hacer frente a estos retos:**

1. La primera tendencia reconocible en los últimos años, debido a la crisis económica y a las restricciones presupuestarias sufridas, es la recuperación del principio del Beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria.

Como es sabido, este criterio implica que cada ciudadano contribuya a financiar al Estado en función de los servicios que de él se obtenga, pagando un precio relativo en forma de tasa por los servicios públicos recibidos.

Las características que han hecho **recuperar** su interés son:

- Por un lado, su capacidad para complementar el modelo basado en impuestos, aportando nuevas fuentes recaudatorias y reduciendo de esta forma la presión ejercida sobre el sistema impositivo, con dificultades para soportar nuevas demandas de financiación respecto a la cobertura de nuevos servicios públicos.
- Por otro lado, estas nuevas fuentes financieras establecen una relación estrecha entre costes y pagos, lo que se traduce en mecanismos recaudatorios más simples y eficaces desde el punto de vista del fraude fiscal. Además, las convierte en una financiación más visible y transparente, lo que redundará en una mayor aceptación por parte de los contribuyentes.
- Además, el principio del beneficio obliga a introducir factores de racionalidad y control en la demanda de servicios públicos (infinita cuando el precio es nulo), como en la oferta (sin este tipo de señales de pseudomercado tendería a generar provisiones excesivas de ciertos servicios públicos).

Pues bien, por estas y otras razones, **el principio del beneficio se ha ido incorporando a los esquemas de financiación del Sector Público en la primera década del siglo XXI** a través de dos tipos de instrumentos:

- El uso creciente de las Tasas y Precios Públicos, que podremos reconocer fácilmente ligados a la prestación tanto de servicios generales (transporte)

tes, infraestructuras, educación superior, ...) como de servicios de ámbito local (basuras, saneamiento y depuración de aguas, ...). Como es sabido, la condición que debe cumplirse para la aplicación de estos mecanismos de financiación, además de la posibilidad de individualizar el beneficio del servicio, es que el servicio que se presta tenga **un cierto grado de divisibilidad**, de manera que sea posible imputar los costes con cierta precisión y asignar correctamente utilizando el mecanismo precio-mercado.

- El uso creciente de impuestos afectados. Estos impuestos se caracterizan por tener **una finalidad financiera directa**. Por lo tanto, se aplican y recaudan conociendo de antemano que su destino va a ser la financiación de un determinado programa de gasto público. La realidad fiscal de los últimos años nos ofrece también diversos ejemplos: impuestos afectados a la financiación de los sistemas públicos de servicios sanitarios, cánones de infraestructura hidráulica afectados a las obras de embalse y canalizaciones.

2. La segunda tendencia reconocible es la revisión de la funcionalidad de la imposición patrimonial.

El Modelo Extensivo considera en gran medida agotados los objetivos redistributivos a través de la imposición personal y progresiva, y la redistribución se propone preferentemente a través de las políticas de gasto, en forma de programas de lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades.

Sin embargo, en los últimos años este marco político-institucional ha sufrido alguna transformación, de cierta intensidad, pero que encierra gran interés. Algunos estudios internacionales (por ejemplo, OCDE 2012) han puesto de manifiesto que **en los países avanzados no solo está aumentando los niveles de desigualdad de rentas entre personas, sino también la polarización o distancia entre grupos, generándose de esta forma un grado cada vez mayor desvertebración social.**

Por otra parte, la doctrina ha construido unas críticas muy fuertes sobre el mantenimiento de las actuales fórmulas de imposición patrimonial. Por ejemplo, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto es una figura en retroceso en el ámbito de los países de la OCDE, aplicable exclusivamente en Luxemburgo y Francia para grandes fortunas, por lo que parece necesario incluso plantearse su propia existencia como tributo en un espacio económico integrado en la UE. En España, por ejemplo, la dificultad fundamental radica en ser un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, estamos asistiendo a un debate importante sobre el papel y la funcionalidad del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como

garante de la equidad intergeneracional y su articulación a nivel territorial en España.

3. La tercera tendencia visible en los últimos años no es otra que la influencia creciente del factor internacional.

La competencia internacional por vía fiscal se ha desarrollado de manera particular en la década de los 90, al calor de un proceso imparable de globalización y de los enormes avances asociados a la tecnología informática y su conexión con los servicios financieros.

Ya no se trata solamente de los reductos de evasión asociados a los Paraísos fiscales; países “respetables” han creado regímenes preferenciales y nichos fiscales exentos de tributación para atraer actividades o defender una determinada posición financiera, multiplicando las posibilidades de elusión fiscal.

La respuesta a estos comportamientos que se denominan “competencia fiscal perjudicial” por la OCDE (1998, 2000) ha generado una corriente de cambios fiscales tendentes a la introducción de mecanismos para luchar contra estos procedimientos (medidas antielusión), que se resumen en las siguientes actuaciones:

- Aplicación concertada de esquemas de precios de transferencia para multinacionales.
- Incorporación de cláusulas especiales tipo “beneficiario efectivo” o mecanismos de intercambio de información en los CDI⁹⁸.
- Normas más exigentes para disfrutar de las deducciones por doble imposición internacional, o aplicación de regímenes especiales de Transparencia Fiscal Internacional, y de subcapitalización.
- Desarrollo de las acciones BEPS para evitar la erosión de bases imponibles a nivel internacional desarrollando mecanismos de intercambio de información multilateral.

4. La última gran tendencia visible se deriva de la problemática de la tributación de las operaciones intangibles vinculadas al desarrollo de la economía digital.

Como una faceta nueva de los problemas de evasión fiscal internacional, la segunda mitad de la década de los 90 puso sobre el tapete la complicada cuestión de la tributación del comercio electrónico, esto es, de las operaciones de compraventa de bienes, prestaciones de servicios y rentas generadas en operaciones a través de Redes tipo Internet.

Este ámbito se ha visto ampliado exponencialmente con el desarrollo de la denominada “economía digital”.

⁹⁸ CDI = Convenio de Doble Imposición.

Es evidente que la Hacienda Pública no puede oponerse a este nuevo desarrollo tecnológico, aunque realmente sean importantes las dificultades que le crea para territorializar las bases impositivas. Hasta el momento, las Administraciones Tributarias están actuando con mucha prudencia intentando comprender la magnitud del fenómeno como paso previo al planteamiento de medidas fiscales proporcionadas (en este sentido, cabe entender en España el pionero Informe de la Comisión para el Estudio del Impacto del Comercio Electrónico en la Fiscalidad Española, octubre de 2000). Lo que parece claro es que el fenómeno de la digitalización es una expresión de un mundo globalizado, sin fronteras y, por lo tanto, que sobrepasa ampliamente la iniciativa de cualquier país. Sin duda, las Administraciones Tributaria tendrán que responder a ese reto tecnológico con diligencia, pero lo que ahora se intenta es conseguir el máximo consenso internacional, también con el sector privado, para que el desarrollo de este fenómeno no suponga una desfiscalización dramática de la operativa electrónica, perturbando el desarrollo de otras fórmulas convencionales de comercio internacional. En este sentido, la UE ha dado un paso con la aprobación de un conjunto de directivas, a partir del 2000, tendentes a garantizar una tributación efectiva del Comercio Electrónico en el IVA de los países comunitarios, mientras que los países están adoptando medidas para evitar el vaciamiento de bases imponibles en sus territorios por ubicación de sedes de multinacionales de servicios electrónicos en territorios de baja tributación, tipo tasa Google o similares.

La tributación de las criptomonedas y su caracterización fiscal como activo financiero o medio de pago tiene una trascendencia que, a título de ejemplo, nos hace vislumbrar las dificultades de llegar a acuerdos internacionales sobre su tratamiento fiscal.

CAPÍTULO VI

“CÓDIGO TRIBUTARIO PARA EL CRECIMIENTO”

CHRISTIAN ASTE⁹⁹

Si coincidimos en que la base del desarrollo es el crecimiento económico, y que éste depende de la inversión que los dueños del capital realicen, la que está supeditada no solo a que los retornos que se obtengan sean significativamente más altos que los que podrían obtenerse dejando el dinero en instrumentos con mínimo riesgo (bonos del tesoro) sino que además que la institucionalidad de los países en que se radique sea estable y desprovista de arbitrariedades, concordaremos en que una parte relevante de la ecuación es determinar cuáles son o deben ser los elementos que la normativa¹⁰⁰ que regula la interacción del contribuyente con el órgano fiscalizador (en este caso, el Servicio de Impuestos Internos) debe incluir para que en el país aumenten las transacciones, operaciones, negocios, emprendimientos y en definitiva las inversiones.

El elemento que en esta parte constituye el desde, es que tanto la obligación impositiva principal como las accesorias estén en la Ley. En efecto, los antes súbditos y ahora ciudadanos¹⁰¹ aceptamos ceder nuestros derechos a un soberano

⁹⁹ Abogado, Diplomado en Derecho Bancario Universidad Central. Contador Público y en curso título de auditor de la Escuela de Contadores Auditores. Magíster en Derecho Económico Universidad de Chile. Post grado en Derecho Tributario de la Universidad de Salamanca y de la Universidad de Maastricht, Professional Certificate in Corporate Finance Columbia, y Financial Management de Illinois. Cursos en Tributación Internacional en Universidad de Leiden, y Maastricht. Presidente Comisión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio. Autor de varios libros en el área tributaria, editados por Thomson Reuters.

¹⁰⁰ Que por mandato de su artículo primero se aplica exclusivamente a las materias de tributación fiscal interna que sea, según la ley, de la competencia del Servicio de Impuestos Internos.

¹⁰¹ CASAS, Osvaldo José, *Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente*, Editorial Ad-Hoc, pp. 163-164.

(Estado)¹⁰² o, como dice John Locke, suscribir un contrato tácito orientado a suplir las carencias propias de una convivencia sin una estructura política¹⁰³, porque en ese modelo solo nos desprendemos de aquella parte que, siéndonos propia, importa a la comunidad¹⁰⁴. El resto de lo propio, no solo lo conservamos, sino que el Estado se obliga a respetarlo, limitando su autoridad. Eso explica que solo haya tributo y puedan también cometerse delitos, si una ley con antelación al hecho gravado o al hecho ilícito respectivamente así lo estableciere. Aplica entre nosotros y en concreto el aforismo, *Nullum Tributum sine lege*, y el principio de que *nadie puede estar obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe*.

El Código Tributario Modelo para América Latina (CTMAL), publicado el año 2015, y elaborado por el CIAT¹⁰⁵ bajo la dirección de don Miguel Pecho Triguerras¹⁰⁶, con el apoyo financiero del BID y el GIZ¹⁰⁷ recoge lo que hemos venido expresando al establecer en su artículo 6º, contenido en el Capítulo “II titulado Principios Generales Tributarios”, que: “*La ordenación y aplicación de los tributos debe hacerse atendiendo a los principios constitucionales vigentes, y que les corresponde a los órganos administrativos o entidades de Derecho Público integrados en la Administración Tributaria el ejercicio de las facultades y el desarrollo de las funciones*” que se regulan en el mismo Código.

Este principio que obliga a la autoridad abstenerse de imponer obligaciones que están reservadas constitucionalmente a la ley y que entre nosotros es de an-

¹⁰² Tesis de Thomas HOBBS, *Leviatán*, capítulo XIII. Edición de C. MOYA y A. ESCOTADO, Editora Nacional, Madrid, 1980 (1578-1679).

¹⁰³ LOCKE, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, en J. L., *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Traducción castellana de Espasa-Calpe, Madrid, 1991, p. 266.

¹⁰⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Contrato Social*, Edimat Libros, Obras selectas, p. 70.

¹⁰⁵ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, es un organismo internacional público, sin fines de lucro que provee *asistencia técnica especializada para la actualización y modernización de las administraciones tributarias. Desde su creación en 1967 y hasta el momento, el CIAT agrupa a 38 países miembros y países miembros asociados*, en cuatro continentes: 31 países americanos; cinco países europeos; un país africano y un país asiático. India es país miembro asociado.

¹⁰⁶ Economista peruano. Con una Maestría en Economía de la University College London (Inglaterra, Reino Unido) y un Diplomado en Tributación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha ocupado diversos cargos técnicos y directivos en la administración tributaria nacional de su país (Sunat) como Gerente de Estudios Tributarios, Intendente Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento y Jefe del Centro de Investigación del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera.

¹⁰⁷ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Cooperación Alemana al Desarrollo. Empresa pública del Gobierno alemán que promueve el desarrollo sostenible por medio de la cooperación internacional, apoyando así al Gobierno alemán en la realización de sus objetivos de política de desarrollo.

tigua data¹⁰⁸, avanzó cualitativamente primero con la Constitución de 1925¹⁰⁹, que precisó que las leyes sobre contribuciones, de cualquiera naturaleza que sean, sólo podían tener principio en la Cámara de Diputados¹¹⁰, y luego con la Constitución

¹⁰⁸ Ya en 1811 el Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile estableció que el Congreso, era el único depositario de la voluntad del Reino, y le correspondía por consiguiente conocer exclusivamente del cumplimiento de la infracción general de la ley. En 1812, el Reglamento Constitucional Provisorio estableció en su artículo 7º que sin el dictamen del Senado la Junta Superior Gubernativa no podía imponer contribuciones. En 1814, el Reglamento para el Gobierno Provisorio no obstante que concentró el poder ejecutivo en un individuo con el título de Director Supremo, estableció que las contribuciones públicas generales, debían consultarse y acordarse con su Senado. La Constitución de 1818, en su Capítulo II referido a los deberes del hombre social, señaló en su artículo 3º que constituía un deber de éste ayudar con alguna porción de sus bienes para los gastos ordinarios del Estado; y en sus necesidades extraordinarias y peligros. Radicó además en el Director Supremo, la función de recaudación, al precisar en el artículo 5º que constituía una atribución de su autoridad la recaudación, y al señalar en el artículo 17 que debía cuidar el crédito de los fondos del Estado, consultando eficazmente su recaudación. La Constitución de 1822, junto con establecer en el Nº 2 de su artículo 47 que le correspondía al Congreso: “Fijar las contribuciones directa e indirectas, y aprobar su repartimiento”, precisó en el artículo 49 que la iniciativa en las leyes que se dirijan a imponer contribuciones le competía a la Cámara de Diputados, correspondiéndole por lo tanto al Senado sólo la facultad de admitirlas, repulsarlas o modificarlas. Más adelante y a mayor abundamiento, el artículo 221 agregó que no se podían imponer impuestos sino en los casos muy urgentes. Cabe advertir que esta es la primera referencia que nuestro ordenamiento constitucional hace a los impuestos. La Constitución de 1823 la reitera al establecer en el número 4 del artículo 39 que al Senado le correspondía sancionar los impuestos y contribuciones con previo asenso de la Cámara Nacional y al consignar en el artículo 235 que sólo el cuerpo legislativo podía imponer contribuciones directas o indirectas, prohibiendo imponerlas sin autoridad de legislatura, ni bajo pretexto precario, voluntario o de alguna clase. De hecho, en su artículo 142 estableció que no podían exigirse ningún género de contribución, sin que lo autorizase un reglamento público aprobado legalmente. La Constitución de 1828, en su artículo 46 número 3 reconoce como atribución exclusiva del Congreso establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gasto. En su artículo 47, indica que constituye atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer las leyes relativas a impuestos y contribuciones, tomando en consideración las modificaciones con que el Senado las devuelva. La Constitución de 1833 en el número 1 de su artículo 37 estableció que sólo en virtud de una ley se podía: Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o departamentos. En el artículo 40 agregó que las leyes sobre contribuciones de cualquier naturaleza que sean, sólo podían tener origen en la Cámara de Diputados. El cuidado de la recaudación le competía al Presidente de la República, por mandato del artículo 82 número 12.

¹⁰⁹ Aprobada por Plebiscito el 30 de agosto de 1925 y promulgada el 18 de septiembre del mismo año. Con fecha 20 de marzo de 1925, reasumió don Arturo Alessandri Palma. En su artículo 10 número 9 aseguró a todos los habitantes de la República, la igual repartición de los impuestos y contribuciones, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley. En el inciso segundo indicó que sólo por ley podían imponerse contribuciones directas o indirectas y, sin su especial autorización, es prohibido a todo individuo imponerlas, aunque sea bajo pretexto precario, en forma voluntaria, o de cualquier otra clase.

¹¹⁰ Lo hizo en el inciso tercero del artículo 45, del título formación de las leyes.

actualmente vigente que en su artículo 63 expresa que: *“Sólo son materias de ley Nº 14). Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”*. El inciso 2º del artículo 65, señala: *“Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados”*. El inciso 4º del mismo artículo 65 indica que: *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 1º Imponer, imprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”*¹¹¹.

Aunque el artículo 64 del texto citado indica que el Presidente de la República puede solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L.) durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley, por expreso tenor del mismo texto constitucional, esta autorización no puede extenderse a las garantías constitucionales, entre las que incluimos el principio de legalidad tributaria, por lo que consideramos que los tributos no debieran ni pueden ser materia de un D.F.L.

Antes se permitía porque expresamente la Constitución del año 1925, en su artículo 44 Nº 15, agregado por la Ley Nº 17.284¹¹², autorizaba al Presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley, entre otras, sobre las materias contenida en el Nº 1 del mismo artículo, que indicaba que *“sólo en virtud de una ley”* se podía: *“1º Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión”*¹¹³.

¹¹¹ En la Sesión Nº 394 del 4 de julio de 1978, y a propósito del debate de las leyes que autorizan gasto público, la Comisión Constituyente que precedió la redacción de la actual Constitución rubricada por el presidente Ricardo Lagos se pronunció en torno a la iniciativa exclusiva en materia tributaria. En efecto, la señora Alicia Romo, luego de señalar que de los análisis realizados por los personeros del sector económico se había llegado a la conclusión de que era conveniente prohibir terminantemente al Congreso todo tipo de iniciativa, en materia económica, sugirió que la iniciativa quedara radicada exclusivamente en el Presidente de la República. Los ministros De Castro (ministro de Hacienda) y Baraona (ministro de Economía) concordaron con esta restricción. El señor Ortúzar (presidente) consideró razonable que si al Presidente de la República le correspondiera la iniciativa exclusiva de toda ley que signifique gastos al erario, también debiera corresponderle iniciativa de ley para cualquier proyecto que signifique impuestos o tributos. Así en definitiva se aprobó.

¹¹² Publicada en el Diario Oficial con fecha 23 de enero de 1970.

¹¹³ Prevenimos en todo caso que antes de la reforma arriba citada, el Presidente sí dictó, y por medio de DFL, normas de naturaleza tributaria. Lo hizo, por ejemplo, con el D.F.L. Nº 2, del año 1959 (Publicado en el Diario Oficial con fecha 18 de julio del año 1960) que en su artículo 8 estableció que las viviendas económicas a que se refería ese cuerpo normativo gozarían de exenciones tributarias.

En síntesis, en Chile solo el Presidente de la República tiene iniciativa en las leyes tributarias, y el mensaje que la contenga sólo puede remitirse a la cámara de origen que es la Cámara de Diputados, situación que el borrador constitucional, que la mayoría de la ciudadanía rechazó el 4 de septiembre de 2022, cambiaba porque le permitía a $\frac{1}{4}$ de los Diputados o a $\frac{1}{4}$ de los miembros de las cámaras regionales propiciar proyectos de carácter tributario. Se reservaba al Presidente de la República sólo la concurrencia legislativa, esto es, el derecho a no patrocinarlo hasta antes de los 15 días de que dicho proyecto fuera remitido al Congreso por la comisión respectiva¹¹⁴.

Hecha la precisión anterior, corresponde avocarse ahora si entre nosotros aplica el principio de reserva legal restringida o si por el contrario, lo que rige es el principio de reserva legal amplia. El primero considera que para cumplir con el principio en estudio basta que la ley cree el tributo y precise respecto de los demás –resto de los elementos de la obligación tributaria– los criterios y límites necesarios para evitar, de un lado, toda posible discrecionalidad de la administración al regular los citados elementos, y favorecer, de otro, la exacta determinación de la prestación impuesta al sujeto pasivo¹¹⁵. En esta primera alternativa, los demás elementos de la obligación tributaria se integran directamente por la administración, sea en virtud de las facultades genéricas que se le han conferido o por medio de la ejecución de facultades delegatorias. La otra alternativa exige que la ley no sólo establezca los sujetos y el hecho imponible, sino que además la tasa, la base imponible, las exenciones, las infracciones y los procedimientos. Así ocurre tanto con el Código Modelo para América Latina como con Brasil, Perú, Uruguay y Venezuela.

Otro ejemplo, y de fecha aún más anterior, es el D.F.L. Nº 371 (Publicado en el Diario Oficial con fecha 3 de agosto de 1953) que reguló el Impuesto de Timbres y Estampillas y Papel Sellado.

¹¹⁴ De acuerdo con el artículo 266 del texto que se rechazó, serían leyes de concurrencia presidencial: d) Las que impongan, supriman, reduzcan o condonen tributos de cualquier clase o naturaleza, establezcan exenciones o modifiquen las existentes y determinen su forma, proporcionalidad y progresión. El artículo 267 establecía que dichas leyes podían tener su origen una moción que debía ser patrocinada por no menos de $\frac{1}{4}$ de los Diputados o representantes regionales en ejercicio. Se indicaba en el número 4, que estas leyes solo podían aprobarse si el Presidente de la República le entregaba su patrocinio durante la tramitación del proyecto. Se agregaba que ese patrocinio podía hacerse hasta transcurrido 15 días desde que se despachó para su votación presidencial, y que si transcurría ese plazo sin que este se produjera, debía entenderse desechado y no podía insistirse en su tramitación.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional español, de fecha 16 de noviembre de 1981, citada por Eusebio GONZÁLEZ y Ernesto LEJEUNE en el libro sobre *Derecho Tributario*, Editorial Plaza Universitaria, año 1999.

Si bien en Chile, no aplica en propiedad esta última alternativa¹¹⁶, los tribunales superiores y el Tribunal Constitucional, han reconocido que la ley que establezca un tributo es constitucional, solo si contiene todos los elementos que conforman o deben conformar una obligación tributaria. Así lo estableció el Tribunal Constitucional en el dictamen rol N° 247, de fecha 14 de octubre de 1996¹¹⁷ y el dictamen N° 759-2007, en el que indicó que el principio de legalidad que emana del artículo 19 N° 20 de la CPR¹¹⁸, de los artículos 6º, 7º¹¹⁹, 63¹²⁰ y 65¹²¹ de la Carta Fundamental, y que en occidente reconoce antecedentes remotos¹²², exige que no

¹¹⁶ Que resulta más certera y justa para los contribuyentes, porque solo por la ley, que responde al concurso político de los distintos sectores que están representados en el Parlamento, se puede establecer en propiedad todos los elementos de una obligación de carácter impositiva.

¹¹⁷ Reiterado en el Dictamen N° 759-2007.

¹¹⁸ El artículo 19 N° 20 de la Constitución Política de la República señala: “La Constitución asegura a todas las personas (...) 20º. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”.

¹¹⁹ Normas que fijan el ámbito de actuación de los órganos estatales, en este caso específico, del legislador. Conforme a la primera disposición, “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”. A su turno, el artículo séptimo se encarga de precisar que “los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”; de modo que “ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”.

¹²⁰ Que señala que sólo son materias de ley, entre otras, “las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley” (N° 2) y “las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del presidente de la República” (N° 14). A ello, debe agregarse, que no cabe autorizar al presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley respecto de materias comprendidas en las garantías constitucionales, en los términos que indica el artículo 64 de la Constitución Política de la República.

¹²¹ Este dispositivo en su N° 1, inciso cuarto, otorga iniciativa exclusiva al presidente de la República para “imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”. La misma disposición constitucional, en su inciso segundo, se encarga de precisar que “las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean (...) sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados”.

¹²² Carta Magna de 1215 que, en su célebre artículo 12, precisó que “no se podrá exigir ‘fonsadera’ (‘scutage’) ni ‘auxilio’ (aid) en nuestro Reino sin el consentimiento general”. Luego, en el *Petition of Right*, de 1628, se reitera que nadie está obligado “a pagar impuesto o tasa alguna, salvo común

sólo los elementos esenciales de una obligación tributaria queden comprendidos en la ley misma, sino también que ésta se genere de acuerdo con las exigencias que la misma Constitución puntualiza.

El Tribunal Constitucional en sus dictámenes reconoció que los elementos esenciales de la obligación tributaria deben quedar fijados suficientemente en la ley, no pudiendo efectuarse remisiones vagas y genéricas a la potestad reglamentaria de ejecución. Señaló que lo mismo se ha sostenido incluso en los ordenamientos jurídicos en los cuales existe una reserva legal más relativa. El órgano de control constitucional citó como ejemplo su homónimo español, que consignó que “*si bien la reserva de ley en materia tributaria ha sido establecida por la Constitución (arts. 113 y 133 de la C.E.) de una manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y concretamente la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo*” (STC 179/1985)¹²³.

Tal como lo expresó el Tribunal Constitucional, la doctrina ha reiterado uniformemente que “el establecimiento, modificación, supresión o condonación de tributos por intermedio de resoluciones, decretos o reglamentos provenientes de cualquier otra autoridad, son atentatorios de la garantía de legalidad impositiva”¹²⁴, porque le “corresponde al legislador no sólo crear el tributo, sino que establecer la totalidad de los elementos de la relación tributaria entre el Estado y el contribuyente, de modo

consentimiento otorgado por Ley del Parlamento” (artículo 10). A su vez, en el Bill of Rights, de 1689, se reitera que es ilegal el cobro de impuestos “sin consentimiento del Parlamento” (artículo IV).

¹²³ En todo caso, en la propia Ley General Tributaria española, se establece en el artículo 8, que se regulan por ley: a) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario. b) Los supuestos que dan lugar al nacimiento de las obligaciones tributarias de realizar pagos a cuenta y su importe máximo. c) La determinación de los obligados tributarios. d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales. e) El establecimiento y modificación de los recargos y de la obligación de abonar intereses de demora. f) El establecimiento y modificación de los plazos de prescripción y caducidad, así como de las causas de interrupción del cómputo de los plazos de prescripción. g) El establecimiento y modificación de las infracciones y sanciones tributarias. h) La obligación de presentar declaraciones y autoliquidaciones referidas al cumplimiento de la obligación tributaria principal y la de pagos a cuenta. i) Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias respecto de la eficacia de los actos o negocios jurídicos. j) Las obligaciones entre particulares resultantes de los tributos. k) La condonación de deudas y sanciones tributarias y la concesión de moratorias y quitas. l) La determinación de los actos susceptibles de reclamación en vía económico-administrativa. m) Los supuestos en que proceda el establecimiento de las intervenciones tributarias de carácter permanente.

¹²⁴ FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo, *Las garantías constitucionales del contribuyente en la Constitución de 1980*, p. 103.

que la obligación quede determinada en todos sus aspectos y pueda cumplirse sin necesidad de otros antecedentes¹²⁵". De modo que, a la luz del principio de legalidad tributaria, los elementos esenciales de la obligación tributaria deben encontrarse suficientemente señalados y precisados en la ley. Ello dice relación con el hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el procedimiento para determinar la base imponible, la tasa, las situaciones de exención y las infracciones.

Puntualizó el órgano de control constitucional, que, en el mundo anglosajón, el principio de legalidad tributaria ha sido ampliamente reconocido desde sus orígenes. La Constitución de Estados Unidos, en su artículo 1º, sección primera, establece que *"todo proyecto de ley para imponer tributos se presenta en la Cámara de Representantes"*, correspondiéndole al Congreso el imponer y recaudar contribuciones. En la Europa Continental también ha tenido amplio desarrollo. En Italia, por ejemplo, se establece que *"no se podrá imponer prestación personal o patrimonial sino en virtud de lo dispuesto en la ley"* (artículo 23). Por su parte, el artículo 105 de la Carta Fundamental de Alemania otorga potestad legislativa exclusiva a la Federación en materia de aduanas y monopolios fiscales y concurrentes sobre los demás impuestos. La Constitución francesa también se encarga de entregar a la reserva legislativa lo referente a *"la base, tipo y modalidades de la recaudación de impuestos de toda clase"* (artículo 34)¹²⁶.

En suma, si bien en nuestro país ni la Constitución ni la ley precisan cuáles son los elementos que deben contenerse expresamente en esta última, existe uniformidad en orden a que los elementos principales de la obligación deben estar en ella, y consenso en que los otros aspectos, menos relevantes, sean normados por la propia administración, sea porque lo mandata expresamente la misma ley, o en virtud de la facultad que se reconoce a la autoridad administrativa¹²⁷.

Lo expresado hasta acá, que implica reconocer que la administración no puede imponer obligaciones de naturaleza impositiva que están reservados a la ley, porque así se ha uniformado la jurisprudencia y también la doctrina, no obsta a que la autoridad pueda, como lo hace, interpretar la ley. La condición ahí es que cuando lo haga aplique el derecho común, presuma la buena fe, y resguarde siempre los derechos de los contribuyentes, quienes podrán accionar contra la

¹²⁵ EVANS DE LA CUADRA, Enrique y EVANS ESPÍÑEIRA, Eugenio, *Los tributos ante la Constitución*, p. 51.

¹²⁶ En este último caso, ello se vincula —por lo demás— con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, según la cual *"todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aprobarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su tipo, su base, su recaudación y su duración"* (artículo 14).

¹²⁷ En efecto, el artículo 6º letra A número 1, del mismo Código Tributario, que faculta al director nacional del Servicio de Impuestos Internos para 1º. Interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos.

autoridad ante un Tribunal independiente, y en el marco de un procedimiento que sea racional y justo.

Aunque no existe ninguna norma que imponga en forma expresa un método de interpretación por sobre otro, no cabe duda que el criterio de interpretación que debemos aplicar cuando interpretamos es el jurídico, y debemos hacerlo sin darle la espalda a la finalidad económica perseguida por el legislador, ya que el Código Tributario luego de señalar en su artículo 2º que en lo *no* previsto por él o por las demás leyes tributarias deben aplicarse las normas del derecho común contenidas en leyes generales o especiales, y de agregar en su artículo 4º que las normas del Código "*sólo rigen para la aplicación e interpretación del mismo y de las demás disposiciones legales relativas a las materias de tributación fiscal interna a que se refiere el artículo 1º*", radica expresamente en el órgano encargado por ley de promover la más eficiente administración y fiscalización de los impuestos, la facultad-deber de interpretar administrativamente la ley tributaria.

En otras palabras, como le compete por ley a la autoridad tributaria desentrañar el verdadero sentido y alcance de las normas legales que se dictan en su ámbito, cuando lo haga debe hacerlo aplicando el derecho común, pero teniendo presente no solo las reglas que le son propias al Derecho Tributario, como es la reserva legal en cuanto a la existencia y cuantía de la obligación y la prevalencia de la sustancia sobre las formas¹²⁸, sino que además y principalmente subordinando su interpretación a los principios establecidos en la Carta Fundamental.

En virtud de la aplicación de las reglas que le son propias, la autoridad tal como lo dispone el CMTAL¹²⁹ debe descartar la analogía en atención a que como decía Carnelutti, ella sirve para conocer lo que el legislador habría pensado, a diferencia de la interpretación, que permite saber lo que el legislador pensó¹³⁰. También, y por un principio de prevalencia de las normas, el Código debiera establecer como principio que cuando existen problemas de interpretación, es decir, cuando una norma puede entenderse de dos o más formas distintas, lo que corresponde es hacer prevalecer la interpretación que resulte más compatible con la normativa constitucional.

Concordamos en este punto con el Ministro Jorge Correa Sutil, quien en un voto de minoría que redactó en una sentencia que dictó el Tribunal Constitucional¹³¹, señaló

¹²⁸ VALDÉS COSTA, Manuel, *Curso de Derecho Tributario*. Segunda edición, Editorial Depalma, 1996, pp. 266 y ss.

¹²⁹ En el Código Modelo Tributario para América Latina no solo se precisa que la normativa tributaria debe interpretarse conforme los métodos admitidos por el Derecho sino que además se descarta y expresamente la analogía para crear hechos impositivos, exenciones e ilícitos tributarios.

¹³⁰ CARNELUTTI, *Teoría Generale del Diritto*, p. 144. Citada por VALDÉS COSTA en *Curso de Derecho Tributario*, 2ª edición.

¹³¹ El Tribunal en esta sentencia rechazó un recurso de inaplicabilidad interpuesto en contra de la interpretación del artículo 2º de la Ley N° 16.271, que el Juez Tributario hizo respecto de este artículo en

que si un juez fija un sentido y alcance razonable y posible de un precepto legal y, aplicado en ese sentido el precepto legal al caso concreto produce efectos contrarios a la Carta Fundamental, es deber del Tribunal Constitucional evitarlo; del mismo modo que deben hacerlo todos los órganos que integran el Estado, entre los que se incluye el Poder Judicial, puesto que el conjunto de ellos está obligado a someter su acción a la Constitución y a las leyes. Tal deber no puede eludirse debido a que el efecto inconstitucional no está en la ley, sino en la interpretación, pues nunca el efecto va a ser producido por la ley al margen del juez y siempre y necesariamente el efecto va a radicar en el modo en que el precepto se entienda y aplique.

No basta, sin embargo, que el sistema normativo, inhiba a la autoridad administrativa de imponer obligaciones que están reservadas a la ley para que el código del ramo resulte competitivo, y promueva el crecimiento, puesto que se requiere además que el sistema junto con presumir y reconocer la buena fe, como un principio basal en la interacción con el contribuyente, facilite y simplifique el cumplimiento de sus obligaciones, promoviendo siempre el emprendimiento, tanto cuando éste se inicia como cuando termina.

Cabe subrayar que en este análisis se hará sin considerar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo en el proyecto que se rechazó y que se contenían en el Boletín N° 15.170-05.

• BUENA FE

El N° 19 del artículo 8° bis del Código Tributario (CT)¹³² le reconoce a los contribuyentes el derecho a que se presuma que actúa de buena fe (*bona fides*), esto es, que se les reconozca que obran con predisposición a cumplir con las reglas, y respetar al otro, especialmente a la autoridad, sin afectar las libertades ni los derechos ajenos. El artículo 26 del Código del ramo, agrega que no procede cobrar retroactivamente cuando el contribuyente se ajustó de buena fe a una determinada interpretación de la ley tributaria, sea que ésta haya sido sustentada por la

la sentencia recaída en la causa rol N° 10100-2006. Con fecha seis de julio de dos mil siete, Óscar Franz Boronig Seiltgens formuló un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso décimo (en realidad inciso segundo) y penúltimo (quinto) del artículo 2° de la Ley N° 16.271, sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, en los autos sobre recurso de apelación, rol Ingreso Corte N° 5.795-2006, en tramitación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que corresponde al proceso sobre reclamación de Resolución Exenta N° 001331 de fecha 27 de diciembre de 2005, caratulado "Óscar Franz Boronig Seiltgens con Servicio de Impuestos Internos", rol N° 10100-2006, del Tribunal Tributario XIII Dirección Regional Metropolitana Santiago Centro del Servicio de Impuestos Internos.

¹³² Incorporado por el artículo único número 1, de la Ley N° 20.420, modificado en su actual tenor por el artículo primero número 3, de la Ley N° 21.210 publicado en el D.O. con fecha 24 de febrero de 2020.

Dirección Nacional o por las Direcciones Regionales en circulares, dictámenes, informes u otros documentos oficiales destinados a impartir instrucciones a los funcionarios del Servicio o a ser conocidos de los contribuyentes en general o de uno o más de éstos en particular.

El inciso segundo del artículo 4º bis del CT, tras establecer expresamente que el Servicio debe reconocer la buena fe de los contribuyentes, agrega que la buena fe en materia tributaria supone reconocer los efectos que se desprendan de los actos o negocios jurídicos o de un conjunto o serie de ellos, según la forma en que estos se hayan celebrado por los contribuyentes. Se indica que no hay buena fe si mediante dichos actos o negocios jurídicos o conjunto o serie de ellos, se eluden los hechos imponibles establecidos en las disposiciones legales tributarias correspondientes.

Atendido que la buena fe se presume, hasta ahora le compete al órgano que fiscaliza y no al contribuyente probar la existencia de la elusión tributaria, la que se define como abuso del derecho o simulación.

Lo anterior ocurre así, porque se asume que las personas en general obran con la convicción de que lo que hacen, está respaldado con la libertad y la autonomía de la voluntad, y que no está en su voluntad afectar o comprometer derechos ajenos. El Derecho a la Libertad Económica que ha sido concebido como el "*derecho que tienen todas las personas para desarrollar, individualmente o asociadas, las actividades económicas que decidan*"¹³³ en la forma que su voluntad arbitre, no se incluyó en la Constitución de 1925, la que sólo en el número 14 del artículo 10, se obligaba a asegurar la protección de la industria¹³⁴.

¹³³ CEA EGAÑA, José Luis, "Notas sobre orden público económico". *GJ* 135 (1991), p. 24.

¹³⁴ La Constitución de 1818 en su artículo 9º estableció que el Estado no podía privar a persona alguna de la propiedad y libre uso de sus bienes, si no lo exige la defensa de la Patria, y aun en ese caso, con la indispensable condición de un rateo proporcionado a las facultades de cada individuo. En su artículo 10 agregó que a ninguno se le podía privar de la libertad civil, que consiste en hacer todo lo que no daña a la religión, sociedad o a sus individuos. Más adelante, en el artículo 1º del Capítulo II precisó que para afianzar los derechos y fortuna era condición una completa sumisión a la Constitución del Estado, sus estatutos u leyes, haciendo lo que ellos prescribe, y huyendo de lo que prohíben. La Constitución de 1822, en su artículo 222, del Título VII, Capítulo IV, estableció que la industria no conocería de trabas, y que se irían aboliendo los impuestos sobre los productos. La Constitución de 1823, en su artículo 115 número 11, califica como mérito cívico el poner caudales en fondos o compañías dirigidas a fomentar la agricultura, minas y comercio. La constitución de 1828, entre los derechos imprescriptibles e inviolables, que asegura a todos los hombres su artículo 10, incluyó la libertad. La Constitución de 1833 condicionó la calidad de ciudadano activo, el tener una propiedad inmueble o un capital invertido en alguna industria o giro. La Constitución de 1925 en su artículo 10 número 14, luego de asegurar a todos los habitantes de la República la protección a la industria, indicó en el inciso segundo que ninguna clase de industria podía ser prohibida a menos que se opusiera a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exigiera el interés nacional y una ley lo declare así.

En la Constitución actual bajo el artículo 19 N° 21 inciso primero, se asegura a todas las personas: *“El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”*¹³⁵.

Con los cambios introducidos por la Ley N° 20.780¹³⁶, la libertad que se reconoce al contribuyente en el ámbito tributario, no le alcanza para abusar del derecho ni menos para simular, porque un componente no menor en el desarrollo de la actividad económica es el cumplimiento tributario.

Se deben respetar y cumplir las obligaciones establecidas por la ley impositiva, tanto en la forma (adjetiva) como en su fondo (sustantiva). Eso no implica que el contribuyente esté inhibido de elegir la alternativa legal o contractual que resulte más conveniente a sus intereses. Lo que se coarta, es que el contribuyente con el

¹³⁵ Su inclusión en la Constitución respondió a la decisión que adoptó el área económica del gobierno militar de ilustrar y exponer a la Comisión Ortúzar las principales garantías y principios que a su juicio debía establecer la Carta Fundamental. Concurrieron a la sesión 384 de fecha 14 de junio del año 1978, el Fiscal del Banco Central Sr. Roberto Guerrero y los ministros de Hacienda (Sergio de Castro) y de Economía (Pablo Barahona). Dentro de los principios expuestos destacó el de la libertad económica, y el derecho de propiedad. El primero debía traducirse en que sólo por ley, podían colocarse restricciones a la producción y al comercio. El segundo, muy ligado al anterior, debía estar protegido con una indemnización, en caso de expropiación, la que debía justificarse en una ley y por las causales establecidas en la Constitución. Agregó también la garantía de la igualdad y la no discriminación. Aunque el Presidente de la Comisión, Sr. Ortúzar advirtió que muchas de las ideas propuestas, ya habían sido consideradas en el Acta Constitucional N° 3, precisó que el rol subsidiario del Estado estaba presente en todo el contexto constitucional; y que la Comisión había aprobado una norma general en el sentido de que es deber del legislador y de toda autoridad respetar los derechos en su esencia y que todo acto de autoridad, incluso un acto legislativo, que lo haga importaba atentar contra la Constitución. La Sra. Romo, quiso consagrar la libre iniciativa en materia económica como una expresión de la libertad individual, y propuso utilizar el siguiente tenor: “Toda persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad, ya sea en forma individual o a través de una empresa que organice o adquiera, sin más limitaciones que aquellas que imponga la ley en razón de la moral, las buenas costumbres, el orden y la salubridad pública”. Don Jaime Guzmán estimó indispensable, primero, consagrar en la Carta Fundamental el principio de la iniciativa particular en el campo económico, como el medio preferente natural que tiene una comunidad de progresar, desarrollarse; y segundo, preceptuar en forma más explícita el carácter subsidiario de la acción del Estado. A su juicio, el principio de subsidiariedad no se agotaba con el respeto a la autonomía de las sociedades intermedias, sino que exige también que el Estado no incursione en campos susceptibles de ser desarrollados por los particulares en forma eficaz y conveniente. Tras la discusión de rigor, recién con fecha 12 de julio de 1978, y en la sesión 399, se aprobó garantizar “La libre iniciativa privada para desarrollar cualquiera actividad económica sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sean contrarias al interés nacional y una ley lo declare”. Posteriormente intervino el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, que aprobó un texto parecido.

¹³⁶ Modificación introducida por el artículo 10 N° 1 de la Ley N° 20.780, publicada en el D.O. de fecha 29 de septiembre de 2014, modificada en su tenor actual

único objetivo de disminuir su carga tributaria o eludir su obligación, abuse del derecho o incurra en simulaciones.

En el Derecho comparado no existe un sistema de reglas generales antievasión que resulte común. No existe tampoco, un modelo de buenas prácticas universalmente aceptado. Lo que existe, son reglas especiales y la implementación por varios países¹³⁷ de lo que se conoce como *Regae* o GAAR (*General Anti-Avoidance Rules*). En Australia, por ejemplo, se consideran inoponibles a la administración los beneficios tributarios asociados a operaciones que son impugnadas. En otros países, como China, Alemania, Canadá o Irlanda, la autoridad puede recalificar los contratos y gravarlos según su propio criterio. En Nueva Zelanda la administración puede optar por cancelar el beneficio tributario o recalificar el contrato y sus efectos¹³⁸.

Otros países privilegian los criterios de sus tribunales. Así lo hacen el Reino Unido y EE.UU., que no sólo privilegian el fondo sobre la forma, sino que además utilizan como práctica común el levantamiento del velo o *disregard*, teoría que en EE.UU. comenzó a gestarse a fines del siglo XIX a propósito del abuso, y con la denominación (*disregard of legal entity*). En ese país, en ciertos casos de sociedades fraudulentas o "de pantalla", se comenzó a dejar de lado la personalidad del ente para responsabilizar a otros, verdaderos gestores y beneficiarios de la creación. Se trataba, pues, de una forma de crear un nuevo centro de imputación de segundo grado. De los Estados Unidos la teoría pasó a Inglaterra y Alemania, país que inicialmente adoptó la teoría con reservas, y luego al resto de Europa.

En nuestro continente, los primeros antecedentes datan de la década del 40, se refieren al aspecto impositivo y se encuentran en Argentina. En efecto, en ese país, el Decreto Nº 6.755/43 contempló la aplicación del principio de la realidad societaria y económica al establecer normas para evitar la evasión del pago a la transmisión gratuita de bienes cuando se constituían sociedades para eludir la referida obligación tributaria. Posteriormente la Ley Nº 11.683, en sus artículos 11 y 12, introdujo el criterio de realidad económica en materia fiscal, el que luego también fue adoptado por el entonces Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 7. También en Argentina, la inoponibilidad societaria, incorporada por la ley laboral, se ha utilizado como argumento jurisprudencial cada vez que se quiera

¹³⁷ Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Méjico, Polonia, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, y Turquía.

¹³⁸ Informe de PRICE WATERHOUSE COOPERS, "General anti-avoidance rules: What are the key elements to a balanced approach?", Serie Tax Controversy and Dispute Resolution Alert de 4 de junio, 2012, y al informe de Ernst & Young, "GAAR Rissing Mapping Tax Enforcement's evolution" de febrero, 2013.

*“evitar un ejercicio anti funcional de los derechos derivados de la personalidad”*¹³⁹, y salvar los efectos del abuso¹⁴⁰, el que se produce cuando se construyen estructuras que van contra lo normal para obtener conveniencias individuales, que son ajenas y no responden a la realidad¹⁴¹⁻¹⁴².

En el CTMAL se precisa que los hechos con relevancia tributaria debían calificarse con los mismos criterios formales o materiales, utilizados por la ley al definirlos o delimitarlos, y que en caso de negocios simulados el tributo debe aplicarse atendiendo a los actos realmente realizados. Se agrega que cuando se realicen actos que, en lo individual o en su conjunto, sean artificiosos o impropios para la obtención del resultado conseguido, las consecuencias tributarias aplicables a las partes que en dichos actos hayan intervenido, serán las que correspondan a los actos usuales o propios para la obtención del resultado que se haya alcanzado. Se precisó, finalmente, que lo precedente se aplica sólo cuando los actos artificiosos o impropios no produzcan efectos económicos jurídicos relevantes, a excepción del ahorro tributario.

Valga indicar que en España¹⁴³, que incluye una cláusula que establece que hay conflicto en la aplicación de una norma tributaria cada vez que se evita total o parcialmente la realización del hecho imponible o se minore la base o la deuda tributaria¹⁴⁴, se exige que el órgano fiscalizador lo pruebe, y que exista un informe previo y favorable de una Comisión que se denomina consultiva¹⁴⁵, la que también

¹³⁹ Así lo estableció la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en sentencia del 11.03.2003, *in re* “Appel & Frenzel GMBH c/García Claudia Viviana otro s/Cese de Oposición al Registro de marcas”.

¹⁴⁰ C.N.Com. Sala E 4/7/2002 *in re* “Beade de Bargalló Cirio, María Matilde c/Banco General de Negocios S.A. y otros s/Medida Precautoria”.

¹⁴¹ VÁZQUEZ VIALARD, Antonio, “La aplicación de la teoría de la desestimación de la forma de la persona jurídica en el derecho de trabajo”, en *TySS*, 1973/74-620 y ss.

¹⁴² FOGLIA, Ricardo A., “La extensión de la condena a los socios, administradores y cedentes de acciones de sociedades comerciales con dependientes”. MJ-DOC-3919-AR | MJD3919.

¹⁴³ la Ley General Tributaria de 1963 que introdujo en su artículo 24 la cláusula general antielusión conocida como “fraude de ley tributario”, fue modificada por la Ley Nº 58 de fecha 27 de diciembre del año 2003, que reconfiguró la cláusula anti elusiva, denominándola como conflicto en la aplicación de la norma.

¹⁴⁴ Mediante actos o negocios en los que concurren las siguientes circunstancias: a) Que, individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido. b) Que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios.

¹⁴⁵ Ley Nº 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria. España. “Artículo 159. Informe preceptivo para la declaración del conflicto en la aplicación de la norma tributaria. 1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de esta ley, para que la inspección de los tributos pueda declarar el

existe en Francia, Australia, y ha sido propuesta también en la India y el Reino Unido¹⁴⁶.

Nuestro país tal como anticipamos, solo con la Ley Nº 20.780 incorporó una cláusula general anti elusiva, en la que definió la elusión tributaria como el abuso o la simulación. Señaló que había abuso cada vez que se evitaba total o parcialmente la realización del hecho gravado, o se disminuyera la base imponible o la obligación tributaria, o se postergara o difiriera el nacimiento de dicha obligación, mediante actos o negocios jurídicos que, individualmente considerados o en su conjunto, no produzcan resultados o efectos jurídicos o económicos relevantes para el contribuyente o un tercero, que sean distintos de los meramente tributarios.

La simulación por su parte la reconoce cuando los actos y negocios jurídicos de que se trate disimulen la configuración del hecho gravado del impuesto o la naturaleza de los elementos constitutivos de la obligación tributaria, o su verdadero monto o data de nacimiento. Tanto el abuso como la simulación deben ser probados por la administración, y calificados como tales por un Tribunal independiente,

conflicto en la aplicación de la norma tributaria deberá emitirse previamente un informe favorable de la Comisión consultiva que se constituya, en los términos establecidos reglamentariamente, por dos representantes del órgano competente para contestar las consultas tributarias escritas, actuando uno de ellos como Presidente, y por dos representantes de la Administración tributaria actuante. 2. Cuando el órgano actuante estime que pueden concurrir las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 15 de esta ley lo comunicará al interesado, y le concederá un plazo de 15 días para presentar alegaciones y aportar o proponer las pruebas que estime procedentes. Recibidas las alegaciones y practicadas, en su caso, las pruebas procedentes, el órgano actuante remitirá el expediente completo a la Comisión consultiva. 3. A efectos del cómputo del plazo del procedimiento inspector se tendrá en cuenta lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 150 de esta Ley. 4. El plazo máximo para emitir el informe será de tres meses desde la remisión del expediente a la Comisión consultiva. Dicho plazo podrá ser ampliado mediante acuerdo motivado de la comisión consultiva, sin que dicha ampliación pueda exceder de un mes. 5. Transcurrido el plazo al que se refiere el apartado anterior sin que la Comisión consultiva haya emitido el informe, se reanudará el cómputo del plazo de duración de las actuaciones inspectoras, manteniéndose la obligación de emitir dicho informe, aunque se podrán continuar las actuaciones y, en su caso, dictar liquidación provisional respecto a los demás elementos de la obligación tributaria no relacionados con las operaciones analizadas por la Comisión consultiva. 6. El informe de la Comisión consultiva vinculará al órgano de inspección sobre la declaración del conflicto en la aplicación de la norma. 7. El informe y los demás actos dictados en aplicación de lo dispuesto en este artículo no serán susceptibles de recurso o reclamación, pero en los que se interpongan contra los actos y liquidaciones resultantes de la comprobación podrá plantearse la procedencia de la declaración del conflicto en la aplicación de la norma tributaria".

¹⁴⁶ *Cláusula General antiabuso tributaria en España: propuestas para una mayor seguridad jurídica.* Ernst & Young EY abogado. Fundación Impuestos y Competitividad, Pº de la Castellana 135, 7ª Planta, 28046 Madrid. info@fundacionic.com.

especializado, y luego de seguir un procedimiento judicial¹⁴⁷, en el que la prueba debe rendirse legalmente y valorarse conforme las reglas de la sana crítica¹⁴⁸.

Los resguardos que referimos nos permiten sostener que, en Chile, la buena fe se presume y, que para calificar como elusiva una operación es condición sujetarse a un procedimiento racional y justo, lo que está en consonancia con los requerimientos del Derecho comparado, circunstancia que corrobora que nuestro Código resulta en esta parte y hasta ahora, competitivo.

Remarcamos esto último, porque en el proyecto de reforma tributaria que impulsó el actual Gobierno, y que se rechazó, se cambiaba lo que hemos venido explicando al establecerse que la existencia del abuso o de la simulación sería declarada ya no por un Tribunal, sino que administrativamente por el mismo Servicio, mediante una resolución fundada, la que debería ser acordada por el Comité Anti Elusión, el que estaría conformado por las personas que tuvieran a su cargo las subdirecciones de fiscalización, jurídica y normativa¹⁴⁹.

Debe enfatizarse que, si queremos que nuestro cuerpo normativo sea competitivo, en términos de atraer y no espantar los emprendimientos, resulta fundamental reforzar el principio de buena fe. Se sugiere en esa línea, limitar la tasación solo a aquellas operaciones que se realicen con empresas relacionadas. No, cuando se trate de transacciones con terceros, salvo evidentemente de que se acredite que hubo dolo o malicia. Tampoco cuando se trate de reestructuraciones empresariales.

¹⁴⁷ Así lo dispone el artículo 4º ter del Código Tributario, al establecer que le corresponde al Servicio probar la existencia de abuso o simulación, y señalar que deben seguirse los procedimientos establecidos en los artículos 4º quinquies, que exige que la existencia del abuso o la simulación sea declarada por el Tribunal Tributario y Aduanero competente, y el 160 bis que regula el procedimiento que debe aplicarse.

¹⁴⁸ La prueba en los juicios tributarios se valora conforme las reglas de la sana crítica. Este sistema de valoración conforma un modelo analítico, que debe cumplir con la “exigencia que la motivación se estructure en forma dialógica y comprenda no solo la justificación lineal de la hipótesis fáctica escogida, sino también la valoración de las pruebas desestimadas y la confrontación de las hipótesis desechadas”. La decisión en este sistema no puede ser consecuencia de una impresión, sino que debe corresponder a la conclusión de un análisis razonado de toda la prueba que le hayan aportado en el curso del juicio. *Curso de Código y Derecho Tributario*, del autor, publicado por Thomson Reuters, octava edición.

“Las reglas de la sana crítica no son otras que las que prescribe la lógica y derivan de la experiencia, las primeras con el carácter de permanente y las segundas, variables en el tiempo y el espacio”. “Las reglas del correcto entendimiento; contingentes y variables con relación a la experiencia del tiempo y el lugar; pero estables y permanentes en cuanto a los principios lógicos en que debe apoyarse la sentencia”.

¹⁴⁹ El proyecto contemplaba que la resolución que dictara dicho órgano, junto a las liquidaciones, resoluciones o giros en los que incida podrían ser objeto únicamente del recurso jerárquico especial ante el Director Nacional del Servicio, como también de la reclamación prevista en los artículos 124 y siguientes del CT.

El sistema debiera ser lo suficientemente flexible para que las empresas puedan organizarse o estructurarse del modo que ellas quieran. También para permitir que los negocios se hagan siempre, y no dejarlos trabados por objeciones que no responden a la coyuntura que es esencialmente variable. Se propone además que se incorpore a todos los procedimientos tributarios, el silencio positivo, para efecto de que cada vez que la autoridad no ejerza sus atribuciones dentro de un plazo razonable, habiendo el contribuyente sí cumplido con sus obligaciones, se produzca el decaimiento de sus potestades para ese caso específico. De este modo, se equilibra la balanza y se reduce la burocracia.

• RESGUARDO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Todas las constituciones en mayor o menor medida le reconocen a los ciudadanos como derechos fundamentales, el derecho a la intimidad, el derecho de petición, la igualdad, la no discriminación arbitraria, la libertad, y el derecho de propiedad. Todos esos derechos, que constituyen un límite objetivo al poder tributario implican que el órgano fiscalizador no puede vulnerar esos derechos, sin sujetarse estrictamente a la ley.

De este modo, y para ejemplificar, bajo el derecho a la intimidad¹⁵⁰ que reconoce el artículo 19 N° 4 de la Carta Fundamental se incluye el derecho que le asiste a los contribuyentes de ser informado de todo lo que le atañe o afecte, y que forma parte de su esfera patrimonial privada.

Incluimos aquí el derecho a la información, que reconocen los números 1, 4, 6, 7, 14, 15, y 16 del artículo 8° bis del CT¹⁵¹, en cuanto entendemos que lo allí

¹⁵⁰ Intimo procede del término latino *intimus*. Es célebre la expresión de San Agustín de Hipona, refiriéndose a Dios, intimior íntimo meo, en sus Confesiones, "Dios es más íntimo que mi propia intimidad" y que remite a lo más profundo de cada hombre para entender la esencia de la intimidad. Reflexión citada en la Violación de la intimidad en la protección de datos personales. HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel, Editorial Dykinson, 1998, p. 2.

¹⁵¹ Este derecho comprendido en el artículo 19 número 4 de la CPE, se reconoce en el artículo 8° bis del Código Tributario, en la segunda parte del número 1 que le reconoce el derecho a "ser informado y asistido por el Servicio sobre el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones". Se incluye también en el número 3, que consagra el "Derecho a recibir información, al inicio de todo acto de fiscalización, sobre la naturaleza y materia a revisar, y conocer en cualquier momento, por un medio expedito, su situación tributaria y el estado de tramitación del procedimiento"; en el número 4° que contiene el "Derecho a ser informado acerca de la identidad y cargo de los funcionarios del Servicio bajo cuya responsabilidad se tramitan los procesos en que tenga la condición de interesado"; en el número 5° que comprende el "Derecho a obtener copias, a su costa, o certificación de las actuaciones realizadas o de los documentos presentados en los procedimientos, en los términos previstos en la ley"; y en el número 6° que establece el "Derecho a eximirse de aportar documentos

indicado se relaciona directa o indirectamente con todos aquellos datos, archivos, documentación y en definitiva información de relevancia tributaria que reconocen como titular al amparado, y que por razones de privacidad éste puede requerir en cualquier tiempo. Se supone que sólo él, y ningún otro contribuyente debiera tener acceso a esa información. En ese mismo sentido y siguiendo esa misma lógica es que el N° 9 del mismo artículo 8° bis del CT reconoce como derecho de los contribuyentes que en los actos de fiscalización se respete la vida privada y se protejan los datos personales en conformidad con la ley; y que las declaraciones impositivas, salvo los casos de excepción legal, tengan carácter reservado, en los términos previstos por el Código.

Lo anterior, y que se replica con el derecho de petición¹⁵², se aplica también al derecho de propiedad¹⁵³, que en materia tributaria constituye una limitación al ac-

que no correspondan al procedimiento o que ya se encuentren acompañados al Servicio y a obtener, una vez finalizado el caso, la devolución de los documentos originales aportados". Según su origen, con el vocablo "intimidad" se alude no sólo al carácter oculto o secreto de aquellas circunstancias que rodean la existencia del hombre, sino que se refiere sobre todo a circunstancias internas, esenciales del individuo y que éste mantiene como núcleo de su personalidad. Así, lo íntimo no representa aquello que la persona quiere reservar, sino parte de su esencia individual que se encuentra en su interior y le es propia, como aspecto de su condición de ser humano, sin la cual se vería despojada de su sustancialidad humana.

¹⁵² Derecho consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución, que se materializa en el artículo 8° bis del Código Tributario con el derecho de ser atendido en forma cortés, diligente y oportuna, con el debido respeto y consideración (N° 2), con el derecho de obtener copias o certificaciones (N° 7), ejercer los recursos e iniciar los procedimientos (N° 11), plantear en forma respetuosa y conveniente, sugerencias y quejas sobre las actuaciones del Servicio en que tenga interés o le afecten (N° 12), etc.

¹⁵³ Reconocido ya en 1812 con el Reglamento Constitucional Provisorio (Sancionado con fecha 26 de octubre de 1812. Primer Gobierno de J.M. Carrera. La Junta Provisional de Gobierno estaba integrada por don José Prado Jaraquemada (presidente), don José Santiago Portales y don Ignacio de la Carrera), que estableció en su artículo 16 que "Se respetará el derecho que los ciudadanos tienen a la seguridad de sus personas, casas, efectos y papeles. La Constitución de 1818 (Sancionado con fecha 8 de agosto de 1818. Con fecha 14 de abril de 1818, reasumió como director Supremo, el Brigadier don Bernardo O'Higgins. El 17 de junio de ese mismo año, obró por delegación de la Dirección Suprema, el Ministro Joaquín Echeverría y Larraín), en su capítulo II titulado De los derechos y deberes del hombre en sociedad, luego de señalar en su artículo 1° que los hombres por su naturaleza gozaban de un derecho inajenable e inamisible a su hacienda y precisar en su artículo 5° que la casa y los papeles de cada individuo eran sagrados, estableció en su artículo 9° que no podía el Estado privar a persona alguna de la propiedad y libre uso de sus bienes. La Constitución de 1822 (Sancionada y promulgada con fecha 30 de octubre de 1822, bajo el gobierno de Bernardo O'Higgins, quien reasumió como Director Supremo en calidad de Capitán General, con fecha 3 de septiembre de 1820) junto con establecer en su artículo 47 número 27 que le correspondía al Congreso amparar la libertad civil y las propiedades, estableció en su artículo 115 que a nadie se le podía privar de sus posesiones y propiedades; y que si por algún caso raro de utilidad o necesidad común se haga nece-

cionar fiscalizador, tanto porque la autoridad no puede ir contra sus propios actos¹⁵⁴, tampoco puede fiscalizar in *eternum*, o desconocerle al contribuyente el derecho a oponer como excepción la preclusión, la caducidad o la prescripción, derechos que si bien responden al objetivo de seguridad jurídica, que procura o debiera procurar el derecho, reconocen como base el derecho de propiedad.

Si partimos de la base de que los actos y contratos administrativos, tal como lo ha reconocido invariablemente nuestra jurisprudencia¹⁵⁵ son fuentes de bienes incorporales y que los ciudadanos que son contribuyentes tienen derecho de propiedad sobre los efectos que esos actos producen, debemos concordar en que la autoridad no puede por sí y ante sí, desconocer esos derechos y que, si lo hace, vulnera el ordenamiento jurídico que les reconoce y expresamente ese derecho.

saría esa privación, debía indemnizarse el valor, a justa tasación de hombres buenos. La Constitución de 1833 (Jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833, bajo el gobierno de don José Joaquín Prieto, quien asumió su primer período presidencial con fecha 18 de septiembre de 1831) en el número 5 de su artículo 12 estableció que la Constitución aseguraba a todos los habitantes de la República la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades, y que nadie podría ser privado del dominio, ni de una parte de él, por pequeño que sea, o del derecho que a él se tiene, sino en virtud de una sentencia judicial. Estableció la Constitución que sólo si la utilidad del Estado, calificada por una ley, exija el uso o enajenación de alguna propiedad, habrá lugar a la expropiación, la que está condicionada a que al dueño se le pague la indemnización correspondiente, cuyo monto debía ajustarse con él o evaluarse por hombres buenos. La Constitución de 1925 (aprobada por Plebiscito el 30 de agosto de 1925 y promulgada el 18 de septiembre del mismo año. Con fecha 20 de marzo de 1925, reasumió don Arturo Alessandri Palma) en su artículo 10 número 10 reiteró el mismo derecho establecido por la Constitución de 1833, con la salvedad de que se cambió la utilidad del Estado por la utilidad pública, y se estableció que si no había acuerdo en el monto de la expropiación, quien debía determinarla era el juez. Se agregó, además, que el ejercicio del derecho de propiedad estaba sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, la ley podía imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública.

¹⁵⁴ Cada vez que lo hace vulnera los derechos que los contribuyentes han incorporado legítimamente a su patrimonio.

¹⁵⁵ Entre otros, Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago (SCA), 14 de mayo de 1986, RDJ 83, sec. 5ª, p. 90. SCA de Talca rol Nº 59392, confirmada por C. Suprema con fecha 15 de enero de 2002; SCA de Santiago rol Nº 3441-02, confirmada por la C. Suprema con fecha 16 de octubre de 2002; SCA de Santiago rol Nº 6422-01, confirmada por la C. Suprema con fecha 15 de abril de 2002. Corte Suprema, 2 de enero de 2002, FM 498, p. 723. SCA de Punta Arenas, 11 de mayo de 1985, RDJ 82, sec. 5ª, p. 217. C SCA de Talca rol Nº 60845, confirmado por la Corte Suprema con fecha 9 de mayo de 2002, citado por el Profesor Enrique NAVARRO, en su artículo "La Constitucionalización del Derecho Civil". SCA de Santiago, 10 de noviembre de 1993, rol Nº 2527-93, Corte de Apelaciones de Santiago, 27 de abril de 1990, cit. en Andrés JANA L., *Recurso de Protección y Contratos*, p. 197 y p. 228.

Por lo mismo la autoridad no puede revocar¹⁵⁶ o invalidar¹⁵⁷ un acto administrativo, ni menos dictar otro que sea contrario a lo que éste consignó, sin cumplir estrictamente con la ley que los regula y que se contiene en la Ley N° 19.880, que expresamente indica que los actos administrativos no pueden ser revocados por el órgano que los hubiere dictado, cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente; cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto. Tampoco puede invalidarlos, salvo que el acto que dictó sea contrario a derecho, y ni aun en ese caso, si no le otorga audiencia al interesado, o si otorgándola, lo invalida después de dos años que notificó o publicó el acto. No puede tampoco desdecirse de los actos que ya dictó, o no comportarse de un modo que no resulte coherente o consecuente con las actuaciones que le precedieron. Esta afirmación encuentra sustento en el art. 5º inciso 2º de la Ley N° 18.575, que descarta la existencia de competencias paralelas radicadas en órganos diferentes, para pronunciarse respecto a unos mismos hechos, actos o convenciones, porque esa circunstancia podría dar lugar a decisiones contradictorias, poniendo en peligro el susodicho principio. Cada vez que la autoridad se pronuncia en uno u otro sentido, lo que hace es configurar una postura en un sentido definido e inequívoco, que no puede considerarse huérfano de consecuencias jurídicas.

La Ley N° 19.880¹⁵⁸, sobre procedimientos administrativos, luego de precisar en el inciso primero de su artículo 3º que los actos administrativos son las decisiones escritas que adopta la Administración, precisa en el inciso segundo que para los efectos de la ley se entiende por acto administrativo las decisiones formales en las cuales se contienen declaraciones de voluntad emitidas por la Administración y que son realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Por esa y no otra razón, gozan

¹⁵⁶ Ha sido conceptualizada por la doctrina administrativa como aquella “medida que adopta la propia administración activa tendiente a dejar sin efecto un acto administrativo por causa de mérito, oportunidad o conveniencia, vale decir cuando la ponderación del bien común lo hace aconsejable” SILVA CIMMA, Enrique, “Derecho Administrativo chileno y comparado”. *Tomo V Actos, Contratos y Bienes*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995, p. 154.

¹⁵⁷ Procede concretamente frente a un acto emitido con infracción de ley o sobre la base de presupuestos irregulares. VARGAS ZINCKE, Osvaldo, “Algunos aspectos sobre la invalidación en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República”. *Gaceta Jurídica*. N° 178, 1995, p. 37.

¹⁵⁸ Ya que allí podemos incluir el derecho establecido en el número 2) del artículo 8º bis, de ser atendido cortésmente, con el debido respeto y consideración, y los derechos de los números 10, 11, 12 y 17 del mismo artículo, referidos al derecho que les asiste a los contribuyentes de exigir que las actuaciones de la Administración se lleven a cabo sin dilaciones o esperas innecesarias; el derecho a formular alegaciones y hacer presentaciones, dentro de los plazos previstos en la ley; el derecho a plantear sugerencias o quejas; y de presentar rectificatorias.

de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigor, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.

Conforme el principio conclusivo, contenido en el artículo 8º de la Ley Nº 19.880, “*Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad*”, que por aplicación del principio de economía procedimental, contenido en el artículo 9º: “*La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios*”, y que deben decidirse “*en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo*”.

La materialización de lo que hasta acá se ha venido señalando, se expresa tanto en los derechos que el mismo Código se encarga de reconocer de forma expresa, como en las instituciones que sugerimos incorporar, dentro de las que se incluye el silencio positivo, que como advertimos debiera producir efectos vinculatorios favorable a los contribuyentes, cada vez que el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro de un plazo. También se expresa, en lo que la doctrina ha denominado “el decaimiento de los actos administrativos”¹⁵⁹, el que se configura cada vez que desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que motivan al acto o cuando éste se ha tornado inutilizable¹⁶⁰.

Otras expresiones de estos derechos, que constituyen un límite al poder tributario, están dadas por la imposibilidad que le asiste al Servicio de volver a iniciar un nuevo procedimiento de fiscalización, ni en el mismo ejercicio ni en los periodos siguientes, respecto de partidas o hechos que ya han sido objeto de un procedimiento de fiscalización¹⁶¹. Además, en la prescripción, toda vez que de acuerdo al artículo 59 del CT el órgano fiscalizador solo dentro de los plazos de prescripción,

¹⁵⁹ Sentencia de fecha 14 de abril del año 2014, rol Nº 5165-13. Pronunciado por la Segunda Sala, integrada por los Ministros Sres. Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R. y los Abogados Integrantes Sres. Luis Bates H. y Jorge Lagos G. No firma el Abogado Integrante Sr. Bates, no obstante haber estado en la vista de la causa y acuerdo del fallo, por estar ausente.

¹⁶⁰ SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y comparado*. Editorial Jurídica de Chile, 1995, pp. 160-161. Obra citada en artículo “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador”. Escrito por don Luis CORDERO VEGA.

¹⁶¹ Para estos efectos se considerará como un procedimiento de fiscalización aquel iniciado formalmente por el Servicio mediante una citación conforme al artículo 63, excluyendo revisiones iniciadas por otros medios, salvo que la revisión concluya formalmente con una rectificación, giro, liquidación, resolución o certificación que acepte los hechos o partidas objeto de la revisión.

puede llevar a cabo procedimientos de fiscalización y revisar las declaraciones de los contribuyentes¹⁶². Dentro de los plazos de prescripción puede asimismo sancionarlo y cobrarle las diferencias que le haya cuantificado.

Ahora bien y considerando que, entre nosotros aplica la prescripción¹⁶³⁻¹⁶⁴, la que como sabemos no extingue la obligación en sí, sino que la acción que el Fisco tiene contra el contribuyente para exigir que la obligación se cumpla, cuestión que entre paréntesis debe ser alegada por el contribuyente y declarada por el Tribunal Tributario y Aduanero, sugerimos que ésta pueda y deba declararse de oficio por los órganos de fiscalización y de cobro¹⁶⁵, para efecto de evitar que en las cuentas fiscales se reconozcan créditos que en los hechos resultan total y absolutamente incobrables¹⁶⁶.

¹⁶² Se dice expresamente, que el Servicio no puede iniciar un nuevo requerimiento, ni del mismo ejercicio ni en los periodos siguientes, respecto de partidas o hechos que ya han sido objeto de un procedimiento de fiscalización, salvo que se trate de un nuevo requerimiento por el mismo período, o los periodos siguientes, si dicho nuevo requerimiento tiene por objeto un procedimiento de fiscalización referido a hechos o impuestos distintos de los que fueron objeto del requerimiento anterior. También el Servicio puede realizar un nuevo requerimiento si aparecen nuevos antecedentes que puedan dar lugar a un procedimiento de recopilación de antecedentes a que se refiere el N° 10 del artículo 161; o a la aplicación de lo establecido en el artículo 4° bis, 4° ter, 4° quáter, 4° quinquies; o a la aplicación del artículo 41 G o 41 H de la Ley sobre Impuesto a la Renta; o que dichos nuevos antecedentes se obtengan en respuesta a solicitudes de información a alguna autoridad extranjera. Cuando se inicie una fiscalización mediante requerimiento de antecedentes que deban ser presentados al Servicio por el contribuyente, se dispondrá del plazo máximo de nueve meses, contado desde que el funcionario a cargo de la fiscalización certifique que todos los antecedentes solicitados han sido puestos a su disposición para, alternativamente, citar para los efectos referidos en el artículo 63, liquidar o formular giros, cuando corresponda, o bien declarar si el contribuyente así lo solicita que no existen diferencias derivadas del proceso de fiscalización. El funcionario a cargo tendrá el plazo de 10 días, contados desde que recibió los antecedentes solicitados para realizar dicha certificación.

¹⁶³ Definida por el artículo 2492 del Código Civil como "*Un modo de extinguir las acciones y derechos ajenos por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo y concurriendo los demás requisitos legales*".

¹⁶⁴ En el ámbito impositivo advertimos tres acciones con naturaleza y características similares y distintas a la vez, y que son: a) La acción de cobro de impuestos; b) La acción sancionadora, y c) La acción fiscalizadora. Todas prescriben en el plazo de 3 años, que por excepción puede ampliarse a 6 años, y aumentarse en 3 meses cuando hay citación.

¹⁶⁵ Oficio N° 2.517, de fecha 28 de julio de 1988.

¹⁶⁶ Es mejor darle la opción al contribuyente de rehacerse financieramente, y no que quede permanentemente como deudor.

• CONCLUSIONES

Aunque en el índice de competitividad del año 2022 que publicó Tax Foundation¹⁶⁷, Chile se ubicó 27¹⁶⁸ entre los 38 países OCDE que fueron evaluados, no cabe duda que en lo que respecta al órgano fiscalizador, nuestro país se ha distinguido y desde mucho tiempo, entre las administraciones fiscales, tanto por su capacidad operativa como por su permanente innovación. Nadie puede objetar el tremendo trabajo que han hecho. Cada vez que se han producido cambios, que no son pocos¹⁶⁹ ha debido trabajar contra el tiempo en la redacción de las circulares y los oficios interpretativos¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Tax Foundation se fundó el año 1937 por un grupo de empresarios con el fin de “monitorear las políticas fiscales y de gasto de las agencias gubernamentales”. Como respuesta a la pandemia de COVID-19, Chile introdujo el gasto total temporal de activos fijos, como edificios y maquinaria, y la amortización del 100 por ciento de intangibles desde 2020 hasta fines de 2022. Al mismo tiempo, el impuesto a las ganancias corporativas fue temporalmente reducido al 10 por ciento para la mayoría de las empresas. La tasa máxima legal del impuesto sobre la renta personal y la tasa impositiva sobre las ganancias de capital se incrementaron del 35 por ciento al 40 por ciento. La clasificación de Chile mejoró del puesto 32 al 27.

¹⁶⁸ Incluyó a Canadá, EE.UU., Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Noruega, Turquía, España, Portugal, Francia, Irlanda, Bélgica, Alemania, Grecia, Suecia, Suiza, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Japón, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel, Estonia, Letonia, Lituania, y Colombia. Sólo no consideró a Costa Rica.

¹⁶⁹ El 29 de septiembre del año 2014, se publicó la Ley Nº 20.780, que modificó sustancialmente el sistema tributario. Luego, específicamente el 8 de febrero del año 2016 se publicó la Ley Nº 20.899 que introdujo cambios relevantes a la ley anterior. Con fecha 24 de febrero de 2020, se publicó la Ley Nº 21.210 que hizo otros cambios también significativos. El 4 de febrero del año 2022, se publicó la Ley Nº 21.420, que vuelve a introducir otras modificaciones, también importantes.

¹⁷⁰ Tras la Ley Nº 20.780, publicada en el D.O. de fecha 29 de septiembre de 2014, y entre el 3 de octubre de 2014 y el 31 de diciembre de 2014, el Servicio de Impuestos Internos (SII), dictó las Circulares N°s. 50, 51, 55, 59, 62, 65, 66, 67, 68, 69 y 70. En el año 2015 entre el 2 de enero y julio de 2015, dictó las Circulares N°s. 1, 2, 8, 10, 11, 12, 17, 29, 30, 34, 36, 37, 39, 41, 42, 46, 48, 51, 52, 55, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, y 71. Luego de la Ley Nº 20.899 publicada en el D.O. con fecha 8 de febrero de 2016 y entre el 14 de marzo de 2016 y julio de 2017 dictó las Circulares N°s. 13, 15, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 30, 34, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, y 49. Con motivo de la Ley Nº 21.210, publicada en el D.O. de fecha 24 de febrero de 2020 y entre marzo de 2020 y diciembre de 2020, dictó las Circulares N°s. 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 31, 37, 43, 44, 45, 53, 55, 56, 60, y 62. Entre enero y junio de 2021, dictó las Circulares N°s. 7, 18, 20, 26, 31, 34, 39, 40, 41. Todo lo anterior seguido de innumerables oficios interpretativos por cada una de las leyes publicadas, y sin considerar otros cambios normativos menores contenidos en la Ley Nº 20.712, publicada en el D.O. con fecha 7 de enero de 2014, la Ley Nº 20.956 publicada en el D.O. con fecha 26 de octubre de 2016, y la Ley Nº 21.420, publicada en el D.O. con fecha 4 de febrero de 2022.

En lo que estamos al debe en consecuencia, no es en la competencia de los que administran operativamente el sistema. De hecho, en esa parte, sacamos todavía buena nota¹⁷¹. Es cierto, que hay problemas que deben resolverse, y que responden tanto a las dificultades que se tienen al bajar al sistema informático las sucesivas modificaciones legislativas¹⁷², como también por los efectos que tuvo y ha seguido teniendo la Pandemia del COVID-19¹⁷³. No olvidemos, además que al órgano fiscalizador se le mandató, en mi opinión equivocadamente, para que gestionara las ayudas gubernamentales¹⁷⁴, y que eso provocó complicaciones que se expresaron en la Operación Renta respectiva¹⁷⁵. Lo que está al debe, y desde el año 2014 es nuestro

¹⁷¹ El año 2010, el SII fue distinguido por el CIAT con un Premio a la Innovación, en la categoría “Integridad y Transparencia”, que reconoce las buenas prácticas que ayudan a fortalecer la ética y la equidad en la administración tributaria. El año 2011 y 2012 fue premiado sucesivamente por la Dirección Nacional del Servicio Civil. El año 2011 fue distinguido con el Premio a la Innovación Tecnológica en los servicios públicos. El año 2012, con el premio por excelencia institucional. El año 2015 se premió a la institución con el Premio Club CIO 2015 otorgado por el Centro de Estudios de Tecnologías de Información de la Universidad Católica (CETIUC).

¹⁷² Después del 19 de febrero del año 2010, en que se publicó en el D.O. la Ley N° 20.420, que introdujo modificaciones al Código Tributario, para explicitar derechos de los contribuyentes, y de la Ley N° 20.431, que estableció normas que incentivaban la calidad de atención al contribuyente por parte del SII, se han publicado numerosas leyes que han complejizado el sistema. El 27 de septiembre del año 2012, se publicó la Ley N° 20.630 que, en miras a financiar la reforma educacional, hace varios cambios, entre ellos aumenta la tasa del Impuesto de Primera Categoría (IDPC) de un 17 a un 20%. El 24 de septiembre del año 2014 se publica la Ley N° 20.780, que también con el objeto de aumentar el gasto en educación, aumenta el IDPC de un 20% a un 25%. Además, introduce el concepto de renta atribuida, establece un sistema diferenciado e integrado para las Pymes, y un sistema parcialmente integrado para los contribuyentes no Pymes. El 8 de febrero de 2016, se simplifica el sistema, y se establece el sistema parcialmente integrado, conservándose un régimen especial para los contribuyentes que califican como pymes. El 24 de febrero de 2020, se publicó en el D.O. la Ley N° 21.210 que aumentó la carga tributaria para las empresas no Pyme de un 25% a un 27%. El 4 de febrero del año 2022, se publicó en el D.O. la Ley N° 21.420, que redujo y/o eliminó exenciones tributarias.

¹⁷³ El 11 de marzo de 2020 la OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró como pandemia el coronavirus o COVID-19, enfermedad infeccionada causada por el SARS-CoV-2.

¹⁷⁴ Tanto la Ley N° 21.323, publicada en el D.O. de fecha 6 de abril de 2021, como la Ley N° 21.354 publicada en el D.O. con fecha 17 de junio de 2021 que contenían un conjunto de medidas y bonos para apoyar a la clase media (Ley N° 21.323) y también para las micro, y pequeñas empresas (Ley N° 21.354), le asignaron responsabilidades al SII. La Ley N° 21.323, estableció en su artículo 10 que el préstamo podía solicitarse al SII, entidad que debía verificar además el cumplimiento de los requisitos legales para obtenerlo. Lo mismo hizo la Ley N° 21.353 en su artículo 5º.

¹⁷⁵ Según lo denunció públicamente el Colegio de Contadores, que pidieron la postergación de la Operación Renta (OR) el AT 2021 y también el 2022, la plataforma del Servicio presentó una serie de inconvenientes e inconsistencias en el proceso de generación de Declaraciones Juradas, que son la base para las declaraciones de abril. De hecho, el 27 de abril del año 2022, el presidente del órgano gremial en una carta que dirigió a la DEDECON acusó que la OR de ese año presentó: a) Inconsistencia en la información entregada por SII para los asistentes de regímenes Pymes b) Caídas inesperadas y

sistema impositivo, porque desde esa fecha, éste se tornó complejo, y demasiado gravoso para los que emprenden¹⁷⁶.

Lo que analizaremos, acá, sin embargo, no es el sistema, el que para variar mientras este documento se redacta, se quiere nuevamente cambiar¹⁷⁷, sino que el Código Tributario (CT), que es el cuerpo normativo, que regula la interacción del contribuyente con el órgano que, junto con interpretar administrativamente la ley, fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Hasta hoy, esto es, sin considerar las modificaciones que referimos supra, y haciendo completa abstracción de lo complejo que es el resto del sistema tributario, que grava a las empresas y a sus dueños, podemos afirmar que nuestro CT o es neutral en las decisiones de inversión, o puede considerarse válidamente que corre con ventajas en relación con otros, cuestión que incide o debiera incidir favorablemente en las decisiones que puedan adoptar los inversionistas locales o extranjeros.

Lo anterior, por el reconocimiento constitucional y jurisprudencial del principio de legalidad en materia tributaria, por la admisión de la buena fe como presupuesto de valoración, por el reconocimiento explícito de que los contribuyentes tienen la legítima y razonable opción de elegir entre varias alternativas la que consideren óptima para sus intereses, y porque la misma Ley que descarta expresamente el abuso,

loops de información de la plataforma del SII, lo que no permite un ingreso de información eficiente. c) Errores en validaciones del F 22 que se han presentado incluso más allá del 30 de abril de 2021 impidiendo una declaración optima d) Mal funcionamiento e inestabilidad de la página de SII que trae consigo errores involuntarios en la declaración.

¹⁷⁶ Hasta el año 2014, para la mayoría de los contribuyentes el sistema tributario era integrado y relativamente simple. Sin embargo, en el mandato de Bachelet y bajo la dirección del Ministro de Hacienda Alberto Arenas, el sistema se complejizó. Primero con la introducción de lo se denominó como renta atribuida, y que obligaba a los dueños tributar en sus impuestos finales por el total de la renta obtenida en la empresa. Luego y al poco rato se modificó estableciendo un sistema diferenciado para las empresas, según califiquen o no como Pyme. Integración para ellas y un sistema que solo en una parte sería integrado para el resto. El gobierno de Piñera quiso reponer la integración para todos, pero la oposición lo forzó a conservarla sólo para las pymes. Cda ley, contiene normas transitorias que enredan y complejizan aún más el sistema.

¹⁷⁷ En efecto, el gobierno de Gabriel Boric con fecha 7 de julio de 2022, remitió al Congreso el Mensaje N° 064-370, que contiene un proyecto que aparte de desintegrar el sistema para los contribuyentes sujeto a régimen general, estableciendo un impuesto nuevo con una tarifa de un 22% para los retiros o distribuciones que reconocen como beneficiario a las personas naturales, grava con tasa del 2,5% sobre el 22% calculado sobre los saldos acumulados en los registros de rentas afectas, más las diferencias temporales de sociedades de inversión (rentas pasivas mayores al 50%). Este gravamen que castiga el ahorro y la inversión se suma al impuesto que se quiere imponer al patrimonio de personas naturales, con tasa progresiva. En suma, una reforma que no se condice con la realidad económica que el país tiene en el año 2022, y que se caracteriza por una inflación en alza, con un decrecimiento económico.

cuando como consecuencia de la aplicación de una ley tributaria, el acto o contrato ejecutado o celebrado, implique pagar menos impuesto, o lograr su diferimiento, o la reducción de su base, exige que la elusión tributaria sea probada por el órgano de fiscalización, y declarada por un tribunal.

Sin embargo, y resulta de rigor recalcarlo, que el sistema habría dejado de ser competitivo en los términos que analizamos si se hubiere aprobado el proyecto de Reforma Tributaria que ya referimos y que se contenía en el Boletín N° 15170-05, tanto porque en éste la calificación de lo elusivo no quedaba radicada en el Tribunal sino que en el propio órgano fiscalizador, como porque además se invertía la carga de la prueba¹⁷⁸, se modificaban las normas de preclusión administrativa¹⁷⁹, se ampliaban en extremo los plazos de prescripción¹⁸⁰, y se ponía en cuestión la buena fe de los contribuyentes, al exigirles incluso en las reorganizaciones empresariales que demostraran una legítima razón de negocio, la que si bien estaba definida en el proyecto¹⁸¹ obligaba al contribuyente probar su procedencia y su

¹⁷⁸ Se elimina el artículo 4º quinquies, que obligaba al Servicio probar la existencia del abuso o la simulación en el Tribunal Tributario Aduanero, lo que supone un juicio, en el que debe probarse conforme las reglas de la sana crítica que la imputación que hace el órgano fiscalizador es fundada. La modificación propone que el propio Servicio a través del Comité Antielusión establezca la existencia del abuso o simulación, mediante una resolución que será seguida de inmediato de una liquidación, giro o resolución que podrán ser objeto del recurso jerárquico especial establecido en el artículo 4º sexies y de la reclamación prevista en el artículo 124 y siguientes del Código Tributario.

¹⁷⁹ El artículo primero del proyecto en su número 9 acota la opción que tenía el contribuyente para reclamar la preclusión administrativa, al modificar el numeral 5 del artículo 8º bis, y reemplazar en el número 17 los alcances del artículo 59.

¹⁸⁰ El artículo primero en su N° 1, modifica el artículo 4º bis, estableciendo que los plazos de prescripción comienzan a correr una vez realizado el último de dichos hechos, actos o negocios jurídicos. Además, modificó el artículo 4º quinquies, estableciendo que la existencia del abuso o de la simulación debía ser declarada administrativamente por el Servicio, mediante resolución fundada, acordada por el Comité Antielusión, el que estará conformado por las personas que tengan a su cargo las subdirecciones de fiscalización, jurídica y normativa. En el número 26 se modifica también el artículo 68, al consignar que el incumplimiento de la obligación de información aumenta los plazos de prescripción, aumentándolos o renovándolos en 12 meses, hasta llegar a un máximo de 12 meses. Es cierto que la indicación del 04 de octubre acotó este efecto, al condicionar el aumento o ampliación de la prescripción, para cuando el incumplimiento busque evitar el pago de un impuesto, pero lo cierto es que establece un beneficio para el acreedor Fisco, que no resulta equitativo si lo comparamos con los plazos establecidos en beneficio del resto de los acreedores, y se supone que por mandato constitucional, la ley es igual para todos.

¹⁸¹ La indicación de octubre del año 2022 la definió como aquella que tiene por finalidad mejorar o facilitar las condiciones del negocio, así como obtener ventajas competitivas; financiamiento; la eliminación o mitigación de costos o riesgos; el aumentar la capacidad productiva, de presencia en el mercado, optimizar la administración o cualquier otra finalidad similar a las anteriormente señaladas y que, en cualquier caso, sea distinta a la meramente tributaria.

valor, cuestiones que habrían terminado por inmovilizar varios negocios, y encarecer sustancialmente la circulación de los bienes¹⁸².

Indudablemente que nuestro cuerpo normativo puede ser mucho más competitivo. Lo sería sí fortaleciera y profundizara la buena fe, incorporara el silencio positivo, regulara el decaimiento administrativo, reconociera expresamente la preclusión administrativa con efecto vinculatorio, obligara a la administración a que declarara de oficio la prescripción, redujera los plazos de revisión, simplificara los trámites, fortaleciera la interacción digital y flexibilizara la declaración de incobrabilidad¹⁸³.

¹⁸² El artículo 1 del proyecto en su número 24, modifica artículo 64, en el tenor ajustado por las indicaciones del 4 de octubre de 2022, contenidas en el mensaje presidencial N° 149-370, estableciendo que si el contribuyente no utilizó los métodos valoración señalados en el mismo dispositivo debe acreditar con todos los antecedentes que cuente que el acto, convención u operación la realizó a valores de mercado, atendiendo las circunstancias del acto, convención u operación.

¹⁸³ Si bien el artículo 196 del Código Tributario permite al Tesorero General de la República declarar incobrables los impuestos o contribuciones morosos que se hubieren girado, lo condiciona a que el monto no supere el 10% de una unidad tributaria mensual, y haya transcurrido más de un semestre desde la fecha en que se hubieren hecho exigibles. Las de monto superior permite declararlas también incobrables siempre que no excedan de 50 unidades tributarias mensuales por cada período o impuesto.

CAPÍTULO VII

“REVISIÓN DE LA EVIDENCIA RECIENTE DEL EFECTO DE LOS IMPUESTOS EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO”¹⁸⁴

ALEX DURANTE¹⁸⁵

Con la administración Biden proponiendo una variedad de nuevos impuestos, vale la pena revisar la literatura sobre cómo los impuestos afectan el crecimiento económico. En 2012, publicamos una revisión de la evidencia, señalando que la mayoría de los estudios encuentran impactos negativos. Sin embargo, se han escrito muchos artículos desde entonces, algunos utilizando métodos empíricos más sofisticados para identificar un impacto causal de los impuestos en el crecimiento económico.

A continuación, entonces, revisamos esta nueva evidencia, confirmando nuevamente nuestros hallazgos originales: los impuestos, particularmente sobre los ingresos corporativos e individuales, perjudican el crecimiento económico.

Los impactos económicos de los cambios tributarios en el crecimiento económico, medidos como un cambio en el PIB real o en los componentes del PIB como el consumo y la inversión, son difíciles de medir. Algunos cambios tributarios ocurren como respuesta al crecimiento económico, y mirar un recorte de impuestos en un momento determinado podría llevar a la conclusión errónea de que los recortes de impuestos son malos para el crecimiento, ya que a menudo se promulgan durante las recesiones económicas. Por esta razón, la mayor parte de la literatura en los

¹⁸⁴ Alex DURANTE, “Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth”, Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/blog/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/>

¹⁸⁵ Economista de Tax Foundation. Trabaja en la política fiscal federal y el desarrollo de modelos. Anteriormente se desempeñó como miembro de Taxes and Growth en Tax Foundation de 2015 a 2016. Tiene una licenciatura en economía de The College of New Jersey y una maestría en economía aplicada de la Universidad Johns Hopkins. Trabajó como asistente de investigación durante tres años en la Junta de la Reserva Federal en una encuesta de hogares, donde fue coautor de informes sobre el “Bienestar económico de los hogares estadounidenses”. De 2018 a 2019, se desempeñó como economista de planta en el Consejo de Asesores Económicos, trabajando principalmente en política comercial y contribuyendo con análisis económicos al “Informe económico para el presidente”.

últimos años, y revisada a continuación, ha seguido la metodología desarrollada en Romer y Romer (2010): Mirando los cambios imprevistos en la política tributaria, a los que los economistas se refieren como “choques exógenos”.

También hay otros desafíos metodológicos. La falta de control de otros factores que afectan el crecimiento económico, como el gasto público y la política monetaria, podría subestimar o exagerar el impacto de los impuestos sobre el crecimiento. Algunos cambios tributarios en particular pueden tener impactos más fuertes a largo plazo en relación con el corto plazo, como los cambios en el impuesto de sociedades, y un estudio con sólo una serie temporal limitada pasaría por alto este efecto. Finalmente, las reformas tributarias involucran muchas partes móviles: ciertos impuestos pueden subir, mientras que otros pueden bajar. Esto puede dificultar la caracterización de ciertas reformas como aumentos o disminuciones netas de impuestos, lo que lleva a interpretaciones erróneas de cómo los impuestos afectan el crecimiento.

Investigamos artículos en las principales revistas de economía y documentos de trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER) en los últimos años, considerando la evidencia estadounidense e internacional. Esta investigación cubre una amplia variedad de impuestos, incluidos los impuestos sobre la renta, el consumo y las empresas.

Los siete documentos revisados aquí encuentran que los recortes de impuestos tienen efectos positivos sobre el crecimiento, aunque algunos documentos señalan que la fuerza de este efecto depende de qué impuestos se recortan, para quién y cuándo:

- **Mertens y Olea (2018)** utilizaron datos de series temporales de 1946 a 2012 para estimar los impactos de las tasas impositivas marginales en los ingresos individuales. Encontraron que los recortes marginales de las tasas condujeron tanto a aumentos en el PIB real como a disminuciones en el desempleo. Una disminución de 1 punto porcentual en la tasa impositiva aumenta el PIB real en un 0,78% para el tercer año después del cambio tributario. Es importante destacar que encuentran que los cambios en los ingresos después de un cambio de impuestos responden al cambio de la tasa marginal independientemente del cambio en la tasa impositiva promedio. Esto ilustra que los cambios positivos del PIB que los autores encuentran son la respuesta a los cambios en los incentivos, en lugar de debido a un aumento de la demanda agregada a través del canal de consumo. Los recortes en las tasas impositivas para el 1% superior también tienen impactos positivos en otros grupos de ingresos, consistentes con una narrativa del lado de la oferta de cómo las reducciones en las tasas marginales máximas pueden aumentar los ingresos de otros grupos a lo largo del tiempo. Sin embargo, los recortes de impuestos para el 1% superior aumentan la desigualdad.

- **Zidar (2019) examina el impacto de las cargas fiscales federales en el crecimiento económico** y la oferta de mano de obra en diferentes grupos de ingresos y estados desde 1950 hasta 2011. Él encuentra impactos positivos de los recortes de impuestos en el crecimiento económico después de dos años del cambio en la política, pero que los recortes de impuestos para los contribuyentes de ingresos bajos y moderados afectan el crecimiento más que los recortes de impuestos para los contribuyentes de altos ingresos.

Asimismo, el documento encuentra que una disminución del impuesto del 1% del PIB estatal para el 90% inferior de los asalariados aumenta el PIB estatal en un 6,6%. Al observar los efectos de la oferta laboral en particular, encuentra que una disminución del impuesto del 1% del PIB estatal aumenta la participación en la fuerza laboral para el 90 por ciento inferior de los asalariados en 3.5 puntos porcentuales y las horas trabajadas en un 2%. No encuentra ningún impacto significativo en las tasas de participación en la fuerza laboral, las horas trabajadas o el crecimiento del PIB para el 10% superior de los asalariados de un cambio fiscal de tamaño similar, en contraste con los resultados encontrados en Mertens y Olea (2018) para los que más ganan.

Este resultado puede llevar a algunos a suponer que Zidar está identificando los efectos "keynesianos" de los cambios tributarios o los efectos agregados de la demanda. Sin embargo, el documento también encuentra fuertes efectos de los recortes de impuestos en los salarios reales. Como señala Zidar, *"el aumento en los salarios reales sugiere que las respuestas del lado de la oferta son importantes y pueden exceder las respuestas del lado de la demanda a los cambios tributarios para el 90% inferior"*.

Además, algunos pueden ir más allá y argumentar que este documento muestra que los recortes de impuestos para los que más ganan no tienen ningún impacto en el crecimiento. Sin embargo, este documento solo analiza los impactos a corto plazo de los cambios tributarios en el PIB y no considera la implicación más amplia de la política tributaria en el crecimiento a largo plazo, el capital humano o la innovación. No obstante, el documento proporciona evidencia convincente de que los recortes de impuestos afectan el crecimiento a través del lado de la oferta, en consonancia con la teoría económica neoclásica.

- **Ljungvist y Smolyansky (2018)** analizan 250 cambios en el impuesto corporativo estatal de 1970 a 2010 para evaluar su impacto en el empleo y los ingresos. Al comparar los condados cercanos entre los estados, permite a los autores aislar los impactos de los cambios en los impuestos corporativos en relación con otras políticas que podrían afectar el crecimiento económico.

Asimismo, encuentran que un recorte de 1 punto porcentual en las tasas legales de impuestos corporativos conduce a un aumento del 0.2% en el empleo y un aumento del 0.3% en los salarios. Por otro lado, encuentran que los aumentos de impuestos son casi uniformemente dañinos, mientras que los recortes de impuestos parecen tener su impacto positivo más fuerte durante los entornos recesivos.

Al igual que con algunos de los otros estudios discutidos aquí, el documento examina principalmente los efectos a corto plazo, y es posible que estos efectos positivos puedan crecer en un horizonte de tiempo más largo.

- **Gunter *et al.*** (2019) utilizan un conjunto de datos de 51 países de 1970-2014 para examinar los impactos de los impuestos al valor agregado (IVA) en el crecimiento económico. Encuentran que el efecto de los impuestos sobre el crecimiento es altamente no lineal: a tasas bajas con pequeños cambios, los efectos son esencialmente cero, pero el daño económico crece con una tasa impositiva inicial más alta y cambios de tasas más grandes. Por esta razón, los aumentos del IVA en países con tasas de IVA altas, como gran parte de la Europa industrializada, tendrán impactos más significativos en el PIB que los aumentos en países con tasas de IVA bajas. Estas no linealidades implican fuertes efectos de la curva de Laffer: a ciertas tasas impositivas, los aumentos adicionales más allá de ese punto en realidad reducirán los ingresos fiscales federales.

Para los países industrializados europeos, los autores estiman un multiplicador de impuestos de -3,6 durante dos años después de un cambio impositivo, lo que sugiere que los recortes de impuestos estimulan fuertemente la actividad económica en estos países.

- **Nguyen *et al.*** (2021) examinan los efectos de los impuestos sobre la renta individual, corporativos y al consumo en el Reino Unido desde 1973 hasta 2009. Encuentran que los recortes del impuesto sobre la renta, definidos en su documento como un agregado de ingresos individuales y corporativos, tienen grandes efectos sobre el PIB, el consumo privado y la inversión. Un recorte de un punto porcentual en la tasa promedio del impuesto sobre la renta eleva el PIB en un 0,78%. Los efectos de los recortes del impuesto al consumo son comparativamente menores y no produjeron efectos estadísticamente significativos, pero el documento encuentra que el cambio de una base de impuesto sobre la renta a una base de impuestos al consumo tiene efectos positivos sobre el crecimiento. En general, se considera que los impuestos al consumo son menos distorsionadores que otras formas de tributación, ya que no afectan significativamente los incentivos para trabajar e invertir que son esenciales para garantizar el crecimiento económico a largo plazo.

- **Cloyne et al.** (2018) estudian el período de entreguerras del Reino Unido, 1918-1939, un período de alta deuda y bajas tasas de interés, para comprender el impacto de los impuestos en el crecimiento económico. El sistema fiscal británico en este momento consistía principalmente en impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los vehículos de motor, y en menor grado impuestos sobre la renta y las ganancias corporativas. Como este período de tiempo es anterior al desarrollo de la teoría macroeconómica keynesiana, los cambios tributarios generalmente no fueron diseñados para ser anticíclicos, sino más bien enfocados en equilibrar el presupuesto, la desigualdad o mejorar la productividad. Los autores encuentran que una reducción de 1 punto porcentual en los impuestos como porcentaje del PIB aumentó el PIB entre 0,5 y 1%, aumentando a 2% después de un año. Si bien la economía británica de hace un siglo difiere enormemente de las economías modernas, este documento proporciona evidencia convincente de cómo los impuestos afectan el crecimiento en entornos de alta deuda y bajas tasas de interés.
- **Alinaghi y Reed** (2021) realizan un metaanálisis sobre los efectos de los impuestos en el crecimiento de los países de la OCDE. Su muestra incluye 979 estimaciones de 49 estudios. A diferencia de otros documentos analizados en esta revisión, este documento considera tanto los efectos de los impuestos como el gasto en el crecimiento. Los autores desglosan los cambios de política en tres categorías: políticas fiscales negativas para impuestos, políticas fiscales positivas para impuestos y políticas fiscales ambiguas para impuestos. Las políticas fiscales negativas incluyen aumentos para financiar inversiones improductivas, o aumentos en impuestos distorsionadores combinados con una disminución en impuestos no distorsionadores. Las políticas fiscales positivas para los impuestos incluyen aumentos de impuestos para financiar la inversión productiva, disminuciones en la tributación distorsionadora combinadas con aumentos en la tributación no distorsionadora, o aumentos de impuestos para reducir el déficit. Las políticas fiscales ambiguas desde el punto de vista fiscal son aquellas en las que el efecto económico general no está claro. Usando estas clasificaciones, los autores encuentran que una disminución del 10% en los impuestos de un paquete fiscal negativo aumenta el crecimiento del PIB en un 0,2%. La disminución de impuestos del mismo tamaño para las políticas fiscales positivas reduce el crecimiento del PIB en un 0,2%.

Tabla 1
Estudios empíricos sobre el efecto de los recortes de impuestos
en el crecimiento económico

Referencia	Método	Efecto	Resumen de las conclusiones
Karel Mertens y José Luis Montiel Olea, 2018, "Tasas Impositivas Marginales e Ingresos: nueva evidencia de series temporales", <i>Quarterly Journal of Economics</i> 133 (4), 1803-84.	Cambios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas de 1946 a 2012.	Positivo.	Una disminución de 1 punto porcentual en la tasa impositiva aumenta el PIB real en 0,78%.
Owen Zidar, 2019, "¿Recortes de impuestos para quién? Efectos heterogéneos de los cambios en el impuesto sobre la renta sobre el crecimiento y el empleo", <i>Journal of Political Economy</i> 127 (3), 1437-72.	Cambios en el impuesto federal sobre la renta en diferentes estados y grupos de ingresos de 1950 a 2011.	Positivo, pero ningún efecto para los recortes de impuestos en los que más ganan el 10 por ciento.	Un recorte de impuestos del 1% del PIB estatal para el 90% inferior de los asalariados aumenta el PIB real en un 6,6%.
Alexander Ljungqvist y Michael Smolyansky, 2018, "¿Cortar o no cortar? sobre el impacto de los impuestos corporativos sobre el empleo y la renta". NBER Working Paper 20753.	Cambios en el impuesto corporativo estatal de 1970-2010.	Efecto positivo y más fuerte durante las recesiones.	Un recorte de 1 punto porcentual en la tasa del impuesto corporativo aumenta el empleo en un 0,2% y los salarios en un 0,3%.
Gunter <i>et al.</i> , 2019, "Efectos no lineales de los cambios fiscales en la producción: el papel del nivel inicial de impuestos", NBER Working Paper 26570.	Cambios en el impuesto al valor agregado en 51 países entre 1970 y 2014.	Efectos positivos y más fuertes cuando la tasa impositiva inicial es muy alta.	Estima un multiplicador de impuestos de -3,6 para los países industrializados europeos.
Nguyen <i>et al.</i> , 2021, "Los efectos macroeconómicos de los cambios en el impuesto sobre la renta y el consumo", <i>American Economic Journal: Economic Policy</i> 13 (2), 439-66.	Cambios en el impuesto sobre la renta y el consumo en el Reino Unido de 1973 a 2009.	Positivo, más fuerte para los recortes del impuesto sobre la renta.	Un recorte de 1 punto porcentual en la tasa promedio del impuesto sobre la renta aumenta el PIB en un 0,78%.
Cloyne <i>et al.</i> , 2018, "Impuestos y crecimiento: nueva evidencia narrativa de la Gran Bretaña de entreguerras", NBER Working Paper 24659.	Variedad de cambios fiscales en el Reino Unido de 1918-1939.	Positivo.	Un recorte de impuestos de 1 punto porcentual aumenta el PIB en un 2%.

Referencia	Método	Efecto	Resumen de las conclusiones
Nazila Alinaghi y W. Robert Reed, 2021, "Impuestos y crecimiento económico en los países de la OCDE: un metaanálisis", <i>Public Finance Review</i> 49 (10), 3-40.	Metaanálisis de 49 estudios de países de la OCDE sobre cambios fiscales y crecimiento económico.		

CAPÍTULO VIII

“EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO FINANCIERO”

GABRIELA CLIVIO¹⁸⁶

• LA RELACIÓN EL DESARROLLO FINANCIERO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UNA REVISIÓN DE LA EVIDENCIA CONTRADICTORIA

La relación entre el desarrollo financiero o del mercado de capitales y el crecimiento económico ha sido ampliamente discutida en la literatura económica. Goldsmith (1969) fue el primero en demostrar empíricamente la existencia de una relación positiva entre el desarrollo financiero y el PIB per cápita.

Una razón para esta relación positiva radica en que la intermediación financiera aumenta la eficiencia antes de aumentar el volumen de la inversión (Bencivenga y Smith, 1991; Greenwood y Jovanovich, 1990). Otro de los artículos fundamentales fue publicado por King y Levine en el año 1993. Desde entonces varios estudios empíricos han examinado la relación entre ambas variables: el desarrollo financiero y el crecimiento económico.

Por varios motivos, entre los que se pueden mencionar a modo de ejemplo las diferencias en las muestras de países considerados, los períodos de investigación, así como las técnicas cuantitativas empleadas aun cuando muchos estudios apoyan el concepto de que existe una relación positiva entre los indicadores de desarrollo financiero y el crecimiento económico (Beck y Levine, 2004; Beck, Levine y Loayza, 2000; King y Levine, 1993; Levine, 1997, 2003; Levine, Loayza y Beck, 2000; Rajan y Zingales, 1998); en varios casos la evidencia que se ha encontrado es mixta. Una de las posibilidades es que las variables utilizadas para medir el desarrollo financiero no fueran multidimensionales y en ese sentido no pudieran capturar los efectos. Lo cierto es que la literatura reciente enfatiza una relación no lineal entre las finanzas y el crecimiento económico.

¹⁸⁶ Economista, miembro de la Comisión Tributaria CNC, miembro de la Comisión Tributaria CPC, MA en Finanzas, ESE Business School, Chile, MA en Economía, Pontificia Universidad Católica.

En la vereda de una relación positiva entre desarrollo financiero y crecimiento económico se encuentran Tran, Walle y Herwartz (2020) quienes recopilan en su trabajo, un conjunto de datos de más de 40.000 empresas vietnamitas para investigar el impacto del desarrollo financiero local en el crecimiento empresarial, que está además condicionado por la corrupción. Sus hallazgos empíricos confirman el impacto del desarrollo financiero en el crecimiento. Nguyen, Brown y Skully (2019) también sostienen que los mercados de acciones y los mercados de bonos apoyan el crecimiento económico en los países de ingresos medios, así como en los países de ingresos altos en el caso de Ang (2008). Finalmente, Yang (2019) también confirma las importantes contribuciones que realiza el desarrollo financiero al crecimiento económico en los países de ingresos medios y altos.

Sin embargo, entre los detractores de esta idea encontramos a Robinson (1979) quien sostiene que el progreso financiero es impulsado principalmente por el crecimiento económico, en lugar de ser un insumo para el mismo. Modigliani y Miller por su lado, usando supuestos de simetrías de información en un mundo en el cual no existen costos de transacción, sostienen que el desarrollo de los sectores reales es irrelevante para los sectores financieros. Morck y Nakamura (1999) por su lado, postulan que el sector bancario tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico.

Se sabe que el papel de los inversionistas institucionales en el sector financiero es clave, pero sin embargo poco se ha medido o se sabe del impacto de éstos en el crecimiento económico de los países. Extraña y contrariamente a lo esperado, lo anterior no ha sido analizado en profundidad. Sin embargo, dado lo anterior, podemos esperar que también los inversionistas institucionales afecten las tasas de crecimiento económico.

Con respecto a este último punto, la literatura proporciona alguna evidencia positiva de esta relación para el caso de las compañías de seguros (Arena, 2008; Chang, Lee y Chang, 2014; Curak, Loncar y Poposki, 2009; Haiss y Sümegi, 2008; Liu, Lee y Lee, 2016; Ward & Zurbruegg, 2000), los fondos mutuos (Klapper, Sulla, & Vittas, 2004) y los fondos de pensiones (Davis & Hu, 2006; Holzmann, 1997).

• CHILE: EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DESDE LA DÉCADA DE LOS 60 Y LA HISTORIA RECIENTE

Gráfico 1
Tasa de crecimiento en el mundo desde el año 1960

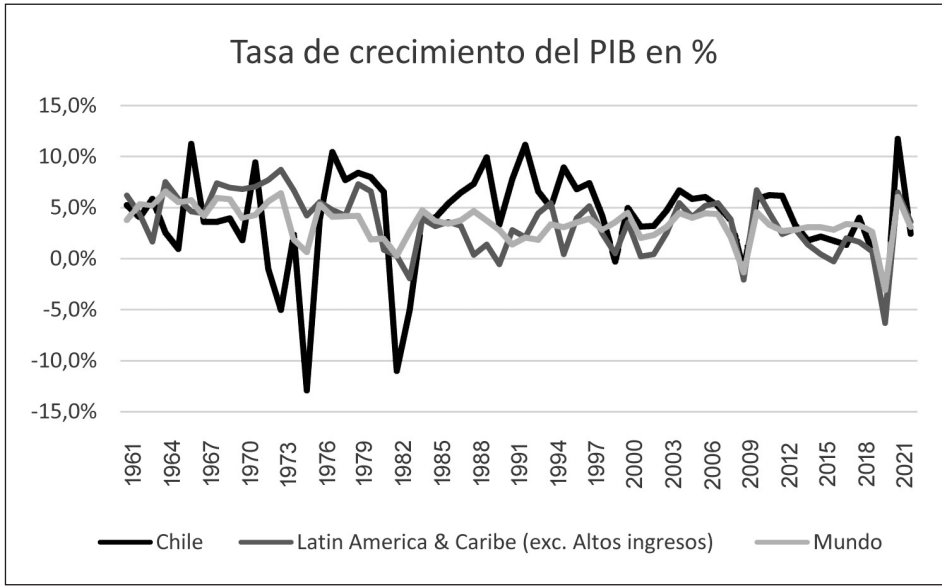
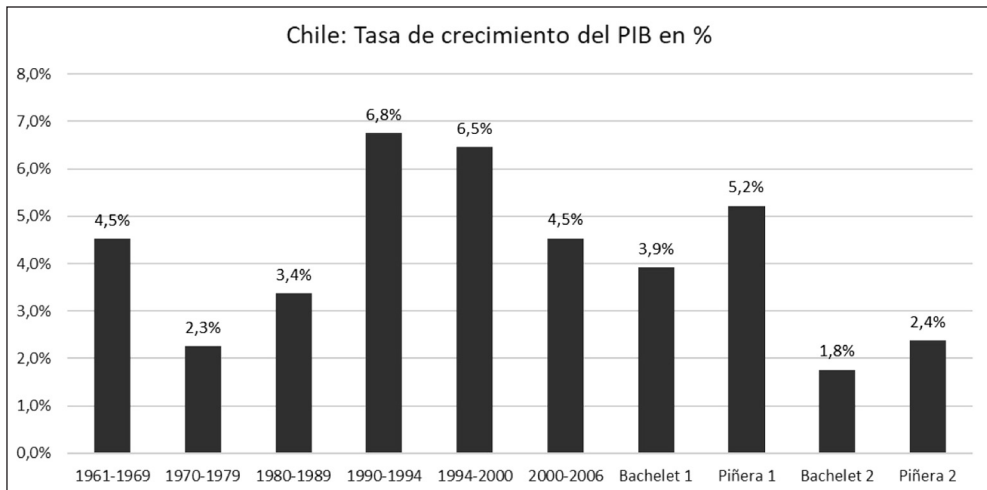


Gráfico 2
Historia reciente del crecimiento económico en Chile



En la gráfica 2 observamos la tasa de crecimiento del PIB de Chile a lo largo del tiempo desde el año 1960 hasta el 2022. Los datos han sido agrupados al comienzo de la muestra por década mientras que posteriormente se presentan las tasas de crecimiento promedio ponderadas durante cada uno de los períodos presidenciales hasta el segundo período presidencial del Sr. Sebastián Piñera.

Así, podemos ver que durante la presidencia de Ricardo Lagos, el país registró un crecimiento promedio de 4,5%. Posteriormente durante el primer período de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, la tasa de crecimiento de Chile promedió el 3,9%. Como consecuencia, en parte de la reconstrucción post terremoto del año 2010, la tasa de crecimiento promedio ponderada registrada por el país durante la primera presidencia de Sebastián Piñera alcanzó un promedio de 5,2% mientras que en los años siguientes que comprenden el periodo 2015-2018 dadas las reformas implementadas el crecimiento se desaceleró alcanzando apenas un 1,8%.

• EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES EN CHILE

Gráfico 3
Chile: Capitalización bursátil como porcentaje del PIB
(la medida tradicional)



Al observar la evolución de la capitalización bursátil como porcentaje del PIB, se observa que dicho porcentaje ha ido cayendo desde el máximo de 157% que corresponde al año 2010 hasta un 73% en el año 2020. Lo anterior claramente no implica una causalidad, pero al menos podemos decir que existe una correlación entre el tamaño del mercado de capitales medido por capitalización bursátil sobre el PIB y la tasa de crecimiento de la economía.

En su estudio llamado "*Financial development, institutional investors, and economic growth*" José L. Ruiz utiliza un gran panel de datos de 116 economías para el período que se extiende entre los años 1991 al año 2014, y separa a los países de la muestra entre economías industrializadas y economías en desarrollo. Ruiz, analiza dos medidas de desarrollo financiero: el crédito bancario al sector privado y el crédito interno al sector privado y su impacto en el crecimiento. Los resultados obtenidos confirmaron la evidencia a favor de la existencia de una relación no lineal entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico.

En sus conclusiones, Ruiz informa que las economías crecen cuando su desarrollo financiero está por sobre un umbral; el que es más alto para las economías industrializadas. Finalmente, el autor presenta evidencia de que en las economías industrializadas los inversionistas institucionales tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en el crecimiento económico.

Si bien solo hemos observado la evolución de la variable capitalización bursátil sobre el PIB como indicador del desarrollo financiero, es importante decir que esta elección es arbitraria y que tal como lo señalan algunos autores (Nguyen, Vu, *et al.*, 2019); el desarrollo financiero es un fenómeno multifacético.

Otra opción para medir el desarrollo financiero podría ser utilizar el indicador de desarrollo financiero desarrollado por el FMI, la relación entre pasivos líquidos y PIB; la relación entre los activos bancarios de dinero de depósito y el PIB; la proporción de crédito privado de los bancos al PIB; la proporción de depósitos del sistema financiero respecto del PIB; la relación del valor total del mercado de valores comercializado al PIB.

En su estudio Ruiz muestra que el efecto en el crecimiento del desarrollo financiero es lineal para el caso de los 22 países emergentes durante el período 1980-2020. Dado lo anterior, puede considerarse que desarrollo financiero tiene resultados positivos sobre el crecimiento económico en los mercados emergentes. El autor utiliza posteriormente el test de causalidad de Granger para de alguna manera probar la dirección de la causalidad y encuentra en general, una causalidad bidireccional entre los factores financieros desarrollo y crecimiento económico, independientemente de cuál sea el indicador de desarrollo financiero.

• INDICADORES DE DESARROLLO FINANCIERO COMO UNA MEJOR MEDIDA

La crisis financiera que afectó mayormente a las economías desarrolladas en el año 2007-2008 planteó algunas preguntas legítimas sobre la profundización financiera y dado que dicha crisis se originó en las economías avanzadas, donde el sector financiero se ha vuelto grande y complejo. Es importante en este punto una comparación de la situación en Chile con respecto a otros países de la región y en particular con los mercados emergentes y con Estados Unidos como referente por

ser el cuarto país del mundo de acuerdo al ranking elaborado por el FMI en lo que respecta al desarrollo financiero.

Es también importante considerar si hay más margen para el desarrollo financiero y cómo los mercados emergentes y en particular Chile pueden garantizar un proceso seguro de desarrollo financiero como factor que adicionalmente impulsará el crecimiento económico.

El FMI define el desarrollo del mercado financiero considerando tanto las instituciones financieras como los mercados financieros. Adicionalmente considera en ambos casos la profundidad, eficiencia y el acceso a los mismos. Así, el desarrollo financiero se define como una combinación de profundidad (tamaño y liquidez de los mercados), acceso (capacidad de los individuos para acceder a servicios financieros) y eficiencia (capacidad de instituciones para proporcionar servicios financieros a bajo costo y con ingresos sostenibles, y el nivel de actividad de los mercados de capitales).

Gráfico 4
Evolución del índice de desarrollo financiero en el tiempo

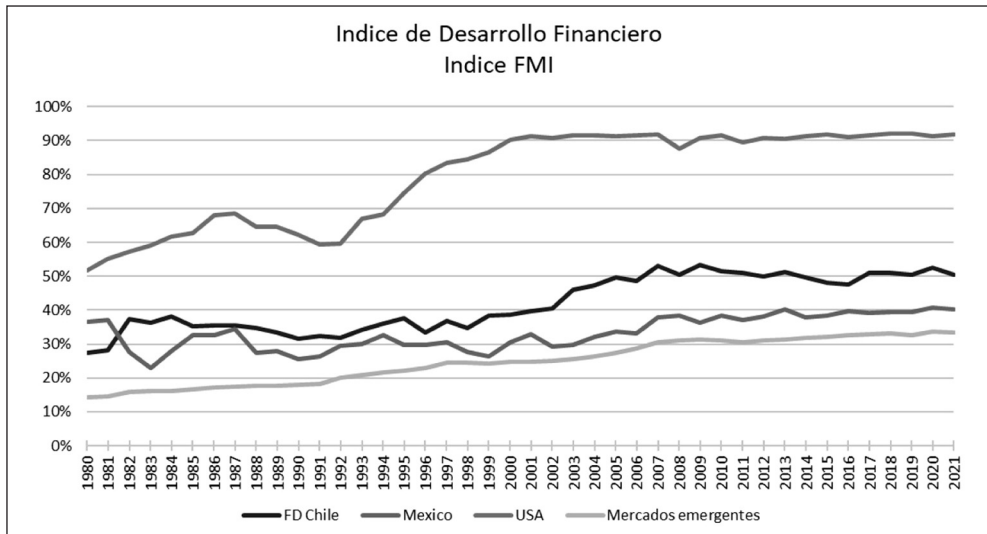


Gráfico 5
Evolución del índice de desarrollo de Instituciones financieras en el tiempo

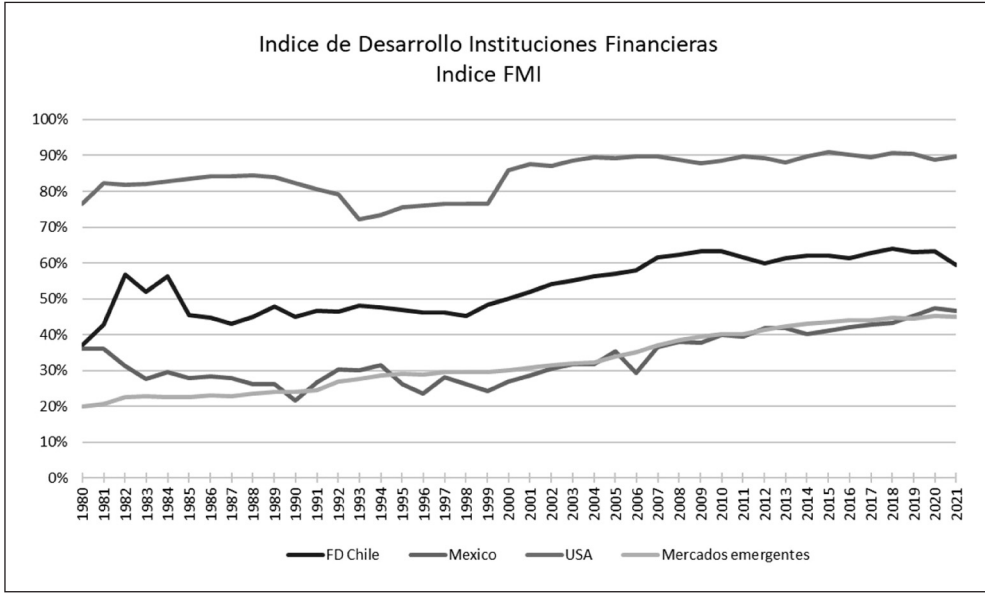
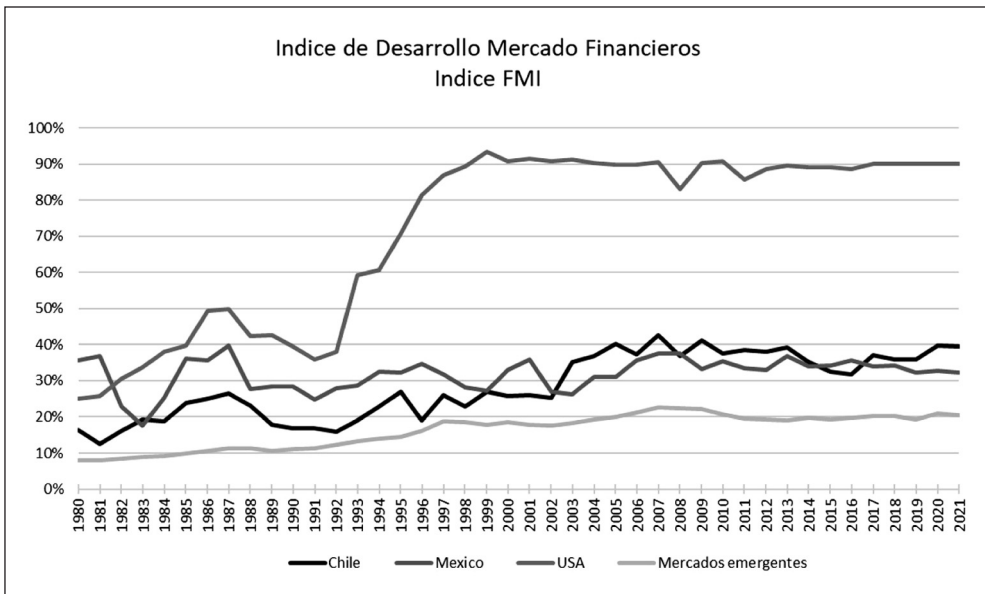


Gráfico 6
Evolución del índice de desarrollo de Mercados financieros en el tiempo



Al analizar estos tres gráficos anteriores, vemos que Chile se ubica desde la década del 80 por sobre México (como referencia de país de la región) y por debajo de las cifras que corresponden a Estados Unidos en lo que tiene que ver con desarrollo financiero total, así como en lo que tiene que ver con desarrollo de las instituciones y mercados financieros. Estados Unidos fue elegido como *benchmark* dado que ocupa el cuarto lugar en el ranking mundial de desarrollo financiero, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, en lo que tiene que ver con el índice de desarrollo de las instituciones financieras, el país se encuentra en una mejor posición que en lo que respecta al desarrollo de los mercados financieros.

Gráfico 7
Dimensiones del desarrollo financiero año 2021

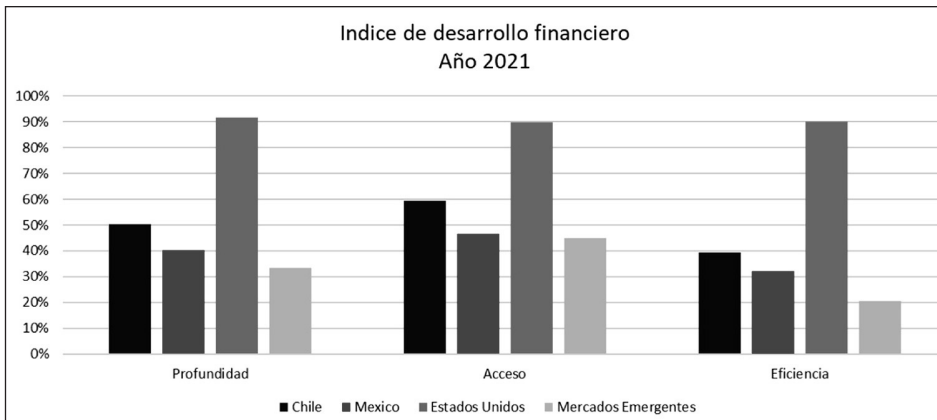


Gráfico 8
Dimensiones del desarrollo de las instituciones financieras año 2021

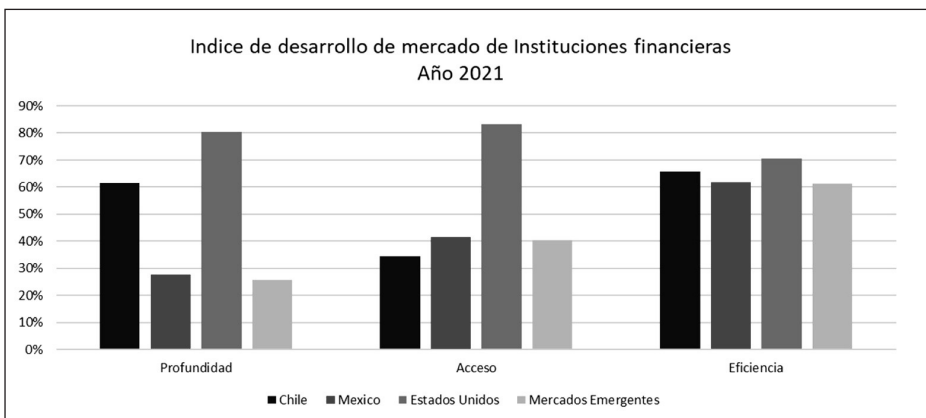
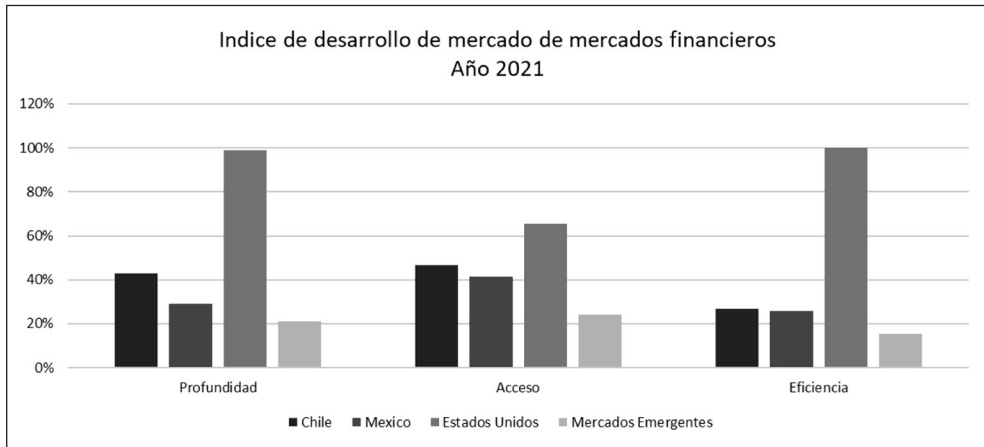


Gráfico 9
Dimensiones del desarrollo de los mercados financieros año 2021



De igual manera al analizar los tres gráficos anteriores que dibujan la situación del año 2021, en las diferentes mediciones del desarrollo financiero encontramos que las grandes diferencias entre los mercados emergentes se encuentran por el lado de la eficiencia del desarrollo financiero y en particular es en los mercados financieros donde se presentan las mayores diferencias en materia de desarrollo del mismo, en particular en lo que tiene que ver con su eficiencia.

En estas mediciones, Chile se ubica por sobre México (como referencia de país de la región) y por debajo de las cifras que corresponden a Estados Unidos, país elegido como *benchmark*. Las diferencias por cierto son mucho más amplias en el caso de los mercados financieros que en el caso de las instituciones financieras.

Así, el país se encuentra en una mejor posición que en lo que respecta al desarrollo de la industria financiera que en lo que tiene que ver con el índice de desarrollo de los mercados financieros, donde podrían radicar las oportunidades de mejora para lograr impulsar un crecimiento de largo plazo que se ubica ahora apenas en un 1,7% de acuerdo a lo mencionado por el Banco Central de Chile.

En su publicación *Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets* de mayo del año 2015, el FMI señala un par de temas o conclusiones interesantes:

1. En primer lugar, al utilizar una medida nueva y amplia del desarrollo financiero, el estudio concluye que aún se pueden obtener muchos beneficios en términos de crecimiento y estabilidad a partir de un mayor desarrollo financiero en la mayoría de los mercados emergentes. El desarrollo financiero se define en este estudio como una combinación de profundidad (tamaño y

liquidez de los mercados), acceso (capacidad de los individuos para acceder a servicios financieros) y eficiencia (capacidad de instituciones para proporcionar servicios financieros a bajo costo y con ingresos sostenibles, y el nivel de actividad de los mercados de capitales).

2. En segundo lugar, el efecto del desarrollo financiero sobre el crecimiento económico tiene forma de campana: se debilita a niveles más altos. Este efecto debilitante se debe a la profundización financiera, más que a la de un mayor acceso o una mayor eficiencia. La evidencia empírica también sugiere que este debilitamiento tiene que ver con el efecto en la productividad total de los factores, en lugar del efecto en la acumulación de capital.
3. El tercer hallazgo del estudio es que el ritmo del desarrollo financiero importa. Cuando avanza demasiado rápido, la profundización de las instituciones financieras puede conducir a la inestabilidad económica y financiera. Una rápida profundización puede fomentar una mayor asunción de riesgos y un alto apalancamiento, si está mal regulado y sin la supervisión adecuada. Lo anterior implica que cuando se trata de profundización financiera, existen límites de velocidad y que refleja la necesidad de desarrollar buenos marcos institucionales y regulatorios a medida que avanza el desarrollo financiero.
4. El cuarto hallazgo del estudio se relaciona con las posibles compensaciones de la regulación financiera. Una mayor regulación para ayudar a salvaguardar la estabilidad financiera puede obstaculizar el desarrollo financiero. Sin embargo, dicho estudio encuentra que, entre un gran número de principios regulatorios, existe un pequeño subconjunto que es crítico para el desarrollo financiero, así como para la estabilidad financiera. En otras palabras, hay muy poco o ningún conflicto entre promover la estabilidad y el desarrollo financieros.
5. Finalmente, la quinta conclusión es que no existe una sola manera en la secuencia del desarrollo de los sistemas financieros. Sin embargo, a medida que las economías evolucionan, los beneficios relativos de las instituciones disminuyen y los provenientes de los mercados aumentan.

A diferencia de la literatura anterior, la relación estimada es lo suficientemente general como para captar el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo financiero para países en diversas etapas del desarrollo. De hecho, el análisis empírico sugiere que no hay efectos específicos de los Mercados Emergentes ni una variación significativa de la relación entre crecimiento económico y desarrollo financiero entre diferentes niveles de ingreso. Lo anterior contrasta marcadamente con los resultados de regresiones de trabajos anteriores que utilizan medidas más estrechas de desarrollo financiero tales como el crédito privado al PIB o la capitalización bursátil al PIB.

• RESUMEN Y CONCLUSIONES

El desarrollo financiero de Chile comenzó en el año 1974, al iniciarse un rápido proceso de liberalización financiera. El Gobierno eliminó la mayor parte de las regulaciones del sector bancario y privatizó los bancos estatales. La desregulación continuó con reformas del mercado de valores, seguida por la liberalización del mercado de seguros y la creación de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual que permitió la emisión y colocación de bonos.

Con un paréntesis por la crisis bancaria de 1982-1984, las reformas financieras continuaron con un importante crecimiento del mercado de capitales y la aparición de inversionistas institucionales de largo plazo. En los hechos, el sistema de pensiones basado en la capitalización individual contribuyó al desarrollo de los mercados de acciones y bonos corporativos.

A nivel del sistema bancario, Chile se ubica por debajo de la OCDE pero muy por encima del promedio de América Latina. Sin embargo, el mercado de capitales en Chile no es muy líquido y ha disminuido en tamaño. La presencia de inversionistas institucionales ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales local.

Aunque el país ha logrado importantes avances en términos de profundidad del mercado financiero, aún persisten desafíos tales como los que se han explicado anteriormente en particular con lo relacionado al acceso a los mercados. Sólo el 45 por ciento de los adultos en Chile tiene una cuenta bancaria formal (aproximadamente la mitad del promedio de la OCDE). Finalmente, la relativa baja liquidez de los mercados de acciones y bonos corporativos limita la capacidad de las empresas más pequeñas para obtener capital fuera del sistema bancario.

Dada la situación en la cual se encuentra el país en materia de crecimiento proyectado de largo mediano plazo, donde este se encuentra ahora en torno al 1,7%, y la relación positiva que existe entre los indicadores más amplios de desarrollo financiero y el crecimiento económico, un mayor desarrollo financiero podría ser un catalizador que nos lleve a retomar el dinamismo que la economía necesita.

CAPÍTULO IX

“TASAS IMPOSITIVAS MARGINALES Y OPORTUNIDAD ECONÓMICA”

CRISTINA ENACHE¹⁸⁷

• INTRODUCCIÓN

La investigación ha demostrado que las alzas en las tasas impositivas pueden actuar como barreras para la movilidad ascendente, encerrando a las personas en la pobreza o desanimándolas de avanzar en sus carreras.

Las altas tasas impositivas marginales, como veremos a continuación, pueden influir directamente en las decisiones que toman los trabajadores acerca de aceptar un aumento, trabajar horas adicionales o si pueden permanecer en los beneficios del Gobierno. Estas altas tasas a menudo están ocultas en complejas estructuras de impuestos y beneficios. Este informe arroja luz sobre las políticas subyacentes que impulsan los aumentos marginales de la tasa impositiva a los que están sujetos los trabajadores de diferentes niveles de ingresos en los países de la OCDE.

• LOS PROBLEMAS CREADOS POR LAS ALTAS TASAS IMPOSITIVAS MARGINALES

La investigación empírica ha demostrado que los impuestos laborales afectan el empleo, el desempleo, las tasas de participación, las horas de trabajo e incluso la pobreza¹⁸⁸. Sin embargo, la carga tributaria que enfrentan los trabajadores tiene diferentes componentes: impuestos sobre la renta que en muchos casos son progresivos

¹⁸⁷ Licenciada en Ciencias Económicas por la Academia de Estudios Económicos de Bucarest y máster en Economía y Finanzas por la Universidad de Navarra. Directora Tax Foundation. Este trabajo fue redactado en inglés y para contrastar los efectos de las tasas impositivas marginales en algunas jurisdicciones tributarias.

¹⁸⁸ Agustín VELÁSQUEZ y Svetlana VTYURINA, “¿Cómo afectan los impuestos las horas trabajadas en los nuevos estados miembros de la UE?”, *Documentos de trabajo del FMI*, 2019, 19. 1. 10.5089/9781498315708.001.

y, en algunos países, recaudados en diferentes niveles administrativos e impuestos sobre la nómina o contribuciones a la seguridad social que suelen ser de tasa única. Los beneficios gubernamentales proporcionados a los trabajadores también pueden retirarse en ciertos niveles de ingresos y aumentar las tasas impositivas marginales sobre las ganancias adicionales.

Este es el caso de un padre soltero japonés que gana un equivalente aproximado de US\$ 39.981 y enfrenta una tasa impositiva marginal del 57%. Con solo un pequeño aumento en el pago de \$ 599, enfrentaría una tasa impositiva marginal del 359%. Un padre japonés que se beneficia de un programa gubernamental por valor de \$ 5.123 podría perder el 100% de ese beneficio si gana por encima del umbral de ingresos. Por lo tanto, además de examinar la brecha fiscal general sobre las ganancias y las tasas impositivas legales, es importante observar las tasas impositivas marginales sobre los ingresos laborales.

La brecha fiscal marginal difiere de la tasa legal y generalmente es más alta que la brecha fiscal promedio. En general, una brecha fiscal es la diferencia entre lo que se le paga a alguien y lo que gana después de contabilizar los impuestos. La brecha fiscal promedio es la parte de los impuestos sobre el trabajo y la nómina que se aplica a todos los ingresos. La brecha fiscal marginal es la parte de los impuestos sobre el trabajo y la nómina aplicables al próximo dólar ganado. Esto hace que la brecha fiscal marginal sea relevante para comprender cómo los trabajadores podrían beneficiarse (o no) de un aumento en el salario una vez que los impuestos entren en escena.

Los trabajadores se enfrentan a una amplia gama de tipos impositivos marginales en función de su nivel de ingresos. Las diferencias en las tasas impositivas marginales a menudo son impulsadas por programas progresivos de impuestos sobre la renta individual, impuestos sobre la nómina o tasas de seguridad social y créditos fiscales o beneficios en efectivo. A medida que los trabajadores ganan más, enfrentan una brecha fiscal más alta sobre su dólar marginal de ganancias. Sin embargo, las muchas tasas impositivas marginales sobre los ingresos laborales hacen que las leyes tributarias sean más complejas y desincentiven el trabajo adicional en el margen, lo que se traduce en una menor productividad y un menor crecimiento económico.

Las tasas impositivas marginales influyen en la oferta laboral tanto en términos de tasas de empleo/desempleo como en el número de horas trabajadas. Para los trabajadores, las tasas impositivas marginales afectan la cantidad de horas trabajadas, ya sea para pasar o no de un trabajo de medio tiempo a uno de tiempo completo o incluso tomar un trabajo adicional. Además, las altas tasas impositivas marginales pueden desanimar a las personas a buscar un mejor trabajo, ya que una gran parte de sus ingresos adicionales se desviarán a los impuestos. Las altas tasas impositivas marginales podrían desalentar la oferta de mano de obra individual y el ahorro, lo que podría reducir el tamaño total de la economía.

Para los desempleados, las altas tasas impositivas marginales (especialmente las derivadas del retiro de los beneficios) pueden disuadirlos de buscar trabajo. Por

lo tanto, para alentar a los desempleados a ingresar al mercado laboral, es clave un diseño adecuado del sistema de impuestos y beneficios.

La medida en que las tasas impositivas marginales afectan la oferta laboral depende de dos factores explorados por los economistas. Por un lado, las tasas impositivas marginales más altas hacen que trabajar sea menos atractivo en relación con el ocio (no trabajar). Por otro lado, tasas impositivas marginales más altas podrían empujar a las personas a trabajar más horas o buscar un segundo trabajo para mantener su nivel de ingresos, consumo y ahorros. Los estudios empíricos han demostrado que, en general, una reducción en las tasas impositivas marginales se traduce en más horas de trabajo¹⁸⁹. Como veremos a continuación, cuál prevalece en la vida real depende del nivel de ingresos, estado civil, beneficios o género; puede diferir de un país a otro y también puede cambiar con el tiempo¹⁹⁰.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, un aumento en las tasas impositivas marginales efectivas alentó a los trabajadores a reducir la productividad o la cantidad de horas trabajadas¹⁹¹. Por otro lado, una fuerte reducción de los beneficios cuando una persona pasa del desempleo al empleo redujo el incentivo para trabajar¹⁹². Además, las altas tasas impositivas marginales efectivas causadas por reducciones de beneficios, la llamada “trampa de la pobreza doble”, generan desincentivos para aumentar los ingresos de los hogares por encima de un monto mínimo cuando se acercan al doble del nivel de pobreza o más allá¹⁹³.

Además, los diferentes grupos de personas se ven afectados de manera diferente por las tasas impositivas marginales. En el Reino Unido, la investigación ha demostrado que los impuestos y los beneficios afectan tanto la decisión de ingresar al mercado laboral como la cantidad de horas trabajadas¹⁹⁴. Las tasas impositivas marginales influyen en la decisión de ingresar al mercado laboral tanto para los trabajadores con un nivel educativo alto como para los que tienen un nivel educativo bajo. Sin

¹⁸⁹ Edward C. PRESCOTT, “¿Por qué los estadounidenses trabajan mucho más que los europeos?” *Revisión trimestral del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis*, 2004.

¹⁹⁰ Tess M. STAFFORD, “¿Trabajan más los trabajadores cuando los ingresos son altos?”, *IZA Mundo del Trabajo*, 2018:455 doi:10.15185/izawol.455.

¹⁹¹ OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO, “Tasas Impositivas Marginales Efectivas para Trabajadores de Ingresos Bajos y Moderados”, Informe, noviembre de 2012.

¹⁹² Robert MOFFITT y Anuradha RANGARAJAN, “Los incentivos laborales de las tasas impositivas de la AFDC: reconciliación de diferentes estimaciones”, *Journal of Human Resources* 26 (1), 1991, 165-179.

¹⁹³ Linda GIANNARELLI y C. Eugene STEUERLE, “La doble trampa de la pobreza: Tasas de impuestos que enfrentan los beneficiarios de AFDC”, Urban Institute, 1995.

¹⁹⁴ C. MEGHIR y D. PHILLIPS D., “Labour Supply and Taxes”, en T. BESLEY, R. BLUNDELL, M. GAMMIE y J. POTERBA, *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review* (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2010), 202-274.

embargo, las tasas impositivas marginales tienen un efecto menor sobre el número de horas trabajadas.

En Italia, el sistema de impuestos y beneficios afecta la participación de las mujeres en el mercado laboral más que la participación de los hombres. Este efecto es aún más pronunciado para los hogares de bajos ingresos¹⁹⁵.

Se observó un efecto similar en los Estados Unidos, donde las madres solteras de bajos ingresos estaban mejor trabajando que dependiendo únicamente de la asistencia social¹⁹⁶. Sin embargo, se beneficiaron poco al aumentar su salario de \$ 5,15 a \$ 9,00 por hora. En los Estados Unidos, programas como el Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés) han demostrado ser exitosos para mantener fuera de la pobreza a los hogares trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, el sistema de impuestos y beneficios ha demostrado ser menos eficiente con respecto a la movilidad ascendente, ya que es necesario tener en cuenta¹⁹⁷ la pérdida de beneficios, incluidos los costos de cuidado de niños y transporte.

Además, existen notables diferencias entre los estados de EE.UU. Un estudio de 2012 encontró que cuando se pasa del ingreso del nivel de pobreza al 150% del nivel de pobreza, un padre soltero con dos hijos enfrenta una tasa impositiva marginal que va del 26,6% a más del 100%, según el estado en el que vive el padre¹⁹⁸. Un estudio más reciente también encuentra diferencias importantes en los impuestos netos marginales y promedio entre los estados¹⁹⁹. Uno de cada cuatro trabajadores de bajos salarios enfrenta tasas impositivas netas marginales superiores al 70%, y más de la mitad enfrenta tasas impositivas netas marginales restantes de por vida superiores al 45%. El 1% más rico también enfrenta una alta tasa impositiva marginal promedio de por vida del 50%.

¹⁹⁵ Rolf AABERGE; Ugo COLOMBINO y Tom WENNEMO, "Heterogeneity in the Elasticity of Labor Supply in Italy and Some Policy Implications", *CHILD*, Working Paper N° 21, 2002; y Rolf AABERGE y Ugo COLOMBINO, "Diseño de impuestos óptimos con un modelo microeconómico de oferta de mano de obra doméstica", *NIÑO*, Documento de Trabajo N° 6, 2008.

¹⁹⁶ GREGORY Acs y Elaine MAAG, "¿Diferencias irreconciliables? El conflicto entre las iniciativas de promoción del matrimonio para parejas que cohabitan con hijos y las sanciones al matrimonio en los programas de impuestos y transferencias", *Evaluando el nuevo federalismo*, Urban Institute, Policy Brief N° B-66, 2005; y Robert MCCLELLAND y Shannon MOK, "A Review of Recent Research on Labor Supply Elasticities", Documento de trabajo de la Oficina de Presupuesto del Congreso N° 12, 2012.

¹⁹⁷ Center on Budget and Policy Priorities, "El EITC y el Crédito Tributario por Hijos promueven el trabajo, reducen la pobreza y apoyan el desarrollo de los niños, hallazgos de investigación", 2015, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-26-12impuestos.pdf>.

¹⁹⁸ Elaine MAAG; C. Eugene STEUERLE; Ritadhi CHAKRAVARTI y Caleb QUAKENBUSH, "Cómo las tasas impositivas marginales afectan a las familias en varios niveles de pobreza", *National Tax Journal* 65:4, diciembre de 2012, 759-782.

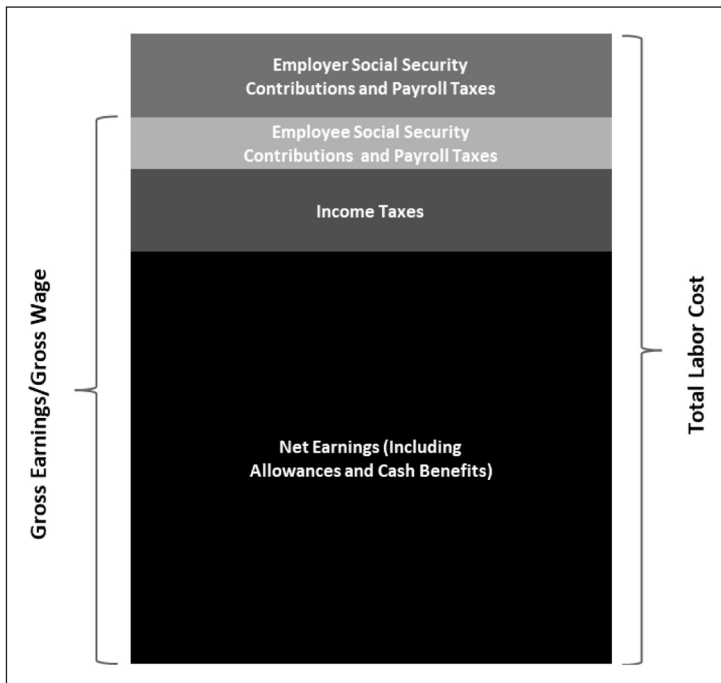
¹⁹⁹ David ALTIG *et al.*, "Impuestos netos marginales de la oferta laboral de los estadounidenses", documento de trabajo NBER 27164, mayo de 2020, <https://www.nber.org/papers/w27164>.

• SIETE CASOS DE ESTUDIO

Este informe utiliza los datos de la brecha fiscal marginal que ha puesto a disposición la OCDE para resaltar a los responsables de la formulación de políticas y al público en general cuán severos pueden ser las alzas marginales, los niveles de ingresos que afectan principalmente y los impulsores de políticas subyacentes.

Para verificar posibles alzas de brecha fiscal marginal, se ha analizado la brecha fiscal marginal para diferentes tipos de familia y costos laborales (ver Figura 1) correspondientes a ingresos brutos que oscilan entre el 50 y el 250% del salario promedio en cada país de la OCDE²⁰⁰. Se han seleccionado siete estudios de caso de seis países donde cada caso presenta una política subyacente diferente que generó un aumento de la tasa impositiva marginal particularmente problemático.

Figura 1
Componentes del Costo Laboral



Fuente: Elaboración propia.

²⁰⁰ En este caso, la OCDE calculó las tasas marginales aumentando los ingresos brutos en 1 punto porcentual para reducir el número de cálculos, ya que era necesario calcular las tasas marginales para cada unidad monetaria única dentro del rango de ingresos incluido.

A. Trabajador soltero canadiense

Tabla 1
Los trabajadores canadienses pueden enfrentar tasas impositivas marginales (MTR) que reclaman el 60 por ciento de los ingresos adicionales

Trabajador soltero canadiense		
Costo laboral promedio: CAD 80,929 (US \$ 64,905)		
Costo total de mano de obra	CAD 53.233	79.399 dólares canadienses
Ganancias netas antes del aumento	CAD 38.205	CAD 54.518
Importe del aumento	822 dólares canadienses	765 dólares canadienses
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	488 dólares canadienses	328 dólares canadienses
% del aumento consumido por el MTR	59,33%	42,84%
Ganancias netas después del aumento	38.539 dólares canadienses	54.956 dólares canadienses

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Un trabajador canadiense que gana 48.124 CAD le cuesta a su empleador 53.233 CAD. El costo del empleador incluye los impuestos que el empleador debe pagar sobre el salario del trabajador. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 28%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 822 CAD más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 202 CAD, la contribución a la seguridad social del empleador en 82 CAD, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 103 CAD y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 65 CAD, y reduciría beneficios en efectivo por 36 CAD. El aumento de las ganancias netas es de 334 CAD.

Este trabajador canadiense sin hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 59% por un aumento del 1% en los ingresos brutos²⁰¹ además del salario bruto anual de 48.124 CAD.

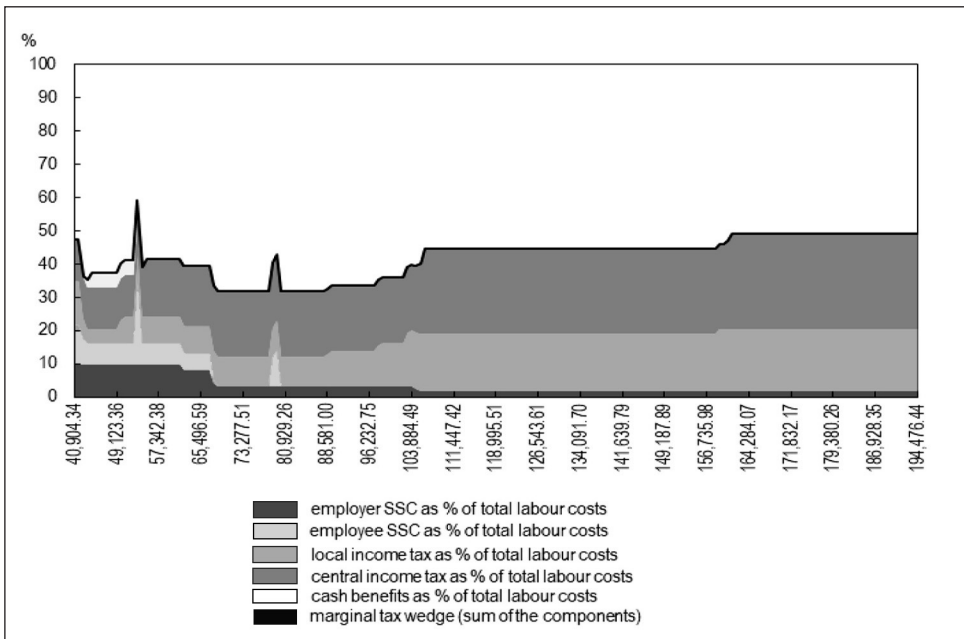
²⁰¹ Ver Figura 1.

Cuando el trabajador canadiense asciende en la escala de ingresos para ganar 72.556 CAD, su empleador enfrentará un costo laboral total de 79.399 CAD. Si el empleador aumenta la compensación en solo 765 CAD más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 84 CAD, la contribución a la seguridad social del empleador en 25 CAD, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 152 CAD y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 68 CAD, el aumento salarial es de 437 CAD.

Ahora, este trabajador canadiense se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 43% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 72.556 CAD.

Esto sucede porque la prima provincial de salud se mueve a una tasa diferente en estos dos niveles de ingreso. Aunque no existe un plan de beneficios de salud federal, las provincias de Quebec, Ontario y Columbia Británica imponen primas de salud a las personas.

Gráfico 1
Canadá. Cuña fiscal marginal para un solo trabajador como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales en dólares canadienses (CAD)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

En Ontario, la provincia canadiense utilizada por la OCDE para modelar la brecha fiscal, la prima se determina en función de los ingresos imposables y opera en diferentes bandas de ingresos. La prima tiene un componente fijo y otro variable que cambia a una cantidad y tasa diferente en la base imponible de 48.000 CAD y 72.000 CAD, donde se observan las dos alzas²⁰².

Estas tasas marginales de brecha fiscal de 59 y 43% que están por encima de la brecha fiscal marginal promedio de 42% podrían evitarse mediante la implementación de una prima de atención médica más plana con una tasa impositiva única.

B. Trabajador soltero francés

Tabla 2
En ciertos niveles de ingresos, los trabajadores franceses pierden el 90% de los ingresos adicionales por impuestos

Trabajador soltero francés			
Coste laboral medio: EUR 54 479 (US\$ 77 248)			
Costo total de mano de obra	55.569 euros	63.840 euros	93.420 euros
Ganancias netas antes del aumento	29.325 euros	32.744 euros	43.601 euros
Importe del aumento	631 euros	3.376 euros	1.757 euros
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	445 euros	3.145 euros	1.526 euros
% del aumento consumido por el MTR	70,51%	93,16%	86,85%
Ganancias netas después del aumento	29.511 euros	32.975 euros	43.832 euros

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Un trabajador francés que gana 40.771 EUR le cuesta a su empleador 55.569 EUR. El costo del empleador incluye los impuestos que debe pagar sobre el salario del trabajador. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 47%, el trabajador

²⁰² OCDE (2022), *Taxing Wages 2022: Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/f7f1e68a-en>.

enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 631 EUR más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 102 EUR, la contribución a la seguridad social del empleador en 232 EUR y el impuesto sobre la renta del Gobierno Central en 111 EUR. El aumento salarial neto es de solo 186 EUR.

Este trabajador francés sin hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 71% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 40.771 EUR. Esto se debe a que las contribuciones a la seguridad social del empleador se incrementan en 0,33 puntos porcentuales en ese nivel de ingresos. Este incremento viene generado por la aportación al componente de equilibrio general que pasa del 1,29% al 1,62% una vez alcanzado el techo de cotización a la seguridad social (41.136 EUR)²⁰³.

Otro ejemplo, un trabajador francés que gana 46.767 EUR le cuesta a su empleador 63.840 EUR. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 49%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en 3.376 EUR, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 41 EUR, la contribución del empleador a la seguridad social en 2.976 EUR y el impuesto sobre la renta del gobierno central en 128 EUR. El aumento salarial neto es de solo 231 EUR.

Este trabajador francés sin hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 93% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 46.767 EUR. Esto se debe a que las cotizaciones patronales a la seguridad social aumentan en 6 puntos porcentuales en este nivel de ingresos. La ley de financiamiento de la seguridad social de 2018 introdujo una contribución patronal de salud, maternidad, invalidez y muerte del 7% a partir del 1 de enero de 2019. Esta tasa reducida se aplica a los salarios anuales que no excedan 2,5 veces el salario mínimo francés (19.074 EUR anuales). Para ingresos que superen 2,5 veces el salario mínimo (47.685 EUR anuales), la cotización del empleador a la seguridad social aumenta hasta el 13%²⁰⁴.

Al ascender en la escala de ingresos, un trabajador francés que gana 65.553 EUR le cuesta al empleador 93.420 EUR. Si el empleador aumenta la compensación en 1.757 EUR más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 41 EUR, la contribución del empleador a la seguridad social en 1.357 EUR y el impuesto sobre la renta del gobierno central en 128 EUR. El aumento salarial neto es de solo 231 EUR.

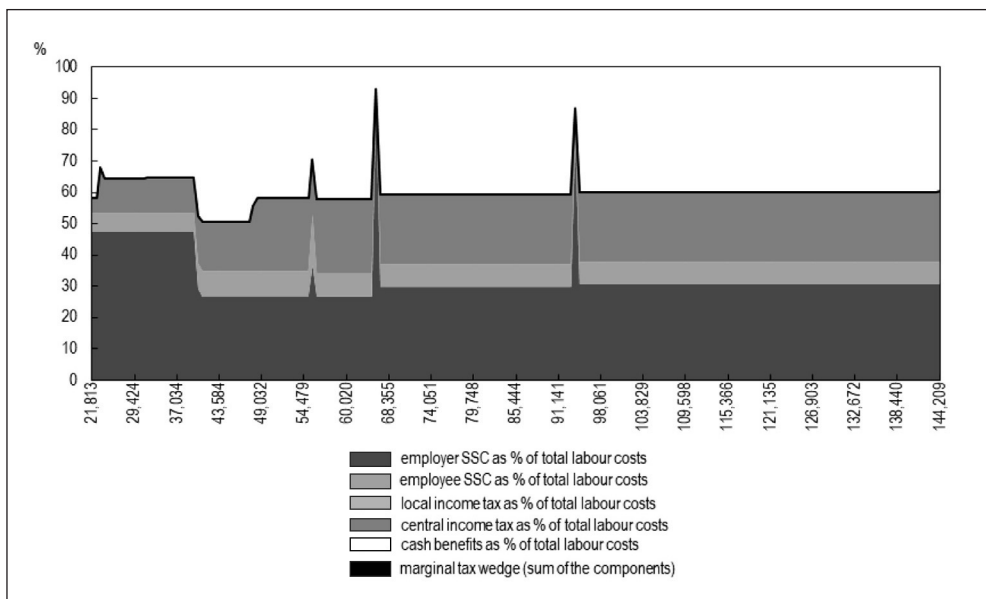
²⁰³ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

²⁰⁴ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

Este trabajador francés se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 87% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 65.553 EUR.

Esto se debe a un aumento de las cotizaciones patronales a la seguridad social en 2 puntos porcentuales generado por la cotización al subsidio familiar que pasa del 3,5% al 5,25% una vez que los ingresos superan los 66.759 EUR, 3,5 veces el salario mínimo²⁰⁵.

Gráfico 2
Francia. Cuña fiscal marginal para un único asalariado como porcentaje del coste laboral por nivel de costes laborales en euros (EUR)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

La existencia de diferentes umbrales de seguridad social calculados en términos de salario mínimo o de cotizaciones máximas a la seguridad social genera una serie de tipos impositivos marginales que podrían mantener a algunos trabajadores en Francia justo por debajo del umbral de ingresos que provoca a las cuotas de tipos

²⁰⁵ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

impositivos. La eliminación de estas barreras mediante la implementación de una tarifa única y más baja permitiría que los trabajadores tengan acceso a salarios más altos sin enfrentar esta barrera.

El sistema de cotizaciones a la seguridad social en Francia es extremadamente complejo con numerosas reducciones de las tasas según el tamaño de la empresa, el sector y los salarios de los trabajadores. La simplificación del sistema traería claridad tanto a los empleados como a los empleadores y eventualmente evitaría el fraude en las contribuciones a la seguridad social²⁰⁶.

C. Trabajador soltero italiano

Tabla 3

Un trabajador italiano que gana EUR 38.456 se enfrenta a una tasa impositiva marginal de hasta el 116% por un pequeño aumento salarial

Trabajador soltero italiano	
Coste laboral medio: EUR 44.779 (US\$ 68.848)	
Costo total de mano de obra	50.601 euros
Ganancias netas antes del aumento	26.043 euros
Importe del aumento	448 euros
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	520 euros
% del aumento consumido por el MTR	116,15%
Ganancias netas después del aumento	25.970 euros

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

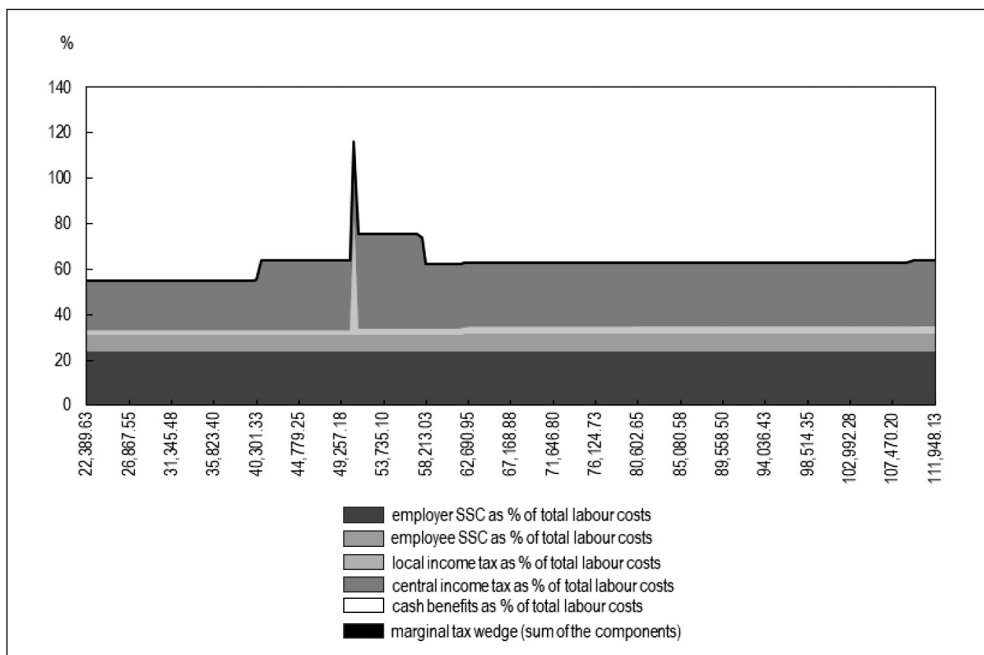
Un trabajador italiano que gana 38.456 EUR le cuesta a su empleador 50.601 EUR. El costo del empleador incluye los impuestos que el empleador debe pagar sobre el salario del trabajador. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 49%, el

²⁰⁶ French-Property.com, "Billions Missing in France Tax Fraud", 1 de mayo de 2007, https://www.french-property.com/news/tax_france/social_security_tax_fraud.

trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 448 EUR, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 32 EUR, la contribución a la seguridad social del empleador en 107 EUR, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 157 EUR y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 223 EUR. Por lo tanto, a pesar del aumento salarial, el trabajador sufrirá una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 72 EUR.

Este trabajador italiano sin hijos que vive en Roma se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 116% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 38.456 EUR. Si bien esta alza es similar a las grandes alzas de las “trampas de pobreza” discutidas anteriormente, en el caso de Italia, se acerca más a una “trampa de ingresos medios”. Esto se debe a que la tasa del impuesto sobre la renta local aumenta drásticamente en este nivel de ingresos.

Gráfico 3
Italia. Brecha fiscal marginal para un único asalariado como porcentaje del coste laboral por nivel de costes laborales en euros (EUR)



Fuente: OCDE, “Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal”, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, “Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos”, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Para comprender esta “trampa de ingresos medios”, se necesita una descripción general de cómo funciona la brecha fiscal en Italia. La cuña fiscal está formada por las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta central, regional y local. Además, existe un crédito fiscal básico para empleados y un crédito fiscal pagadero para ingresos netos inferiores a 28.000 EUR²⁰⁷. Para ingresos entre 28.000 EUR y 40.000 EUR, se introdujo un crédito fiscal adicional no reembolsable en julio de 2020 y se hizo permanente a partir de enero de 2021.

Las tasas regionales del impuesto adicional sobre la renta oscilan entre el 1,23% y el 3,33%. En algunas regiones, la sobretasa es progresiva con diferentes tramos impositivos donde la tasa impositiva aumentada se aplica al ingreso total en lugar del exceso del tramo correspondiente. Por ello, dentro de un rango acotado de renta, un aumento de la renta bruta se traduce en una menor renta disponible, creándose la llamada “trampa de la pobreza”²⁰⁸.

Por otro lado, la sobretasa local sobre la renta tiene, en general, un tipo impositivo único que puede oscilar, según la ciudad, entre el 0,2% y el 0,9% para rentas superiores a 12.000 EUR. Esto es especialmente problemático para las personas de bajos ingresos, ya que una unidad adicional de ingresos por encima del umbral de exención creará una obligación tributaria local sobre el ingreso total, no solo sobre el monto adicional. En el caso de un trabajador que pasa de ganar 12.000 EUR a 12.001 EUR, dependiendo de su residencia, podría enfrentar una obligación tributaria local de 108 EUR. Por lo tanto, la tasa impositiva marginal será superior al 100%.

Lazio, la región que contiene a Roma, para la cual la brecha fiscal marginal fue determinada por la OCDE, aplica un impuesto sobre la renta progresivo con cinco tramos impositivos y tasas impositivas que van del 1,73% al 3,33%. No obstante, para los ingresos imponibles por debajo del umbral de 35.000 EUR, se aplica una tasa impositiva del 1,73% a la cantidad total de los ingresos imponibles. Además, Roma también aplica una tasa de impuesto sobre la renta local del 0,9%.

Para eliminar esta trampa del ingreso medio, las tasas y los umbrales del impuesto sobre la renta regional y local deben alinearse con el impuesto sobre la renta central. Además, el impuesto sobre la renta regional y local no debe aplicarse a los ingresos generales una vez que se alcanza el umbral, sino solo al exceso de ingresos por encima del monto del umbral, como un sistema fiscal verdaderamente progresivo.

²⁰⁷ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

²⁰⁸ Fernando DI NICOLA; Melisso BOSCHI y Giorgio MONGELLI, “Tasas impositivas marginales y promedio efectivas en el sistema de impuestos y beneficios italiano de 2017”, *Economia Pubblica*, 2017/3, (3), 67-90.

D. Madre soltera australiana con dos hijos

Tabla 4
Al ascender en la escala de ingresos, un trabajador australiano con hijos puede enfrentar un aumento de la tasa impositiva de más del 100% en cuatro puntos diferentes

Trabajador soltero australiano con dos hijos				
Costo laboral promedio: AUD 98.269 (US \$ 65.689)				
Costo total de mano de obra	60.927 dólares australianos	83.528 dólares australianos	105.147 dólares australianos	114.974 dólares australianos
Ganancias netas antes del aumento	71.249 dólares australianos	74.071 dólares australianos	83.323 dólares australianos	82.990 dólares australianos
Importe del aumento	983 dólares australianos	983 dólares australianos	983 dólares australianos	983 dólares australianos
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	6.410 dólares australianos	2.120 dólares australianos	4.045 dólares australianos	1.842 dólares australianos
% del aumento consumido por el MTR	652,31%	215,77%	411,60%	187,40%
Ganancias netas después del aumento	65.821 dólares australianos	72.934 dólares australianos	80.261 dólares australianos	82.131 dólares australianos

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Un trabajador australiano que gana 57.854 AUD le cuesta a su empleador 60.927 AUD. El costo del empleador incluye los impuestos sobre la nómina que el empleador debe pagar sobre los salarios de los trabajadores. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es negativa, -16,9%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 983 AUD más, esto aumentaría los impuestos sobre la nómina del empleador en 50 AUD, reduciría el impuesto sobre la renta del gobierno central en 21 AUD y reduciría los beneficios en efectivo en 6.382 AUD. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 5.428 AUD.

Esta madre soltera australiana con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 652% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 57.854 AUD. Esto se debe a la recuperación del apoyo a los ingresos *Parenting Payment* al que tienen derecho los padres solteros en Australia. Para un padre soltero con dos hijos, el límite de ingresos para acceder al *Parenting Payment* se alcanza en 52.760 AUD²⁰⁹.

Cuando este trabajador australiano ascienda en la escala de ingresos para ganar 79.316 AUD, su empleador enfrentará un costo laboral total de 83.528 AUD. Si el empleador aumenta la compensación en solo 983 AUD más, esto aumentaría los impuestos sobre la nómina del empleador en 50 AUD, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 322 AUD y reduciría los beneficios en efectivo en 1.749 AUD. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 1.138 AUD.

Ahora, esta madre soltera australiana se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 216% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 79.316 AUD. Esto se debe al *Family Tax Benefit*, Parte A, ya que para el año 2020-21 se puso a disposición un suplemento de fin de año de 781,1 AUD para los padres con ingresos imponibles inferiores a 80.000 AUD²¹⁰.

Cuando este progenitor soltero ascienda en la escala de ingresos para ganar 99.845 AUD, su empleador enfrentará un costo laboral total de 105.147 AUD. Si el empleador aumenta la compensación en solo 983 AUD más, esto aumentaría el impuesto sobre la nómina del empleador en 50 AUD, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 350 AUD y reduciría los beneficios en efectivo en 3.645 AUD. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 3.062 AUD.

En este caso, el progenitor soltero se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 412% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 99.845 AUD. Esto se debe al *Family Tax Benefit*, Parte B (3.314,2 AUD y un complemento puntual de 379,6 AUD), que finaliza cuando la base imponible alcanza los 100.000 AUD.

Cuando esta madre soltera australiana suba un escalón en la escala de ingresos para ganar 109.176 AUD, su empleador enfrentará un costo laboral total de 114.974 AUD. Si el empleador aumenta la compensación en solo 983 AUD más, esto aumentaría los impuestos sobre la nómina de los empleados en 50 AUD, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 350 AUD y reduciría los beneficios en efectivo en 1.442 AUD. El trabajador enfrentará una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 859 AUD.

Ahora, la madre soltera australiana se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 187% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual

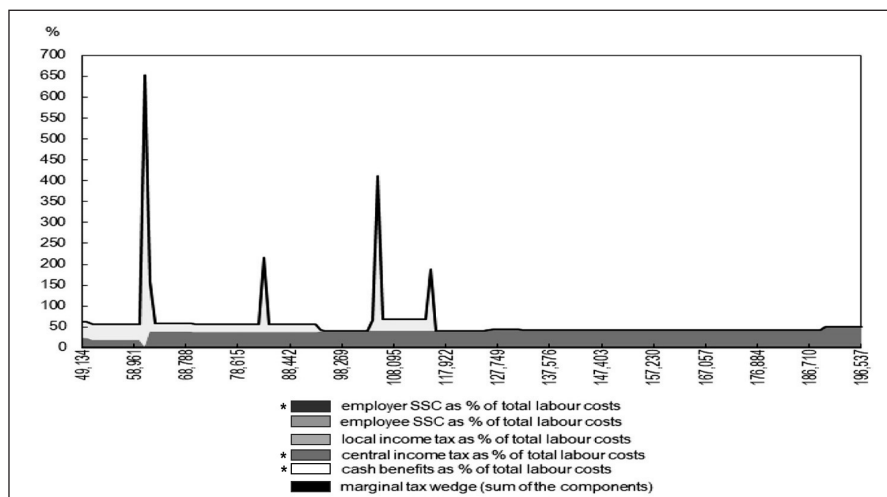
²⁰⁹ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

²¹⁰ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

de 109.176 AUD. Esto se debe a la Parte A del beneficio fiscal familiar que se elimina gradualmente en este nivel de ingresos imponibles.

Investigaciones anteriores que analizan las tasas impositivas marginales en Australia han demostrado que el diseño de los pagos de apoyo a los ingresos genera tasas impositivas marginales efectivas de más del 69% en el caso de una pareja desempleada con dos hijos si un miembro de la pareja asegura un trabajo de tiempo completo con un salario bajo²¹¹. Aunque el sistema ha sido reformado desde que se publicó esa investigación, todavía podemos observar tasas impositivas marginales confiscatorias de más del 100%. La pérdida de beneficios en efectivo que enfrentan especialmente los padres solteros de bajos ingresos cuando asumen horas de trabajo adicionales puede encerrarlos en la pobreza.

Gráfico 4
Australia. Cuña fiscal marginal para padres solteros con dos hijos como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales en dólares australianos (AUD)



* Nota del editor: en la versión original de este gráfico, son visibles solo las medidas relacionadas con los criterios destacados.

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

²¹¹ Hielke BUDELMEYER; Peter DAWKINS; John FREEBAIRN y Guyonne KALB, "Bracket Creep, tasas impositivas marginales efectivas y paquetes impositivos alternativos", *Instituto Mercer-Melbourne Boletín Trimestral de Tendencias Económicas*, 2004.

E. Padre soltero estadounidense con dos hijos

Tabla 5
Un trabajador estadounidense enfrenta cinco cambios importantes en las tasas impositivas marginales

Trabajador soltero estadounidense con dos hijos					
Costo laboral promedio: \$ 68.077					
Costo total de mano de obra	\$ 51.812	\$ 78.920	\$ 121.616	\$ 129.748	\$ 154.139
Ganancias netas antes del aumento	\$ 48.686	\$ 67.226	\$ 92.234	\$ 92.426	\$ 105.316
Importe del aumento	\$ 678	\$ 678	\$ 678	\$ 678	\$ 639
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	\$ 229	\$ 277	\$ 667	\$ 289	\$ 261
% del aumento consumido por el MTR	33,84%	40,83%	98,39%	42,68%	40,90%
Ganancias netas después del aumento	\$ 49.134	\$ 67.627	\$ 92.245	\$ 92.814	\$ 105.693

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

En los Estados Unidos, las alzas marginales de la brecha fiscal son impulsadas por los impuestos sobre la renta locales y centrales, los impuestos sobre la nómina y los créditos fiscales como el Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC) y el Crédito Tributario por Hijos (CTC).

Un trabajador estadounidense que gana USD \$ 47.845 le cuesta a su empleador USD \$ 51.812. El costo del empleador incluye los impuestos que el empleador debe pagar sobre el salario del trabajador. Si bien la brecha fiscal promedio para este trabajador es del 6%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo USD \$ 678, esto aumentaría la contribución de seguridad social del empleado en USD \$ 48, la contribución de seguridad social del empleador en \$ 48, el impuesto sobre la renta del gobierno local en USD \$ 43 y re-

duciría el crédito fiscal sobre la renta del gobierno central en solo \$ 90. El aumento de las ganancias netas es de \$ 448.

Esta madre soltera de EE.UU. con dos hijos enfrenta una brecha fiscal marginal de solo el 34%, por debajo del 52%, por un aumento del 1% en las ganancias brutas además del salario bruto anual de USD \$ 47.845. Esto se debe a que el EITC termina en este nivel de ingresos.

Cuando el trabajador estadounidense asciende en la escala de ingresos para ganar USD \$ 73.027, su empleador enfrentará un costo laboral total de USD \$ 78.920. Si el empleador aumenta la compensación en solo USD \$ 678 más, esto aumentaría la contribución de seguridad social del empleado en USD \$ 48, la contribución de seguridad social del empleador en USD \$ 48, el impuesto sobre la renta del gobierno central en USD \$ 138 y el impuesto sobre la renta del gobierno local en USD \$ 42. El aumento salarial neto es de USD \$ 401.

Ahora, este trabajador estadounidense enfrenta una brecha fiscal marginal del 41% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de USD \$ 73.027. Este aumento de la brecha fiscal marginal de 31,94 a 40,83 se debe a la eliminación total del CTC.

Cuando el trabajador estadounidense suba un escalón más en la escala de ingresos para ganar USD \$ 112.688, su empleador enfrentará un costo laboral total de USD \$ 121.616. Si el empleador aumenta la compensación en solo USD \$ 678 más, esto aumentaría la contribución de seguridad social del empleado en USD \$ 48, la contribución de seguridad social del empleador en USD \$ 48, el impuesto sobre la renta del gobierno central en USD \$ 176, el impuesto sobre la renta del gobierno local en USD \$ 42 y reduciría los beneficios en efectivo en USD \$ 353. El aumento salarial neto es de USD \$ 11.

Este trabajador estadounidense se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 98% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de USD \$ 112.688. Este aumento en la tasa impositiva marginal de alrededor del 43% al 98% se debe a la eliminación gradual de los beneficios en efectivo, el llamado Crédito de Recuperación de Reembolso.

En 2021 en los Estados Unidos, se promulgó la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP) en respuesta a la pandemia de COVID-19. La Ley ARP aprobó el *Recovery Rebate Credit* (RRC), un crédito fiscal para 2021 de USD \$ 1.400 por individuo elegible. En este caso, el padre soltero con dos hijos recibe hasta USD \$ 4.200 en beneficios en efectivo. Sin embargo, el RRC comienza a eliminarse gradualmente cuando el ingreso anual bruto de este padre soltero aumenta por encima de USD \$ 112.500 y se elimina por completo a USD \$ 120.000²¹².

²¹² OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

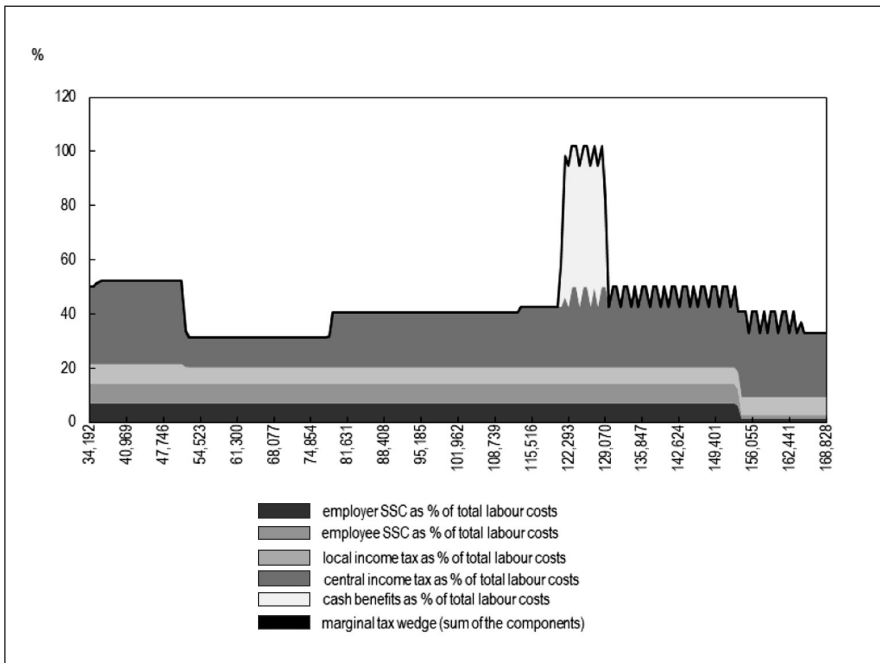
Cuando el trabajador estadounidense suba un escalón más en la escala de ingresos para ganar USD \$ 120.243, su empleador enfrentará un costo laboral total de USD \$ 129.748. Si el empleador aumenta la compensación en solo USD \$ 678 más, esto aumentaría la contribución de seguridad social del empleado en USD \$ 48, la contribución de seguridad social del empleador en USD \$ 48, el impuesto sobre la renta del gobierno central en USD \$ 151 y el impuesto sobre la renta del gobierno local en USD \$ 42. El aumento salarial neto es de USD \$ 388.

El trabajador estadounidense se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 43% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de USD \$ 120.243 dólares. Esta caída en la tasa impositiva marginal del 82% al 43% se debe a la eliminación total del RRC.

Cuando el trabajador estadounidense suba un escalón más en la escala de ingresos para ganar USD \$ 142.906, su empleador enfrentará un costo laboral total de USD \$ 154.139. Si el empleador aumenta la compensación en solo USD \$ 639 más, esto aumentaría la contribución de seguridad social del empleado en solo USD \$ 9, la contribución de seguridad social del empleador en USD \$ 9, el impuesto sobre la renta del gobierno central en USD \$ 201 y el impuesto sobre la renta del gobierno local en USD \$ 42. El aumento salarial neto es de USD \$ 377.

El trabajador estadounidense se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 41% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de USD \$ 142.906 dólares. Esta caída en la tasa impositiva marginal de alrededor del 50% al 41% se debe a que el impuesto sobre la nómina del seguro social alcanzó el tope, mientras que el impuesto sobre la nómina de Medicare del 2.9% permanece vigente.

Gráfico 5
Estados Unidos. Brecha fiscal marginal para un padre soltero con dos hijos como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales en dólares estadounidenses (US\$)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

F. Padre soltero japonés con dos hijos

Tabla 6
Un progenitor soltero japonés con dos hijos enfrenta tasas impositivas marginales de más del 250%

Padre soltero japonés con dos hijos		
Costo laboral promedio: JPY 5.937.440 (US \$ 59.899)		
Costo total de mano de obra	JPY 4.571.829	JPY 10.170.746
Ganancias netas antes del aumento	JPY 3.562.284	JPY 6.778.705

Padre soltero japonés con dos hijos		
Importe del aumento	JPY 59.374	JPY 54.665
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	JPY 213.227	JPY 140.751
% del aumento consumido por el MTR	359,12%	257,48%
Ganancias netas después del aumento	JPY 3.408.432	JPY 6.692.619

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Un trabajador japonés que gana 3.963.097 JPY le cuesta a su empleador 4.571.829 JPY. El costo del empleador incluye los impuestos que el empleador debe pagar sobre el salario del trabajador. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 22%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 59.374 JPY, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 7.437 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 7.906 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 1.722 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno local en 3.374 JPY y reduciría los beneficios en efectivo por 192.788 JPY. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 153.853 JPY.

Esta madre soltera japonesa con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 359% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 3.963.097 JPY. Esto se debe a que el subsidio de crianza, que es un beneficio disponible para los padres solteros, desaparece en el tope de ingresos.

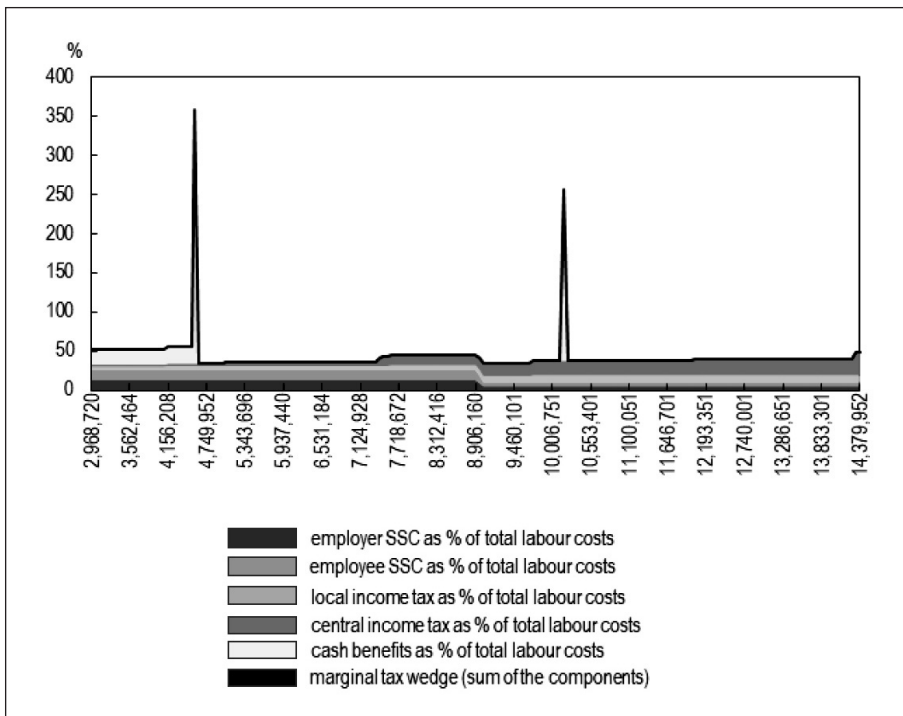
Cuando el trabajador japonés asciende en la escala de ingresos para ganar 8.904.101 JPY, el empleador se enfrentará a un costo laboral total de 10.170.746 JPY. Si el empleador aumenta la compensación en solo 54.665 JPY más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 2.728 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 3.196 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en JPY 9.953, el impuesto sobre la renta del gobierno local en 4.874 JPY y reduciría el efectivo. beneficios por 120.000 JPY. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 86.086 JPY.

Esta madre soltera japonesa con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 257% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 8.904.101 JPY. Esto se debe a que los beneficios por hijos

se redujeron a la mitad de 240.000 JPY a 120.000 JPY cuando se alcanza el tope de 6.980.000 JPY²¹³.

Tanto el subsidio para la crianza de los hijos como el beneficio por hijos generan alzas impositivas marginales de más del 250% a medida que alcanzan el tope de ingresos. Una desaparición gradual de estos beneficios eliminaría estas alzas de impuestos.

Gráfico 6
Japón. Brecha fiscal marginal para un padre soltero con dos hijos
como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales
en yenes japoneses (JPY)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

²¹³ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

G. Pareja japonesa de un solo ingreso con dos hijos

Tabla 7
Al ascender en la escala de ingresos, una pareja japonesa con dos hijos y un solo ingreso se enfrenta a cinco alzas de MTR de más del 100%

Pareja casada japonesa con un solo ingreso y dos hijos					
Costo laboral promedio: JPY 5.937.440 (US \$ 59.899)					
Costo total de mano de obra	JPY 3.087.469	JPY 10.170.746	JPY 12.302.681	JPY 12.849.331	JPY 13.395.981
Ganancias netas antes del aumento	JPY 2.496.730	JPY 6.889.301	JPY 8.091.945	JPY 8.381.282	JPY 8.663.965
Importe del aumento	JPY 59.374	JPY 54.665	JPY 54.665	JPY 54.665	JPY 54.665
Monto de reducción adicional de impuestos/beneficios debido al aumento	JPY 79.334	JPY 140.751	JPY 57.116	JPY 63.772	JPY 63.772
% del aumento consumido por el MTR	133,62%	257,48%	104,48%	116,66%	116,66%
Ganancias netas después del aumento	JPY 2.476.770	JPY 6.803.215	JPY 8.089.493	JPY 8.372.176	JPY 8.654.858

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Un trabajador japonés que gana 2.676.377 JPY le cuesta a su empleador 3.087.469 JPY. Si bien la brecha fiscal para este trabajador es del 19%, el trabajador enfrenta un aumento significativo en la tasa impositiva marginal incluso con un pequeño aumento salarial. Si el empleador aumenta la compensación en solo 59.374 JPY más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 7.437 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 7.906 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 1.460 JPY y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 62.532 JPY. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 19.960 JPY.

Esta pareja japonesa de un solo ingreso con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 134% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 2.676.377 JPY. Esto se debe a que, a este nivel de ingresos,

además del impuesto estándar fijo local de 5.000 JPY, se debe pagar un impuesto local sobre la renta del 10%²¹⁴.

Cuando el trabajador japonés sube en la escala de ingresos para ganar 8.904.101 JPY, su empleador enfrentará un costo laboral total de 10.170.746 JPY. Si el empleador aumenta la compensación en solo 54.665 JPY más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 2.728 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 3.196 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 9.953 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno local en 4.874 JPY y reduciría beneficios, en efectivo, por 120.000 JPY. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 86.086 JPY.

Esta pareja japonesa con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 257% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 8.904.101 JPY. Esto se debe a que las prestaciones por hijo se redujeron a la mitad de 240.000 JPY a 120.000 JPY cuando se alcanza el tope de 6.980.000 JPY²¹⁵.

Cuando este trabajador japonés suba un escalón en la escala de ingresos para ganar 10.911.384 JPY, su empleador enfrentará un costo laboral total de 12.302.681 JPY. Si el empleador aumenta la compensación en solo 54.665 JPY más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 2.728 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 3.196 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 35.318 JPY y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 15.874 JPY. El trabajador se enfrentará a una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 2.451 JPY.

Esta pareja japonesa con dos hijos se enfrenta ahora a una brecha fiscal marginal del 104% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 10.911.384 JPY.

Cuando este trabajador sube aún más en la escala de ingresos para ganar 11.426.072 JPY, el empleador enfrentará un costo laboral total de 12.849.331 JPY. Si el empleador aumenta la compensación en solo 54.665 JPY más, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado en 2.728 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 3.196 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 41.974 JPY y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 15.874 JPY. El trabajador enfrentará una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 9.107 JPY.

Esta pareja se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 117% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 11.426.072 JPY.

Cuando el trabajador gana 11.940.760 JPY, el empleador afrontará un costo laboral total de 13.395.981 JPY. Si el empleador aumenta la compensación en solo 54.665 JPY, esto aumentaría la contribución a la seguridad social del empleado

²¹⁴ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

²¹⁵ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

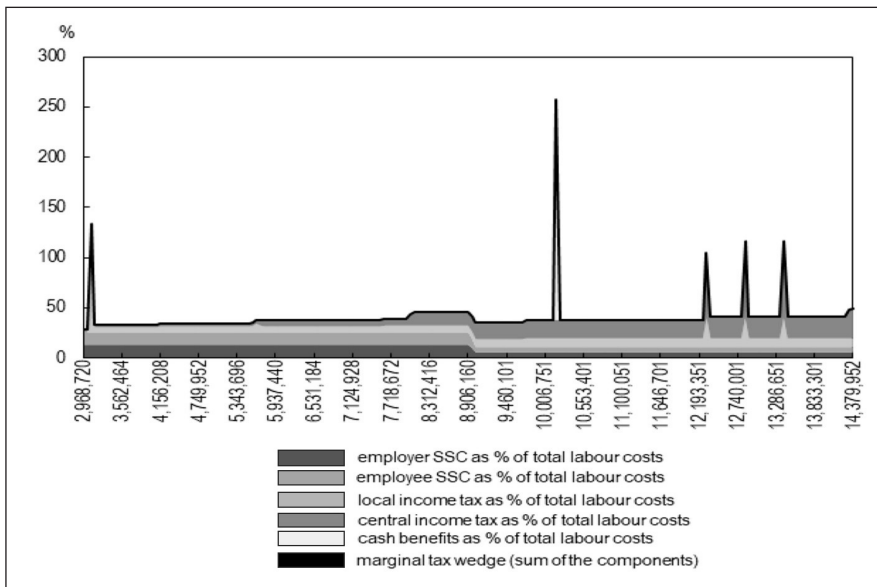
en 2.728 JPY, la contribución a la seguridad social del empleador en 3.196 JPY, el impuesto sobre la renta del gobierno central en 41.974 JPY y el impuesto sobre la renta del gobierno local en 15.874 JPY. El trabajador enfrentará una pérdida neta y verá reducidos sus ingresos en 9.107 JPY.

Esta pareja japonesa con dos hijos se enfrenta a una brecha fiscal marginal del 117% por un aumento del 1% en los ingresos brutos además del salario bruto anual de 11.940.760 JPY.

Estos tres últimos aumentos de la brecha fiscal marginal generada por la subida del IRPF se deben a la pérdida paulatina de la asignación del cónyuge en un tercio de su cuantía inicial hasta su total extinción²¹⁶. Por lo tanto, una reducción gradual de la asignación por cónyuge reduciría drásticamente estas tres cuotas marginales de la tasa impositiva.

Gráfico 7

Japón. Cuña fiscal marginal para una pareja casada con un solo ingreso y dos hijos como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales en yenes japoneses (JPY)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

²¹⁶ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

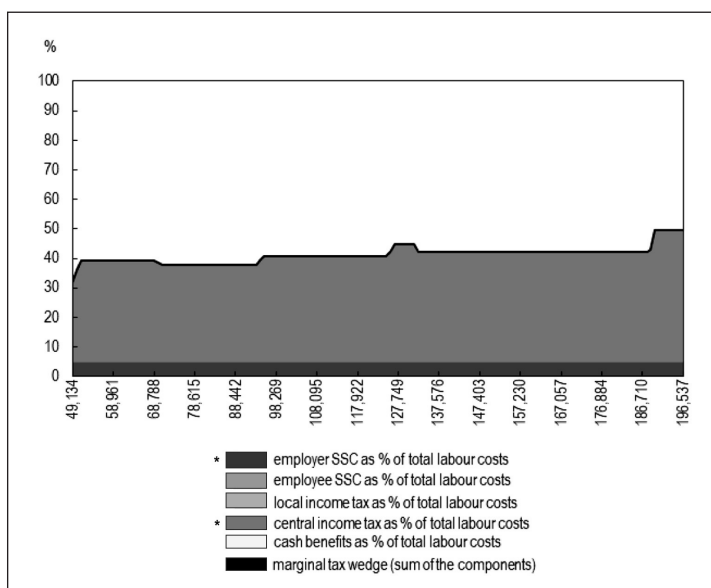
• **¿POR QUÉ LAS CUOTAS SUPERIORES MARGINALES DE LA TASA IMPOSITIVA SON INNECESARIAS?**

No todos los sistemas tributarios generan alzas de tasa impositiva marginal altos como los observados en la sección anterior. Un buen diseño de políticas puede evitar estas alzas.

En el caso de Australia, un trabajador soltero sin hijos tiene un perfil de brecha fiscal marginal generalmente plano, que comienza en el 32,1% y alcanza el 49,7% con costos laborales superiores a 189.658 AUD. El aumento de la tasa marginal de cuña fiscal se debe a un impuesto central progresivo sobre la renta, mientras que las contribuciones a la seguridad social tienen una tasa plana.

Gráfico 8

Australia. Brecha fiscal marginal para un solo trabajador como porcentaje del costo laboral por nivel de costos laborales en dólares australianos (AUD)



* Nota del editor: en la versión original de este gráfico, son visibles solo las medidas relacionadas con los criterios destacados.

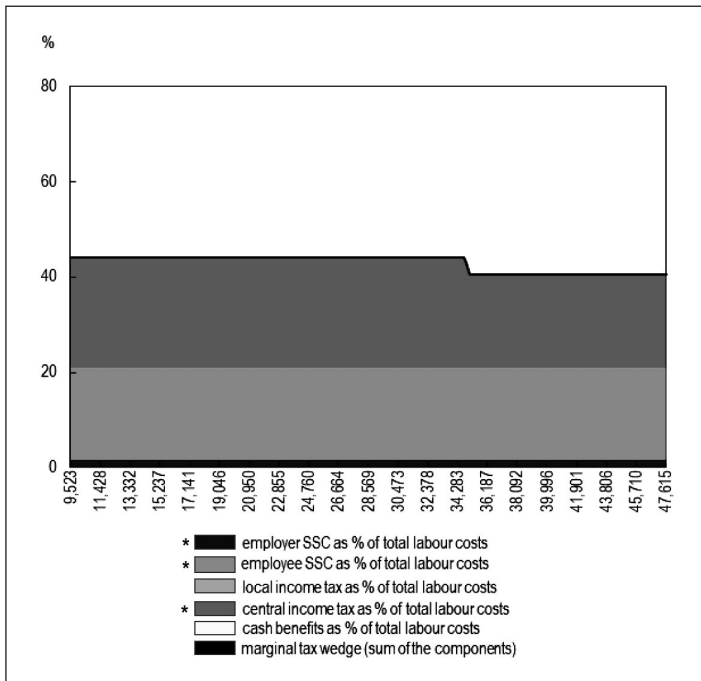
Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

Otros países como Lituania también tienen una tasa impositiva marginal relativamente plana en torno al 44,1%. Lituania es el único país de la Unión Europea que, a partir de 2019, desplazó la mayor parte de las contribuciones a la seguridad social de

los empleadores al lado de los empleados, lo que se tradujo en un aumento salarial bruto del 28,9%. Al cerrar la brecha entre el costo laboral total y el salario bruto, la tributación laboral se volvió más transparente y simple.

Por otro lado, Lituania tiene un impuesto sobre la renta personal progresivo de dos tramos. Se aplica una tasa del 20% a los ingresos iguales o inferiores al umbral de 60 veces el salario medio anual, 81.162 EUR, y se aplica una tasa del 32% a los ingresos superiores al umbral. Además, ofrece una desgravación fiscal general regresiva que desaparece por completo en 34.368 EUR²¹⁷.

Gráfico 9
Lituania. Brecha Fiscal Marginal para un Solo Asalariado como Porcentaje del Coste Laboral por Nivel del Coste Laboral en euros (EUR)



* Nota del editor: en la versión original de este gráfico, son visibles solo las medidas relacionadas con los criterios destacados.

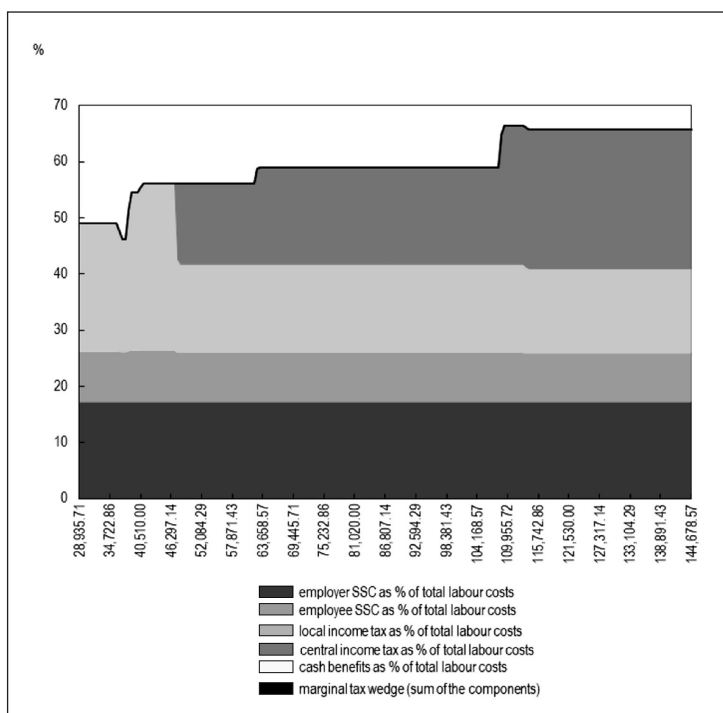
Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

²¹⁷ OCDE (2022), *Taxing Wage 2022*.

En el caso de Finlandia, una familia monoparental con dos hijos se enfrenta a un perfil de brecha fiscal marginal progresiva, que comienza en el 49% y alcanza el 65,7% con un coste laboral superior a 114.007 EUR. El aumento de la tasa marginal de brecha fiscal se debe a un impuesto central progresivo sobre la renta, mientras que las contribuciones a la seguridad social tienen una tasa plana. Además, el impuesto sobre la renta local y el impuesto sobre la renta central están ajustados y bien coordinados y no generan cuotas impositivas marginales como los descritos en la sección anterior en Italia o Japón. No obstante, las tasas impositivas marginales superiores al 50%, como las observadas en Finlandia, podrían desalentar el empleo y la oferta laboral. Incluso si las tasas marginales no se disparan de una manera que atrape a las personas en la pobreza, las tasas marginales altas aún impactan directamente a los trabajadores.

Gráfico 10

Finlandia. Brecha fiscal marginal para un padre soltero con dos hijos como porcentaje del costo laboral por nivel de costo laboral en euros (EUR)



Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

- **Cuotas marginales de la tasa impositiva en los países de la OCDE por tipo de familia**

Las cuotas marginales de la tasa impositiva como los observados en los estudios de caso ocurren en muchos países de la OCDE en diferentes niveles en la escala de ingresos.

De los cuatro tipos de familias disponibles en la base de datos de la OCDE, solo se seleccionaron dos. La brecha fiscal marginal de una pareja casada con un solo ingreso y dos hijos es similar a la cuña fiscal marginal de un padre soltero sin hijos. Además, la brecha fiscal marginal de una persona soltera sin hijos es similar a la brecha fiscal marginal de una pareja casada con un solo ingreso y sin hijos. Por esta razón, solo se presenta a continuación para todos los países de la OCDE el trabajador soltero sin hijos y el padre soltero con dos hijos.

- **Cuotas marginales de cuña fiscal observados en países de la OCDE para personas solteras sin hijos**

En 16 países de la OCDE, los trabajadores que ganan menos que el ingreso promedio en su país enfrentan tasas impositivas marginales superiores al 50%. En países como Austria, Bélgica, Francia, México, España y Turquía, los trabajadores de bajos ingresos enfrentan tasas impositivas marginales de alrededor o más del 70%. Tasas impositivas marginales altas como estas pueden hacer que ascender en la escala de ingresos sea muy difícil, especialmente para los trabajadores y las familias de bajos ingresos.

En México, se pueden observar tasas impositivas marginales superiores al 100% generando la llamada "trampa de la pobreza".

Tabla 8
Brecha fiscal marginal (MTW) en los países de la OCDE
para personas solteras sin hijos²¹⁸

País	Tiempo medio labo- rable medio	MTT más alto	% del Salario Medio al que se alcanza el máximo MTW	Coste laboral total al que se alcanza el MTW más alto	
				Moneda nacional	USD PPA
Australia	43,24%	49,67%	193%	189.658	126.779
Austria	52,29%	88,07%	58%	37.478	49.578

²¹⁸ Nota: Tanto el MTW superior como el promedio se calculan para salarios que se encuentran entre el 50% y el 250% del salario promedio del país.

País	Tiempo medio labo- rable medio	MTT más alto	% del Salario Medio al que se alcanza el máximo MTW	Coste laboral total al que se alcanza el MTW más alto	
				Moneda nacional	USD PPA
Bélgica	68,20%	82,73%	50%	31.712	42.325
Canadá	42,34%	59,33%	65%	53.233	42.692
Chile	14,39%	910,33%	89%	9.591.369	22.363
Costa Rica	34,97%	40,13%	185%	20.503.919	61.928
República Checa	44,69%	44,69%	50%	291.224	22.993
Dinamarca	49,77%	55,49%	130%	594.897	91.981
Estonia	43,60%	49,47%	79%	19.374	37.465
Finlandia	59,65%	66,50%	189%	109.377	132.580
Francia	59,83%	93,16%	117%	63.840	90.520
Alemania	51,04%	59,36%	109%	68.728	93.053
Grecia	50,52%	62,16%	248%	57.228	110.350
Hungría	43,16%	43,16%	50%	3.159.245	20.932
Islandia	44,94%	47,60%	122%	13.077.999	89.263
Irlanda	53,62%	56,78%	139%	78.161	104.401
Israel	46,33%	50,74%	138%	258.305	73.254
Italia	62,57%	116,15%	113%	50.601	77.798
Japón	38,56%	49,80%	250%	14.379.952	145.070
Corea	31,78%	61,20%	149%	77.321.991	91.011
Letonia	45,21%	48,23%	132%	24.916	51.800
Lituania	42,92%	44,10%	50%	9.523	20.781
Luxemburgo	53,09%	191,87%	246%	183.753	212.802
México	27,10%	197,53%	67%	103.822	10.662
Países Bajos	49,71%	55,50%	203%	119.825	158.467
Nueva Zelanda	31,15%	33,00%	106%	70.042	48.989
Noruega	49,21%	52,57%	155%	1.155.819	115.194

País	Tiempo medio labo- rable medio	MTT más alto	% del Salario Medio al que se alcanza el máximo MTW	Coste laboral total al que se alcanza el MTW más alto	
				Moneda nacional	USD PPA
Polonia	41,38%	48,30%	161%	120.071	67.406
Portugal	55,08%	60,44%	202%	51.499	92.661
República Eslovaca	47,40%	49,19%	164%	29.996	58.105
Eslovenia	51,83%	55,04%	163%	42.552	77.324
España	46,60%	69,72%	64%	22.307	36.993
Suecia	60,07%	66,60%	179%	1.135.974	130.601
Suiza	35,04%	46,51%	242%	242.816	216.985
Pavo	47,43%	69,54%	60%	60.567	25.815
Reino Unido	48,29%	66,61%	228%	112.886	166.120
Estados Unidos	39,98%	66,84%	120%	81.631	81.631

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

- **Cuotas marginales de la cuña fiscal observados en los países de la OCDE para padres solteros con dos hijos**

Al observar a un padre soltero con hijos, en 26 países de la OCDE, los trabajadores que ganan menos que el ingreso promedio en su país enfrentan tasas impositivas marginales superiores al 50%. Y en 17 países, un padre soltero de bajos ingresos con dos hijos enfrenta una tasa impositiva marginal de más del 70%. Además, se observan tasas impositivas marginales de más del 100% en 20 países en varios niveles de ingresos.

Tabla 9
Cuña fiscal marginal (MTW) en países de la OCDE
para padres solteros con dos hijos²¹⁹

País	Tiempo medio labo- rable medio	MTT más alto	% del Salario Medio al que se Alcanza el Máximo MTW	Coste laboral total al que se alcanza el MTW más alto	
				Moneda nacional	USD PPA
Australia	55,83%	652,31%	62%	60.927	40.727
Austria	51,06%	82,47%	58%	37.478	49.578
Bélgica	69,21%	258,42%	70%	46.461	62.010
Canadá	52,03%	90,21%	65%	53.233	42.692
Chile	9,56%	134,94%	56%	6.035.019	14.071
Costa Rica	34,81%	40,13%	185%	20.503.919	61.928
República Checa	46,41%	568,00%	195%	1.135.773	89.671
Dinamarca	50,32%	57,49%	179%	819.127	126.651
Estonia	43,60%	49,47%	79%	19.374	37.465
Finlandia	59,65%	66,50%	189%	109.377	132.580
Francia	56,71%	197,30%	235%	135.556	192.209
Alemania	48,75%	58,04%	109%	68.728	93.053
Grecia	53,88%	347,76%	201%	46.382	89.437
Hungría	43,16%	43,16%	50%	3.159.245	20.932
Islandia	49,64%	104,56%	165%	17.687.457	120.725
Irlanda	59,68%	311,35%	59%	33.176	44.314
Israel	46,19%	50,86%	65%	120.038	34.042
Italia	67,02%	121,82%	113%	50.601	77.798
Japón	43,97%	359,12%	77%	4.571.829	46.122
Corea	30,39%	52,79%	149%	77.321.991	91.011

²¹⁹ Nota: Tanto el MTW superior como el promedio se calculan para salarios que se encuentran entre el 50% y el 250% del salario promedio del país.

País	Tiempo medio labo- rable medio	MTT más alto	% del Salario Medio al que se Alcanza el Máximo MTW	Coste laboral total al que se alcanza el MTW más alto	
				Moneda nacional	USD PPA
Letonia	43,96%	48,23%	132%	24.916	51.800
Lituania	45,50%	563,27%	74%	14.094	30.756
Luxemburgo	42,06%	125,11%	246%	183.753	212.802
México	27,10%	197,53%	67%	103.822	10.662
Países Bajos	53,84%	57,62%	132%	80.534	106.506
Nueva Zelanda	43,65%	100,00%	50%	33.039	23.108
Noruega	49,21%	52,57%	155%	1.155.819	115.194
Polonia	42,02%	185,35%	207%	154.377	86.664
Portugal	56,45%	412,21%	134%	34.163	61.468
República Eslovaca	47,40%	49,19%	164%	29.996	58.105
Eslovenia	53,75%	337,58%	68%	17.752	32.258
España	44,83%	104,89%	54%	18.822	31.213
Suecia	60,07%	66,60%	179%	1.135.974	130.601
Suiza	30,18%	42,38%	235%	235.818	210.731
Pavo	47,43%	69,54%	60%	60.567	25.815
Reino Unido	52,91%	77,89%	50%	23.803	35.028
Estados Unidos	44,65%	102,08%	181%	122.971	122.971

Fuente: OCDE, "Impuestos sobre los salarios: descomposición de la cuña fiscal", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TXWDECOMP>; OCDE, "Impuestos sobre los salarios: cuadros comparativos", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>; y cálculos de la Fundación Tributaria.

• CONCLUSIÓN

Los estudios de caso analizados muestran que estructuras impositivas complejas y programas de beneficios conducen a una amplia gama de tasas impositivas marginales, generando en algunos casos tasas impositivas marginales de más del 50%. En ciertos niveles de ingresos, tipos seleccionados de familias y trabajadores

enfrentan la llamada “trampa de ingresos” donde las tasas impositivas marginales son superiores al 100%.

En 2021, un trabajador canadiense podría enfrentar tasas impositivas marginales que reclaman el 59% de los ingresos adicionales debido a la prima de atención médica que las provincias de Quebec, Ontario y Columbia Británica imponen a las personas. La primera alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 65% del salario promedio y aproximadamente en el 73% del salario medio²²⁰. Esto podría mantener a algunos trabajadores en estas provincias justo por debajo del umbral de ingresos que desencadena las alzas de las tasas impositivas. La eliminación de estas barreras mediante la implementación de una tarifa única y más baja permitirá que los trabajadores tengan acceso a salarios más altos sin enfrentar esta barrera.

Al igual que el trabajador canadiense, en un determinado nivel de ingresos, un trabajador francés pierde el 93% de los ingresos adicionales en las contribuciones al componente de equilibrio general de la contribución a la seguridad social y la asignación familiar. La primera alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 102% del salario promedio y aproximadamente en el 117% del salario medio. La existencia de diferentes umbrales de seguridad social calculados en términos de salario mínimo o de cotizaciones máximas a la seguridad social genera un sistema complejo con tasas impositivas marginales que podrían mantener a los trabajadores en Francia justo por debajo del umbral o incluso empujarlos a cometer fraude a la seguridad social.

En 2021, un trabajador italiano podría enfrentar tasas impositivas marginales que reclaman el 116% de las ganancias adicionales debido al impuesto local sobre la renta. El alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 113% del salario promedio y aproximadamente en el 128% del salario medio. Al alinear las tasas y los umbrales del impuesto sobre la renta regional y local con el impuesto sobre la renta central, se eliminaría esta trampa del ingreso medio, lo que alentaría a los trabajadores a buscar ingresos más altos.

Al ascender en la escala de ingresos, un trabajador australiano con hijos puede enfrentar un aumento de la tasa impositiva de más del 100% en cuatro puntos diferentes debido al *Family Tax Benefit* y al *Parenting Payment Single*. La primera alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 62% del salario promedio y aproximadamente en el 73% del salario medio²²¹. La pérdida de beneficios que enfrentan los padres solteros australianos especialmente pobres cuando tienen que trabajar

²²⁰ Todos los porcentajes del salario medio se calcularon sobre la base de la relación entre la renta disponible mediana y la media y suponiendo que la misma relación se cumple para la mediana y el salario medio. Ver OCDE, “Base de datos de distribución de ingresos (IDD)”, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.

²²¹ De acuerdo con la definición de la OCDE, el umbral de pobreza se establece en el 50 por ciento del ingreso medio en cada país.

más horas puede encerrarlos en la pobreza, lo que demuestra que el sistema de impuestos y beneficios es ineficiente para promover la movilidad ascendente de los padres solteros.

Un padre soltero con dos hijos en los EE.UU. enfrenta cambios importantes en las tasas impositivas marginales debido al Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC), el Crédito de Reembolso de Recuperación y Medicare. En ciertos niveles de ingreso, la tasa impositiva marginal para esta madre soltera disminuye a medida que aumenta el ingreso, incluso en una pequeña cantidad. La primera caída en las tasas impositivas marginales ocurre al 76% del salario promedio y aproximadamente al 95% del salario medio. Si bien el EITC puede incentivar la participación laboral de ciertos grupos, es una política imperfecta ya que, en su región plana y desfasada, motiva la reducción de horas trabajadas²²². Por lo tanto, al reformar el EITC, los formuladores de políticas deben tener en cuenta tanto sus beneficios como sus inconvenientes²²³.

Un padre soltero japonés con dos hijos enfrenta tasas impositivas marginales de más del 350% debido a la asignación para la crianza de los hijos y prestaciones por hijos a cargo. La primera alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 77% del salario promedio y aproximadamente en el 88% del salario medio. Además, una pareja japonesa de un solo ingreso con dos hijos enfrenta tasas impositivas marginales de más del 250% debido a un impuesto estándar fijo local y la asignación del cónyuge. Para esta pareja, la primera alza de la tasa impositiva marginal ocurre en el 52% del salario promedio y aproximadamente en el 60% del salario medio. Sin embargo, una desaparición gradual de estos beneficios y asignaciones eliminaría estas alzas de impuestos.

Si bien muchas de las políticas subyacentes que generan estos aumentos marginales de las tasas impositivas se diseñaron y resultaron exitosas para mantener a los hogares de trabajadores de bajos ingresos fuera de la pobreza y alentar la participación de la fuerza laboral, muchas de ellas vienen con compensaciones que los formuladores de políticas deben tener en cuenta al planificar reformar el sistema tributario. Los países tienen políticas que impactan a los trabajadores en diferentes niveles de ingresos. En Canadá, Australia y los Estados Unidos, las alzas afectan directamente a los trabajadores que ganan menos del salario promedio. Incluso los trabajadores cercanos al nivel de pobreza se ven afectados por los aumentos marginales de las tasas impositivas en Japón. En Francia e Italia, los trabajadores con mayores ingresos se ven principalmente afectados. Reformar algunas de estas

²²² Nada EISSA y Hilary HOYNES, "Respuestas conductuales a los impuestos: lecciones del EITC y la oferta laboral", Documento de trabajo NBER 11729, 2005.

²²³ Robert BELLAFFIORE, "El Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC): Introducción", Tax Foundation, 21 de mayo de 2019.

políticas para generar una variación más suave de las tasas impositivas marginales en diferentes niveles de ingresos probablemente aumentaría la oferta laboral y alentaría la movilidad ascendente de los trabajadores²²⁴.

²²⁴ Orsetta CAUSA *et al.* (2022), “Subirse a la escalera laboral: Los impulsores de las políticas de las transiciones de contratación”, Publicación de la OCDE, Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE N° 1710, 2022, <https://doi.org/10.1787/0304c673-en>.

CAPÍTULO X

“EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS: ROL DE LA INTEGRACIÓN”

FRANCISCO SZEDERKENYI Y RODRIGO VERGARA²²⁵

• INTRODUCCIÓN

En 1984 se hizo una profunda reforma al impuesto a la renta en Chile. Uno de sus aspectos fundamentales fue la integración del impuesto a la renta corporativo y el de las personas.

De esta forma los impuestos pagados por las empresas pasaron a ser un crédito tributario del impuesto personal a los dividendos que recibían los dueños de ésta. Las personas, por su parte, pagaban sólo una vez que retiraban las utilidades. La idea detrás de esta política era, por una parte, evitar la doble tributación, es decir, que los ingresos que ya habían pagado a nivel de la empresa no pagaran de nuevo a nivel de la persona. En particular se evitaba la doble tributación de las rentas del capital. Por otra parte, las tasas marginales más altas del impuesto a las personas eran mayores que la tasa corporativa, lo que se traducía en un incentivo a la reinversión, ya que estos ingresos no pagaban la diferencia de impuestos si no hasta que se retiraban²²⁶.

Esta reforma formó parte de la base medular del sistema tributario chileno por un largo período de tiempo (Larraín y Vergara, 2001). En las décadas posteriores se realizaron modificaciones tributarias menores, sin alteraciones fundamentales a la estructura originada en 1984. Estas modificaciones estuvieron muchas veces orientadas a cambiar la tasa de impuesto corporativa. Incluso a fines de los 80, por un

²²⁵ Francisco SZEDERKENYI. Ingeniero Civil Industrial. Universidad Técnico Federico Santa María. Magíster Economía Aplica, Universidad de Chile. Investigador Centro Estudios Públicos hasta el año 2018. Rodrigo Vergara es Economista PUC, Máster y Doctor en economía de la Universidad Harvard. Ex presidente del Banco Central. Investigador senior del CEP e investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

²²⁶ Es importante destacar que este efecto también se logra con un sistema desintegrado en que se paga una tasa adicional a nivel de la persona.

breve período, ésta se llevó a cero con lo que sólo pagaban las utilidades retiradas a nivel de las personas.

En años posteriores se aumentó la tasa de impuesto corporativo en diversas reformas tributarias en el tiempo, pero siempre manteniendo la integración y el que la tasa marginal del impuesto a las personas fuera mayor. Uno de los principales argumentos en favor de hacer más parecidas las tasas de ambos impuestos, subiendo la corporativa, era reducir el incentivo a eludir impuestos no retirando utilidades²²⁷.

La reforma tributaria aprobada en 2014 significó un cambio al espíritu del sistema que había regido en las tres décadas previas. Se instauraron dos sistemas tributarios principales, el de renta atribuida y el sistema semi-integrado.

Para el primero se aplica una imputación total del ingreso y del crédito del impuesto de primera categoría a los socios. En otras palabras, es un sistema integrado, pero con base devengada, lo que lo diferencia del sistema anterior, que era con base retiro o caja. Por lo mismo no contiene el incentivo tributario a la reinversión de utilidades (ahorro en la empresa). Así, no hay un cargo adicional por el retiro de dividendos, ya que estos se imputan en el momento que se producen.

En el sistema semi-integrado la imputación es parcial y el crédito tributario sobre el impuesto personal es de 65%. Por tanto, desde enero de 2017²²⁸, para los dueños de las sociedades anónimas, y otras empresas acogidas al sistema semi integrado, el 35% del impuesto pagado por sus empresas no es imputable como un crédito al pagar sus impuestos personales.

Para entender el significado de integración tributaria es más fácil utilizar ejemplos. Supongamos una tasa de impuesto al ingreso de las empresas de 25% y una tasa de 35% sobre los dividendos. Supongamos además que la utilidad tributable es \$ 100. Bajo un sistema desintegrado, la empresa paga \$ 25 de impuestos y posteriormente su socio paga \$ 26,25 (el 35% de 75). Sumando, el impuesto agregado pagado sería \$ 51,25 sobre un total de \$ 100 ingresos generados. Esto asume que se reparten en dividendos la totalidad de las utilidades después de impuestos corporativos. Si no fuera así, la persona pagaría el 35% sólo por la parte repartida.

En este sistema el ingreso del capital (dividendos) paga dos veces, a nivel de la empresa y a nivel personal. Si la tasa del impuesto a los dividendos es equivalente a la tasa a las rentas personales, entonces la renta del capital paga más que la renta

²²⁷ En rigor el espíritu del sistema era precisamente que si no se retiraban no pagaban el impuesto extra a las personas. Sin embargo, se argumentaba que una diferencia muy elevada en ambas tasas de impuestos llevaba a muchos agentes a dejar contablemente utilidades en las empresas y utilizar mecanismos para en la práctica utilizarlas o postergarlas indefinidamente. Como se desprende de la nota previa, es evidente que el argumento se aplica asimismo a un sistema desintegrado, por cuanto también se paga una tributación adicional a los dividendos.

²²⁸ Año en que la reforma entró en vigencia.

del trabajo y no se cumple el principio de equidad horizontal. Como se verá más adelante, la mayor parte de los países que tiene sistemas desintegrados tiene tasas de impuestos a los dividendos menores a las del impuesto a la renta personal, lo que reduce la carga que se impone sobre los dividendos y se mitiga el problema de la doble tributación.

Por otra parte, cuando el sistema tributario es integrado, la base es \$ 100 tanto para los impuestos corporativos como para los personales. La empresa paga \$ 25 y la persona \$ 10. En otras palabras, los \$ 25 que pagó la empresa son crédito para los \$ 35 que tiene que pagar la persona. Dado que el sujeto final que paga los impuestos es la persona, algunos sostienen que el impuesto a las empresas es cero. Sin embargo, ello no es así en cuanto las utilidades reinvertidas siguen pagando la tasa de impuesto corporativo²²⁹. Con el sistema integrado se evita la doble tributación en cuanto lo que se paga a nivel de la empresa no paga nuevamente a nivel de la persona.

En el sistema de renta atribuida la empresa paga \$ 25 e inmediatamente se le atribuyen \$ 10 al accionista. En ese sentido es un sistema integrado pero, a diferencia del ejemplo anterior, el accionista paga sobre la renta devengada (no sobre la percibida). Hay entonces equidad horizontal, pero se pierde el incentivo a retener utilidades en la firma.

Por último, cuando el sistema tributario es parcialmente integrado, sólo una fracción de los impuestos pagados por la empresa se imputa como crédito para el impuesto que paga el individuo. Luego, siguiendo con el ejemplo utilizado, si el crédito fuese de 65%, solo \$ 16,25 de los \$ 25 pagados por la empresa son un crédito para el impuesto de \$ 35 que debe pagar la persona que recibe el dividendo. Luego, el impuesto total por pagar será \$ 43,75.

En Chile, en términos gruesos²³⁰, además de los dos sistemas antes mencionados existen otros dos sistemas para el impuesto a la renta de las empresas que se aplica a las de menor tamaño. Uno es el de renta presunta. A este régimen pueden acogerse las micro y pequeñas empresas de las industrias agrícola, transporte y minería. Estas deben pagar al fisco un porcentaje sobre una base imponible que depende de la industria a la que pertenece la empresa. En el caso de la industria agrícola, por ejemplo, la base imponible es el 10% del avalúo fiscal del predio. Bajo el sistema de renta presunta los impuestos a las utilidades de las empresas están integrados con los impuestos a los dividendos repartidos.

La otra es la tributación simplificada, a la que también pueden acogerse las micro y pequeñas empresas (con ventas inferiores a 50.000 UF). Estas deben pagar

²²⁹ Es importante dejar claro que aquí no se está hablando de incidencia tributaria, es decir quién termina pagando el impuesto luego de considerar todos los efectos de equilibrio general, si no sobre quién se impone el impuesto según el Código Tributario.

²³⁰ En rigor existen también otros regímenes especiales.

al fisco el 25% de sus ingresos sobre una base imponible que se determina a partir de la diferencia entre los ingresos percibidos y los egresos pagados en el periodo. También está integrado con el de la renta personal y es en base devengada, por lo que el impuesto corporativo cumple el rol de retención en la fuente (Servicio de Impuestos Internos, 2016).

A partir de 2017 las empresas que no podían acogerse a renta presunta, tributación simplificada u otro régimen especial, debieron acogerse al sistema de renta atribuida o al semi-integrado. En términos generales las empresas de mayor tamaño y estructura de propiedad más compleja adoptaron el sistema semi-integrado en parte porque la autoridad lo determinó así (caso de las Sociedades Anónimas, otras que tengan como accionistas a personas jurídicas y Sociedades por Acciones en algunos casos) y en parte porque les favorecía si la reinversión de utilidades en la empresa era un tema relevante²³¹; mientras que las de menor tamaño se acogieron al sistema atribuido debido a que distribuyen a sus dueños la mayor cantidad posible de utilidades generadas y a que muchas veces sus tasas de impuestos marginales son inferiores a la tasa de impuesto corporativo.

Así entonces, el principal cambio tributario de la reforma de 2014 es que para las empresas que elegían el sistema atribuido ya no había una diferencia entre utilidades retiradas y reinvertidas para fines tributarios, con lo que se eliminaba el incentivo a mantener las utilidades en la empresa con un eventual efecto negativo en el ahorro y la inversión. Para las que eligieron el sistema semi-integrado, la integración no es total, por lo que se vuelve al problema de la doble tributación y de la mayor tributación de las rentas del capital.

Antes de seguir es importante dejar en claro que el incentivo a no retirar o ahorrar las utilidades no depende necesariamente de la integración del sistema. El sistema de renta atribuida es integrado y no tiene incentivos a la reinversión²³². El sistema que rigió hasta hace poco en Chile era integrado y sí tenía incentivo a la reinversión. Uno desintegrado donde se pague un impuesto adicional a los dividendos produce el mismo incentivo a la reinversión. Por lo tanto, la verdadera diferencia es la equidad horizontal o la doble tributación de las rentas del capital. Además, al ser doblemente gravado el capital se desincentiva la inversión. Es por esto que, como veremos más adelante, muchos países que tienen sistemas integrados o parcialmente integrados imponen tasas más bajas a los dividendos.

²³¹ Por cierto, en la medida que las tasas marginales del impuesto personal de los dueños fueran relativamente elevadas.

²³² Usamos para estos efectos indistintamente el concepto de ahorro (no retiro de utilidades) con el de re-inversión, aunque desde un punto de vista estricto corresponde el concepto de ahorro.

Este artículo sigue de la siguiente forma. En la próxima sección desarrollamos una revisión de la literatura internacional explicando cuales son las ventajas y desventajas teóricas y empíricas de un sistema tributario integrado. Posteriormente, en la sección 3, se explicitan las características de los sistemas tributarios existentes en los países de la OCDE, según ese mismo organismo. En la sección 4 ejemplificamos estos sistemas a través de una descripción de cómo operan, en términos gruesos, en distintos países. En la sección siguiente analizamos las similitudes y diferencias existentes entre un sistema integrado y un sistema desintegrado con tasa reducida a los dividendos. Finalmente, en la última sección se entregan las conclusiones.

• REVISIÓN DE LA LITERATURA

En materia tributaria se utiliza el concepto de equidad horizontal cuando los individuos con igual ingreso pagan el mismo monto de impuestos independientemente de la procedencia de los ingresos (Mirrlees, 1971; Cordes, 1999). En este sentido, los regímenes especiales (o paralelos) para las empresas chilenas romperían la equidad horizontal puesto que las rentas del capital tendrían tratamientos distintos de acuerdo al tipo de sociedad conformada por la empresa aun cuando los ingresos sean los mismos desde el punto de vista de las personas o dueños de esas empresas (Zee, 1998; Auerbach y Hasset, 1999).

Los tratamientos preferenciales de distintas formas de capital contribuyen a aumentar la elusión y generan distorsiones sobre las decisiones de inversión y sobre la forma de organizarse, que terminan afectando las distintas actividades económicas (Slemrod y Yitzhaki, 2002; Boadway y Keen, 2003; Burman, 2010), además de aumentar en la desigualdad (Diamond y Saez, 2011) y en la evasión tributaria. Por el contrario, tratar tributariamente todas las fuentes de ingreso del mismo modo genera ganancias de eficiencia en cuanto a la fiscalización y recaudación, y contribuye con la equidad horizontal (Althsuler, Harris y Toder, 2010). Por tanto, si el objetivo fuera mantener la equidad horizontal, los distintos tipos de ingreso deberían estar sujetos a la misma tasa final de impuestos (Diamond y Saez, 2011).

Por otra parte, es evidente que los impuestos que tienen retención en la fuente tienen la ventaja de que contribuyen a reducir fuertemente la evasión (Andreoni, Erard y Feinstein, 1998; Bloomquist, 2003; Slemrod, 2007; Kleven *et al.*, 2011). Por eso es que, en el caso de la integración de los impuestos de la renta corporativa y personal, es deseable que la empresa haga al menos parte de la retención. De hecho, eso se logra cuando el impuesto a las empresas es un crédito del que pagan las personas (Gordon, 2011). Si todo el impuesto lo pagara directamente la persona con toda seguridad aumentaría la evasión.

La integración del sistema tributario resguarda la equidad horizontal de éste. Tanto el impuesto a la renta del capital como a la del trabajo pagan igual impuesto si la renta es la misma. Si la renta corporativa se imputa pagan lo mismo cuando las rentas se devengan, si no es así el pago se iguala cuando la renta se reparte y, luego, queda disponible para consumo²³³. En un sistema desintegrado en donde la tasa de impuesto a los dividendos es la misma que a las rentas personales, las rentas del capital tributarán más que las rentas del trabajo (porque pagan el impuesto corporativo y luego el personal sin la existencia de crédito). Ello, además de afectar la equidad horizontal, tiene un efecto negativo sobre la inversión. En otros sistemas las rentas del capital distribuidas (por ejemplo, dividendos e intereses) pagan un impuesto reducido. Si ese fuera el caso el sistema desintegrado podría replicar al sistema integrado en ciertos aspectos, aunque habría inequidad horizontal entre las distintas rentas del capital (los dividendos pagarían el impuesto corporativo más el impuesto a los dividendos y los intereses sólo este último impuesto).

Luego, para que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria es clave que el sistema esté completamente integrado y que la tasa del contribuyente final sea la misma independiente de dichas fuentes de ingreso. De esa forma puede lograrse equidad horizontal en los impuestos cobrados por los distintos ingresos.

Por otra parte, la retención en la fuente (en las empresas) es conveniente para la administración del sistema en cuanto reduce los costos de administración y contribuye a disminuir la evasión. En esto último, no obstante, no hay diferencias mayores entre ambos sistemas, ya que en ambos el impuesto corporativo lo paga la empresa (aunque en uno es crédito y en otro no).

Un sistema como el que existía en Chile (y como lo veremos más adelante existe en otros países de la OCDE), donde el impuesto corporativo es crédito para los impuestos a los dividendos y estos últimos se pagan sólo una vez retiradas las utilidades de las empresas (es decir sólo a los dividendos y no a las utilidades reinvertidas), ha sido criticado por al menos dos motivos: (1) las rentas al capital terminan pagando menos que otras rentas en cuanto lo no retirado sólo paga el impuesto corporativo, por lo que se rompe el principio de equidad horizontal; (2) incentiva la evasión o elusión tributaria en cuanto es conveniente desde un

²³³ Debe destacarse, no obstante, que el dar flexibilidad en el retiro del dividendo permite una planificación tributaria, en el sentido de hacer los retiros cuando la tasa marginal personal es más baja. Otros autores sostienen que el mero hecho de postergar es un beneficio, en cuanto aumenta la probabilidad de un pago menor. En ambos casos, evidentemente, se rompe la equidad horizontal. Ello también sucedería si las utilidades se pueden repartir de formas que tienen menores tasas de impuestos (por ejemplo, podría ser así en el caso de las ganancias de capital).

punto de vista tributario dejar las utilidades dentro de la empresa y buscar la forma de utilizarlas sin formalmente retirarlas.

Aunque algunas de estas aprensiones pueden ser válidas, estimamos que la solución no es desintegrar el sistema y tampoco usar renta atribuida. En principio las rentas no retiradas pagarán impuestos en algún momento (cuando se retiren), por lo que no se rompería el principio de equidad horizontal²³⁴. Si, por otra parte, hay abusos en su utilización a nivel personal, lo que cabe es fiscalizar que ello no suceda y aplicar las sanciones que corresponda. Por lo demás, esta es una crítica que se aplica de igual forma al sistema desintegrado, en cuanto también es conveniente dejar las rentas dentro de la empresa para no pagar el impuesto a los dividendos. Con todo, se reconoce que diferencias muy altas entre la tasa a nivel corporativo y personal, como las que existieron en Chile en el pasado, pueden generar costos (evasión y costos de eficiencia) mayores que sus beneficios (mayor ahorro). No obstante, como se mencionó los mismos costos se generan con un sistema desintegrado en que las tasas a los dividendos son elevadas²³⁵.

También se ha criticado que hay un incentivo al ahorro de los accionistas de las empresas, pero no al resto de las personas. Ello es correcto, no obstante el incentivo al ahorro e inversión de las empresas puede compensarse con incentivos a nivel de las personas. De hecho, en el caso de Chile ello existe, por ejemplo con el Ahorro Previsional Voluntario (APV). Además, el valor del ahorro es particularmente alto en países que históricamente han tenido escasez crónica de éste.

Otra crítica que se hace es que el sistema es más propenso a ser utilizado para pasar gastos personales por gastos de las empresas. Esto claramente constituye una evasión, pero nada tiene que ver con la integración o no del sistema tributario. Tanto en un sistema integrado (en base devengada o de caja) como en uno que no lo es, el incentivo es el mismo: se evade impuesto a nivel de la empresa y por lo tanto también a nivel personal. La forma de evitar esto es con normas claras y con mayor fiscalización. De hecho ambos elementos han llevado a una disminución de la evasión por este factor en Chile en los últimos años (Servicio de Impuestos Internos, 2012).

En otro orden, se le critica que las rentas en las sociedades de inversión se pueden particionar entre los distintos miembros de la familia e incluso con terceros, lo que reduce la carga tributaria promedio y se rompe la equidad horizontal debido a que los trabajadores dependientes no lo pueden hacer. Nuevamente esta es una crítica

²³⁴ Por cierto, aquí aplica la nota anterior.

²³⁵ En la discusión en Chile se ha planteado desintegrar y que los dividendos sean parte de los ingresos personales. Si es así pagarían la tasa marginal de cada persona y el incentivo a evadir, entre otras variables, estaría dado por dicha tasa.

válida, pero nada tiene que ver con la integración del sistema. De hecho, lo mismo sucede en un sistema desintegrado²³⁶.

Otro punto importante de destacar es que la integración del sistema tributario no es necesariamente lo mismo que el conocido Fondo de Utilidades Tributarias (FUT). Al igual que la integración del sistema tributario el FUT se introdujo en la reforma tributaria de 1984, sin embargo ambos conceptos tienen significados distintos.

El FUT es sólo un registro contable con las utilidades que han pagado el impuesto corporativo y, luego, son crédito para el impuesto personal. Era un registro complejo en cuanto los retiros seguían la lógica FIFO (las primeras utilidades eran las primeras que se repartían) y, dado que la tasa corporativa cambiaba en el tiempo, el crédito también cambiaba. Esto es distinto de la integración del sistema tributario que, como se ha mencionado, tiene por objeto contribuir con la equidad horizontal al momento de pagar impuestos. Así por ejemplo, el esquema de renta atribuida incorporado en la reforma de 2014 es un sistema integrado, pero sin FUT. En otras palabras, el FUT se utiliza cuando hay un desfase entre la generación de la utilidad y su retiro. En el sistema semi integrado se debe mantener un registro de las utilidades devengadas y repartidas. En ese sentido, luego de la reforma de 2014 en Chile se mantiene el FUT, aunque con nombre distinto y simplificado²³⁷.

• SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LA OCDE

La OCDE define seis tipos de sistemas tributarios²³⁸:

- **Sistema clásico:** Los ingresos por dividendos se gravan a nivel del accionista de la misma manera que otros tipos de ingresos de capital (por ejemplo, los ingresos por intereses). Es un sistema en el que el impuesto a la renta por los dividendos que reciben los dueños de las empresas está completamente desvinculado de los impuestos que pagan las empresas por las utilidades que generan. Por tanto, los impuestos pagados por las utilidades generadas por la empresa no son un crédito tributario para el dueño de ésta. Esto es lo

²³⁶ Propuestas para reducir esta inequidad van en la línea de gravar los ingresos familiares en vez de los personales o de limitar la división de las rentas, pero no en relación a desintegrar el sistema tributario.

²³⁷ Similar, por ejemplo, al que existe en Australia en que todas las utilidades van a un mismo fondo y todas tienen el mismo crédito.

²³⁸ Nótese que los nombres no siguen necesariamente la misma lógica de la discusión en Chile que se mencionó previamente. Por ello es importante que se entienda la lógica de cada uno de forma de poder asimilarlos a la discusión en nuestro país y no cometer errores.

que en el ejemplo de la introducción definimos como sistema desintegrado. El impuesto a los ingresos por capital no tiene que ser necesariamente el mismo que el impuesto al ingreso por trabajo.

- **Sistema clásico modificado:** Los ingresos por dividendos son gravados a tasas preferenciales (por ejemplo, en comparación con los ingresos por intereses) a nivel del accionista. Este sistema es similar al Sistema Clásico con la diferencia de que los impuestos pagados por los dividendos que reciben los dueños están sujetos a una tasa preferencial.
- **Sistema de imputación total:** Hay un crédito fiscal por dividendos a nivel de accionistas para el impuesto subyacente de ganancias corporativas. Es un sistema en el que el impuesto a la renta por los dividendos que reciben los dueños de la empresa está completamente vinculado con los impuestos que paga la empresa por las utilidades que genera. Por tanto, los impuestos pagados por las utilidades generadas por la empresa son un crédito tributario para el dueño de ésta. En la introducción también se entrega un ejemplo y es el que denominamos sistema integrado.
- **Sistema de imputación parcial:** Hay crédito fiscal por dividendos a nivel del accionista por parte del impuesto subyacente sobre ganancias corporativas. Este sistema equivale al que hemos llamado previamente sistema parcialmente integrado o semi-integrado, en cuanto está integrado en un porcentaje del total de las rentas corporativas.
- **Sistema de total excepción del impuesto a los dividendos:** No hay impuestos a los accionistas sobre los dividendos (ningún otro impuesto que el impuesto a las ganancias corporativas). Como dice su nombre, un sistema bajo total excepción del impuesto a los dividendos es uno en que los dueños de las empresas no pagan impuesto por los dividendos que reciben. En términos conceptuales se podría decir que es equivalente a un sistema desintegrado con impuesto cero a las personas por los dividendos percibidos, o a un sistema integrado con una tasa de impuesto a los dividendos para cada individuo igual a la tasa del impuesto corporativo.
- **Sistema de inclusión parcial:** Es un sistema bajo el cual una fracción de los dividendos recibidos por el dueño paga impuestos personales mientras que la otra parte no. Es equivalente a que una parte de los dividendos tiene crédito de 100% (es integrado) y que la parte no integrada se suma a las rentas personales para determinar su impuesto.

Considerando al grupo de países que forman parte de la OCDE, en la tabla 1 se muestra el sistema tributario al que estuvieron afectos cada uno de ellos durante 2017 (18 de abril de 2017). Austria, Bélgica, Alemania, Holanda y Suecia, además de otros, tienen un Sistema Clásico que equivale a un sistema desintegrado en su

totalidad²³⁹. De forma similar, Dinamarca, Japón, Suiza y Estados Unidos, entre otros, tienen un Sistema Clásico Modificado²⁴⁰.

Otros países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y México, tiene un Sistema con Imputación Total como el de Chile antes de la reforma de 2014. Además, Corea del Sur y el Reino Unido tienen un Sistema de Imputación Parcial, similar al que tienen las sociedades anónimas en Chile tras la reforma tributaria de 2014. Adicionalmente, algunos países como Estonia, Finlandia y Francia, tienen un sistema en que total o parcialmente hay una excepción del impuesto personal por los dividendos repartidos.

Luego, de un total de 34 países de esta muestra de la OCDE, hay trece que tienen un sistema denominado clásico (desintegrado totalmente), mientras que cinco han adoptado un sistema tributario de imputación total (completamente integrado). El resto ha adoptado sistemas intermedios, algunos de los cuales pueden ser equivalentes, como veremos más adelante, a un sistema integrado como el que existía en Chile previo a la reforma de 2014.

• EJEMPLOS DE PAÍSES

A modo de ejemplificación procederemos a describir el funcionamiento de algunos de los distintos sistemas tributarios por medio de cuatro países: Irlanda, Estados Unidos, Australia y Estonia²⁴¹.

1. Irlanda

En la tabla 2 se muestra un ejemplo del Sistema Clásico utilizado en Irlanda. En este país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 12,5%. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$ 100, los dividendos distribuidos por la

²³⁹ Aunque nótese que los dividendos no necesariamente se suman a la renta personal para determinar el impuesto a nivel de la persona. Puede ser, y en muchos países así es, que las rentas del capital tengan una tasa distinta.

²⁴⁰ Nótese que esta es una simplificación en cuanto en cada país hay particularidades que lo hacen, por lo general, no ser un caso puro. Por ejemplo, en Estados Unidos las llamadas *pass-through entities* están sujetas a un sistema completamente integrado y con base devengada (similar al sistema chileno de renta atribuido).

²⁴¹ Los ejemplos son una simplificación de la realidad, en cuanto es común que los sistemas tributarios contengan complejidades que los hacen alejarse de los casos puros aquí presentados. En todo caso estos ejemplos sirven como una buena ilustración del funcionamiento del sistema tributario en cada caso.

empresa serían \$ 87,5. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 51%²⁴² (la misma que para otras fuentes de ingreso personal) y como el crédito por el impuesto corporativo es \$ 0, el impuesto personal es \$ 44,63. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$ 57,13 de los \$ 100 generados. Luego, la tasa agregada es 57,13%.

Tabla 1
Clasificación de los países según sus sistemas tributarios

Sistema clásico	Sistema clásico modificado	Imputación total (integrado)	Imputación parcial (Parcialmente integrado)	Total exención dividendos	Inclusión parcial	Otros
Austria, Bélgica, República Checa, Alemania Islandia, Israel Italia Holanda Eslovenia Suecia Irlanda Eslovaquia	Dinamarca, Japón, Polonia, Portugal, Suiza, Estados Unidos, Grecia	Australia, Canadá. México, Nueva Zelandia, Chile (Pymes)	Corea, Reino Unido, Chile (no Pymes)	Estonia	Finlandia, Francia, Luxemburgo, Turquía	Hungría, Noruega

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la OCDE.

²⁴² Las tasas en este y el resto de los ejemplos son las tasas marginales máximas de los distintos países.

Tabla 2
Ejemplo del sistema clásico en Irlanda

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (12,5%)	\$ 12,50
Dividendos Distribuidos	\$ 87,50
Impuesto a los Dividendos (51%)	\$ 44,63
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ 44,63
Impuesto Agregado	\$ 57,13
Total Después de Impuestos	\$ 42,87
Tasa Agregada	57,13%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

2. Estados Unidos²⁴³

En la tabla 3 se muestra un ejemplo del Sistema Clásico modificado utilizado en Estados Unidos en 2017. En este país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos era de 35%. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$ 100, los dividendos distribuidos por la empresa serían \$ 65. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 20% y como el crédito por el impuesto corporativo es \$ 0, el impuesto personal es \$ 13. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$ 48 de los \$ 100 generados. Luego, la tasa agregada es 48%.

²⁴³ Sistema previo a la reforma de Trump de 2018.

Tabla 3
Ejemplo del sistema clásico en Estados Unidos

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (35%)	\$ 35,00
Dividendos Distribuidos	\$ 65,00
Impuesto a los Dividendos ²⁴⁴ (20%)	\$ 13,00
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ 13,00
Impuesto Agregado	\$ 48,00
Total Después de Impuestos	\$ 52,00
Tasa Agregada	48,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

3. Australia

En la tabla 4 se muestra un ejemplo del Sistema Integrado que impera en Australia. En ese país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 30%. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$ 100 los dividendos distribuidos por la empresa serían \$ 70 (si suponemos que se distribuye la totalidad). Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 47% y como el crédito por el impuesto corporativo es \$ 30, el impuesto personal es \$ 17. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$ 47 de los \$ 100 generados. Luego, la tasa agregada es 47%.

²⁴⁴ El impuesto a los dividendos corresponde a los dividendos calificados (por acciones mantenidas por periodos más largos. En 2013 se puso una sobre tasa de 3,8 por ciento a los dividendos llevándola a 23,8 por ciento.

Tabla 4
Ejemplo del sistema integrado de Australia

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (30%)	\$ 30,00
Dividendos Distribuidos	\$ 70,00
Impuesto a los Dividendos (47%)	\$ 47,00
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ 30,00
Impuesto Personal Neto	\$ 17,00
Impuesto Agregado	\$ 47,00
Total Después de Impuestos	\$ 53,00
Tasa Agregada	47,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

4. Estonia

En la tabla 5 se muestra un ejemplo del Sistema de total Excepción del Impuesto a los dividendos corporativos utilizado en Estonia. En ese país la tasa de impuesto a los beneficios corporativos es 20%. Por tanto, suponiendo beneficios corporativos de \$ 100 los dividendos distribuidos por la empresa serían \$ 80. Posteriormente, la tasa impositiva sobre los dividendos es 0%. En síntesis, el impuesto agregado sobre el dueño de la empresa será \$ 20 de los \$ 100 generados. Luego, la tasa agregada es 20%.

Tabla 5
Ejemplo del sistema de total excepción del impuesto
a los dividendos corporativos de Estonia

Beneficios Corporativos	\$ 100,00
Impuesto Corporativo (20%)	\$ 20,00
Dividendos Distribuidos	\$ 80,00
Impuesto a los Dividendos (0%)	\$ -
Crédito por Impuesto Corporativo	\$ -
Impuesto Personal Neto	\$ -
Impuesto Agregado	\$ 20,00
Total Después de Impuestos	\$ 80,00
Tasa Agregada	20,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

• **EQUIVALENCIA DE SISTEMAS DE IMPUESTO A LA RENTA**

Tal como se mencionó en secciones previas, algunos de los distintos sistemas tributarios utilizados por los países tienen equivalencia, al menos parcial, en otros sistemas. En particular en esta sección veremos que un sistema integrado con base caja como el chileno (hasta 2016) puede ser equivalente para algunos contribuyentes a un sistema clásico o uno clásico modificado, en donde los dividendos pagan una tasa preferencial (si es sólo para los dividendos es un sistema clásico modificado, si es para todas las rentas del capital es clásico). Pensemos en el mismo ejemplo de la introducción en donde las utilidades de la empresa son \$ 100 y la tasa impositiva al ingreso corporativo es 25%. La empresa paga \$ 25 en impuesto corporativo. En un sistema integrado con una tasa de impuesto marginal a las personas de 35%, la persona en dicho tramo pagará un extra de \$ 10 si el dividendo es por la totalidad de las utilidades después del impuesto corporativo. Así, pagará \$ 35 en total.

Supongamos ahora que estamos en un sistema clásico (o clásico modificado) donde los dividendos están sujetos a una tasa de 13,33% y el impuesto corporativo es

el mismo 25%. La empresa paga \$ 25 y la persona \$ 10 por los dividendos recibidos (el 13,33% de 75). El impuesto total es el mismo del sistema integrado, esto es \$ 35. Además, el sistema tiene el mismo incentivo a la reinversión que el sistema chileno, se paga más por retirar utilidades.

El ejemplo anterior ilustra que, al menos para ciertos contribuyentes, los distintos sistemas pueden ser equivalentes entre sí a pesar de que se ven muy distintos. En efecto, se puede lograr el equivalente a un sistema integrado en que la tasa marginal del impuesto a las personas es mayor que la del impuesto corporativo (como el chileno), con un sistema desintegrado con tasa preferencial a los dividendos. No obstante, ello no es así para todos los contribuyentes. Supongamos el mismo ejemplo anterior, pero ahora para un contribuyente con una tasa marginal inferior a la máxima, digamos de 30%. Bajo un sistema integrado este contribuyente pagará un total de \$ 30, pero con el desintegrado (clásico o clásico modificado) de este ejemplo seguiría pagando \$ 35. Así con el sistema integrado se cumpliría con el principio de equidad horizontal mientras que con el desintegrado no.

• CONCLUSIONES

En este artículo se busca ordenar la discusión sobre los distintos sistemas existentes de impuesto a la renta en países de la OCDE y en particular en Chile. Se concluye que la integración del sistema tributario es clave para resguardar la equidad horizontal, lo que significa que dos contribuyentes con los mismos ingresos deberían pagar el mismo monto de impuestos independientemente de la fuente de dichos ingresos, siendo igualmente la forma más simple de evitar la doble tributación de los ingresos del capital proveniente de las utilidades de las empresas.

En un sistema desintegrado clásico las rentas del capital tributan dos veces y en general lo hacen a una tasa mayor a la de las rentas del trabajo (aunque, como lo muestra la sección anterior, si la tasa a los dividendos es preferente, podría igualarse para ciertos contribuyentes). Ello tendría un efecto negativo sobre la inversión. En un sistema integrado se logra que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria, existiendo así equidad horizontal.

Se despejan, asimismo, algunas confusiones que se dan en la discusión sobre sistemas tributarios. Por ejemplo, el incentivo a la reinversión que se produce debido a que los retiros pagan una tasa adicional, se puede lograr tanto en un sistema integrado como en uno desintegrado. Por otra parte, los incentivos a evadir ocultando gastos personales como gastos de las empresas también se dan en ambos sistemas.

Además, analizamos los distintos regímenes tributarios existentes entre los países que integran la OCDE. Al respecto, explicamos que algunos sistemas tributarios utilizados tienen equivalencia, al menos parcial, en otros.

CAPÍTULO XI

“ANÁLISIS Y PROBLEMÁTICA DE UN RÉGIMEN DUAL PARA CHILE”

LUIS CATRILEF²⁴⁵

• ANTECEDENTES INICIALES

En los últimos 40 años Chile ha experimentado cambios relevantes, no solo en materia política, económica y social, sino también en materia tributaria, transitando a principios de la década de los ochenta del siglo pasado desde un régimen totalmente desintegrado, migrando a partir del año 1984, a un régimen integrado aplicable al impuesto a la renta que, además, establecía incentivos al ahorro y a la inversión, no solamente de las utilidades al interior de las empresas, sino también para las personas naturales contribuyentes de impuestos finales, quienes podían acceder a franquicias tributarias si invertían una parte de sus ingresos en determinados instrumentos financieros²⁴⁶.

Este régimen tributario estuvo vigente desde el 1º de enero de 1984 hasta el 31 de diciembre de 2016, período en el cual dicho sistema le dio estabilidad tributaria y certeza jurídica a los inversionistas nacionales e internacionales, haciendo de Chile un país ejemplo en la región en los cuales se podía invertir, incluso existía un régimen especial de invariabilidad tributaria para los inversionistas extranjeros.

No obstante lo anterior, a partir del 1 de enero de 2017 se reemplazó el régimen totalmente integrado representado por el FUT por dos sistemas: a) **uno integrado**, pero que imponía la tributación total de las rentas generadas por la empresa, aun cuando estas no habían sido retiradas o distribuidas a los propietarios finales, denominado régimen de “**rentas atribuidas**”, régimen nocivo para reinversión de las utilidades y, b) un **régimen semi integrado**, que permitía la

²⁴⁵ Contador Público y Auditor. Magíster en Planificación y Gestión Tributaria. Profesor Universidad Adolfo Ibáñez. Ex Fiscalizador del SII. Autor Libro FUT. Asesor Tributario independiente.

²⁴⁶ Reforma tributaria de Ley N° 18.293, publicada en el D.O. con fecha 31 de enero de 1984, denominada, Ley de Incentivo al Ahorro y a la Inversión de las utilidades.

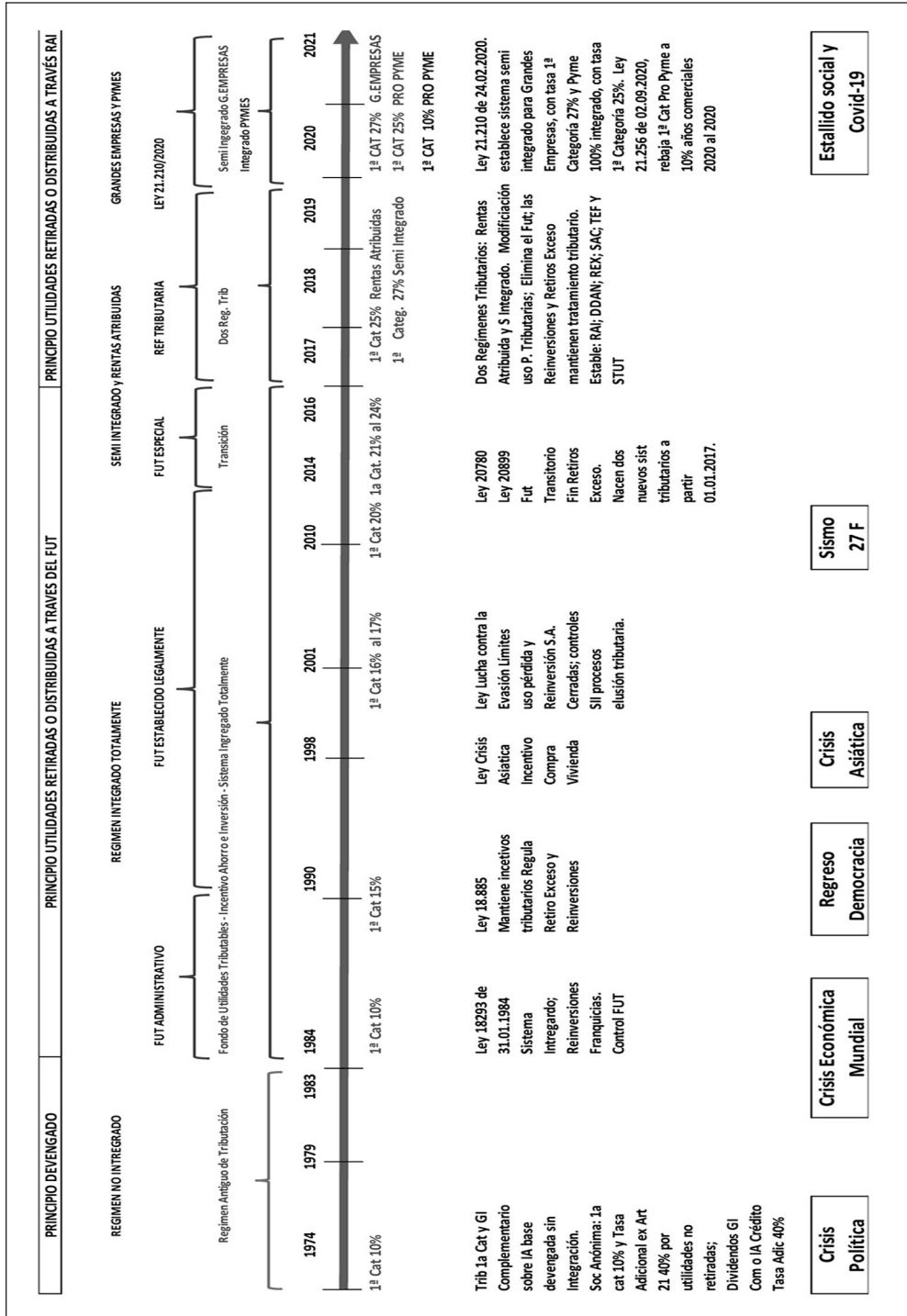
integración de las utilidades, pero con un costo equivalente al 9,45% las utilidades que se devengada cuando los propietarios afectos a impuestos finales, retiraban dichas utilidades²⁴⁷.

Evidentemente que el régimen de rentas atribuidas tuvo una duración de solo 3 años, porque se demostró lo nocivo que era para la inversión y el ahorro, además, afectaba notoriamente a las pymes, quienes prácticamente quedaban obligadas a este régimen tributario e incluso muchas empresas solo por estar constituidas como sociedades anónimas o sociedades por acciones, quedaron obligadas a tributar bajo este régimen. Respecto de su efectividad en la recaudación, según cifras y estadísticas de distintos medios, no tuvo éxito y demostró ser un régimen inaplicable.

A partir del año 2020, mediante la Ley N° 21.210, se eliminó el régimen de rentas atribuidas y se dejó como régimen general de tributación el régimen semi integrado anterior con algunas modificaciones, incorporando el legislador un nuevo régimen totalmente integrado para las pymes.

Las reformas tributarias de los últimos 40 años se pueden visualizar en el siguiente gráfico:

²⁴⁷ Débito fiscal que resultada de aplicar el 35% sobre el impuesto de 1ª categoría, 27%, en este caso.



• RÉGIMEN DUAL PROPUESTO

Hoy, nuevamente Chile se ve enfrentado a una reforma tributaria integral denominada por las actuales autoridades “Reforma Tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social” que, respecto del impuesto a la renta, pretende incorporar un régimen general de tributación totalmente desintegrado que ha denominado “Régimen Dual”, estableciendo el Ejecutivo en su mensaje al Poder Legislativo, justificaciones sociales, indicando que esta reforma solo afectará al 3% de la población (supuestamente la de mayores ingresos), mayor eficiencia dada la simplificación especialmente de los registros empresariales, entre otras ventajas que indica en su mensaje, las cuales, previo un análisis del proyecto, no se visualizan en su totalidad.

En términos generales el Régimen Dual o totalmente desintegrado propuesto, establece dos impuestos que se aplican sobre la misma renta generada por la sociedad, con ciertos ajustes menores mínimos que se aplican en distintas oportunidades, quedando claramente establecido que, por cada \$ 100 que genere la empresa, el Fisco percibirá \$ 43,06, es decir, el 43,06%, tributación que se aplicaría en dos oportunidades: a) en la generación de la renta, el Fisco percibirá el impuesto de 1ª Categoría de 25% + 2% de ID y, b) en el momento del retiro o distribución de la renta, recibirá el 22% aplicado sobre la renta neta, en calidad de **Impuesto a las Rentas del Capital**, tributo nuevo que, la empresa deberá retener en el momento en que se genere el retiro o distribución de dichas utilidades a los propietarios contribuyentes de impuestos finales.

Además, establece a las empresas o sociedades de inversión que el 50% o más de sus rentas se generen a través de inversiones pasivas, un impuesto del 2,5% aplicable al 22% de las rentas tributables no distribuidas, es decir, a las utilidades reinvertidas, sin discriminar si dichas utilidades fueron invertidas en empresas productivas nacionales o extranjeras; tributo que podría resultar nocivo para la inversión y ahorro.

Respecto de esta materia, explican las autoridades de Hacienda que este tributo representa una especie de tasa de interés aplicado a las utilidades que el contribuyente no ha retirado de sus sociedades de inversión, explicación difícil de entender, por decir lo menos, que genera un costo adicional para el empresario, como se muestra en el cuadro siguiente:

Detalle Régimen Dual	Tasa Impto	Monto Utilidades distribuidas (*)							
		100%	90%	80%	70%	50%	20%	10%	
Utilidad generada por la empresa		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuesto de 1ª Categoría a la generación de la renta	27,0%	-27,00	-27,00	-27,00	-27,00	-27,00	-27,00	-27,00	-27,00
Renta Neta		73,00	73,00	73,00	73,00	73,00	73,00	73,00	73,00
Utilidades retiradas o distribuidas		73,00	65,70	58,40	51,10	36,50	14,60	7,300	7,300
Impuesto Rentas del Capital (utilidades retiradas)	22,0%	-16,06	-14,45	-12,85	-11,24	-8,03	-3,21	-1,606	-1,606
Utilidades no retiradas		0,00	7,30	14,60	21,90	36,50	58,40	65,700	65,700
Impuesto al diferimiento de impuestos finales año 1	2,5%	0,00	-0,04	-0,08	-0,12	-0,20	-0,32	-0,361	-0,361
Renta líquida para propietarios año 1		56,94	58,55	45,47	39,74	28,27	11,07	5,33	5,33
Total carga tributaria año 1		-43,06	-41,49	-39,93	-38,36	-35,23	-30,53	-28,97	-28,97
Impuesto a Utilidades pendientes de retiro año 2	22%	0	-1,606	-3,212	-4,818	-8,03	-12,848	-14,454	-14,454
Total carga tributaria año 2		-43,06	-43,10	-43,14	-43,18	-43,26	-43,38	-43,42	-43,42
Saldo utilidades líquidas socios y accionistas año 2		56,94	56,90	56,86	56,82	56,74	56,62	56,58	56,58

(*) Se consideró para este análisis que las utilidades generadas en el año 1, se retiraran en dos años. En el evento que pasen más años, la carga tributaria se incrementa en el equivalente al 0,55% (22*2,5%).

Como se puede apreciar del cuadro anterior, en la medida que el contribuyente retire todas las utilidades en el año 1, su carga tributaria será del 43,06% y, por tanto, menor, dado que no se aplicaría el impuesto al diferimiento de impuestos finales²⁴⁸. Por el contrario, a menores retiros, la carga tributaria se incrementa, quedando de manifiesto que este régimen castiga la inversión y el ahorro de las utilidades.

Por otro lado, el régimen dual implica que el Fisco en el año 1 en forma anticipada, recauda el 22% sobre cualquier suma que se distribuya a los propietarios afectos a impuestos finales (Global Complementario o Adicional), sin discriminar si en su origen dichas sumas corresponden a ingresos que ya cumplieron con toda su tributación, o bien, si se trata de retiro de rentas exentas o ingresos no tributables, traspasando la obligatoriedad para regularizar esta situación al contribuyente, quien tendrá que solicitar formalmente a la autoridad tributaria²⁴⁹, la devolución de dicha retención improcedente, devolución que es de difícil obtención en el corto plazo.

Otra situación importante a considerar es que existe una enorme cantidad de contribuyentes que soportarán la retención del Impuesto a las Rentas de Capital de 22% sobre los retiros o dividendos que perciban desde las sociedades de las cuales son propietarios; en consecuencia que, sobre dichas rentas, según el tramo de la tabla de Global Complementario, les correspondería una tasa menor de tributación (0% para el tramo 1, 4% para tramo 2, 8% tramo 3, 13,5% tramo 4, 23% para el tramo 5 e incluso 30,4% del tramo 6 actual²⁵⁰), situación que deberán solucionar todos los años a través de una reliquidación de dicho tributo y solicitar una devolución del exceso al SII, con los consiguientes costos adicionales que ello implicará, no solamente para los contribuyentes que son los afectados, sino también para la autoridad tributaria que tendrá que destinar recursos humanos adicionales para atender esta enorme demanda de solicitudes de devolución, como se puede visualizar en el cuadro siguiente:

²⁴⁸ La tasa de interés, según las explicaciones y justificaciones del ministro de Hacienda.

²⁴⁹ Servicio de Impuestos Internos en Chile.

²⁵⁰ No olvidar que se trata de tasas marginales y la tasa de retención del impuesto a las Rentas del Capital es proporcional de 22%.

Tramos Impuesto Global Complementario		Per. Naturales contribuyentes de GC				Per. Naturales contribuyentes de 2a Cat.				Consolidado			
Año Comercial	Tramo de Rentas	N° de Personas	Renta Determinada (Millones de pesos)	Impuesto Determinado (Millones de pesos)	N° de Personas	Renta Determinada (Millones de pesos)	Impuesto Determinado (Millones de pesos)	N° de Personas	Renta Determinada (Millones de pesos)	Impuesto Determinado (Millones de pesos)	N° de Personas	Renta Determinada (Millones de pesos)	Impuesto Determinado (Millones de pesos)
2020	Tramo 1 - 0 a 13,5 UTA (Exento)	1.679.687	5.732.349,0	0,0	6.059.871	17.555.177,7	9.976,5	7.739.558	23.287.526,7	9.976,5	7.739.558	23.287.526,7	9.976,5
2020	Tramo 2 - 13,5 a 30 UTA (Tasa 4%)	1.026.639	12.673.412,8	167.361,9	646.792	7.393.693,8	80.990,1	1.673.431	20.067.106,6	248.352,0	1.673.431	20.067.106,6	248.352,0
2020	Tramo 3 - 30 a 50 UTA (Tasa 8%)	370.364	8.822.446,7	311.046,6	95.494	2.163.120,5	69.595,1	465.858	10.985.567,2	380.641,7	465.858	10.985.567,2	380.641,7
2020	Tramo 4 - 50 a 70 UTA (Tasa 13,5%)	162.461	5.841.331,7	341.761,2	17.763	629.177,3	35.396,9	180.224	6.470.509,0	377.158,1	180.224	6.470.509,0	377.158,1
2020	Tramo 5 - 70 a 90 UTA (Tasa 23%)	78.217	3.773.789,3	334.207,7	5.469	262.031,6	21.722,3	83.686	4.035.820,9	355.930,0	83.686	4.035.820,9	355.930,0
2020	Tramo 6 - 90 a 120 UTA (Tasa 30,4%)	55.279	3.487.406,8	457.402,8	3.263	205.427,7	24.107,7	58.542	3.692.834,5	481.510,5	58.542	3.692.834,5	481.510,5
2020	Tramo 7 - 120 a 310 UTA (Tasa 35%)	55.635	5.750.375,0	1.217.483,4	3.925	411.306,3	81.627,8	59.560	6.161.681,3	1.299.111,2	59.560	6.161.681,3	1.299.111,2
	Tramo 7a 120 a 235 UTA (Tasa 35%)							39.707	3.404.001,7	624.391,2	39.707	3.404.001,7	624.391,2
	Tramo 7b 235 a 310 UTA (Tasa 40%)							19.853	2.757.679,6	819.567,1	19.853	2.757.679,6	819.567,1
2020	Tramo 8 - Más de 310 UTA (Tasa 40%)	7.277	2.570.560,9	853.594,4	627	192.618,3	58.759,8	7.904	2.763.179,2	912.354,2	7.904	2.763.179,2	912.354,2
	Contribuyentes que no pagan	1.679.687	48,9%	0,0	6.059.871	88,7%		7.739.558	74,9%	9.976,5	7.739.558	74,9%	9.976,5
	Contribuyentes que pagan	1.755.872	51,1%	3.682.858,0	773.333	11,3%		2.588.765	25,1%	5.595.171,0	2.588.765	25,1%	5.595.171,0
	Total contribuyentes	3.435.559		3.682.858,0	6.833.204			10.328.323			10.328.323		

Fuente: Estadísticas obtenidas de la página del SII, para el AT 2021.

En el cuadro anterior se puede visualizar claramente que, para el caso de contribuyentes personas naturales que declaran rentas afectas a Global Complementario y que no corresponden a rentas de 2ª Categoría (sueldos, pensiones y honorarios), se ubican en los tramos 1 y 2, 1.679.687 y 1.026.639 personas naturales, que representan el 80% aproximadamente de todos los contribuyentes de ese segmento, mientras en el tramo más alto sólo declaran 7.277 personas. A ese escenario nos enfrentaríamos si se insiste en el Régimen Dual, donde un sector de contribuyentes de menores ingresos²⁵¹ se verá afectado con la eliminación del régimen semi integrado y, por tanto, a desprenderse de la devolución del 35% del crédito por impuesto de 1ª Categoría que soportaron sus dividendos en la sociedad que los generó.

A mayor abundamiento, respecto a los fundamentos y objetivos de la iniciativa, destaca en el número 2) relacionado con la Justicia tributaria: progresividad y mejora en el cumplimiento tributario, que “Mientras, el 97% de las personas no verá incrementada su carga tributaria”. Al respecto, nos permitimos indicar que dicha aseveración, al menos, genera dudas y/o tiene distintas visiones, dado que basta efectuar un análisis del Sistema Dual que se pretende incorporar al artículo 14 A de la LIR, para darse cuenta que un sector de contribuyentes de los tramos más bajos aportarán proporcionalmente más que los contribuyentes de los últimos tramos, por el hecho de que bajo el régimen semi integrado actual pueden recuperar el 65% del impuesto de 1ª Categoría pagado por las utilidades distribuidas como crédito contra el impuesto global complementario, devolución que no percibirán en el régimen dual propuesto.

En concordancia con lo anterior, por ejemplo, si consideramos que en Chile los contribuyentes afectos al impuesto global complementario, que es un impuesto que se aplica con tasas escalonadas y progresivas, gravando de mayor manera a quienes ganan más respecto de aquellos que ganan menos, dejando a una cantidad relevante²⁵² de contribuyentes exentos del Impuesto Global Complementario, dentro de los cuales encontramos a los pequeños inversionistas, que en la actualidad su carga tributaria alcanza respecto de los dividendos y/o retiros a solo el 9,45% (débito fiscal del actual régimen semi integrado que obliga a los propietarios a restituir el 65% del impuesto de 1ª Categoría pagado por la empresa al Fisco, que es usado como crédito contra el impuesto personal) y, por tanto, todos los años percibían una devolución del 17,55% por concepto de crédito por impuesto de 1ª Categoría (65% del impuesto de 1ª Categoría pagado por la sociedad que distribuye el dividendo, en

²⁵¹ En términos generales corresponden a pequeños inversionistas.

²⁵² Según información SII al 31.12.2020 (AT 2021), 1.679.687 contribuyentes de impuesto global complementario que correspondían a aquellos que no declaran rentas de la 2ª categoría (trabajo dependiente e independiente), no pagaron impuesto, porque sus rentas quedaron clasificadas en el tramo 1 de la tabla de impuesto Global Complementario (de un total de 3.435.559).

este caso del 27%)²⁵³; devolución que a partir de la entrada en vigencia del Régimen Dual, desaparecería.

La situación anterior, será aplicable también a los contribuyentes de los tramos 1 al 5 de la tabla de global complementario, en menor cantidad, dada la progresividad de las tasas de impuesto global complementario, situación que se puede visualizar en el cuadro siguiente²⁵⁴:

²⁵³ Desde el año 1984 hasta el 2016 percibían la devolución completa del impuesto de 1ª Categoría.

²⁵⁴ Nota: Cuadro elaborado con las estadísticas oficiales del SII obtenidas de su sitio web, donde se indica la cantidad de contribuyentes por tramo del AT 2021 (año comercial 2020).

Detalle	Caso 1						Caso 2						Caso 3						Caso 4			
	Tramo Nº 1 (0%) exento						Tramo Nº 2 (4%)						Tramo Nº 3 (8%)						Tramo Nº 4 (13,5%)			
	Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat.		
		27% 1ª Cat	Con Reliq T 1		27% 1ª Cat	Con Reliq T 1		27% 1ª Cat	Con Reliq T 2		27% 1ª Cat	Con Reliq T 2		27% 1ª Cat	Con Reliq T 3		27% 1ª Cat	Con Reliq T 3		27% 1ª Cat	Con Reliq T 4	27% 1ª Cat
Impuesto Empresa	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	
Renta 1ª Cat	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	
IDPC. 27% - 25%	1.620.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	9.720.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	
Utilidad Neta	4.380.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	26.280.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	
Impuesto Dividendo 22%	0	990.000	990.000	990.000	990.000	1.980.000	1.980.000	1.980.000	1.980.000	1.980.000	3.960.000	3.960.000	3.960.000	3.960.000	3.960.000	3.960.000	3.960.000	5.940.000	5.940.000	5.940.000	5.940.000	
Retiro Utilidad Neta	4.380.000	3.510.000	3.510.000	3.510.000	3.510.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	26.280.000	21.060.000	21.060.000	21.060.000	
Impuestos Finales																						
Retiros / Dividendos	4.380.000	0	3.510.000	3.510.000	3.510.000	8.760.000	8.760.000	8.760.000	8.760.000	8.760.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	17.520.000	26.280.000	21.060.000	21.060.000	21.060.000	
Incremento	1.620.000	990.000	990.000	990.000	990.000	3.240.000	3.240.000	3.240.000	3.240.000	3.240.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	9.720.000	9.720.000	9.720.000	9.720.000	
Otras Rentas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Retiros / Dividendos Exentos	0	3.510.000	3.510.000	3.510.000	3.510.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	7.020.000	14.040.000	14.040.000	14.040.000	14.040.000	14.040.000	14.040.000	14.040.000	21.060.000	21.060.000	21.060.000	21.060.000	
Total Renta	6.000.000	3.510.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	24.000.000	36.000.000	21.060.000	21.060.000	21.060.000	
Impuesto GI Comp sg Tabla	0	0	0	0	0	128.972	128.972	128.972	128.972	128.972	788.910	788.910	788.910	788.910	788.910	788.910	788.910	1.941.267	1.941.267	1.941.267	1.941.267	
Débito Fiscal 35%	567.000	0	0	0	0	1.134.000	1.134.000	1.134.000	1.134.000	1.134.000	2.268.000	2.268.000	2.268.000	2.268.000	2.268.000	2.268.000	2.268.000	3.402.000	3.402.000	3.402.000	3.402.000	
Crédito fiscal 15%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Crédito 1ª Cat/ Crédito IRC 22%	-1.620.000	-990.000	-990.000	-990.000	-990.000	-3.240.000	-3.240.000	-3.240.000	-3.240.000	-3.240.000	-6.480.000	-6.480.000	-6.480.000	-6.480.000	-6.480.000	-6.480.000	-6.480.000	-9.720.000	-9.720.000	-9.720.000	-9.720.000	
Imppto a pagar/Devolución	-1.053.000	-990.000	-990.000	-990.000	-990.000	-1.977.028	-1.977.028	-1.977.028	-1.977.028	-1.977.028	-3.423.090	-3.423.090	-3.423.090	-3.423.090	-3.423.090	-3.423.090	-3.423.090	-4.376.733	-4.376.733	-4.376.733	-4.376.733	
Flujo neto Socio/Accionista	5.433.000	3.510.000	4.500.000	4.500.000	4.500.000	10.737.028	10.737.028	10.737.028	10.737.028	10.737.028	20.943.090	20.943.090	20.943.090	20.943.090	20.943.090	20.943.090	20.943.090	30.656.733	21.060.000	21.060.000	25.971.090	
Total carga tributaria	567.000	2.490.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.262.972	1.262.972	1.262.972	1.262.972	1.262.972	3.056.910	3.056.910	3.056.910	3.056.910	3.056.910	3.056.910	3.056.910	5.343.267	14.940.000	14.940.000	10.028.910	
Mayor tributación Reforma		1.923.000	933.000	933.000	933.000						3.717.028	1.746.000	1.746.000	1.746.000	1.746.000	1.746.000	1.746.000	6.903.090	3.312.062	3.312.062	4.685.643	
Tasa efectiva tributación	9,45%	41,50%	25,00%	25,00%	25,00%	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%	12,74%	12,74%	12,74%	12,74%	12,74%	12,74%	12,74%	14,84%	41,50%	41,50%	27,86%	
Mayor tasa efectiva Reforma	32,05%	15,55%	15,55%	15,55%	15,55%	30,98%	30,98%	30,98%	30,98%	30,98%	28,76%	28,76%	28,76%	28,76%	28,76%	28,76%	28,76%	26,66%	26,66%	26,66%	13,02%	

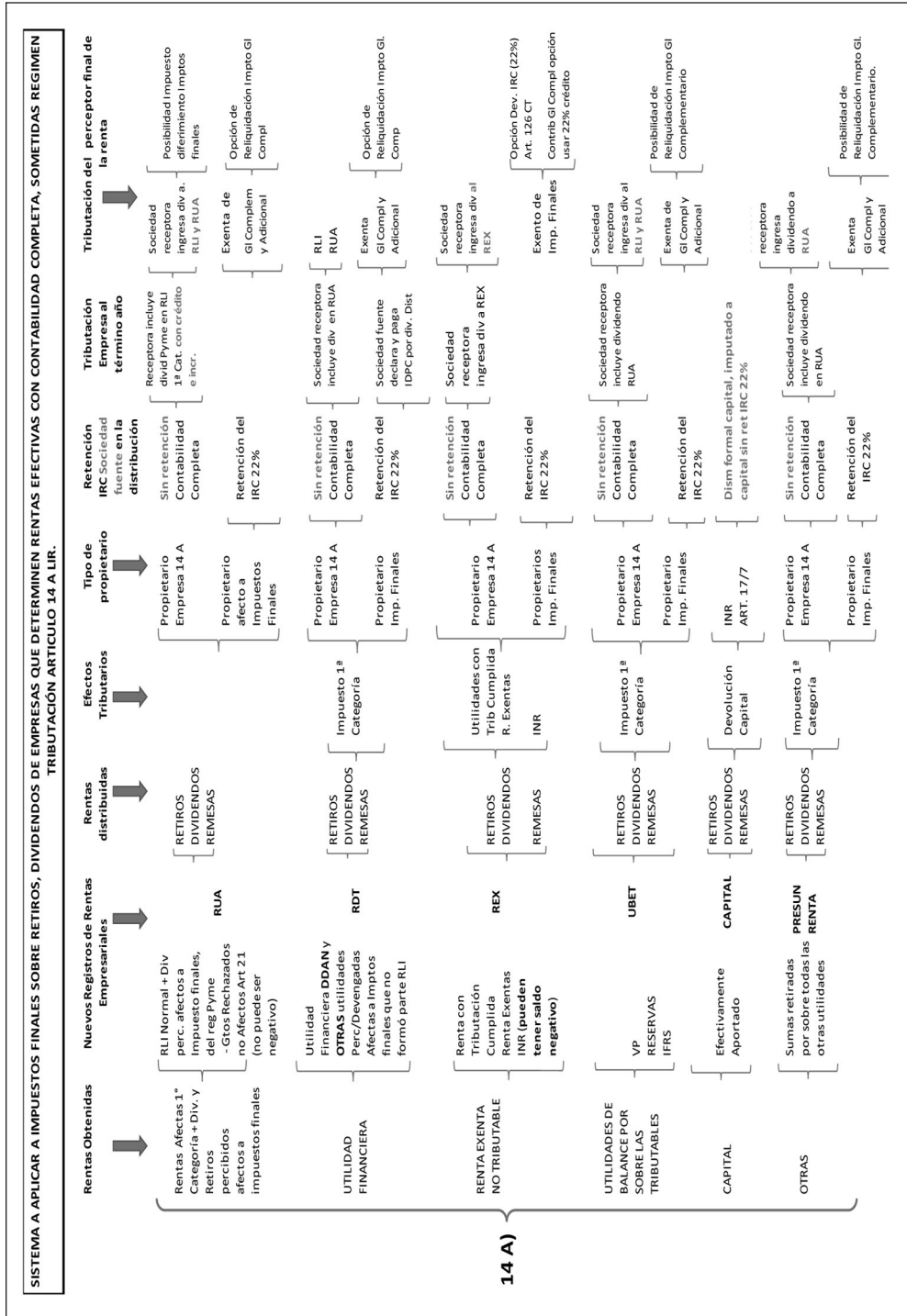
Análisis Reforma Tributaria "Tributación Accionistas y Socios personas naturales "Régimen Dual" Grandes Empresas (Retiro total de la renta de 1ª Categoría generada, sin otras rentas afectas a GI Complementario)																
Detalle	Caso 5				Caso 6				Caso 7				Caso 8			
	Tramo Nº 5 (23%) 26% PRT				Tramo Nº 6 (30,4%) 35% PRT				Tramo Nº 7 (35%) 40% PRT				Tramo Nº 8 (40%). 43% PRT			
	Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat	Sin Reliq T 4	Con Reliq T 5	Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat	Sin Reliq T 6	Con Reliq T 5	Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat	Sin Reliq T 7	Con Reliq T 6	Sin Reforma	Con Reforma 25% 1ª Cat	Sin Reliq T 8	Con Reliq T 8
Impuesto Empresa																
Renta 1ª Cat	4.166.667	4.166.667	4.166.667	4.166.667	5.100.000	5.100.000	5.100.000	5.100.000	8.333.333	8.333.333	8.333.333	8.333.333	41.666.667	41.666.667	41.666.667	41.666.667
IDPC 27% - 25%	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	61.200.000	61.200.000	61.200.000	61.200.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000
Utilidad Neta	13.500.000	12.500.000	12.500.000	12.500.000	16.524.000	16.524.000	16.524.000	16.524.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	135.000.000	135.000.000	125.000.000	125.000.000
Impuesto Dividendo 22%	36.500.000	37.500.000	37.500.000	37.500.000	44.676.000	44.676.000	44.676.000	44.676.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	365.000.000	365.000.000	375.000.000	375.000.000
	0	8.250.000	8.250.000	8.250.000	0	10.098.000	10.098.000	10.098.000	0	16.500.000	16.500.000	16.500.000	0	82.500.000	82.500.000	82.500.000
Retiro Utilidad Neta	36.500.000	29.250.000	29.250.000	29.250.000	44.676.000	44.676.000	44.676.000	44.676.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	365.000.000	365.000.000	292.500.000	292.500.000
Impuestos Finales																
Retiros / Dividendos	36.500.000	0	29.250.000	44.676.000	0	35.802.000	35.802.000	35.802.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	73.000.000	365.000.000	365.000.000	0	292.500.000
Incremento	13.500.000	0	8.250.000	16.524.000	0	10.098.000	10.098.000	10.098.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	135.000.000	135.000.000	0	82.500.000
Otras Rentas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Retiros / Dividendos Exentos	0	29.250.000	0	0	35.802.000	0	35.802.000	0	0	0	0	0	58.500.000	0	292.500.000	0
Total Renta	50.000.000	29.250.000	29.250.000	29.250.000	37.500.000	61.200.000	37.500.000	61.200.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	500.000.000	500.000.000	292.500.000	375.000.000
Impuesto GI Comp sg Tabla	4.258.421		2.143.767	7.033.874	0	3.327.312	0	3.327.312	19.840.787	12.377.890	12.377.890	12.377.890	174.764.981	0	0	141.072.386
Débito Fiscal 35%	4.725.000		0	5.783.400	0	0	0	0	9.450.000	0	0	0	47.250.000	0	0	-14.199.636
Crédito fiscal 5%			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-14.924.194	0	0	-82.500.000
Crédito 1ª Cat/ Crédito IRC 22%	-13.500.000		-8.250.000	-16.524.000	-10.098.000	-10.098.000	-10.098.000	-10.098.000	-27.000.000	0	0	0	-135.000.000	0	0	0
Impnto a pagar/Devolución	-4.516.579	0	-6.106.233	-3.706.726	0	-6.770.688	0	-6.770.688	2.290.787	0	-4.122.110	0	72.090.787	0	44.372.750	0
Flujo neto Socio/Accionista	41.016.579	29.250.000	35.356.233	48.382.726	35.802.000	42.572.688	42.572.688	42.572.688	70.709.213	58.500.000	62.622.110	292.909.213	292.909.213	292.909.213	248.127.250	248.127.250
Total carga tributaria	8.983.421	20.750.000	14.643.767	12.817.274	25.398.000	18.627.312	29.290.787	18.627.312	29.290.787	41.500.000	37.377.890	41.500.000	207.090.787	207.090.787	251.872.750	251.872.750
Mayor tributación Reforma		11.766.579	5.660.346		12.580.726	5.810.037			12.209.213	8.087.103			409.213		44.781.963	
Tasa efectiva tributación	17,97%	41,50%	29,29%	20,94%	41,50%	30,44%	41,50%	30,44%	29,29%	41,50%	37,38%	41,50%	41,42%	41,50%	50,37%	8,96%
Mayor tasa efectiva Reforma	23,53%		11,32%	20,56%		9,49%	12,21%	8,09%	0,08%							

• OPORTUNIDAD EN LA APLICACIÓN DE UN RÉGIMEN DUAL EN CHILE

Uno de los temas más discutidos del citado proyecto es que tenía un propósito esencialmente recaudatorio, situación que se visualizaba tanto en el incremento en las tasas como en la incorporación de nuevos impuestos. En efecto, así lo corrobora la incorporación de un Sistema Dual que remplazaba al Régimen Semi Integrado, donde se establece un nuevo impuesto a los dividendos, retiros y remesas del 22% de tasa fija aplicable a todos los contribuyentes de impuestos finales; un nuevo impuesto al diferimiento de impuestos finales de 1,8% sobre las utilidades tributables retenidas; incremento desde el 10% al 22% a las utilidades obtenidas por la compra y venta de acciones de bolsa con presencia bursátil; el incremento de las tasas de global complementario e impuesto único a los trabajadores en los últimos 4 tramos y, el impuesto al patrimonio de 1,8%, entre otros tributos, sin considerar las modificaciones a otros cuerpos legales que también establecen incrementos de impuestos.

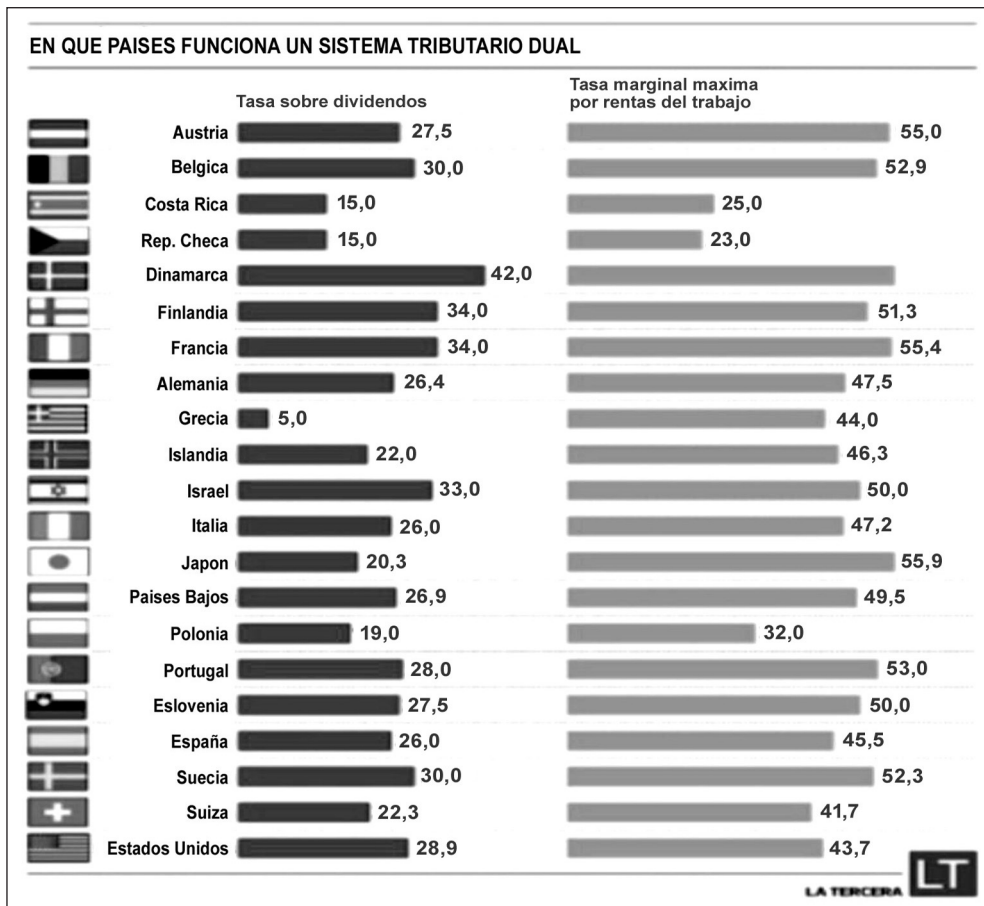
Teniendo presente que no es oportuno nuevamente cambiar en forma tan radical el régimen de tributación sobre las rentas de las empresas en Chile, consideramos que si se insiste con el régimen dual que incorporaba el proyecto rechazado, nuestro sistema se haría más complejo. Se dificultaría el cumplimiento tributario de los contribuyentes y se afectaría la labor de fiscalización de la administración tributaria.

En la figura siguiente, se puede apreciar una visión esquemática del Régimen Dual en comento:



En la actualidad en distintos países se están discutiendo reformas tributarias y existe evidencia empírica respecto de países en los cuales se aplica un Sistema Tributario Dual, donde destacan tasas altas aplicadas sobre los dividendos del 42% en Dinamarca, 34% en Finlandia y Francia y 33% en Israel. En el otro extremo, encontramos las tasas más bajas aplicables a los dividendos en países que han asumido un Régimen Dual de tributación, el 5% en Grecia y el 15% en Costa Rica y República Checa.

Por su parte, las rentas del trabajo en países que han aplicado el régimen dual de tributación sobre las rentas de las empresas destacan las tasas marginales más altas en Japón de un 55,9% y en Austria de un 55%, como se puede apreciar en el cuadro siguiente²⁵⁵:



Fuente: Jorrott & Asociados para La Tercera.

²⁵⁵ No se indican en el cuadro, las tasas de tributación de las rentas generadas por las empresas, las cuales incrementarán las tasas efectivas de tributación de dichos países.

El régimen Dual que se pretende aplicar en Chile contempla un impuesto a las utilidades de las empresas del 27% (25% de 1ª Categoría y un 2% de tasa por ID), más una tasa de 22% sobre los dividendos, lo que representa una tasa efectiva de tributación de 43,06%.

• COMENTARIOS RESPECTO A VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL RÉGIMEN DUAL

Evidentemente que cualquier reforma tributaria, además, de las buenas intenciones del ejecutivo, presenta ventajas y desventajas y, respecto del régimen dual, podemos identificar, desde la perspectiva técnica, las siguientes:

– **Ventajas Régimen Dual**

Si consideramos como una ventaja²⁵⁶ su mayor recaudación, si realmente se cumple dicha aseveración, podría considerarse como una ventaja; no obstante, debemos tener presente que los incrementos en la recaudación también se generan por incrementos en el crecimiento económico, razón por la cual es necesario buscar un equilibrio en ambas variables.

Es decir, el proyecto busca gravar de mayor forma a los contribuyentes de mayores ingresos, estableciéndose una tasa real del 43,06%, sobre las utilidades empresariales.

– **Desventajas Régimen Dual**

Según lo expuesto en los párrafos anteriores, el régimen dual afectará también a los pequeños inversionistas quienes verán incrementado su tributación por los dividendos percibidos de las grandes empresas, donde ellos son minoritarios, con una tasa de 43,06%, en consecuencia, que en la actualidad solo se gravan con un 9,45%.

Normalmente para incrementar la recaudación y así cumplir con los planes sociales, todo gobierno tiene el legítimo derecho de buscar en la variable tributaria, incrementar las fiscales, enfrentándose a las opciones de incrementar la carga impositiva o incorporar normas de incentivo al crecimiento económico o de una mezcla de ambas variables.

Evidentemente que nuestros comentarios sobre la aplicación de un Régimen de Tributación Dual para Chile son preliminares, dado que, actualmente, está en discusión el Proyecto de Ley que lo pretende incorporar e incluso ya se le hicieron indicaciones que modifican algunas de sus partes; sin embargo, consideramos que incorporar un cambio tan radical en el sistema tributario

²⁵⁶ Siempre será discutible que un incremento en las tasas impositivas sea una ventaja y que genere mayor recaudación.

chileno sobre las rentas, será de difícil implementación y comprensión²⁵⁷, no solamente para los profesionales del área contable, jurídica y tributaria, sino también, para los fiscalizadores de la administración tributaria chilena²⁵⁸ que se han visto enfrentado en los últimos 10 años a varias reformas tributarias, que en algunas de sus disposiciones son opuestas a la anterior y viceversa. En concordancia con lo anterior, no debemos olvidar que aún se encuentran vigentes utilidades pendientes de atribución del siglo pasado, como por ejemplo, los saldos de utilidades tributables generadas en el período 1984 a 2016, representadas por el FUT, entre otras, que en el momento de su fiscalización, obligan a la aplicación de un tratamiento tributario que dejó de aplicarse hace muchos años, acción que no solamente dificulta su fiscalización, sino también su defensa ante la autoridad administrativa y/o en los Tribunales Tributarios y Aduaneros, en su oportunidad.

Finalmente es posible indicar, que la incorporación de un régimen dual en el sistema tributario chileno, es un tema complejo porque implica la aplicación de una tasa proporcional de tributación sobre dividendos, retiros y remesas de un 22%, en el mismo momento en que se paga, que afectará sin discriminar entre retiro de rentas afectas o no gravadas, acción que generará, a lo menos, los siguientes inconvenientes: a) que algunos de ellos soportarán una tasa superior de tributación y, por tanto, los obliga a reliquidar su impuesto global complementario todos los años; b) sociedades que distribuyen utilidades con tributación cumplida (ISFUT)²⁵⁹, dividendos que se afectarán con la tasa de retención de 22% y que obligará a estos contribuyentes a solicitar devolución por la vía administrativa al SII, situación que no es automática ni de fácil obtención; y c) aplicará a los inversionistas extranjeros proveniente de países con los cuales no existe convenio para evitar la doble tributación internacional, un incremento en su tributación de 8% aproximadamente (43,06% menos 35% que se aplica en la actualidad), entre otras situaciones que lo harán más compleja su implementación.

²⁵⁷ Sin considerar los efectos nocivos que generará en la economía, como lo han manifestado destacados economistas y académicos de distintas tendencias políticas de este país.

²⁵⁸ Servicio de Impuestos Internos.

²⁵⁹ Tiene prioridad en su distribución sin someterse al orden de imputación actual y de los que se implementen en el futuro, dado que, según lo establecido en las normas legales que lo regulan, depende únicamente de la decisión de los contribuyentes.

CAPÍTULO XII

“CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA BASE DEL PACTO FISCAL 2.0”

JUAN PIZARRO²⁶⁰

• RECHAZO DE LA REFORMA TRIBUTARIA, LA OPORTUNIDAD DE MIRAR NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO EN FORMA INTEGRAL

El 8 de marzo y luego de 8 meses de discusión en la Cámara de Diputados se rechazó la idea legislar el proyecto de reforma tributaria, un proceso que comienza en abril 2022 con los denominados diálogos sociales y que se retoma en abril de 2023 con los denominados diálogos tributarios en los que fueron convocados distintos actores técnicos, actores de la sociedad civil y empresarial.

Si bien la reforma tributaria fue rechazada en su trámite normal, los esfuerzos por lograr recaudación fiscal con crecimiento económico siguen plenamente vigentes. El país requiere una recaudación sostenible en el tiempo para financiar las necesidades sociales, lo que se logra con un sistema tributario progresivo, pero también que entregue competitividad al país, bajo un sistema tributario simple, que garantice certeza jurídica con una adecuada combinación de tasas a nivel de los distintos impuestos.

Se debe considerar que la recaudación tributaria no solo depende del diseño que se haga de los aumentos de carga impositiva, sino también de su capacidad para recaudar en forma eficiente. En esta materia, amplios consensos generan confianza en los frutos del sistema tributario, siendo necesario por tanto un real pacto fiscal que aborde también el destino de la mayor recaudación y que entregue estabilidad al sistema con una mirada de largo plazo. Un paso en esta materia fueron los denominados diálogos tributarios, no obstante, el desafío es mucho más grande y no se puede remitir al estudio concentrado en menos de un mes respecto a lo que debe ser nuestro sistema tributario para los próximos 20 años.

²⁶⁰ Contador Auditor, Magíster en Finanzas y en Tributación de la Universidad de Chile. Es presidente comisión tributaria Colegio de Contadores de Chile, director FESIT Fundación de Estudios Sistemáticos Tributarios, Miembro Comisión Tributación Fiscalidad AIC, Asociación Interamericana de Contabilidad, Miembro Comisión Tributaria CNC y CPC.

Es preciso mencionar que los componentes de la recaudación fiscal vienen de distintas vías, aumentos de base y tasas, donde se debe buscar la mayor neutralidad posible respecto a la actividad económica, pero también un control de la evasión y elusión que debilita tanto la obtención de recursos que financian el presupuesto fiscal, como así también la confianza en el sistema. Una tercera vía de recaudación y quizás la más importante es el crecimiento económico responsable de la parte más significativa de la recaudación fiscal de los últimos 30 años y factor que explica el 90% de la capacidad de Chile de reducir la pobreza como pocos países en el mundo.

En efecto en el libro “Equidad con crecimiento sostenible” de CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica) indicaba que el aumento en las tasas impositivas fue muy importante por los mayores recursos obtenidos para financiar los mayores gastos sociales entre los años 1990 y 2010, pero lo fue mucho más todavía el crecimiento económico, al cual contribuyó decididamente la política macroeconómica. El resultado final, gracias a la mayor recaudación tributaria, fue un significativo aumento en los recursos destinados a programas sociales, los que casi se cuadruplicaron entre 1990 y 2009.

Optar por recaudación con crecimiento económico nos invita también a mirar el fin con que se recauda, una recaudación eficiente implica corresponsabilidad y un uso eficiente de los recursos públicos, los países que han avanzado decididamente hacia el desarrollo, si bien han aumentado considerablemente su carga fiscal, también han mejorado en la misma medida la calidad de sus políticas públicas –a mayor calidad de las políticas públicas mayor efecto positivo en el crecimiento económico–. Chile tiene déficits importantes en la calidad de sus políticas públicas y grandes desafíos en mejorar la calidad de su educación, salud y seguridad pública.

En materia de calidad del gasto público, es importante considerar que no siempre una mejora en la calidad de los servicios públicos es fruto de mayores recursos, sino esencialmente de una mejor gestión e innovación en los procesos y un uso eficiente del gasto. Así queda de manifiesto con la reforma tributaria del año 2014 que aumentaba la recaudación en 3% del PIB destinada a mejorar la calidad de la educación pública, no obstante, luego de 8 años poco se ha mejorado en esta materia estando en el grupo de países con peor educación de la OCDE según el ranking PISA.

La mirada de largo plazo que subyace a un verdadero pacto fiscal nos invita también a pensar en los principios de nuestro sistema tributario, de modo que se recaude, pero también permita al país crecer y desarrollarse –es necesario que, junto con la equidad y progresividad del sistema tributario, también se piense en como diseñar un sistema competitivo y eficiente. La competitividad fiscal ausente como principio en los diálogos sociales de la rechazada reforma tributaria es central como uno de los pilares de un sistema tributario de largo plazo que busque una recaudación sostenible.

**• CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PRIORIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
DE CALIDAD PARA EL DESARROLLO CONDICIÓN PARA AVANZAR
HACIA UN PACTO FISCAL**

La encuesta de opinión de Black & White de junio 2023²⁶¹ que dio a conocer los efectos tras la Cuenta Pública, donde el Presidente de la República condicionó varias iniciativas a la aprobación de una eventual reforma tributaria, **muestra que un 43% de los encuestados condiciona el proceso a medidas que fomenten el crecimiento y la inversión**. De igual importancia son los resultados que dan cuenta de que la ciudadanía apoya un pacto tributario, **“pero no un cheque en blanco”**, puesto que la inmensa mayoría solicita que se transparente cómo se gastarían esos recursos y se adquieran otros compromisos en la reactivación económica y de modernización del Estado.

En la misma línea, el panel ciudadano de la Universidad del Desarrollo ratificaba la consideración por el delicado momento económico al evidenciar que el 60% de los encuestados considera que subir impuestos **“sería malo para el país, porque frenaría el crecimiento”** y un categórico **79% considera que para financiar los programas sociales “es mejor dejar los impuestos como están y fomentar el crecimiento”**²⁶².

Los resultados de los sondeos de opinión en torno a la reforma tributaria no deben sorprendernos **—es la inversión y crecimiento económico el pilar del progreso del país—** pues sin crecimiento económico la recaudación fiscal, que depende en el 80% del aumento en el PIB, se debilita, el dinamismo y oportunidades de avance de las personas se tornan esquivas y la capacidad de obtener un empleo bien remunerado se pone cuesta arriba.

Considerando los efectos nocivos del bajo crecimiento que se traduce en un aumento del desempleo y estancamiento real del nivel de remuneraciones, **es natural que las personas pongan el crecimiento en el centro, porque está en la esencia del ser humano avanzar y aspirar a más que el mínimo y desplegar su máximo potencial**.

Por tanto, es de todo sentido común la opinión de una gran mayoría, ya que sin crecimiento el país incluso puede retroceder en el notable avance para derrotar la pobreza. Es un sentir que se hace eco de noticias lamentables en esta materia. Por ejemplo, **el FMI indica que Chile será una de las 20 economías a nivel mundial que menos crecerá en el periodo 2023-2026**²⁶³, la misma institución internacional

²⁶¹ La encuesta de Black & White de junio 2023 posterior a la cuenta pública presidencial del 1 de junio devela la prioridad de los chilenos por una reforma tributaria procrecimiento y con objetivos claros de gasto público.

²⁶² El sondeo de panel ciudadano de la Universidad del Desarrollo (UDD) de junio 2023, revela entre otros datos, que para la mayoría de los chilenos “no existe” un buen momento para subir los impuestos.

²⁶³ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL; actualización de perspectivas de la economía mundial Resiliencia en el corto plazo y retos persistentes; julio 2023.

indica que nuestro país junto a Haití serán los países de peor desempeño en el crecimiento de su PIB en 2023.

Entre tanto, las voces de alerta se escuchaban transversalmente. David Bradbury, director adjunto del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE, indicaba a medios locales que ***“Es importante pensar en un sistema tributario en términos de que apoye el crecimiento, la equidad y la sostenibilidad. No tiene sentido tener todos los impuestos del mundo si la economía no está creciendo; los ingresos fiscales disminuirán. Los ingresos fiscales serán mayores cuando la economía crezca”***²⁶⁴.

Pero no basta crecer y recaudar, pues si el gasto público es poco eficiente y de baja calidad el país se desvía y pone en riesgo su camino al desarrollo. Es por tanto relevante que más que hablar de una reforma tributaria que pone el foco solo en la recaudación fiscal, se ponga el foco en un verdadero pacto fiscal, el cual requiere una mirada conjunta también del gasto público, su eficiencia y calidad y elevar los estándares de transparencia fiscal.

Tanto es así que el mismo director de la OCDE enfatizaba ***“Sobre las dos palancas de la política fiscal, impuestos y gastos, los gastos tienen un impacto mayor en mejorar la equidad que los impuestos” (...)*** ***“Nunca es tan simple como decir ‘aumente los impuestos y se acaba el problema’, si el gasto no es de alta calidad, eso socavará la confianza tributaria de las personas y su disposición a pagar impuestos”***²⁶⁵.

Se requiere por tanto que, junto con solicitar más impuestos, exista un compromiso de parte del Estado de un gasto público eficiente, de calidad y que tenga en cuenta las prioridades actuales del país para su desarrollo futuro.

En este sentido, son reveladores los resultados del sondeo Black & White que también consultó por las prioridades en materia de necesidades sociales, donde se registró que **existen proporciones similares “entre los que priorizarían mejorar la educación de un niño vulnerable, y los que priorizarían la pensión de un adulto mayor vulnerable”**²⁶⁶. Tan importante como pensiones dignas es una educación de calidad para nuestros niños. Lo sorprendente es que en la cuenta pública presidencial la educación básica de calidad, no se muestra como una prioridad, es más, está ausente del discurso, **cuestión no menor, ya que crecimiento sin educación de calidad, es destinar al país al subdesarrollo.**

²⁶⁴ Diario *El Mercurio* 21 de mayo de 2023, entrevista a David Bradbury director adjunto del Centro de Política Pública y Administración de la OCDE.

²⁶⁵ Diario *El Mercurio* 21 de mayo de 2023, entrevista a David Bradbury director adjunto del Centro de Política Pública y Administración de la OCDE.

²⁶⁶ La encuesta de Black & White de junio 2023 posterior a la cuenta pública presidencial del 1 de junio devela la prioridad de los chilenos por una reforma tributaria procrecimiento y con objetivos claros de gasto público.

De la misma forma lo entendieron quienes fueron convocados por el propio Gobierno a los diálogos tributarios, **un grupo diverso y transversal de la sociedad concordó que la primera prioridad de gasto público debe ser una educación básica y primaria de calidad y en último lugar políticas de investigación y desarrollo.** Y cómo no, si todos los países que han alcanzado el desarrollo lo han logrado de la mano de una educación de calidad base para la innovación y fomento de políticas de investigación y desarrollo que solo pueden ser fructíferas cuando existe el pilar de una educación de alto estándar.

No obstante ser de todo sentir ciudadano, la rechazada reforma tributaria insistía en invertir las prioridades de gasto, destinando gran parte de los recursos del royalty a I+D y políticas productivas verdes, que no garantiza un crecimiento sostenible si en la base no existe una educación de calidad. De esta manera se posterga la real inversión de largo plazo que nos puede llevar al desarrollo que es la educación básica y temprana.

¿Es posible avanzar y enmendar el rumbo? Claro que sí, concretamente en materia de educación un pequeño país de Europa del Este nos da la respuesta.

Estonia es en la actualidad el país con la mejor educación del mundo occidental, lo ha logrado destinando un porcentaje del PIB de su presupuesto fiscal menor al que destina Chile, lo que muestra que no solo importa más recursos, sino también una mejor gestión y visión estratégica en áreas claves para el desarrollo. Chile por su parte es uno de los países que a nivel de la OCDE destina la mayor cantidad de recursos respecto al PIB a educación, pero con pobres resultados que lo tienen en los últimos lugares de calidad educativa del bloque de países.

Dentro de este orden de ideas, nuestro país en el pasado dio pasos importantes en materia de educación. En su libro "Equidad con crecimiento sostenible: veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009"²⁶⁷, de José Pablo Arellano, el autor destaca que una de las políticas de crecimiento con equidad fue la prioridad creciente que recibió la educación en la asignación de recursos públicos, siendo consistente con el desarrollo de capital humano para el desarrollo del país y la movilidad social. Pero también debemos ser objetivos, se avanzó enormemente en infraestructura y cobertura de la educación básica y media, pero quedó pendiente la asignatura de la calidad, que posteriormente se reprobó con la gran reforma tributaria del 2014, que tenía precisamente como objetivo cubrir ese fin y no lo cumplió.

Si de prioridades se trata, la educación básica de calidad debe ser la verdadera revolución. Sin una educación de calidad hipotecamos a su vez mejorar la productividad y consecuentemente retomar la senda del crecimiento en la cual nuestro país se ha estancado hace años.

²⁶⁷ *Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*, Equidad con Crecimiento Sostenible; José Pablo ARELLANO M.; capítulo: crecimiento con equidad y distribución de los frutos del crecimiento.

Junto con poner las fichas en políticas públicas de largo plazo como la educación básica, es imperativo que Chile vuelva a crecer a nivel de su potencial. En relación con la problemática expuesta, parece sensato lo estipulado por las pymes de solicitar una **hoja en blanco para una futura reforma tributaria**²⁶⁸, **destacando que el crecimiento económico debe ser un aspecto prioritario y que el Estado debe ser más eficiente en el uso de los recursos, enfocando esos esfuerzos en combatir la informalidad y potenciar la productividad.**

En materia de informalidad, lo principal son reales incentivos a la formalización, un sistema tributario simple y competitivo. En materia de productividad no existen fórmulas mágicas como las 40 horas, más bien se requiere generar competencias reales, tal como indicaron las pymes en los diálogos tributarios poniendo el foco nuevamente en la educación de calidad, en este caso a nivel técnico. Países líderes como Alemania donde las pymes representan el 40% de la economía así lo han entendido.

• LA REIVINDICACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO PILAR FUNDAMENTAL DE UN PACTO FISCAL DE LARGO PLAZO

Luego de meses de espera conversaciones a distinto nivel, entre el Ministerio de Hacienda y agrupaciones de la sociedad civil, empresarial y política, el martes 1 de agosto el Gobierno presentó los titulares –más no la letra chica– de las medidas y cronograma de un segundo intento de pacto fiscal para el desarrollo. Esta vez la fuerza de los hechos y la necesidad de hacerse cargo de la actual realidad económica del país ha puesto en el eje central las medidas pro-inversión, productividad y crecimiento, postergando probables alzas de impuestos para marzo de 2024. Pero para llegar a este punto ha pasado mucha agua bajo el puente. Desde una reforma tributaria con foco exclusivo en la recaudación, ahora hablamos de un pacto fiscal que en la base tiene inequívocamente el fomento al crecimiento económico.

Este cambio de eje ya se anticipaba, la última encuesta Critería²⁶⁹ enfocada en conocer la opinión respecto a la importancia del crecimiento económico frente a las actuales reformas impulsadas por el Gobierno, arrojó resultados que muestran una clara tendencia de la ciudadanía. Los chilenos valoran en general más el crecimiento sobre las alzas de impuestos: **un 85% opina que no se deben subir impuestos cuando el crecimiento económico es bajo, del mismo modo un 80% estima que para mejorar la calidad de vida las personas se requiere un crecimiento alto y sostenido**

²⁶⁸ Gremios pyme piden “hoja en blanco” para futura reforma tributaria; *El Mercurio* 10 de junio de 2023.

²⁶⁹ Encuesta Critería, julio 2023 focalizada en Crecimiento Económico; subjetividades actuales en torno al crecimiento económico.

por varios años para financiar las políticas sociales. Es más, los argumentos a favor del crecimiento económico suben en todos sus atributos; la mayoría sostiene que cuando hay crecimiento económico se da un ciclo virtuoso que permite mejorar los sueldos de las personas, acceso a empleos de mejor calidad, respecto a un crecimiento sostenido la mayoría opina que permite reducir la desigualdad e ir por el camino hacia una sociedad desarrollada.

Sin duda el crecimiento económico debió ser siempre una política central en la actual administración de Estado de Chile, y en buena hora se enmienda su valoración, sin embargo, sorprendentemente estuvo ausente de la cuenta pública presidencial y solo posteriormente a propósito de la propuesta de resucitar el pacto fiscal anunciada por Hacienda, surgió como la única alternativa de dar viabilidad a un acuerdo en la materia. Debemos recordar que la reforma tributaria rechazada en marzo de 2023 apuntaba a todo lo contrario, generando un golpe al ahorro, inversión y crecimiento del país; en definitiva, era un gran obstáculo al emprendimiento e iniciativa privada como motor de la actividad económica.

Dentro de este orden de ideas un tema central del debate ha sido precisamente la importancia del crecimiento económico a nivel de la recaudación fiscal. Es así que, ante los llamados a un pacto fiscal pro crecimiento e inversión, el Ministro de Hacienda manifestó que: **“el potencial de generación de mayores ingresos fiscales a través del crecimiento y ganancias de eficiencia no es suficiente para financiar dichos gastos en las magnitudes y plazos requeridos, lo que hace necesario que se complementen con una reforma tributaria”**, agregando que **“la economía debiese crecer un 12% adicional para financiar medidas como el aumento de la PGU, la reducción de las listas de espera y la sala cuna universal”**²⁷⁰. Por su parte el director de la OCDE David Bradbury al referirse al pacto fiscal propuesto para Chile indicó que **“el país requiere un sistema tributario que apoye el crecimiento y, a la vez, la equidad y que sea sostenible”**²⁷¹.

Pues bien merece la pena subrayar que el crecimiento como eje central de nuestro desarrollo, no es un tema nuevo. El crecimiento económico sostenido a través del tiempo es reconocido como uno de los pilares de los treinta años más exitosos de nuestra nación. Debe destacarse el análisis de Juan Pablo Arellano en su libro *Veinte años de políticas sociales en Chile 1999-2009*, donde destaca que el **“crecimiento con equidad significa, en primer lugar, crecimiento, y las políticas económica y social debían estar diseñadas para favorecerlo, y en ningún caso arriesgarlo”**²⁷². En

²⁷⁰ *Diario Financiero*, 27 de junio de 2023.

²⁷¹ *Diario El Mercurio*, 21 de mayo de 2023, entrevista a David Bradbury Director adjunto del Centro de Política Pública y Administración de la OCDE.

²⁷² *Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*, Equidad con Crecimiento Sostenible; José Pablo ARELLANO M.; Capítulo: Crecimiento con equidad y distribución de los frutos del crecimiento.

su estudio resalta que la recaudación tributaria prácticamente se cuadruplicó entre 1990 y 2010. Con todo, en términos objetivos, **puede estimarse que el 81% de la mayor recaudación de impuestos en ese periodo fue fruto del crecimiento, y el 19% restante, de los cambios en la legislación tributaria y la mejor administración con la consiguiente reducción de la evasión.**

Entre tanto el debate en búsqueda de un pacto fiscal de largo plazo posicionó la necesaria revalorización del crecimiento económico. Después de todo, a partir del año 2014 Chile perdió su capacidad de crecer por sobre el nivel promedio del mundo, se estancó la productividad y, lo que es peor, reformas fiscales que se justificaron bajo un foco procrecimiento y justicia social no lograron ni lo uno ni lo otro. El mismo ministro Arenas en abril de 2014 informaba que: **“Esta es una Reforma Tributaria razonable, balanceada, consistente con los objetivos de recuperar la senda del crecimiento de la economía y de darle sustentabilidad a este crecimiento en el largo plazo, al mejorar la distribución del ingreso”**. Luego de nueve años de esta reforma, constatamos que el país se estancó en su crecimiento, no siguió aumentando sostenidamente el nivel de ingreso per cápita, es más, el gran objetivo a financiar que era la educación gratuita de calidad solo quedó en el papel.

En función de lo planteado, son muchas las voces que destacan en la actualidad la importancia del crecimiento económico como fuente de recursos para financiar el gasto público. El economista Manuel Agosín indicaba en noviembre 2022 en una de sus columnas **“la mejor forma de recaudar es crecer. Si Chile creciera al 4% por año en los próximos 10 años (lo hizo a 3,7% entre 1998 y 2019), la recaudación tributaria crecería en 54%, más de lo que entregaría cualquier reforma tributaria”**²⁷³.

Por su parte la economista Michele Labbé en su último estudio “Una alternativa a la reforma tributaria: menos impuestos para volver a crecer” entrega su visión del impacto de los impuestos en un contexto en que Chile recupera su capacidad de crecer, indicando en resumidas cuentas que **“La recaudación fiscal podría aumentar US\$ 94 mil millones en 10 años al desistir de reforma tributaria y rebajar impuestos”, enfatiza la economista, “con la reforma tributaria, el PIB per cápita alcanzaría US\$ 30.000 en 2027 y US\$ 32.000 en 2032. Con la propuesta alternativa alcanzaría US\$ 35.000 en 2027 y US\$ 44.000 en 2032. La diferencia acumulada en 10 años sería de US\$ 59.000”**²⁷⁴.

En la misma línea la CPC, al referirse al pacto fiscal, indicaba que: **“Hoy la prioridad debe ser recuperar capacidad de crecer, crear mejores condiciones para la inversión y generar empleos de calidad”**. Agregando que, “hoy la economía chilena está estancada - lo que hace especialmente perjudicial aumentar la carga tributaria; por lo tanto, lo que Chile actualmente necesita son acciones que permitan recuperar

²⁷³ Columna 25 de noviembre de 2022, publicada en Diario *La Tercera*.

²⁷⁴ *Una alternativa a la reforma tributaria, menos impuestos para volver a crecer*; Michele LABBÉ.

el ritmo de crecimiento, crear condiciones para que proyectos de inversión se desarrollen en el país, se reimpulsen las concesiones, se generen empleos de calidad y se avance en mayor formalidad en todos los sectores”.

La declaración de la CPC puso un punto suspensivo en favor de más impuestos, quizás teniendo en consideración el delicado momento económico y con la firme convicción que la principal fuente de recaudación de ingresos permanentes sigue siendo el crecimiento económico. En este sentido, no es menor el aporte de cada punto más de crecimiento, el que permite aumentar en US\$ 800 millones por año la recaudación fiscal.

Se comprende, por tanto, la evolución en la visión del ministro de Hacienda, quien avanzado el debate de pacto fiscal con crecimiento indicó que: **“El tema del crecimiento tiene un impacto sobre el ingreso fiscal: una economía que crece más genera más ingresos fiscales. El crecimiento es importante porque genera empleos, bienestar para la persona e ingresos fiscales. Y, por lo tanto, junto con una mayor recaudación fiscal para el gasto público, son dos dimensiones que podemos tratar y compatibilizar”**.

Finalmente, la reivindicación del crecimiento económico ha sido un tema de sentido común de valorar los mejores treinta años de nuestra historia de avances y bienestar a los chilenos, de dejar atrás las ideologías, de mirar el crecimiento en sus distintas dimensiones y de entender que lo más importante es entregar oportunidades de progreso a ciudadanos que buscan ser protagonistas de su desarrollo y el de nuestro país.

• CRECIMIENTO ECONÓMICO, EFECTO MULTIPLICADOR MÁS ALLÁ DE LA RECAUDACIÓN FISCAL

Sin embargo, si miramos el crecimiento solo a nivel de la recaudación fiscal, dejamos de lado sus otras dimensiones que son tan o más importantes. Importa y por muchas razones mirar su efecto más allá, pues **el crecimiento es un factor clave que debe ser la prioridad número uno para generar oportunidades y reducir la pobreza, bajar la informalidad laboral y mejorar las pensiones en el largo plazo. El bienestar de una población no es el mismo en un país que crece vigorosamente, que en uno en el cual la economía se estanca.**

Sin duda un país que no crece tiene un mayor riesgo de sufrir el flagelo de la pobreza. En efecto, al revisar el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, el mismo Ministerio de Desarrollo Social indicaba en su estudio, evolución de la pobreza 1990-2017²⁷⁵. **“La tasa de pobreza por ingresos, manteniendo constante**

²⁷⁵ *Evolución de la pobreza 1990-2017 ¿Cómo ha cambiado en Chile?*; Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

la línea de pobreza en términos reales, sólo puede cambiar como resultado de un cambio en los ingresos percibidos por los hogares". Se resalta en el estudio que este último cambio puede provenir tanto del crecimiento económico como de una redistribución del ingreso, los que a su vez responden a un conjunto de factores vinculados a la dinámica de los mercados y a las políticas públicas. **De acuerdo con esta descomposición, es destacable el peso relativo en la variación de la tasa de la pobreza entre 1990 y 2017 del componente crecimiento es 91,9% y el correspondiente al componente distributivo 8,1%**, evidenciando que el crecimiento es el motor principal en seguir derrotando la pobreza y no ceder en este fin.

Pero también el fortalecimiento del crecimiento económico es sustancial para bajar la informalidad laboral, que en nuestro país es el doble que la OCDE; mejorar el acceso a empleos de calidad y aumentar el nivel real de las rentas que obtienen las personas. Todo esto trae consigo un mayor aporte a los fondos de pensiones futuras, clave en mejorar la seguridad social.

En relación a este punto, Elisa Cabezón, directora de Evidencia de Pivotes, en el estudio "Desafío de pensiones y crecimiento económico", indica que: **"Es crucial que el debate y los políticos centren su energía en re dinamizar la economía. Sin crecimiento, la reforma de pensiones es letra muerta"**²⁷⁶.

Tanto aumentar las pensiones y bajar la informalidad laboral tienen una solución en común: el crecimiento económico. Según el Centro de Estudios Pivotes: **"El crecimiento genera más empleos formales y la carga fiscal que representa la PGU disminuye si el PIB crece más rápido que la población mayor de 65 años"**²⁷⁷.

Sucede pues, que el estudio establece que **si se recupera el ritmo de crecimiento anual del PIB per cápita del periodo 2004-2013, se crearían 153.365 empleos formales anuales, y en 14 años alcanzaríamos la actual cobertura de formalidad de la OCDE**. En cambio, si mantenemos el crecimiento del PIB per cápita de los últimos 10 años (2014-2023), se crearían sólo 44.405 empleos formales anuales, y en 39 años más llegaríamos a la actual cobertura del empleo formal de la OCDE.

• AVANZAR HACIA UN VERDADERO PACTO FISCAL PRO INVERSIÓN Y CRECIMIENTO

Habida consideración del efecto multiplicador del crecimiento económico y las distintas dimensiones que impacta, cabe preguntarse: ¿Es posible profundizar en un pacto fiscal pro-ahorro, inversión y crecimiento? Al respecto, es un avance el anuncio del Ministerio de Hacienda al poner después de mucho tire y afloja, el foco en el crecimiento como pilar importante del desarrollo económico del país; pero fal-

²⁷⁶ *Desafío en pensiones y crecimiento económico*; Centro de estudios Pivotes; 18 de julio de 2023.

²⁷⁷ *Desafío en pensiones y crecimiento económico*; Centro de estudios Pivotes; 18 de julio de 2023.

ta aún la letra chica, pues no han sido pocos los anuncios que no han visto la luz a pesar de sus buenas intenciones. En esta línea se valora la inclusión de 36 medidas (aumentadas a 38 en el anuncio de pacto fiscal del 1 de agosto) para aumentar el crecimiento, inversión y productividad.

No obstante ser en gran parte las mismas medidas de la rechazada reforma tributaria, más algunas adicionales contra la informalidad –foco impulsado por los gremios– constituyen un punto de partida siempre y cuando no se incorporen nuevamente al pacto fiscal impuestos que afectan negativamente el ahorro, la inversión y el crecimiento, tales como el impuesto al patrimonio y las utilidades retenidas, o al mercado de capitales; o se neutralicen sus efectos de fomento a la inversión, limitando el uso de pérdidas tributarias y gastos que son parte de los riesgos que deben asumir los negocios. Esperemos que definitivamente no se persevere en este camino tal como ya ha anunciado el ministro Marcel.

Es también conveniente resaltar que las medidas pro-crecimiento, inversión y productividad anunciadas, deben ser igualmente revisadas y potenciadas de ser necesario, y donde **las pymes no pueden estar ausente pues gran parte de los 38 incentivos a la inversión propuestos apuntan a grandes empresas**, tal como se enfatizó en el Foro “Pacto fiscal y pymes, ¿avanzamos o retrocedemos?”, organizado por el Colegio de Contadores.

Se debe revisar también la competitividad del sector más numeroso de empresas en nuestro país, donde medidas permanentes como una tasa de impuesto corporativo acorde a la tasa efectiva final de las pymes es un imperativo si queremos fomentar la reinversión de recursos propios en el largo plazo. No por nada Canadá mantiene en forma permanente tasas de impuesto renta a las pymes que son un 50% más bajas que las establecidas para las grandes empresas; Estonia mantiene tasa cero a las empresas, y la OCDE en general mantiene una tasa promedio a las empresas menor a la que se propone al sector. Debemos así dinamizar el crecimiento y diversificar nuestra matriz de emprendimientos, ahí donde se genera más del 50% del empleo y está la base y fuerza productiva, aprovechando de esta manera las enormes oportunidades que brinda por ejemplo el acuerdo TTP11 a una economía abierta al mundo como la de nuestro país.

Sucede pues, que la misma hoja en blanco solicitada por las pymes²⁷⁸ para un acuerdo en materia de pacto fiscal, nos debe llevar a repensar los incentivos fiscales, reorientar los esfuerzos en función del sector mayoritario de las empresas en nuestro país. Por ejemplo, la rechazada reforma tributaria contemplaba un crédito tributario para proyectos de energías verdes con efecto multiplicador, 500 millones de dólares en régimen por año, un incentivo concentrado en grandes corporaciones

²⁷⁸ Gremios Pyme piden “hoja en blanco” para futura reforma tributaria; *El Mercurio* 10 de junio de 2023.

que tienen capacidad de abordar grandes proyectos en esta industria, sin necesidad de incentivos tributarios.

En relación con este tema, nuestro país ha demostrado contar con ventajas competitivas, no obstante, es seguridad, certeza jurídica y reglas claras y estables las que se requiere para seguir caminando en esta senda, 500 millones de dólares por año no hacen la diferencia para estas grandes corporaciones. En cambio, si destináramos estos recursos a fomentar el desarrollo de la Pyme, entregando mayor productividad y competencias, con educación técnica de calidad vinculada con el desarrollo emprendedor, podríamos dinamizar un sector clave en la diversificación productiva y que tiene un rol preponderante en bajar la concentración económica.

Es necesario esta vez no equivocarse el camino, para un crecimiento sostenido se debe fomentar el desarrollo de las empresas que dan la mayoría de los empleos en el país, aprovechando de esta manera las enormes oportunidades de acuerdos comerciales como el TTP11. Si se trata de priorizar el gasto público en incentivos al crecimiento con efecto multiplicador las fichas debieran estar evidentemente en las Pymes y en una educación de calidad, única manera de fomentar un crecimiento económico que genere oportunidades a gran parte de la población.

CAPÍTULO XIII

“EL IMPACTO DE UN IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS”

ELISA CABEZÓN²⁷⁹

- A propósito de haberse retomado el debate de la reforma de pensiones en el Congreso, en este **estudio colocamos los principales dilemas o desafíos de nuestro sistema, desafíos que la actual propuesta no se hace cargo, mientras que el remedio a estos problemas es el crecimiento económico del país.**
- **Desafío en el Pilar Contributivo: chilenos cotizan pocos años para financiar un largo periodo de jubilación:**
 - La mujer promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 19 años para financiar una jubilación de 32 años;
 - El hombre promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 26 años para financiar una jubilación de 23 años.
- **¿Cómo estamos en relación con los países desarrollados de la OCDE?** Muy lejos: en Chile, sólo un 36% de la población en edad de trabajar tiene empleo formal y cotiza. En la OCDE este porcentaje es un 47%.
- **¿Cómo se aumenta la cobertura del empleo formal?** La literatura indica que **va de la mano con el crecimiento de la economía.** Esto, a medida que las empresas y emprendimientos formales se expanden en el mercado generando más empleo.
- **En Chile existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y aumento de la formalidad:** la cobertura de la formalidad creció al ritmo del PIB per cápita desde el 2004 hasta el año 2023, con un crecimiento acelerado entre el 2004 y 2013, seguido de una desaceleración a partir de ese año.

²⁷⁹ Ingeniera Comercial y Magíster de Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, directora de Evidencia de la Red Pivotes. Fue asesora económica de Secretaría General de la Presidencia.

- **¿Cuánto nos demoraríamos en alcanzar la cobertura de formalidad de la OCDE?**
 - Si se recupera el ritmo de crecimiento anual del PIB per cápita del periodo **2004-2013**, en **11 años** alcanzaríamos la actual cobertura de formalidad de la OCDE.
 - Si mantenemos el crecimiento del PIB per cápita de los últimos 10 años (**2014-2023**), en **39 años** más llegaríamos a la actual cobertura del empleo formal de la OCDE.
- **Desafío en el Pilar Solidario: el gasto fiscal de la PGU es alto y se alivia con el crecimiento de la economía:**
 - Si la economía crece a la misma tasa que la población mayor de 65 años, el gasto de PGU se mantendría estable en un 2,3% del PIB (10% de la recaudación fiscal).
 - Si la economía mantiene la baja tasa de crecimiento del periodo 2014-2023, el gasto en PGU aumentaría a un 2,5% del PIB (12% del presupuesto fiscal).
 - Si nuestra economía recupera el ritmo de crecimiento del periodo 2004-2013, el gasto en PGU bajaría a 1,3% del PIB (6% del presupuesto fiscal).
- **¿Cómo podemos retomar el crecimiento de nuestra economía?** Proponemos algunas medidas: disminuir la rigidez del sistema laboral (bajando la indemnización por despido), incentivar la inversión (simplificando y acortando la tramitación de permisos), profundizar el ahorro del país y modernizar el Estado.

I. CONTEXTO

Nuestro sistema de pensiones está formado por tres pilares: 1) Pilar Solidario, en que el Estado entrega la Pensión Garantizada Universal (PGU) financiada por impuestos generales; 2) Pilar Contributivo, financiado por las cotizaciones obligatorias de los trabajadores formales; 3) Pilar Voluntario, financiado por los ahorros voluntarios de las personas.

Se está discutiendo en el Congreso la reforma de pensiones de Chile. Bajo este contexto, en este documento **colocamos los principales dilemas o desafíos que enfrenta nuestro sistema de pensiones en el Pilar Solidario y en el Pilar Contributivo, y como éstos están muy relacionados con otro gran desafío en Chile: el crecimiento económico del país.**

II. PILAR CONTRIBUTIVO: CHILENOS COTIZAN POCOS AÑOS PARA FINANCIAR UN LARGO PERIODO DE JUBILACIÓN

El Pilar Contributivo en Chile está diseñado bajo el Sistema de Capitalización Individual. ¿En qué consiste?

1. Los trabajadores formales realizan cotizaciones obligatorias, en que depositan el 10% de su sueldo en su cuenta de ahorro previsional.
2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) invierten estos ahorros en el mercado de capitales para multiplicar las cotizaciones a través de las rentabilidades obtenidas.
3. Al jubilar, la pensión autofinanciada depende del ahorro previsional logrado (cotizaciones del empleo formal + rentabilidad) y depende del número de años que dura la jubilación.

¿Cuál es uno de los principales dilemas de nuestro sistema de pensiones? Los chilenos cotizan pocos años para financiar un periodo largo de jubilación.

¿Cuántos años cotizan los chilenos? A través de la base de "Muestra de Afiliados Activos" de la Superintendencia de Pensiones, se estima para la población activa (que no se ha jubilado) el porcentaje de la vida laboral que cotizan para su pensión, desde los 20 años hasta la edad de jubilación. Para la estimación calculamos la densidad de cotización en los últimos 2 años de la actual población activa por rango de edad, desde los 20 años hasta la edad legal de jubilación (figura 1).

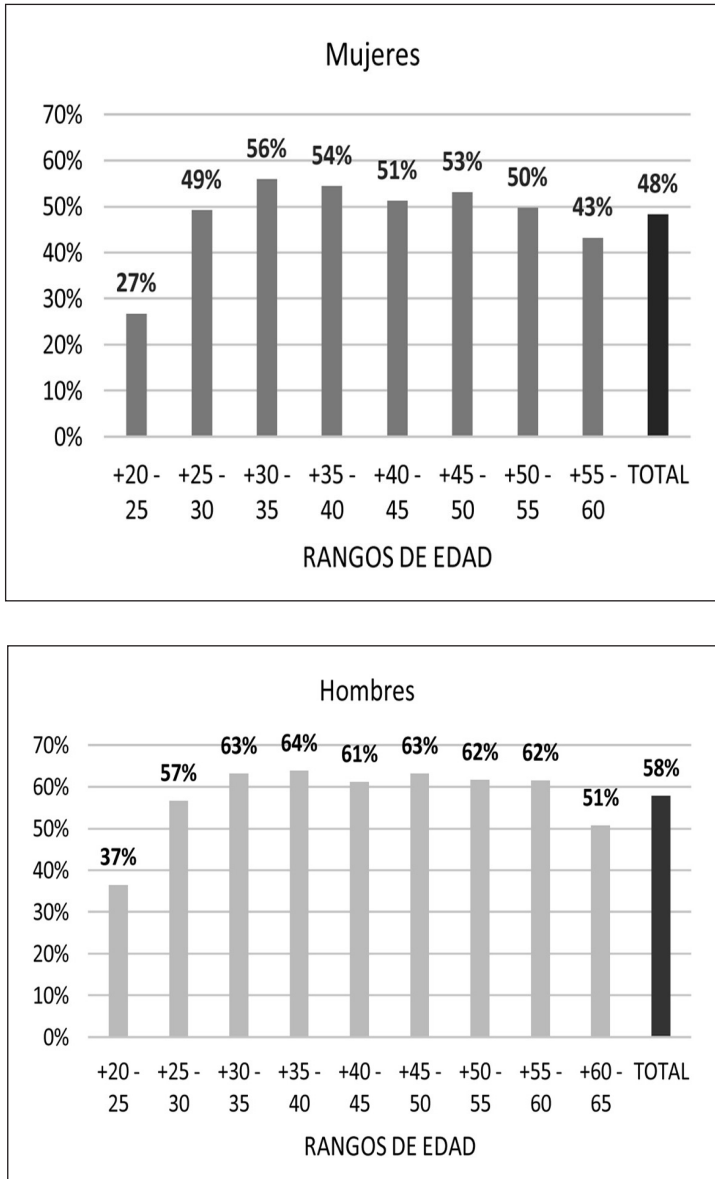
Encontramos que:

- La vida laboral de las **mujeres** es desde los 20 hasta los 60 años (dura 40 años) y están cotizando en promedio un 48% de su vida laboral → **19 años de cotización**
- La vida laboral de los **hombres** es desde los 20 hasta los 65 años (dura 45 años) y están cotizando en promedio un 58% de su vida laboral → **26 años de cotización**

¿Cuánto dura el periodo de jubilación? A través de las tablas de mortalidad de la Súper de Pensiones se estima que para la actual población activa:

- Mujer que jubila a los 60 años → se espera que viva 32 años más
- Hombre que jubila a los 65 → se espera que viva 23 años más

Figura 1
Densidad de cotización por rango de edad, población activa²⁸⁰



Fuente: PIVOTES en base a "Muestra de Afiliados Activos" de la Súper de Pensiones.

²⁸⁰ Población activa = no jubilados. Incluye a afiliados y no afiliados al sistema de pensiones.

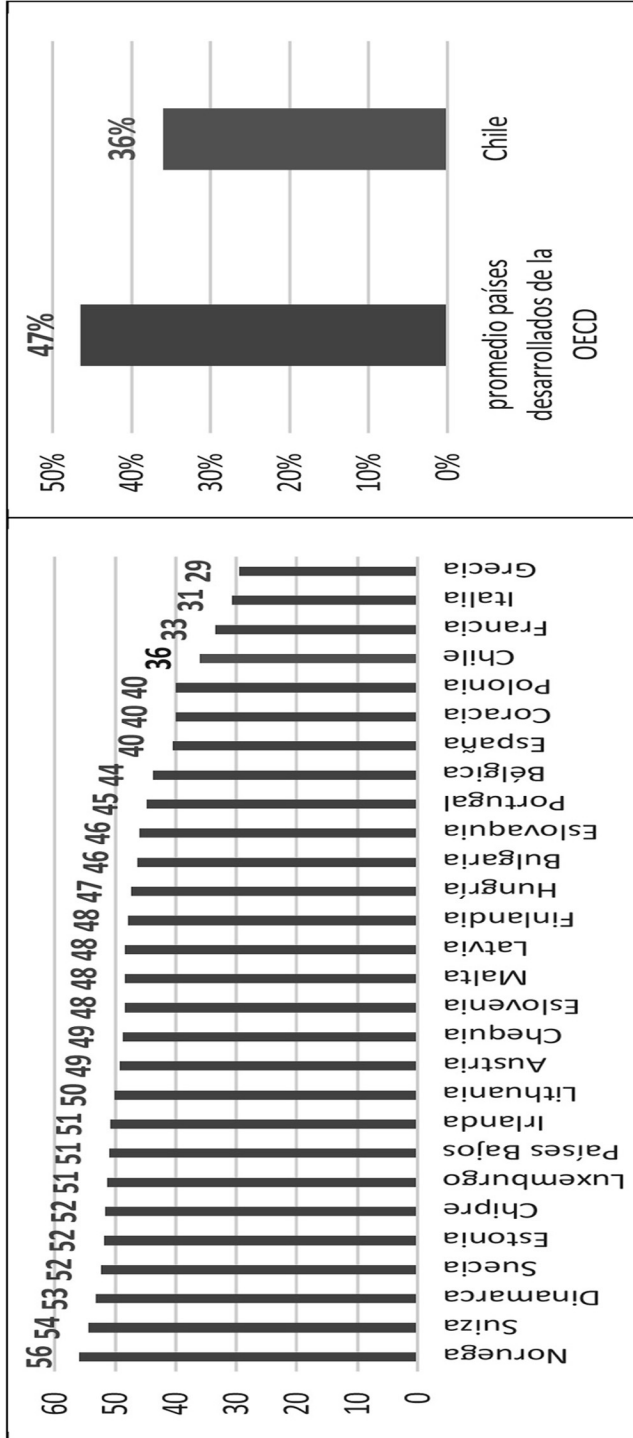
Por lo tanto, en Chile tenemos que:

- **La mujer promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 19 años para financiar una jubilación de 32 años**
- **El hombre promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 26 años para financiar una jubilación de 23 años**

III. PILAR CONTRIBUTIVO: NECESITAMOS CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA AUMENTAR COBERTURA DE EMPLEOS FORMALES

¿Cómo estamos en relación con los países desarrollados de la OCDE? Estamos lejos de estos países en la tasa de contribución y en la base. Mientras que en Chile sólo un 11% del sueldo (incluye comisión de las AFP) se destina a financiar pensiones, en los países desarrollados OCDE la tasa de cotización promedio es un 19%. Además, en Chile, del total de la población en edad de trabajar, un 36% tiene empleo formal y cotiza, mientras que en la OCDE este porcentaje es 47% (figura 2).

Figura 2
Porcentaje de población en edad de trabajar con empleo formal



Fuente: PIVOTES en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Superintendencia de Pensiones.

¿Cómo se aumenta la cobertura del empleo formal? La literatura indica que va de la mano con **el crecimiento de la economía** (Gollin 2008, La Porta & Shleifer 2014; McCaig & Pavcnik 2015). Esto, a medida que las empresas y emprendimientos formales se expanden en el mercado generando más empleos. **En Chile existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y aumento de la formalidad:** la cobertura de la formalidad laboral creció al ritmo del PIB per cápita (pc) desde el 2004 hasta el año 2023, con un crecimiento acelerado entre el 2004 y 2013, seguido de una desaceleración a partir del 2013. **Desde el 2013 el PIB per cápita está estancado junto al porcentaje de la población que se emplea formalmente.**

Figura 3
PIB per cápita real (en millones de pesos) y cobertura del empleo formal (en %)

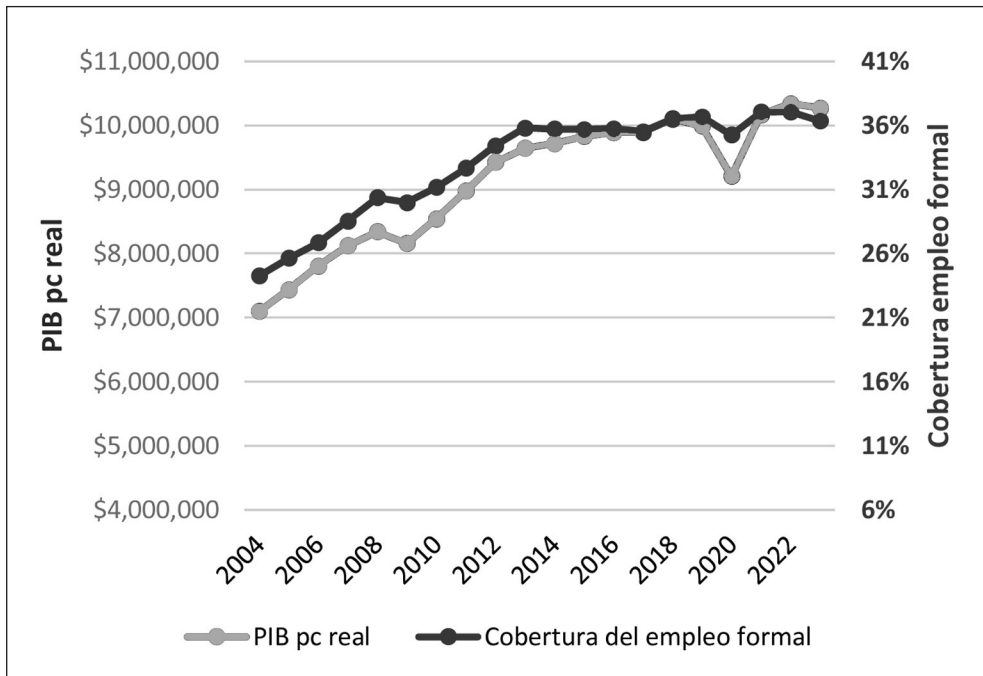
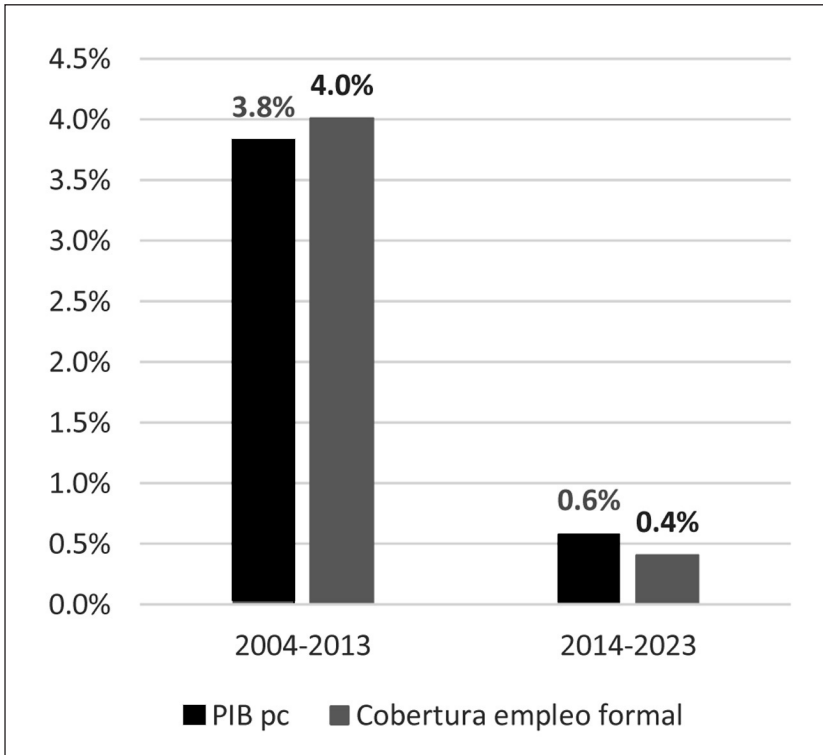


Figura 4
Crecimiento anual del empleo formal y del PIB
per cápita por periodo

Cobertura del empleo formal = % de la población en edad de trabajar con empleo formal (cotiza)



Fuente: PIVOTES en base a datos de la Súper de Pensiones, INE y Banco Central de Chile.

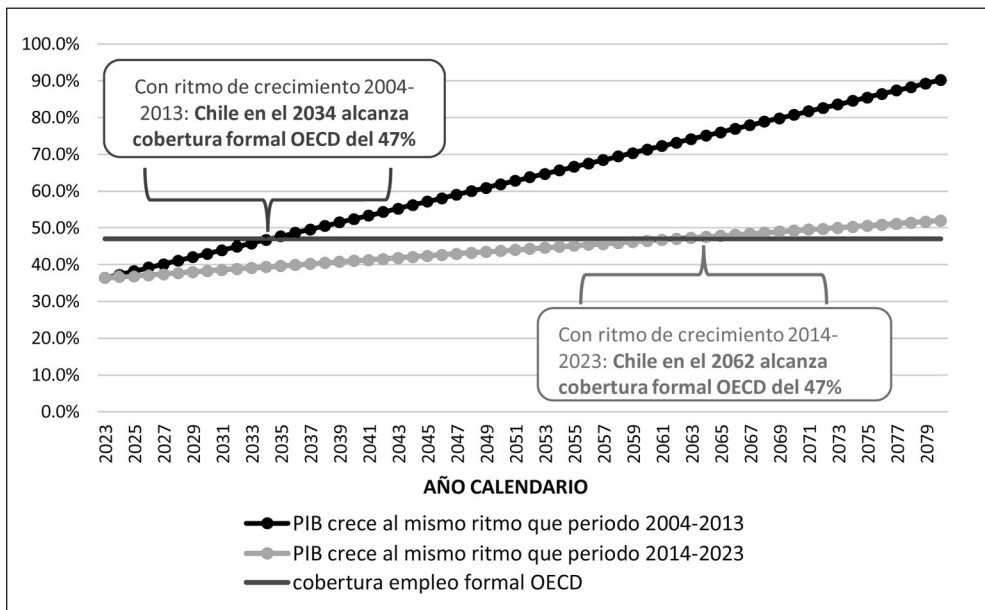
Si se recupera el ritmo de crecimiento anual del PIB per cápita del periodo 2004-2013, se crearían 153.365 empleos formales anuales, y en 11 años alcanzaríamos la actual cobertura de formalidad de la OCDE de 47%²⁸¹. En cambio, si mantenemos el crecimiento del PIB per cápita de los últimos 10 años (2014-2023),

²⁸¹ Para calcular la relación entre crecimiento económico y creación de empleos formales, realizamos una regresión del aumento anual de la cobertura de formalidad sobre el crecimiento anual del PIB pc real, entre el periodo 2004-2023.

se crearían sólo 44.405 empleos formales anuales, y en 39 años más llegaríamos a la actual cobertura del empleo formal de la OCDE (figura 5).

Figura 5
Proyección de la cobertura del empleo formal de Chile
según crecimiento de la economía

Cobertura del empleo formal = % de la población en edad de trabajar con empleo formal (cotiza)



Fuente: PIVOTES elaboración propia en base a datos de la Súper de Pensiones, INE, Banco Central de Chile y OIT.

IV. PILAR SOLIDARIO: EL GASTO FISCAL DE LA PGU ES ALTO Y SE ALIVIA CON EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS

El Pilar Solidario en Chile consiste en la Pensión Garantizada Universal (PGU), que es una transferencia del Estado de \$ 206.173 mensual a los adultos mayores de 65 años pertenecientes al 90% de mayor vulnerabilidad, financiada con impuestos generales.

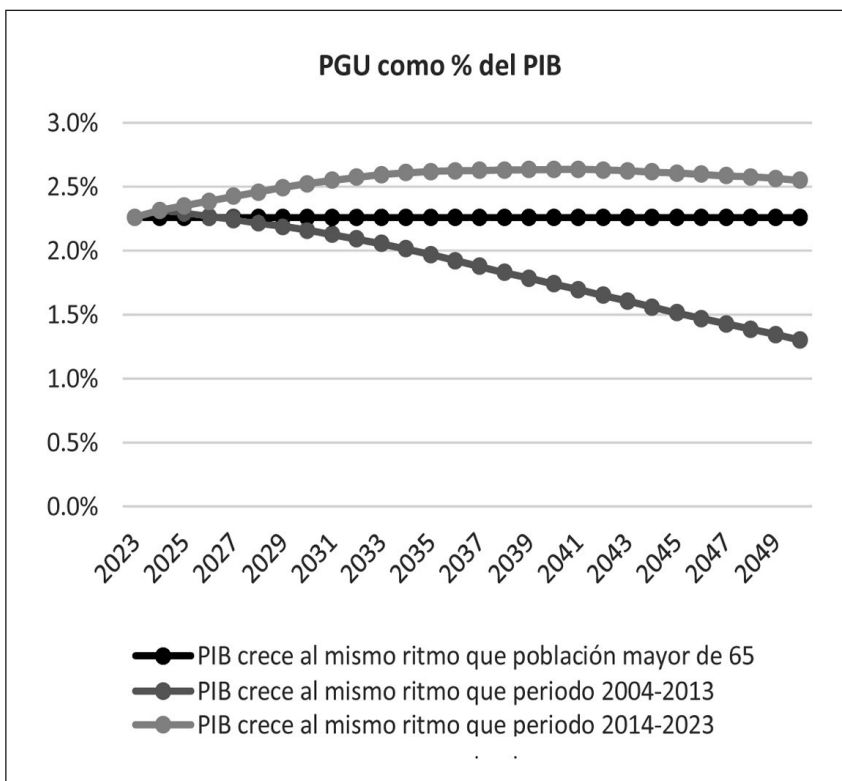
Financiar la PGU representa un gran esfuerzo fiscal: hoy la PGU cuesta 2,3% del PIB, lo que equivale al 10% del ingreso fiscal. La proyección del gasto en PGU

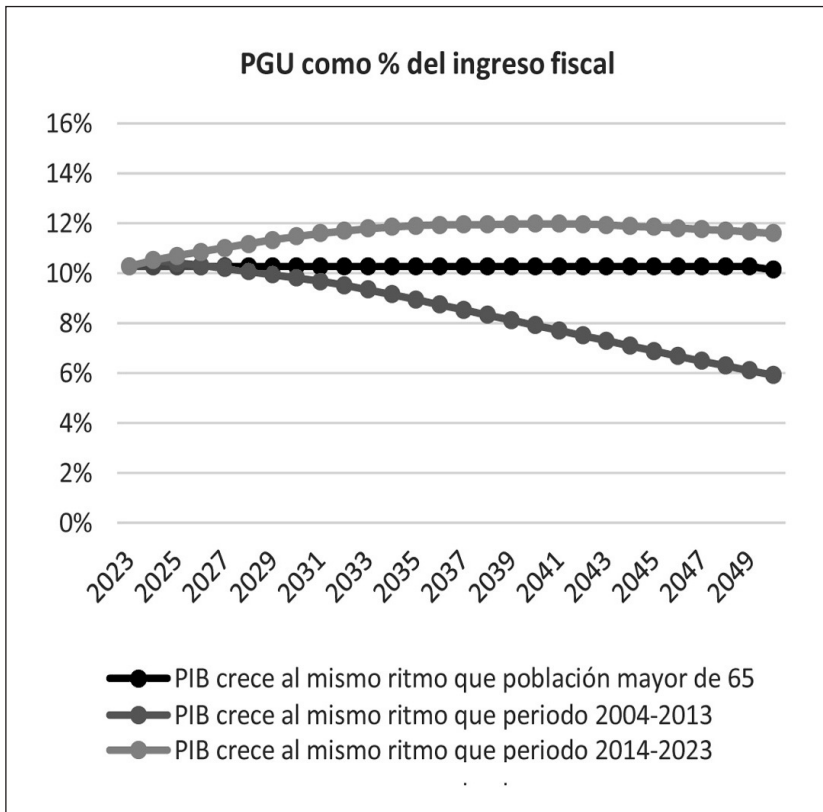
depende de la relación entre el crecimiento de la población mayor de 65 años y del crecimiento del PIB del país:

- Si nuestra economía crece a la misma tasa que crece la población mayor de 65 años, el gasto de PGU se mantendría estable en el tiempo en un 2,3% del PIB, lo que equivale al 10% de la recaudación fiscal.
- Si nuestra economía mantiene la baja tasa anual de crecimiento de los últimos 10 años (2014-2023), el gasto en PGU aumentaría a un 2,5% del PIB en el 2050, lo que equivale al 12% del ingreso fiscal.
- Si nuestra economía recupera el ritmo de crecimiento anual del periodo 2004-2013, el gasto en PGU bajaría a 1,3% del PIB en el año 2050, lo que equivale a un 6% del ingreso fiscal.

Figura 6
Crecimiento anual del empleo formal y del PIB
per cápita por periodo

**PGU = transferencia de \$ 206.173 adultos de 65 o más años pertenecientes al 90% de mayor vulnerabilidad*





Fuente: PIVOTES elaboración propia en base a datos de INE y Banco Central de Chile.

Por lo tanto, **a medida que nuestra economía crece a mayores tasas que la población mayor de 65 años, la carga de financiar la PGU disminuye. Al contrario, si nuestra economía crece a una menor tasa que la población mayor de 65 años, el gasto de la PGU aumenta.**

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Chile tiene dos grandes dilemas o desafíos en su sistema de pensiones: los chilenos contribuyen poco al ahorro previsional a través del empleo formal y la Pensión Garantizada Universal representa un alto gasto fiscal (10% del presupuesto fiscal). Y la actual propuesta de reforma de pensiones no se hace cargo de estos desafíos. Mientras que la receta a estos problemas es clara: **el crecimiento de nuestra economía. Es por ello que este debate previsional debe venir acompañado por uno que se centre en cómo re dinamizar nuestra economía, que está estancada desde 2013.**

¿Cómo podemos retomar el crecimiento económico? Aquí nombramos algunas medidas:

- **Disminuir la rigidez del sistema laboral**, estableciendo un sistema alternativo de indemnización legal a todo evento, con reducción de los costos para converger al que predomina entre los países miembros de la OCDE.
- **Incentivar la inversión**, simplificando y acortando la tramitación de permisos ambientales y sectoriales de proyectos de inversión.
- **Profundizar el ahorro del país**, es clave que la reforma de pensiones aumente la tasa de cotización de Chile, hoy de las más bajas de la OCDE.
- **Modernizar el Estado**, que reduzca la designación de cargos públicos según cercanías políticas en lugar de criterios meritocráticos, y permita la movilidad horizontal y vertical de funcionarios según su desempeño, y más autonomía de los servicios públicos.

CAPÍTULO XIV

“UNA ALTERNATIVA A LA REFORMA TRIBUTARIA: MENOS IMPUESTOS PARA VOLVER A CRECER”

MICHELE LABBÉ²⁸²

• PRESENTACIÓN

Chile creció a una tasa de 4,4% real anual desde al año 1990, pero ese crecimiento no ha sido constante en el tiempo.

Mientras durante los años noventa y la primera década del 2000, hasta el año 2013 (previo a la reforma tributaria realizada por Michelle Bachelet), el PIB de Chile creció a una tasa promedio real anual de 5,3%; después del 2014, cuando comenzó la aplicación de dicha reforma, el crecimiento se desplomó a niveles de 2,1% promedio real anual (si se eliminan los años 2020, 2021 y 2022 que tuvieron el efecto de la pandemia, el promedio no varía demasiado, alcanzando 2,0% promedio real anual).

• EFECTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2014 EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Dado que el crecimiento de Chile no sólo depende de variables internas, sino también del crecimiento de sus socios comerciales y con ello del crecimiento mundial, y con el objetivo de analizar el efecto que tuvo la reforma tributaria del año 2014²⁸³ sobre el crecimiento de Chile, se analizó el diferencial de crecimiento entre Chile y el mundo, de modo de eliminar el efecto del crecimiento mundial sobre el crecimiento de Chile.

²⁸² Economista y magíster en economía financiera Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora SEP (Sistema de Empresas Públicas) desde 2018 a marzo 2020. Jefa de Asesores en Ministerio de Economía, Fomento y Turismo desde marzo 2018 a noviembre 2019.

²⁸³ Contenida en la Ley N° 20.780, publicada en el D.O. de fecha 29 de septiembre de 2014, modificada por la Ley N° 20.899, publicada en el D.O. de fecha 8 de febrero de 2016.

Tanto si se comparan los resultados del diferencial de crecimiento de Chile, respecto del crecimiento del mundo, en los 20 años, en los 10 años, o en los 5 años antes de la reforma tributaria, los resultados son consistentemente similares.

En efecto, tal como se observa en el cuadro Nº 2, el PIB de Chile creció un punto más que el mundo en promedio cada año al considerar los 20 años antes de la reforma, 0,7 puntos más que el mundo en promedio cada año cuando se consideran los 10 años previos y los 5 años previos a la reforma.

De este modo, se puede establecer que antes de la reforma tributaria de 2014, Chile crecía en promedio, entre 0,7% y 1,0% más que el mundo cada año.

El mismo cálculo post reforma tributaria indica que Chile creció 1,4 puntos menos que el mundo entre 2014 y 2019 (excluye efecto pandemia)²⁸⁴.

Cuadro Nº 1 Crecimiento Económico de Chile y el Mundo

Promedio por Período (% real anual)

	Período	Chile	Mundo	Diferencial crec. Chile y Mundo
20 años previos a Reforma Tributaria	1994-2013	4,8	3,8	1,0
10 años previos a Reforma Tributaria	2004-2013	4,8	4,1	0,7
5 años previos a Reforma Tributaria	2009-2013	4,0	3,3	0,7
Post Reforma Tributaria sin Pandemia	2014-2019	2,0	3,4	-1,4
Post Reforma Tributaria con Pandemia	2014-2021	2,1	3,0	-0,9

Fuente: Estimaciones propias con base en información de Banco Central de Chile y FMI, WEO abril 2023.

De este modo, producto de la reforma tributaria de 2014, la economía chilena perdió el impulso de inversión y, por lo tanto, capacidad de crecimiento, en un equivalente a **2,2% de crecimiento real promedio anual**, que se construye como el

²⁸⁴ Entre los años 2014 y 2022 el crecimiento de Chile restado el crecimiento del mundo es de 0,9 puntos. No obstante, no consideramos este diferencial, pues el crecimiento de Chile en el período de pandemia estuvo fuertemente influenciado por los retiros de los fondos de pensiones, así como por los bonos estatales IFE, que incrementaron los ingresos disponibles transitorios en magnitudes imposibles de repetir a futuro. Dado que este efecto no es de largo plazo, el promedio a considerar debería ser el del período 2014-2019.

diferencial de 0,7 puntos sobre el mundo que crecía antes de la reforma tributaria sumado a los 1,4 puntos menos que pasó a crecer post reforma tributaria (todo medido como promedios reales anuales).

Ello es consistente con la reforma realizada, que incrementó los impuestos corporativos o impuestos a las empresas desde 20% a 27,5%, entre otros cambios, como la desintegración del sistema tributario, que afectaron negativamente los incentivos a ahorrar e invertir en nuestro país.

• EFECTO SOBRE LA RIQUEZA DE LOS CHILENOS

Tal como se concluyó previamente, de no haberse realizado la reforma tributaria el PIB hubiera crecido 2,2% más cada año, lo que implica que el PIB de Chile hubiera alcanzado US\$ 364 mil millones el año 2022, en vez de los \$ 301 mil millones que efectivamente alcanzó, ambas medidas en dólares corrientes, lo que implica que durante el período 2014-2022 Chile ha perdido US\$ 293 mil millones, o visto de otro modo, los chilenos seríamos US\$ 293 mil millones más ricos de no haberse realizado la reforma tributaria²⁸⁵.

El mismo cálculo realizado con el PIB per cápita medido a paridad de poder de compra muestra que, de no haberse realizado la reforma tributaria, el PIB per cápita PPP²⁸⁶ hubiera alcanzado US\$ 35 mil el año 2022, en vez de los \$ 29 mil que efectivamente alcanzó el PIB per cápita el año 2022, lo que implica que de no haber habido reforma tributaria cada chileno sería en promedio US\$ 27 mil más rico²⁸⁷ (gráfico N° 2).

• CRECIMIENTO ECONÓMICO Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

El cambio en la capacidad de crecimiento del país como consecuencia de la reforma tributaria no sólo es importante desde el punto de vista de la riqueza promedio de los chilenos, sino que también desde el punto de vista de los recursos a los que accede el Estado, pues el objetivo de la reforma tributaria de 2014 siempre fue aumentar la recaudación.

De hecho, de acuerdo a lo indicado por el ministro de Hacienda de la época, el objetivo era incrementar la recaudación en 3% del PIB, pero los cambios en los incentivos que generó la reforma tributaria no sólo inhibieron el incremento en la

²⁸⁵ Calculado como la suma de las diferencias en el PIB anual, desde el año 2014.

²⁸⁶ Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), o *Purchasing Power Parity* (PPP).

²⁸⁷ Calculado como la suma de las diferencias en el PIB anual, desde el año 2014.

recaudación como porcentaje del PIB, que sólo alcanzó la mitad del monto aspirado, sino que además afectaron la recaudación tributaria medida en moneda corriente al disminuir la base de cálculo (crecimiento del PIB).

Dado que el año 2013 los ingresos mineros no tributarios (IMNT) alcanzaron 16,7% del PIB; que de acuerdo a la Dirección de Presupuestos la elasticidad de los ingresos tributarios alcanza 1,6; y que el PIB sin reforma tributaria hubiera crecido un 2,2% más cada año, entonces se puede calcular que los ingresos tributarios no mineros sin reforma tributaria habrían sido 10% superiores a los efectivos, esto implica que el Gobierno hubiera contado con US\$ 6.800 millones más el año 2022, de los que obtuvo después de haber realizado una reforma tributaria.

• ¿UNA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA O BAJAR IMPUESTOS?

La discusión actual en términos tributarios se ha centrado en la idea y petición del Gobierno de la necesidad de realizar una nueva reforma tributaria para contar con ingresos permanentes para poder realizar gastos permanentes.

Sin embargo, la baja en el crecimiento que genera una reforma tributaria afecta la inversión y el ahorro, disminuyendo la base de tributación al disminuir el crecimiento económico.

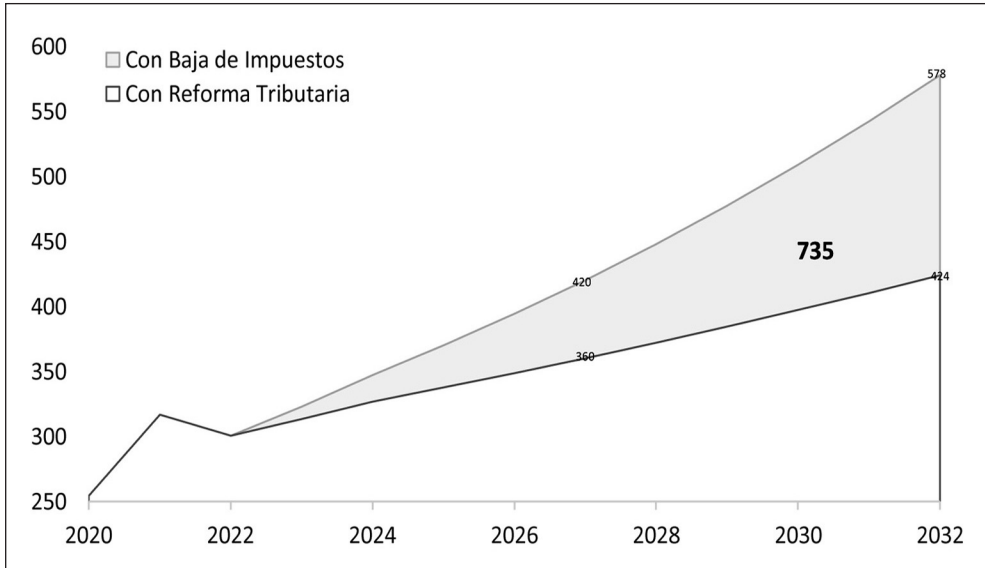
Por ello, el siguiente análisis busca comparar el efecto sobre la riqueza de los chilenos, así como la capacidad de recaudar recursos de la reforma propuesta por el Gobierno²⁸⁸, con los efectos de bajar los impuestos corporativos a 20% (nivel año 2013) y volver a integrar el sistema tributario al 100%.

Dado que una reforma tributaria similar a la presentada en 2022 disminuiría el crecimiento PIB en aproximadamente 1,0% anual, mientras que cambios que disminuyan el impuesto corporativo a 20% e integren el sistema impositivo al 100% generarían el efecto contrario a la reforma tributaria de 2014, incrementando el PIB en aproximadamente 2,2% anual, entonces, tal como se puede observar en el cuadro N° 5, con reforma tributaria el PIB de Chile alcanzaría US\$ 360 mil millones en 2027 y US\$ 424 mil millones en 2032, mientras que con una baja de impuestos pro crecimiento, el PIB alcanzaría US\$ 420 mil millones en 2027 y US\$ 578 mil millones en 2032. Por tanto, una baja de impuestos haría US\$ 735 mil millones más ricos a los chilenos que una reforma tributaria como la planteada por el gobierno.

²⁸⁸ De acuerdo a lo publicado por el Ministerio de Hacienda, la reforma del actual gobierno buscaba incrementar la recaudación en 3,0% del PIB (excluyendo el *Royalty* a la minería), generando como efecto colateral una caída de 2,7% en el PIB per cápita de largo plazo.

Gráfico N° 1 PIB con Reforma Tributaria y PIB con Baja de Impuestos

(Miles de millones US\$)

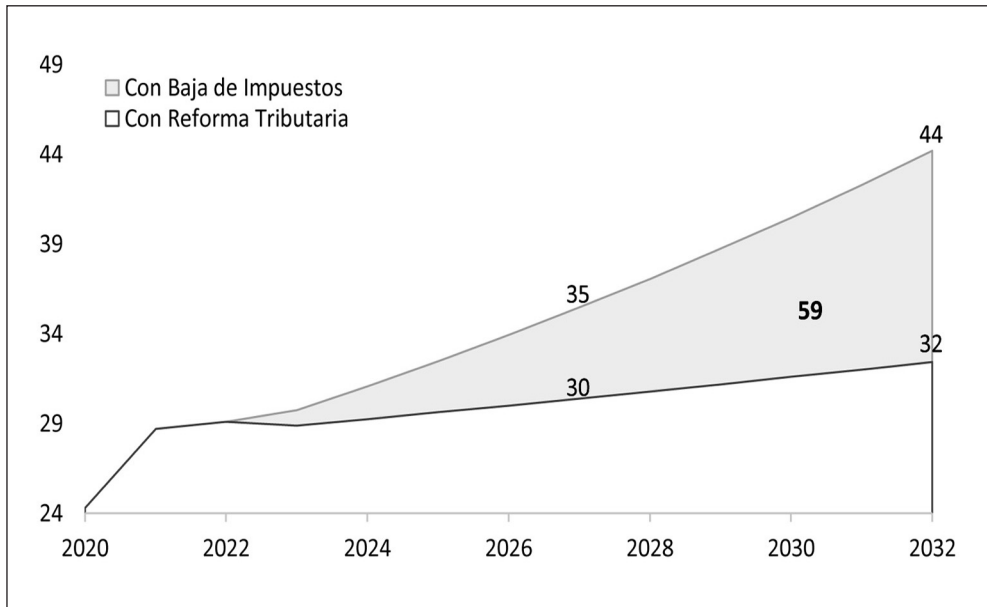


Fuente: Estimaciones propias con base en información de Ministerio de Hacienda, Banco Central de Chile y FMI, WEO abril 2023.

Asimismo, el PIB per cápita PPP alcanzaría US\$ 35 mil en 2027 y US\$ 44 mil en 2032 bajando los impuestos, mientras que con reforma tributaria alcanzaría US\$ 30 mil en 2027 y US\$ 32 mil en 2032. De este modo, una baja en los impuestos pro-crecimiento permitiría que cada uno de los chilenos fuéramos en promedio US\$ 59 mil más ricos.

Gráfico N° 2
PIB Per Cápita con Reforma Tributaria y
con Baja de Impuestos

(Miles de US\$ PPP)



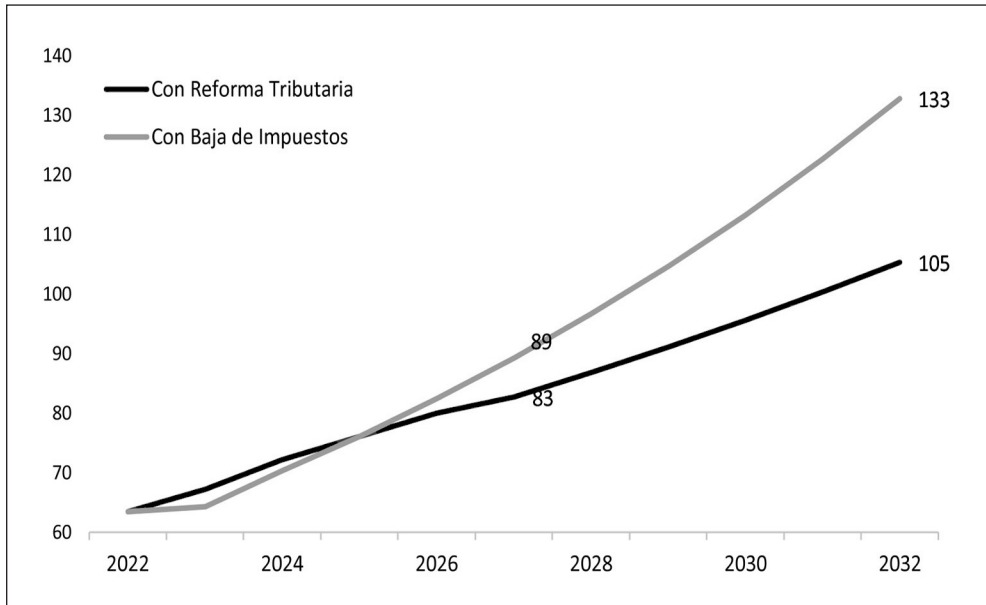
Fuente: Estimaciones propias con base en información de Ministerio de Hacienda, Banco Central de Chile y FMI, WEO abril 2023.

Finalmente, no solo los chilenos seríamos más ricos, sino que también contaríamos con más recursos para poder realizar políticas sociales.

En efecto, el año 2032 los ingresos tributarios no mineros alcanzarían US\$ 133 mil millones con una baja de impuestos y sólo US\$ 105 mil millones con reforma tributaria.

Gráfico N° 3 Recaudación con y sin Nueva Reforma Tributaria

(Miles de millones US\$ corrientes)



Fuente: Estimaciones propias con base en información de Ministerio de Hacienda, Banco Central de Chile y FMI, WEO abril 2023.

De este modo, de realizarse una baja de impuestos procrecimiento, en un período de 10 años, la recaudación se habría incrementado US\$ 94 mil millones²⁸⁹, esto es, los gobiernos hubieran contado con US\$ 94 mil millones adicionales para realizar mayores y mejores gastos, más de lo que cualquier reforma tributaria podría lograr.

Lo anterior implica que, si el objetivo de la reforma tributaria es aumentar la recaudación para contar con más recursos para realizar gasto social, definitivamente el camino no es aumentar impuestos, sino incentivar el crecimiento para aumentar la base de recaudación.

Dada la reforma tributaria del año 2014 y sus catastróficos efectos en el crecimiento, partir por bajar los impuestos corporativos y reintegrar el sistema puede ser un buen punto de partida.

²⁸⁹ Calculado como la suma de las diferencias en la recaudación anual, entre 2023 y 2032.

• CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, algunos puntos a considerar en cualquier cambio impositivo:

- Desde el punto de vista de la racionalidad económica y de la sana doctrina, una reforma tributaria debe maximizar la recaudación con los menores costos de eficiencia, para que sea luego el gasto público el que permita mejorar la distribución de los ingresos. De este modo, una buena reforma considera como elemento básico tratar de no dañar los incentivos a la inversión, que finalmente generan el crecimiento económico y el empleo.
- Una reforma tributaria que hace crecer la torta a repartir, y por tanto, permite que el pedazo que nos toque a cada uno de nosotros sea mayor. A la vez que un aumento en el porcentaje de la torta a pagar en impuestos que genere que el tamaño de la torta disminuya, puede llevarnos finalmente a comer menos.
- Cualquier reforma tributaria que incremente los impuestos implica un mayor esfuerzo de los trabajadores, empresarios y emprendedores, para incrementar nuestro aporte en forma de impuestos. Lo mínimo es exigir el mismo esfuerzo del Gobierno y el Estado en el gasto público en términos de rendición de cuentas, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como en la prestación de servicios públicos como la seguridad.

Por tanto, antes de solicitar subir impuestos el énfasis debe estar en el uso eficiente de los recursos que ya se entregaron. En términos muy básicos, los ciudadanos de un país acordamos pagar impuestos para financiar al Estado, su administración y el gasto social que éste realice en nuestra representación. Como tal, el Estado y en este caso, el Gobierno, nos debe dar cuenta, a nosotros los ciudadanos, del uso de los recursos que los trabajadores le entregamos en forma de impuestos.

CAPÍTULO XV

“DETALLES Y ANÁLISIS DE UN PLAN DE REFORMA TRIBUTARIA PARA CRECIMIENTO Y OPORTUNIDAD”²⁹⁰

WILLIAM MCBRIDE, HUAQUN LI, GARRETT WATSON,
ALEX DURANTE, ERICA YORK, ALEX MURESIANU²⁹¹

• RESULTADOS CLAVES

- El régimen fiscal federal sigue siendo una fuente importante de frustración y controversia para los estadounidenses y un obstáculo para el crecimiento económico y las oportunidades. Otros países, como Estonia, han demostrado que se pueden recaudar suficientes ingresos fiscales de una manera menos frustrante y más eficiente.
- Este informe proporciona un análisis de las características clave del sistema de impuestos sobre la renta de Estonia (un impuesto sobre la renta individual simple y plano combinado con un impuesto sobre las ganancias distribuidas) y sus efectos potenciales si se implementa en los Estados Unidos.

²⁹⁰ Los autores desean agradecer a Kyle Pomerleau, Stephen J. Entin y Gary Robbins por sus contribuciones.

²⁹¹ William McBride tiene un doctorado en economía de la Universidad George Mason, donde se especializó en macroeconomía y modelado basado en agentes. Su investigación ha sido citada por formuladores de políticas, citada por los principales medios de comunicación, incluidos *The Wall Street Journal* y *The New York Times*, y publicada en revistas académicas, como *National Tax Journal* y *Tax Notes*. Vicepresidente de Política Fiscal Federal y Stephen J. Entin Fellow en Economía. La Dra. Huaqun Li recibió su doctorado en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad George Mason. Sus principales áreas de investigación incluyen el desarrollo económico regional, la desigualdad regional, el espíritu empresarial y las nuevas empresas, así como el desarrollo regional en China. Garrett obtuvo una licenciatura de la Universidad de St. Lawrence en el norte del estado de Nueva York, donde estudió economía y filosofía. Analista senior de políticas, gerente de modelado. Alex Durante, tiene una licenciatura en economía de The College of New Jersey y una maestría en economía aplicada de la Universidad Johns Hopkins. Erika York tiene una maestría en Economía de la Universidad Estatal de Wichita y una licenciatura en Administración de Empresas y Economía de Sterling (KS) College, donde actualmente es profesora adjunta. Economista senior y gerente de investigación. Alex Muresianu asistió a la Universidad de Tufts y se graduó con una licenciatura en economía y una especialización en finanzas y ciencias políticas en febrero de 2021.

- Al simplificar el sistema fiscal federal, la reforma reduciría sustancialmente los costos de cumplimiento, lo que podría ahorrarles a los contribuyentes estadounidenses más de \$ 100 mil millones al año.
- Al mejorar los incentivos para el trabajo y la inversión y eliminar la doble tributación de los ingresos comerciales, estimamos que la reforma impulsaría el PIB a largo plazo en un 2,5%, aumentaría los salarios en un 1,4% y agregaría 1,3 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.
- El plan aumentaría los ingresos promedio después de impuestos en un 1,1% a largo plazo sobre una base convencional. Al incluir el beneficio de una mayor producción económica, los ingresos promedios después de impuestos aumentarían un 3,5% a largo plazo.
- Al recaudar una cantidad similar de ingresos fiscales que el régimen fiscal actual y aumentar el PIB, la reforma reduciría la carga de la deuda medida por la relación deuda/PIB en 9,2 puntos porcentuales a largo plazo.

Tabla 1
Efectos combinados a largo plazo de las disposiciones del impuesto sobre el crecimiento y la oportunidad

Producto Interior Bruto (PIB)	+2.5%
Capital Social	+3.4%
Tasa de Salario	+1.4%
Empleos a tiempo completo	+1.3 million full-time equivalent jobs
<i>Fuente: Tax Foundation General Equilibrium Model, junio de 2023.</i>	

• INTRODUCCIÓN

A pesar de muchos intentos de reforma, el sistema fiscal federal sigue siendo una fuente importante de frustración y controversia para los estadounidenses, y una carga indebida para el crecimiento económico y las oportunidades. Más de cien años de retoques y esfuerzos bien intencionados para abordar una variedad de problemas sociales y económicos han producido una desconcertante variedad de sanciones y subsidios, un sistema que no agrada a nadie, aunque ocasionalmente beneficia a varios intereses especiales y agentes de poder.

Si bien cualquier disposición puede estar justificada como apoyo a un grupo u otro, como una industria o un subconjunto establecidos de contribuyentes, la acumulación de preferencias complicadas combinada con altas tasas de impuestos sobre la renta no apoya a los recién llegados ni a las nuevas fuentes de crecimiento

económico. Más bien, suprime las fuerzas dinámicas de una economía saludable, reduciendo los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

La carga de cumplir con la normativa impositiva es abrumadora, actualmente se estima que consume 6.500 millones de horas a un costo de alrededor de \$ 313.000 millones por año, equivalente al 1,4% del PIB²⁹². La mayor parte de la carga se debe a los impuestos comerciales complicados que consumen el tiempo y la energía de los empresarios y propietarios de pequeñas empresas, así como los departamentos de impuestos masivos en muchas empresas grandes. La estimación no incluye el costo de la planificación fiscal, que es una industria importante por sí sola. Tampoco incluye los costos y desafíos administrativos que claramente han abrumado al IRS²⁹³ en los últimos años. El año pasado, por ejemplo, el IRS respondió solo alrededor del 13% de los 173 millones de llamadas telefónicas que recibió de contribuyentes que pedían ayuda²⁹⁴.

No tiene que ser así. Otros países han demostrado que se pueden recaudar suficientes ingresos fiscales de una manera menos frustrante y más eficiente. Un ejemplo particularmente convincente es el sistema fiscal de Estonia, donde los impuestos son tan simples que normalmente se presentan en línea en unos cinco minutos²⁹⁵.

Estonia también encabeza la clasificación anual de Tax Foundation de los sistemas fiscales más competitivos, en parte porque evita la doble imposición de los ingresos corporativos a través de impuestos tanto a nivel de entidad como de accionista²⁹⁶. Si bien la carga fiscal es neutral y simple, el sistema de impuestos sobre la renta de Estonia genera ingresos sustanciales comparables a los de otros países desarrollados. Puede sonar como un sueño imposible para los estadounidenses, pero es un sueño

²⁹² INTERNAL REVENUE SERVICE NATIONAL TAXPAYER ADVOCATE, “2022 Annual Report to Congress”, Jan. 11, 2023, <https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/news/national-taxpayer-advocate-delivers-2022-annual-report-to-congress/>; see also Erica YORK and Alex MURESIANU, “Reviewing Different Methods of Calculating Tax Compliance Costs”, Aug. 21, 2018, <https://taxfoundation.org/different-methods-calculating-tax-compliance-costs/>.

²⁹³ Internal Revenue Service = Servicio de Ingresos Internos.

²⁹⁴ Daniel BUNN and Lisa HOGREVE, “International Tax Competitiveness Index, 2022”, Tax Foundation, Oct. 17, 2022, <https://taxfoundation.org/2022-international-tax-competitiveness-index/>.

²⁹⁵ En los últimos 10 años, la recaudación de impuestos del gobierno central de Estonia sobre ingresos y ganancias asciende a alrededor del 7,4 por ciento del PIB, en comparación con el 7,3 por ciento para el país medio de la OCDE y el 8,4 por ciento en promedio entre los países de la OCDE. Véase Estadísticas de ingresos fiscales de la OCDE, <https://stats.oecd.org/Index.aspx>.

²⁹⁶ El enfoque simple de Estonia para gravar los ingresos de empresas e individuos también se ha implementado en Letonia y Georgia. Daniel BUNN, “Better than the Rest”, Tax Foundation, 9 de octubre de 2019, <https://taxfoundation.org/estonia-tax-system-latvia-tax-system/>; Gia JANDIERI, “Tax Reform in Georgia 2004-2012”, Tax Foundation, 17 de julio de 2019, <https://taxfoundation.org/tax-reforms-in-georgia-2004-2012/>.

hecho realidad para más de un millón de estonios que han prosperado bajo este régimen durante los últimos 22 años²⁹⁷.

Basándonos en la experiencia estonia y en las ideas de nuestro estudio inicial sobre las opciones de reforma²⁹⁸, presentamos aquí un plan para reformar el sistema fiscal de EE.UU. que se centra en la simplicidad²⁹⁹. El plan es aproximadamente neutral en cuanto a los ingresos y consta de dos componentes principales que se aplican a los ingresos individuales y comerciales, además de los cambios compensatorios en el tratamiento de las sucesiones y las ganancias de capital que evitan nuestro actual impuesto sobre sucesiones. Las reformas incluyen:

- Un impuesto fijo del 20% sobre los ingresos individuales combinado con una generosa asignación familiar para proteger a los hogares de bajos ingresos. Se eliminarían todos los demás créditos, deducciones y preferencias importantes, excepto el Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC) de la ley actual, un Crédito Tributario por Hijos (CTC) más estable y las cuentas de ahorro con preferencia fiscal.
- Un impuesto sobre las ganancias distribuidas del 20% en lugar de nuestro actual régimen excesivamente complejo para gravar las ganancias nacionales y extranjeras obtenidas por corporaciones y negocios de traspaso.
- Eliminación de impuestos a la muerte y tratamiento simplificado de las ganancias de capital para eliminar la carga de costos administrativos y de cumplimiento innecesarios.

Al simplificar el sistema fiscal tributario federal, la reforma reduciría sustancialmente los costos de cumplimiento, lo que podría ahorrarles a los contribuyentes de EE.UU. más de \$ 100 000 millones al año, incluidos más de \$ 70 000 millones en costos reducidos de cumplimiento para las empresas y más de \$ 30 000 millones en costos reducidos de cumplimiento para las personas relacionadas con declaraciones de impuestos individuales sobre la renta y el patrimonio.

Estimamos que la reforma aumentaría el PIB a largo plazo en un 2,5%, aumentaría los salarios en un 1,4% y agregaría 1,3 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

²⁹⁷ TAX FOUNDATION, July 17, 2019, <https://taxfoundation.org/tax-reforms-in-georgia-2004-2012/>.

²⁹⁸ ERICA YORK; WILLIAM MCBRIDE; GARRETT WATSON; ALEX MURESIANU; ALEX DURANTE and DANIEL BUNN, "10 Tax Reforms for Growth and Opportunity", Tax Foundation, Feb. 22, 2022, <https://taxfoundation.org/economic-growth-opportunity-tax-reforms/>.

²⁹⁹ No es la única manera de mejorar enormemente el código tributario, pero la experiencia histórica, así como los resultados de nuestro modelo, muestran que esta opción está a la altura de la promesa y el potencial de una reforma tributaria fundamental y favorable al crecimiento. En un análisis posterior, exploraremos otras opciones para mejorar el Código Tributario aumentando los incentivos para ahorrar y avanzando hacia una base imponible de consumo o ingreso consumido.

El plan aumentaría los ingresos promedio después de impuestos en un 1,1% a largo plazo sobre una base convencional. Al incluir el beneficio de un mayor crecimiento económico, los ingresos promedio después de impuestos aumentarían un 3,5% a largo plazo. Aunque los ingresos después de impuestos aumentan en promedio, en cualquier reforma de ingresos neutrales, la desgravación fiscal para un grupo de contribuyentes requiere aumentos de impuestos para otro grupo de contribuyentes. Varios aspectos del plan podrían modificarse para lograr diferentes resultados distributivos.

Al aumentar el PIB, la reforma reduciría la carga de la deuda medida por la relación deuda/PIB en 9,2 puntos porcentuales a largo plazo. Las políticas delineadas en la reforma deben ser consideradas en su conjunto; cualquier cambio aislado puede no ser necesariamente recomendado.

• ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

La idea de la reforma tributaria siempre ha consistido en reevaluar las provisiones acumuladas, eliminar lo que es ineficaz y reducir el daño económico de las altas tasas impositivas marginales en consonancia con los principios de una política fiscal sólida³⁰⁰. La mayoría de los expertos en política fiscal están de acuerdo en que los impuestos deben ser simples, transparentes y estables en el tiempo para que sean fáciles de entender, cumplir y administrar.

Otro elemento de una política fiscal sólida es la neutralidad: el sistema tributario generalmente debe tratar a los contribuyentes por igual con preferencias mínimas, lo que se extiende al tratamiento equitativo del consumo inmediato *versus* diferido a través del ahorro. Un régimen fiscal que incorpore estos principios respalda de manera natural el florecimiento económico, lo que incluye empleos abundantes, salarios crecientes, movilidad ascendente, innovación y progreso, y niveles de vida más altos.

Nuestro sistema impositivo está lejos de este ideal. Al gravar la renta, desalienta sistemáticamente el ahorro, ya que grava la renta ahorrada y los rendimientos del ahorro que compensan el consumo retrasado. Los ingresos ahorrados e invertidos en forma societaria están sujetos adicionalmente al impuesto sobre la renta de so-

³⁰⁰ See, for instance, the debates in the 1980s around the idea of a flat tax: Robert HALL and Alvin RABUSHKA, "The Route to a Progressive Flat Tax", *Cato Journal* 5 (Fall 1985), <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1985/11/cj5n2-6.pdf>; see also "Comprehensive Tax Reform for 2015 and Beyond", Committee on Finance, United States Senate, december 2014, <https://www.finance.senate.gov/download/comprehensive-tax-reform-for-2015>; our principles of sound tax policy: <https://taxfoundation.org/principles/>.

ciudades. El impuesto al patrimonio es una capa final del impuesto sobre el ahorro. Para compensar el sesgo inherente contra el ahorro y la inversión, los legisladores han promulgado un mosaico de disposiciones que ofrecen un alivio limitado, incluidas disposiciones ampliamente utilizadas, como cuentas de jubilación 401(k) para individuos y bonificación de depreciación para empresas³⁰¹, así como docenas de otras disposiciones más especializadas. y excepciones complicadas que benefician a unos pocos elegidos³⁰².

El sistema tributario se ha convertido en un conducto importante para la redistribución y el subsidio no solo de los hogares de bajos ingresos sino prácticamente de todos los hogares, reemplazando efectivamente el crecimiento económico y las oportunidades con favores políticos. En total, el régimen fiscal contiene más de 200 de los llamados gastos tributarios, que consisten en varios créditos, deducciones y otras disposiciones especiales que se estima que cuestan alrededor de \$ 2 billones anuales (incluida la reducción de los ingresos por impuestos sobre la renta y la nómina y el aumento de los desembolsos). Solo en los últimos tres años se han creado o modificado más de 100 gastos tributarios.

Si bien algunos gastos tributarios son elementos estructurales importantes del sistema tributario, muchos son complicados y benefician de manera desproporcionada a industrias o tipos de hogares específicos. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) encuentra que aproximadamente la mitad de los beneficios totales del impuesto sobre la renta de los gastos van a los hogares de altos ingresos³⁰³. La eliminación de tales disposiciones sería una de las formas económicamente menos dañinas de aumentar los ingresos.

La última gran reforma tributaria, la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos (TCJA, por sus siglas en inglés) de 2017, realizó importantes mejoras en el sistema tributario, particularmente al reducir las tasas del impuesto sobre la renta y aumentar los gastos para las empresas, al tiempo que restringió algunos de los principales gastos tributarios³⁰⁴. Sin embargo, dejó intacta gran parte de la complejidad del sistema tributario y, en cierto modo, lo empeoró. Por ejemplo, la deducción comercial transferida de la Sección 199A y la disposición Global Intangible *Low Tax*

³⁰¹ THE JOINT COMMITTEE ON TAXATION, “Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2022-2026”, Dec. 22, 2022, <https://www.jct.gov/publications/2022/jcx-22-22/>; Treasury Department, “Tax Expenditures”, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>.

³⁰² THE JOINT COMMITTEE ON TAXATION, “Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2022-2026”, Dec. 22, 2022, <https://www.jct.gov/publications/2022/jcx-22-22/>.

³⁰³ CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, “Distribution of Major Expenditures in 2019”, October 2021, <https://www.cbo.gov/system/files/2021-10/57413-TaxExpenditures.pdf>.

³⁰⁴ Erica YORK and Alex MURESIANU, “Reviewing Different Methods of Calculating Tax Compliance Costs”, Tax Foundation, Aug. 21, 2018, <https://taxfoundation.org/different-methods-calculating-tax-compliance-costs/>.

Income (GILTI) que se aplica a los ingresos extranjeros empeoraron la situación de algunas empresas.

Desde la TCJA, el espíritu de subsidio, sanción y microgestión a través de la normativa fiscal se ha fortalecido. Por ejemplo, la Ley de Reducción de la Inflación del año pasado se superpuso a otro impuesto mínimo complicado para las grandes empresas, así como a una serie de subsidios para la energía verde, lo que introdujo nuevas incertidumbres que requerirán una guía intensiva del Departamento del Tesoro e inevitablemente conllevarán consecuencias no deseadas relacionadas con la planificación fiscal y comportamiento distorsionador³⁰⁵.

Además, debido a la TCJA, gran parte del impuesto sobre la renta individual expirará después de fines de 2025, mientras que varios aumentos de impuestos comerciales ya han comenzado a entrar en vigencia, incluida la reducción gradual de la depreciación de bonificación a partir de este año, por lo que ahora es un momento oportuno. hora de considerar una reforma tributaria fundamental. El debilitamiento de la economía, las altas tasas de interés y la inflación, y los severos desafíos fiscales que se avecinan también hacen que la reforma fiscal fundamental y favorable al crecimiento sea más importante que nunca.

- Tasa Única del 20% con asignación familiar.
- Siguiendo el sistema estonio, la reforma propuesta proporciona un sistema de impuestos sobre la renta mucho más simple para las personas, con una tasa impositiva fija del 20% sobre todos los ingresos (excepto los dividendos) combinada con una deducción estándar ampliada por contribuyente y una exención personal por miembro del hogar.
- Los ingresos sujetos a la tasa fija incluyen sueldos, salarios, ganancias de capital, pensiones y anualidades, beneficios gravables del Seguro Social, intereses gravables, ingreso neto de rentas y regalías, y distribuciones de cuentas de jubilación individual (IRA) gravables. **Los dividendos estarían exentos del impuesto sobre la renta.**
- La mayoría de los créditos, deducciones y otras preferencias serían eliminadas, incluyendo:
 - La deducción detallada por intereses hipotecarios.
 - La deducción detallada por impuestos estatales y locales (SALT) pagada.
 - La deducción detallada por contribuciones caritativas.

³⁰⁵ Cody KALLEN; William MCBRIDE and Garrett WATSON, “Minimum Book Tax: Flawed Revenue Source, Penalizes Pro-Growth Cost Recovery”, Tax Foundation, Aug. 5, 2022, <https://taxfoundation.org/inflation-reduction-act-accelerated-depreciation/>; see also Daniel BUNN, “How Does the Inflation Reduction Act Minimum Tax Compare to the Global Minimum Tax”, Tax Foundation, Aug. 2, 2022, <https://taxfoundation.org/inflation-reduction-act-minimum-tax/>; and Alex MURESIANU, “Breaking Down the Inflation Reduction Act’s Green Energy Tax Credits”, Tax Foundation, Sep. 14, 2022, <https://taxfoundation.org/inflation-reduction-act-green-energy-tax-credits/>.

- La exclusión del impuesto a las ganancias de capital en residencias principales para ganancias de hasta \$ 250.000 (individual)/\$ 500.000 (conjunta).
- Gastos fiscales, incluida la exclusión del impuesto a las ganancias de capital para acciones de pequeñas empresas, la exención de intereses devengados en bonos municipales, créditos para energía verde, la deducción de intereses sobre préstamos estudiantiles, la deducción de gastos médicos y créditos para educación postsecundaria matrícula.

Tabla 2
Resumen de Cambios de Impuestos Individuales

	Ley actual	Propuesta
Declaración de la renta ordinaria	Siete tramos en 2024: 10%, 12%, 22%, 24%, 32%, 35%, 37%. Siete tramos a partir de 2026: 10%, 15%, 25%, 28%, 33%, 35%, 39.6%.	20% sobre la renta imponible.
Tabla de impuestos para las ganancias de capital a largo plazo	Tres tramos: 0%, 15%, 20%.	20% sobre la renta imponible.
Deducción estándar	Deducción estándar de \$ 13.850 (soltero)/\$ 27.700 (conjunta) en 2023 e indexada a la inflación. A partir de 2026, la deducción estándar se reduce a \$ 8.000 (soltero)/\$ 16.000 (conjunta) y se indexa a la inflación.	Ampliar la deducción estándar a \$ 19.500 (el doble para contribuyentes conjuntos) a partir de 2024 y eliminar el estado civil de cabeza de familia.
Exención personal	Exención personal de \$ 0 hasta 2026; la exención regresa en 2026 y equivale a \$ 5.800 en 2033.	La exención personal se mantiene bajo los parámetros de la ley actual.
Crédito Fiscal por Hijos	CFH con un límite de reembolso de \$ 1.600 en 2024, una introducción gradual del 15% de reembolso y un requisito de ingresos de \$ 2.500. La eliminación comienza en \$ 200.000 (individual)/\$ 400.000 (conjunta). Después de 2025, el CTC vuelve a \$ 1.000 con un requisito de ingresos de \$ 3.000 y una eliminación gradual a partir de \$ 75.000 (simple)/ \$ 110.000 (conjunta).	CFH permanente de \$ 2.000 con un requisito de ingresos de \$ 2.500, ambos indexados a la inflación y reembolsables por completo. El retiro comienza en \$ 50.000 (simple)/ \$ 100.000 (conjunta), indexado a la inflación. Las tasas de incorporación y eliminación se mantienen según la ley actual.

	Ley actual	Propuesta
Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC)	Crédito fiscal reembolsable devengado en función de los ingresos del trabajo y dirigido a trabajadores de bajos ingresos.	El EITC se mantiene bajo los parámetros de la ley actual.
Impuesto Mínimo Alternativo (AMT)	Segundo conjunto de reglas del impuesto sobre la renta que somete a algunos contribuyentes a la obligación tributaria AMT a tasas del 26% o 28%.	Se deroga la AMT.
Impuesto sobre la Renta Neta de Inversiones (NIIT)	Impuesto del 3,8% sobre ciertos ingresos de inversiones pasivas obtenidos por aquellos con ingresos brutos ajustados modificados de más de \$ 200.000 (individual)/\$ 250.000 (conjunta).	Se deroga el NIIT.
Cuentas de ahorro con preferencia fiscal	Los contribuyentes pueden contribuir a cuentas tradicionales que brindan una deducción por contribuciones y las ganancias se gravan en el momento de la distribución, o cuentas estilo Roth donde las contribuciones se gravan por adelantado y las ganancias se distribuyen libres de impuestos.	Las cuentas de ahorro con preferencia fiscal se mantienen bajo los parámetros de la ley actual.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (IRS), investigación de Tax Foundation.

La reforma gravaría las ganancias de capital como ingresos ordinarios, en lugar de hacerlo en un arancel separado como lo establece la ley actual. Eliminaría todas las exclusiones de ganancias de capital e intereses, como la exclusión de acciones de pequeñas empresas, y eliminaría el 3,8% adicional del Impuesto sobre la Renta de la Inversión Neta (NIIT) que actualmente se aplica a las ganancias de capital y otros ingresos de inversión superiores a \$ 250.000. Estos cambios simplifican el sistema tributario y eliminan la elusión, los juegos, la confusión y la controversia en torno a las tasas impositivas preferenciales para los ingresos por inversiones³⁰⁶.

³⁰⁶ Scott GREENBERG, “The Carried Interest Debate is Mostly Overblown”, Tax Foundation, Sep. 8, 2015, <https://taxfoundation.org/carried-interest-debate-mostly-overblown/>.

La combinación de una deducción estándar ampliada (equivalente a \$ 19.500 para solteros y \$ 39.000 para contribuyentes conjuntos en 2024) y el regreso de la exención personal de la ley actual en 2026, ambos indexados a la inflación, proporciona un amplio tramo cero que protege a los hogares de bajos ingresos del impuesto fijo. Además, la reforma estabilizaría el CTC, proporcionando un máximo de \$ 2.000 por niño que comienza a eliminarse gradualmente a \$ 50.000 para contribuyentes únicos y \$ 100.000 para contribuyentes conjuntos. El crédito continuaría introduciéndose paulatinamente con ingresos devengados superiores a \$ 2.500 al 15%, con el monto total reembolsable. El crédito máximo de \$ 2.000, así como los umbrales de incorporación y eliminación gradual, se indexarían a la inflación en el futuro. El CTC y la retención del EITC significan que la mayoría de los hogares que ganan menos de \$ 50.000 ven poco o ningún aumento de impuestos³⁰⁷.

Además, la reforma conserva las cuentas de ahorro con preferencia fiscal, como las 401(k) y las IRA, ya que brindan un incentivo importante para ahorrar y proteger a muchos hogares de ingresos medios de los aumentos de impuestos³⁰⁸.

³⁰⁷ Consideraremos reformas más integrales al CTC y al EITC en un análisis posterior. Si bien los créditos brindan reducciones impositivas sustanciales y subsidios para hogares de ingresos bajos y medianos, son excesivamente complejos y están mal focalizados, lo que resulta en altas tasas de error de pago y penaliza el matrimonio y el trabajo para los contribuyentes en el rango de eliminación gradual. See “10 Tax Reforms for Growth and Opportunity”, Tax Foundation, Feb. 22, 2022, <https://taxfoundation.org/economic-growth-opportunity-tax-reforms/>; TREASURY INSPECTOR GENERAL FOR TAX ADMINISTRATION, “Authorities Provided by the Internal Revenue Code Are Not Effectively Used to Address Erroneous Refundable Credit and Withholding Credit Claims”; INTERNAL REVENUE SERVICE, “IRS Update on Audits”, May 31, 2022, <https://www.irs.gov/newsroom/irs-update-on-audits>; Margot L. CRANDALL-HOLLICK, “The Earned Income Tax Credit (EITC): Administrative and Compliance Challenges”, Congressional Research Service, Apr. 23, 2018, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43873>; Matt BRUENIG, “The Myths of the Earned Income Tax Credit”, People’s Policy Project, May 18, 2020, <https://www.peoplespolicyproject.org/project/the-myths-of-the-earned-income-tax-credit/>; Henrik KLEVEN, “The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal”, https://www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/kleven_eitc_sep2019.pdf; Chris EDWARDS, “Cut the Earned Income Tax Credit”, Cato Institute, Nov. 29, 2022, <https://www.cato.org/blog/cut-earned-income-tax-credit>. Erica YORK y Alex MURESIANU, “Revisión de diferentes métodos para calcular los costos de cumplimiento tributario”, Tax Foundation, 21 de agosto de 2018, <https://taxfoundation.org/different-methods-calculating-tax-compliance-costs/>.

³⁰⁸ Consideraremos las reformas a los incentivos al ahorro del Código Tributario en un análisis posterior, incluida la adición de las Cuentas de Ahorro Universales y la consolidación de algunas de las opciones de ahorro con preferencia fiscal de la ley actual.

“Saving for Social Capital”, Joint Economic Committee Republicans, May 26, 2020, <https://www.jec.senate.gov/public/index.cfm/republicans/2020/5/saving-for-social-capital>; Robert BELLAFFIORE, “The Case for Universal Savings Accounts”, Tax Foundation, Feb. 26, 2019, <https://taxfoundation.org/case-for-universal-savings-accounts/>.

Reemplazar la actual estructura progresiva del impuesto sobre la renta, caracterizada por siete tramos de impuestos sobre la renta y una gran cantidad de exclusiones, exenciones, créditos y deducciones, con un impuesto único tiene varios beneficios³⁰⁹. En primer lugar, simplifica enormemente el régimen tributario, minimizando la planificación y elusión tributaria, así como los costos asociados con el cumplimiento y la administración. Actualmente, los contribuyentes estadounidenses tardan unas 12 horas en promedio en cumplir con la Ley sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el costo total anual de cumplimiento asciende a más de \$ 75 mil millones. Con base en la experiencia de Estonia, donde se tarda unos minutos en cumplir, esta reforma probablemente ahorraría a los contribuyentes estadounidenses decenas de miles de millones de dólares al año en costos reducidos de cumplimiento³¹⁰.

En segundo lugar, la reforma reduce las tasas marginales del impuesto sobre la renta, moderadamente para muchos contribuyentes de ingresos medios que actualmente se encuentran en los tramos del 22 y 24% y aproximadamente a la mitad para muchos contribuyentes de ingresos altos, lo que impulsa el crecimiento económico al incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión³¹¹. Por ejemplo, la reforma

³⁰⁹ Alex DURANTE, “2023 Tax Brackets”, Tax Foundation, Oct. 18, 2022, <https://taxfoundation.org/2023-tax-brackets/>.

³¹⁰ Al igual que en Estonia, la mayoría de los ingresos individuales podrían retenerse en la fuente, por lo que a las personas se les podrían enviar formularios de impuestos en su mayoría completos. Algunos contribuyentes (p. ej., algunos padres, personas de bajos ingresos y ahorradores para la jubilación) deberán completar formularios adicionales para obtener un reembolso. Para estimaciones de costos de cumplimiento. Revisar a Erica YORK and Alex MURESIANU, “Reviewing Different Methods of Calculating Tax Compliance Costs”, Aug. 21, 2018, <https://taxfoundation.org/different-methods-calculating-tax-compliance-costs/>; Scott HODGE, “The Compliance Costs of IRS Regulations”, Tax Foundation, Aug. 23, 2022, <https://taxfoundation.org/tax-compliance-costs-irs-regulations/>; Kyle POMERLEAU, “The Best Part of the Estonian Tax Code is Not 5 Minute Tax Filing”, Tax Foundation, Jul. 21, 2015, <https://taxfoundation.org/best-part-estonian-tax-code-not-5-minute-tax-filing/>; See also, Alex MURESIANU, “Return-Free Filing: A Better Fit for a Better Tax Code”, Tax Foundation, August 5, 2021, <https://taxfoundation.org/return-free-filing/>.

³¹¹ El daño económico de los impuestos sobre la renta aumenta con el cuadrado de la tasa impositiva, lo que significa que las tasas altas del impuesto sobre la renta conllevan un exceso de carga adicional desproporcionadamente grande. Esta carga está por encima de los ingresos fiscales recaudados, medidos, por ejemplo, por un crecimiento económico reducido, menos inversión, menos empleos y salarios más bajos. Robert CARROLL, “The Excess Burden of Taxes and the Economic Cost of High Tax Rates”, Tax Foundation, August 2009, <https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/sr170.pdf>; Martin FELDSTEIN, “Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax”, *The Review of Economics and Statistics* 81:4 (November 1999): 674-680, <https://www.jstor.org/stable/2646716>; William MCBRIDE, “What Is the Evidence on Taxes and Growth”, Tax Foundation, Dec. 18, 2012, <https://www.taxfoundation.org/what-evidence-taxes-and-growth/>; Alex DURANTE, “Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth”, Tax Foundation, May 21, 2021, <https://taxfoundation.org/>

reduciría la tasa impositiva marginal federal promedio sobre los ingresos salariales del 23,2% al 19,9%.

La CBO descubrió que, al reducir las tasas marginales del impuesto sobre la renta, un impuesto único sería sustancialmente menos perjudicial para la economía que un impuesto sobre la renta progresivo, lo que generaría una mayor producción económica a largo plazo con beneficios especialmente grandes para los hogares más jóvenes, medidos por una mayor vida útil. Consumo y horas trabajadas³¹².

• IMPUESTO A LAS GANANCIAS DISTRIBUIDAS DEL 20%

Con respecto a los ingresos comerciales, la reforma aplica un impuesto a las ganancias distribuidas como el de Estonia a todas las empresas nacionales, incluidas las corporaciones y las empresas de transferencia. Este régimen evita por completo el laborioso proceso de calcular la renta imponible después de las deducciones, la aplicación de impuestos y el cálculo de los créditos fiscales aplicables y otras preferencias y lo reemplaza con un impuesto a nivel de entidad del 20% sobre las ganancias distribuidas, incluidos los dividendos y las recompras de acciones netas. Para evitar la doble imposición, los dividendos recibidos por personas físicas están excluidos del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Al tratar por igual a las corporaciones y las empresas de traspaso, el enfoque evita la complejidad del actual sistema tributario comercial de EE.UU., que aplica diferentes regímenes fiscales a diferentes tipos de empresas, como corporaciones C, corporaciones S, sociedades y propietarios únicos³¹³.

reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/; Timothy VERMEER, "The Impact of Individual Income Tax Changes on Economic Growth", Tax Foundation, June 14, 2022, <https://taxfoundation.org/income-taxes-affect-economy/>.

³¹² CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, "The Economics of Financing a Large and Permanent Increase in Government Spending: Working Paper 2021-03", Mar. 22, 2021, <https://www.cbo.gov/publication/57021>; see also Garrett WATSON, "Congressional Budget Office and Tax Foundation Modeling Show That Some Tax Hikes Are More Damaging Than Others", Tax Foundation, Mar. 26, 2021, <https://www.taxfoundation.org/tax-hikes-are-more-damaging-than-others-analysis/>.

³¹³ La propuesta también aplica el impuesto sobre las utilidades distribuidas a las cooperativas de ahorro y crédito, que según la ley actual están exentas del impuesto sobre la renta empresarial a nivel de entidad.

Tabla 3
Resumen de cambios en los impuestos comerciales

Concepto	Ley actual	Propuesta
<p>Impuestos sobre las corporaciones C y los ingresos de los accionistas.</p>	<p>Las corporaciones están sujetas al impuesto sobre la renta corporativo del 21%, así como al impuesto mínimo alternativo corporativo (o impuesto mínimo contable) y al impuesto de recompra de acciones.</p> <p>Los dividendos recibidos están sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas.</p> <p>Los propietarios de acciones corporativas están sujetos al impuesto a las ganancias de capital al momento de la realización.</p>	<p>Se deroga el impuesto a las ganancias corporativas, junto con el impuesto mínimo contable y el impuesto de recompra de acciones, y se reemplaza con un impuesto a nivel de entidad del 20% sobre las ganancias distribuidas.</p> <p>Los dividendos recibidos no están sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas.</p> <p>Los propietarios de acciones corporativas están sujetos al impuesto a las ganancias de capital al momento de la realización.</p>
<p>Impuestos sobre las empresas de transferencia (sociedades, empresas individuales, corporaciones S) e ingresos de los accionistas.</p>	<p>Las ganancias se “transfieren” a los propietarios individuales y están sujetas al impuesto sobre la renta individual a tasas legales de hasta 37% hasta 2025 y 39,6% después de eso.</p> <p>Hasta 2025, los propietarios pueden deducir una parte de los ingresos comerciales calificados.</p> <p>Los propietarios de acciones transferibles están sujetos al impuesto sobre las ganancias de capital al momento de la realización.</p>	<p>Las empresas de traspaso reciben el mismo tratamiento fiscal que las corporaciones C, es decir, están sujetas a un impuesto a nivel de entidad del 20% sobre las ganancias distribuidas, y los dividendos recibidos no están sujetos al impuesto sobre la renta individual.</p> <p>Los propietarios de acciones transferibles están sujetos al impuesto sobre las ganancias de capital al momento de la realización.</p>
<p>Beneficios complementarios.</p>	<p>Algunos beneficios complementarios, como el seguro de salud patrocinado por el empleador, son deducibles a nivel de empresa y están excluidos del impuesto sobre la renta individual y los impuestos sobre la nómina.</p>	<p>Todos los beneficios complementarios están sujetos al 20% de impuestos sobre las ganancias distribuidas a nivel de entidad e impuestos sobre la nómina.</p> <p>Los beneficios marginales recibidos no están sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas.</p>

Concepto	Ley actual	Propuesta
Impuestos sobre la renta extranjera y transfronteriza.	Las corporaciones multinacionales están sujetas a un conjunto complejo de reglas y tasas impositivas, que incluyen la Subparte F, créditos fiscales extranjeros, Ingresos de impuestos bajos intangibles globales (GILTI), Ingresos intangibles derivados del extranjero (FDII) y Erosión de base e impuesto contra el abuso (BEAT).	Los ingresos extranjeros y transfronterizos están exentos de impuestos, siempre que estén sujetos al impuesto de sociedades en su ubicación en el extranjero.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (IRS), investigación de Tax Foundation.

Los beneficios complementarios, como el seguro de salud proporcionado por el empleador, estarían sujetos al impuesto sobre las ganancias distribuidas del 20% y los impuestos sobre la nómina³¹⁴. La compensación en forma de beneficios complementarios disfruta actualmente de una deducción a nivel de empresa y de una exclusión de los impuestos sobre la renta y sobre la nómina de las personas físicas, lo que representa el mayor gasto fiscal en el régimen fiscal. Sujetar los beneficios complementarios a impuestos (20% de impuestos sobre la renta más impuestos sobre la nómina) daría como resultado un tratamiento neutral de varios tipos de compensación, mejorando la eficiencia y evitando una distorsión importante en el mercado de seguros de salud que favorece el seguro de salud provisto por el empleador y los terceros pagadores³¹⁵.

La propuesta requiere reglas para evitar el abuso, pero en general, se requiere relativamente poco para la administración o el cumplimiento en relación con la ley actual. Todo el sistema de disposiciones internacionales que se ocupan de los ingresos extranjeros bajo la ley actual en los EE.UU., incluidos los regímenes altamente complejos de la Subparte F y GILTI, sería innecesario. En cambio, el sistema consistiría en un impuesto simple del 20% aplicado a las ganancias distribuidas de las empresas

³¹⁴ La política está destinada a reflejar en general la de Estonia, donde esencialmente todos los beneficios complementarios están sujetos al impuesto sobre las ganancias distribuidas y los impuestos sobre la nómina. Ver República de Estonia, Consejo de Impuestos y Aduanas de Estonia, <https://www.emta.ee/en/business-client/taxes-and-payment/income-and-social-taxes/fringe-benefits>.

³¹⁵ Michael CANNON, "Tackling America's Fundamental Health Care Problem", Cato Institute, July/August 2020, <https://www.cato.org/policy-report/july/august-2022/tackling-americas-fundamental-health-care-problem>; Congressional Budget Office, "Reduce Tax Subsidies for Employment-Based Health Insurance", Dec. 7, 2022, <https://www.cbo.gov/budget-options/58627>.

nacionales, con una prueba aplicada a las distribuciones recibidas por las empresas estadounidenses de empresas extranjeras que no requiere impuestos adicionales siempre que las distribuciones extranjeras estén sujetas a impuestos suficientes en jurisdicciones extranjeras.

La propuesta también adopta un enfoque simple del impuesto mínimo global para las grandes empresas multinacionales que está siendo negociado por la OCDE y unos 140 países³¹⁶. Las empresas podrían evitar un impuesto complementario de las reglas de impuestos mínimos si sus distribuciones de utilidades son lo suficientemente altas para satisfacer el impuesto mínimo del 15% relativo a la definición de ingresos en las reglas modelo. Esto es similar a la realidad a la que se enfrentarán las empresas estonias cuando se adopten las normas de impuestos mínimos.

Según la ley actual, las empresas estadounidenses deben mantener varios juegos de libros para satisfacer las necesidades de las partes interesadas y cumplir con diversos impuestos. Los accionistas e inversores utilizan principalmente la contabilidad contable regular para evaluar la salud financiera de la empresa. La contabilidad fiscal se utiliza para cumplir con los impuestos aplicados a los ingresos corporativos y los ingresos comerciales traspasados. Las grandes empresas también deben cumplir con el nuevo impuesto mínimo contable implementado el año pasado como parte de la Ley de Reducción de la Inflación, que exige una contabilidad contable alternativa. A medida que varios países implementen el impuesto mínimo global, las grandes empresas tendrán que cumplir con otro conjunto de reglas, lo que requerirá otra contabilidad contable alternativa.

Uno de los objetivos de la reforma es reducir la carga de cumplimiento al reducir la necesidad de tantos juegos diferentes de libros. Con el impuesto a las ganancias distribuidas, el gasto y la controversia de la contabilidad fiscal para los impuestos sobre la renta corporativos y de transferencia de negocios desaparecen en gran medida, reemplazados por una contabilidad simple relacionada con las ganancias distribuidas, que ya se mantiene como parte de la contabilidad contable regular. La única otra contabilidad requerida se relaciona con las reglas de impuestos mínimos globales que pueden implementarse en varios países, y estas reglas también se basan en gran medida en los principios contables regulares. Por último, cabe señalar que la contabilidad regular de libros también es suficiente para satisfacer las necesidades de las autoridades fiscales en materia de auditoría, como la determinación de la legitimidad de los ingresos y activos declarados.

³¹⁶ Daniel BUNN and Sean BRAY, “The Latest on the Global Tax Agreement: The EU Adopts Pillar Two”, Tax Foundation, December 15, 2022, <https://taxfoundation.org/global-tax-agreement/>; Daniel BUNN, “What the OECD’s Pillar Two Impact Assessment Misses”, Tax Foundation, January 23, 2023, <https://taxfoundation.org/global-minimum-tax-revenue-impact-assessment/>.

El costo administrativo y de cumplimiento del sistema tributario comercial de Estonia se encuentra entre los más bajos del mundo desarrollado, lo que es particularmente beneficioso para los empresarios, las nuevas empresas y las pequeñas empresas que de otro modo no pueden pagar los costos excesivos de cumplimiento del sistema actual, estimado en más de \$ 150 mil millones anuales³¹⁷. La reducción en los costos de cumplimiento comercial sería considerable bajo la reforma, aunque difícil de cuantificar. Ciertamente, se eliminaría el costo de cumplir con complicados formularios de depreciación y amortización, estimados en \$ 24 mil millones, al igual que los costos asociados con los formularios relacionados con la deducción de ingresos comerciales calificados, estimados en \$ 18 mil millones. Y gran parte de los costos de cumplimiento asociados con los formularios 1120 y otras declaraciones de impuestos comerciales, estimados en más de \$ 60 mil millones, también se eliminarían, de modo que los ahorros totales en costos de cumplimiento comercial bajo la reforma probablemente superarían los \$ 70 mil millones anuales³¹⁸. Al reducir la carga de cumplimiento de los impuestos comerciales, los empresarios y los responsables de la toma de decisiones comerciales pueden redirigir los recursos hacia actividades más productivas y, de lo contrario, hacer crecer sus negocios.

Más allá de los ahorros en costos de cumplimiento, los beneficios económicos de la reforma del impuesto empresarial de Estonia son evidentes tanto en la investigación empírica como en la teórica. La estructura del impuesto a las utilidades distribuidas, sin impuesto a las utilidades retenidas, brinda un incentivo poderoso y general para que los empresarios y las empresas crezcan e inviertan. El incentivo es particularmente beneficioso para las nuevas empresas y las pequeñas empresas que tienen restricciones de crédito y liquidez, ya que dependen del autofinanciamiento a través de ganancias retenidas³¹⁹.

Debido al diseño superior, un estudio encontró que el impuesto a las ganancias distribuidas aumenta el valor general de las empresas existentes y las nuevas empresas en un 7% en comparación con un impuesto a las ganancias corporativas

³¹⁷ Paul GORDON DICKINSON, "SMEs and the business reality of Estonia's tax regulation environment", *International Journal of Law and Management* 55:4 (2013): 273-294, <https://doi.org/10.1108/IJLMA-04-2012-0011>; Scott HODGE, "The Compliance Costs of IRS Regulations", Tax Foundation, Aug. 23, 2022, <https://taxfoundation.org/tax-compliance-costs-irs-regulations/>.

³¹⁸ Scott HODGE, "The Compliance Costs of IRS Regulations", Tax Foundation, Aug. 23, 2022, <https://taxfoundation.org/tax-compliance-costs-irs-regulations/>.

³¹⁹ Jaan MAASO; Jaanika MERIKÜLL and Priit VAHTER, "Gross Profit Taxation Versus Distributed Profit Taxation and Firm Performance: Effects of Estonia's Corporate Income Tax Reform", The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper N° 81-2011, March 23, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1793143> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1793143>.

que recauda la misma cantidad de ingresos fiscales³²⁰. Otro estudio encontró que el impuesto a las ganancias distribuidas de Estonia incentiva a las empresas a retener una mayor proporción de las ganancias, reducir la deuda y aumentar la inversión, de modo que, a largo plazo, el capital social del país aumenta en un 10% y la producción en un 4%³²¹. La simplicidad y el diseño favorable al crecimiento de su sistema fiscal empresarial sitúan a Estonia en la cima de la clasificación internacional de Tax Foundation de los sistemas fiscales más competitivos del mundo desarrollado³²².

Empíricamente, los investigadores encontraron que la reforma, que reemplazó un impuesto a la renta corporativo similar al nuestro con un impuesto a las ganancias distribuidas, aumentó sustancialmente las utilidades retenidas y la liquidez al tiempo que redujo el uso de la deuda, especialmente entre las empresas más pequeñas afectadas por restricciones de liquidez, un cambio que ha mejorado la resiliencia en recesiones económicas. Estos estudios también indican que la reforma aumentó la inversión y la productividad laboral³²³.

El sistema fiscal de Estonia contribuye a un entorno económico que se encuentra entre los más emprendedores y dinámicos de Europa³²⁴. Por ejemplo, Estonia lidera Europa en términos de nuevas empresas per cápita³²⁵ (incluidos

³²⁰ Eduardo DAVILA and Benjamin HEBERT, "Optimal Corporate Taxation under Financial Frictions", NBER Working Paper Nº 25520, October 2021, <https://www.nber.org/papers/w25520>.

³²¹ Jaan MASSO and Jaanika MERIKULL, "Macroeconomic Effects of Zero Corporate Income Tax on Retained Earnings", *Baltic Journal of Economics*, 11:2 (2011): 81-99, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1406099X.2011.10840502>.

³²² Daniel BUNN and Lisa HOGREVE, "International Tax Competitiveness Index, 2022" Tax Foundation, Oct. 17, 2022, <https://taxfoundation.org/2022-international-tax-competitiveness-index/>.

³²³ Jaan MAASO; Jaanika MERIKÜLL and Priit VAHTER, "Gross Profit Taxation Versus Distributed Profit Taxation and Firm Performance: Effects of Estonia's Corporate Income Tax Reform", The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Nº 81-2011, March 23, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1793143> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1793143>; Aaro HAZAK, "Companies' Financial Decisions Under the Distributed Profit Taxation Regime of Estonia", *Emerging Markets Finance & Trade* 45:4 (2009): 4-12, <https://www.jstor.org/stable/27750676>.

³²⁴ Además del atractivo de su sistema fiscal simple y favorable al crecimiento, varios otros factores contribuyen al éxito de Estonia como centro para el espíritu empresarial, incluidas varias iniciativas relacionadas con la educación, la digitalización y la inmigración. Véase, por ejemplo, Adi GASKELL, "Growing Entrepreneurs and Entrepreneurship: Lessons from Estonia", *Forbes*, Sept. 20, 2021, <https://www.forbes.com/sites/adigaskell/2021/09/20/growing-entrepreneurs-and-entrepreneurship-lessons-from-estonia/?sh=6afa52ac273c>.

³²⁵ Invest ESTONIA, "Estonia Leads Europe in Startups, Unicorns and Investments per Capita", December 2022, <https://investinestonia.com/estonia-leads-europe-in-startups-unicorns-and-investments-per-capita/>; Sten-Kristian SALUVEER and Maarika TRUU, "Startup Estonia, White Paper, 2021-2027", July 2020, [https://media.voog.com/0000/0037/5345/files/SE_Whitepaper_Web%20\(1\)-1.pdf](https://media.voog.com/0000/0037/5345/files/SE_Whitepaper_Web%20(1)-1.pdf); ATOMICO, "State of European Tech 2021", <https://2021.stateofeuropeantech.com/chapter/word-our-sponsors/>; "Coming of Age: Central and Eastern European Startups", Google for Startups, Atómico,

los “unicornios” o nuevas empresas valoradas en mil millones de dólares o más), financiación de capital de riesgo per cápita e inversión de capital per cápita. Desde la crisis financiera de 2009, Estonia se ha recuperado con fuerza como centro de innovación y empresas emergentes en Europa, con capital de riesgo invertido en empresas emergentes en etapa inicial que creció de \$ 4 millones en 2009 a casi \$ 1 mil millones en 2021³²⁶.

Durante ese lapso de 12 años, el PIB real per cápita en Estonia ha crecido un 53%, en comparación con el 19% en los EE.UU. y el 17% en promedio en la OCDE. Desde la reforma fiscal en 2000, el PIB per cápita de Estonia ha crecido un 119%, mientras que el PIB per cápita de EE.UU. ha crecido un 27% y el promedio de la OCDE ha crecido un 26%³²⁷.

• ELIMINACIÓN DE IMPUESTOS A LA HERENCIA

Según la ley actual en los EE.UU., el impuesto sobre el patrimonio genera pocos ingresos, desalienta la inversión de capital y obstaculiza el crecimiento económico³²⁸. Representa una capa final de impuestos sobre el ahorro y la inversión ya sobrecargados³²⁹. También implica una cantidad extraordinaria de costos administrativos y de cumplimiento relacionados con la valoración de las sucesiones y fomenta una gran cantidad de planificación fiscal (con la normativa fiscal brindando muchas oportunidades para evitar pagar). La investigación ha demostrado que los costos de cumplimiento asociados con el impuesto al patrimonio, actualmente estimado en

Dealroom, October 2021, <https://dealroom.co/uploaded/2021/10/Dealroom-Google-Atomico-CEE-report-2021.pdf?x64504>.

³²⁶ Camillo PADULLI, “In Estonia, an Enterprising Spirit Thrives”, E21, January 18, 2023, <https://economics21.org/estonia-enterprising-spirit-global-tech>.

³²⁷ Para ser claros, una multitud de factores no tributarios explican las diferencias en el crecimiento económico entre países. Los dos países de la OCDE que crecieron aún más rápido que Estonia desde 2000 son los países bálticos vecinos de Letonia (147 por ciento de aumento en el PIB per cápita) y Lituania (183 por ciento), lo que indica un factor regional. Sin embargo, Letonia y Lituania también tienen sistemas fiscales relativamente competitivos, con Letonia en el segundo lugar y Lituania en el octavo lugar en nuestra clasificación más reciente de países de la OCDE. Revisar OECD Statistics, “Gross Domestic Product (GDP): GDP per head, US \$, constant prices, reference year 2015”, <https://stats.oecd.org/>; Daniel BUNN and Lisa HOGREVE, “International Tax Competitiveness Index, 2022”, Tax Foundation, Oct. 17, 2022, <https://taxfoundation.org/2022-international-tax-competitiveness-index/>.

³²⁸ Scott HODGE, “Putting a Face on America’s Estate Tax Returns”, Tax Foundation, Nov. 7, 2022, <https://taxfoundation.org/estate-tax-returns-data/>.

³²⁹ Kyle POMERLEAU, “The Estate Tax is Double Taxation”, Tax Foundation, Nov. 2, 2016, <https://taxfoundation.org/estate-tax-double-taxation/>.

\$ 18 mil millones anuales, se acercan y, a menudo, superan la cantidad de ingresos fiscales recaudados³³⁰.

Como era de esperar, Estonia tiene una alternativa mucho más simple³³¹. En lugar de un impuesto sobre sucesiones, o cualquier impuesto en caso de fallecimiento, Estonia somete al heredero del activo heredado al impuesto sobre las ganancias de capital cuando se vende el activo y se realiza la ganancia. El activo heredado recibe una base cero cuando se hereda, eliminando la necesidad de rastrear la base original (el costo original de la compra) del difunto o cualquier papeleo asociado. En otras palabras, al momento de la herencia, el bien es tratado como cualquier otro bien con la base deducible determinada por los costos incurridos por el heredero.

Por ejemplo, considere una propiedad heredada con un valor de \$ 1 millón. El heredero no adeudaría ningún impuesto sobre la herencia y solo declararía ingresos imponibles sobre la venta de la propiedad. En ese momento, el heredero pagaría impuestos sobre el valor total de la propiedad menos cualquier costo deducible, como las mejoras realizadas a la propiedad después de la herencia.

Tabla 4
Resumen de cambios en el impuesto sobre sucesiones y donaciones

Concepto	Ley actual	Propuesta
Impuesto sobre bienes.	Tasa de impuesto sobre el valor patrimonial neto hasta el 40% para activos superiores a \$ 12,92 millones en 2023. El valor de la exención está programado para caer a alrededor de \$ 6 millones en 2026, indexado a la inflación a partir de entonces.	Se deroga el impuesto al patrimonio.

³³⁰ Kyle POMERLEAU, “New Paper on Estate Tax Misses the Mark”, Tax Foundation, Jan. 15, 2013, <https://taxfoundation.org/new-paper-estate-tax-misses-mark/>; Scott HODGE, “The Compliance Costs of IRS Regulations”, Tax Foundation, Aug. 23, 2022, <https://taxfoundation.org/tax-compliance-costs-irs-regulations/>.

³³¹ ESTONIAN TAX AND CUSTOMS BOARD, “Inventory of an Estate”, last updated Sep. 9, 2022, <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/other-taxes/estate#inventory-of-an-estate>; Estonian Tax and Customs Board, “Acquisition of Immovable Property by Inheritance or Gift”, last updated Aug. 24, 2022, <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/taxable-income/transfer-immovable-property/acquisition-immovable-property-inheritance-or-gift>.

Concepto	Ley actual	Propuesta
Impuesto sobre donaciones.	Tasa impositiva sobre obsequios de hasta el 40% para obsequios por valor de más de \$ 17,000 en 2023.	Se deroga el impuesto sobre donaciones.
Aumento en la base.	La base del costo de los activos se ajusta al valor justo de mercado para el heredero.	La base del costo de los activos se establece en cero para el heredero.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (IRS), investigación de Tax Foundation.

Al eliminar el incentivo bajo la ley actual para pasar los activos a los herederos junto con una base “intensificada”, esta reforma fomenta la realización de ganancias de capital durante la vida de una persona, lo que aumenta los ingresos fiscales de las ganancias de capital³³². Es decir, la reforma elimina efectivamente la necesidad de planificación fiscal en torno a la muerte. También elimina el desafío administrativo y la controversia en torno a la valoración de los activos al momento de la muerte, donde las disputas con las autoridades fiscales pueden tardar una década o más en resolverse³³³. Gran parte, si no la totalidad, de los \$ 18 mil millones de costos de cumplimiento asociados con la ley actual de impuestos sobre el patrimonio serían eliminados bajo esta reforma.

Reemplazar el impuesto al patrimonio con una transferencia de base cero de las ganancias de capital al momento de la muerte ciertamente tiene desventajas. En su mayor parte, las desventajas se relacionan con los problemas de gravar las ganancias de capital en general, a saber, que castiga el ahorro y el espíritu empresarial, un problema que empeora con la inflación, y alienta las decisiones basadas en impuestos con respecto a las realizaciones³³⁴. Por eso es importante mantener la tasa impositiva lo más baja posible y ampliar la base para mantener suficientes ingresos fiscales³³⁵.

³³² TaxEDU, “Step-Up in Basis”, Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/tax-basics/step-up-in-basis/>.

³³³ Por ejemplo, el patrimonio de Michael Jackson estuvo en un limbo legal durante 12 años después de su muerte, con una valoración final de menos de una cuarta parte de la estimación original del IRS. Anousha SAKOUI, “Michael Jackson’s Estate Wins Court Battle with the IRS”, Los Angeles Times, May 3, 2021, <https://www.latimes.com/entertainment-arts/business/story/2021-05-03/michael-jackson-estate-taxes-irs-lawsuit/>.

³³⁴ Erica YORK, “An Overview of Capital Gains Taxes”, Tax Foundation, April 16, 2019, <https://taxfoundation.org/capital-gains-taxes>.

³³⁵ Robert CARROLL, “The Excess Burden of Taxes and the Economic Cost of High Tax Rates”, Tax Foundation, August 2009, <https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/sr170.pdf>.

El impuesto al patrimonio, tal como está estructurado actualmente, adopta el enfoque opuesto, con una base estrecha y una tasa impositiva máxima del 40% (en comparación con el 20% sobre las ganancias de capital según la propuesta). Como tal, el impuesto al patrimonio es relativamente más dañino económicamente y conlleva más evasión, planificación fiscal, complejidad y costos administrativos y de cumplimiento por dólar de ingresos recaudados.

Del mismo modo, alternativas como el tratamiento de ganancias de capital con transferencia de base o base incrementada implicarían costos administrativos y de cumplimiento sustancialmente mayores³³⁶. En general, la reforma propuesta se recomienda debido a su simplicidad, bajos costos administrativos y de cumplimiento, y menor daño económico en relación con la ley actual.

El impuesto al patrimonio, tal como está estructurado actualmente, adopta el enfoque opuesto, con una base estrecha y una tasa impositiva máxima del 40% (en comparación con el 20% sobre las ganancias de capital según la propuesta). Como tal, el impuesto al patrimonio es relativamente más dañino económicamente y conlleva más evasión, planificación fiscal, complejidad y costos administrativos y de cumplimiento por dólar de ingresos recaudados.

Del mismo modo, alternativas como el tratamiento de ganancias de capital con transferencia de base o base incrementada implicarían costos administrativos y de cumplimiento sustancialmente mayores. En general, la reforma propuesta se recomienda debido a su simplicidad, bajos costos administrativos y de cumplimiento, y menor daño económico en relación con la ley actual.

• EFECTOS ECONÓMICOS

Estimamos que la implementación de la reforma descrita anteriormente en EE.UU. aumentaría el PIB en un 2,5% a largo plazo, lo que representaría alrededor de \$ 402.000 millones en producción anual adicional para 2033 y \$ 683.000 millones a largo plazo (ambos en dólares de 2024). La reforma aumentaría el stock de capital de largo plazo en un 3,4%, ascendiendo a \$ 1,9 billones en dólares de 2024³³⁷. Además, estimamos que la reforma agregaría 1,3 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (FTE) y aumentaría los salarios en un 1,4%.

Dos cambios importantes impulsan los resultados económicos: el reemplazo de la actual estructura progresiva del impuesto sobre la renta con un impuesto fijo del

³³⁶ TaxEDU, “Step-Up in Basis”, Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/tax-basics/step-up-in-basis/>; Garrett Watson, “History of Attempted Changes to Step-Up in Basis Shows Perilous Road Ahead”, Tax Foundation, September 28, 2021, <https://taxfoundation.org/biden-estate-tax-unrealized-capital-gains-at-death/>.

³³⁷ The results do not reflect the effects of reduced compliance costs.

20% sobre la renta individual, lo que aumenta el PIB en un 1,3% y agrega 1,2 millones de empleos FTE, y el reemplazo de los actuales impuestos sobre la renta empresarial con un Impuesto sobre las ganancias distribuidas del 20%, que aumenta el PIB en un 1,8% y agrega 429.000 empleos FTE.

A modo de contexto, estimamos que la TCJA aumentaría el PIB en un 1,7% a largo plazo y agregaría 339.000 puestos de trabajo, lo que indica que la reforma propuesta tendría un impacto positivo sustancialmente mayor en la economía³³⁸.

Tabla 5
Efectos económicos de largo plazo de la reforma tributaria propuesta

Norma o disposición	Cambio en el PIB	Variación en el stock de capital	Variación en los salarios	Variación de los puestos de trabajo a tiempo completo
Derogar el Impuesto Mínimo Alternativo (AMT).	-0,1%	Less than +0,05%	Less than +0,05%	-112.000
Dividendos exentos del IRPF.	+0,2%	+0,3%	+0,1%	+42.000
Reemplazar el impuesto sobre la renta individual con un impuesto fijo del 20% sobre la renta ordinaria.	+1,3%	+1,6%	+0,2%	+1,2 million
Ampliar la deducción estándar a \$ 19.500 (el doble para contribuyentes conjuntos) a partir de 2024 y eliminar el estado civil de cabeza de familia.	+0,1%	-0,4%	-0,2%	+289.000
Gravar las ganancias de capital a una tasa fija del 20% y establecer una base cero para los activos heredados.	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-33.000

³³⁸ "Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act", Tax Foundation, Dec. 18, 2017, <https://taxfoundation.org/final-tax-cuts-and-jobs-act-details-analysis/>; see also Congressional Budget Office, "How the 2017 Tax Act Affects CBO's Projections", Apr. 20, 2018, <https://www.cbo.gov/publication/53787>. Scott HODGE, "Putting a Face on America's Estate Tax Returns", Tax Foundation, 7 de noviembre de 2022, <https://taxfoundation.org/estate-tax-returns-data/>.

Norma o disposición	Cambio en el PIB	Variación en el stock de capital	Variación en los salarios	Variación de los puestos de trabajo a tiempo completo
Eliminar la mayoría de los gastos fiscales individuales.	-0,5%	-1,3%	-0,3%	-222.000
Derogar el Impuesto a la Renta Neta de Inversiones (NIIT).	Less than +0,05%	+0,1%	Less than +0,05%	+8.000
Derogar el impuesto sobre sucesiones y los impuestos sobre donaciones.	+0,1%	+0,3%	+0,1%	+22.000
Reformar el Crédito Tributario por Hijos (CTC) y derogar el Crédito Tributario por Cuidado de Dependientes e Hijos (CDCTC).	Less than -0,05%	Less than -0,05%	Less than +0,05%	-40.000
Derogar el impuesto a las ganancias corporativas y reemplazarlo con un impuesto a nivel de entidad del 20% sobre las ganancias corporativas distribuidas. Traspaso de impuestos a las empresas como corporaciones C a través del impuesto a nivel de entidad del 20% sobre las ganancias distribuidas. Derogar el impuesto mínimo del libro.	+1,8%	+3,4%	+1,4%	+429.000
Derogar el impuesto de recompra de acciones.	Less than +0,05%	+0,1%	Less than +0,05%	+7.200
Sujete el seguro de salud patrocinado por el empleador y los beneficios complementarios al 20% de impuestos a nivel de entidad sobre las ganancias distribuidas y los beneficios sujetos al impuesto sobre la nómina.	-0,3%	-0,3%	Less than -0,05%	-332.000
Impacto de la reducción del déficit presupuestario.	0%	0%	0%	0
Efecto económico total	+2,5%	+3,4%	+1,4%	+1,3 million

• EFECTOS DE INGRESOS

Sobre una base convencional, estimamos que la reforma recaudaría \$ 523 mil millones en ingresos fiscales federales de 2024 a 2033 (la ventana presupuestaria de 10 años), en relación con la referencia. El plan recauda alrededor de \$ 1.2 billones en los primeros dos años, durante los cuales la línea de base refleja las disposiciones individuales de TCJA, y pierde ingresos después de 2025, ya que la línea de base refleja recaudaciones de impuestos más altas después del vencimiento de las disposiciones de TJCA. Al final de la ventana presupuestaria, el plan pierde alrededor de \$ 100 mil millones en 2033 sobre una base convencional.

Sobre una base dinámica, teniendo en cuenta el crecimiento económico resultante de la reforma, estimamos que el plan recauda \$ 1,4 billones por encima del margen presupuestario. La ganancia adicional en ingresos dinámicos se debe a una economía más grande y, en consecuencia, mayores ingresos por impuestos sobre la renta y sobre la nómina.

Tabla 6
Efectos sobre los ingresos del Plan de impuestos de crecimiento y oportunidad (miles de millones de dólares)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2024-2033
Provision (Billions of Dollars)											
Individual Provisions											
Replace current law individual income tax schedule with a flat 20% ordinary income tax	\$343.8	\$351.0	\$41.4	\$45.1	\$46.6	\$48.3	\$50.3	\$52.4	\$54.4	\$57.1	\$1,090.3
Repeal the Alternative Minimum Tax (AMT)	-\$18.5	-\$18.8	-\$55.5	-\$60.5	-\$62.6	-\$65.0	-\$67.5	-\$70.1	-\$72.6	-\$75.5	-\$566.5
Tax capital gains at a flat 20% rate and exempt dividends from individual income tax	-\$168.7	-\$173.3	-\$51.5	-\$56.4	-\$58.9	-\$61.2	-\$63.7	-\$66.2	-\$68.8	-\$71.6	-\$840.2
Expand the standard deduction from \$13,850 to \$19,500 (double for joint filers) starting in 2023 and eliminate Head of Household filing status	-\$168.8	-\$173.3	-\$385.8	-\$422.2	-\$436.7	-\$453.9	-\$470.9	-\$490.2	-\$507.4	-\$529.5	-\$4,038.7
Make permanent the \$2,000 TCJA Child Tax Credit with a \$2,500 earnings requirement, full refundability, and a phaseout of \$50,000 (single)/\$100,000 (joint). Index the CTC earnings requirement, phaseout amounts, and credit amount to inflation. Repeal the Child and Dependent Care Tax Credit (CDCTC).	\$52.9	\$49.9	-\$49.6	-\$55.2	-\$59.7	-\$64.4	-\$69.4	-\$74.6	-\$79.9	-\$85.7	-\$435.6
Repeal the Net Investment Income Tax (NIIT)	-\$49.2	-\$49.5	-\$49.6	-\$53.4	-\$54.6	-\$57.0	-\$59.5	-\$62.2	-\$64.9	-\$67.8	-\$567.6
Eliminate most individual and business tax expenditures*	\$226.1	\$235.7	\$248.6	\$275.5	\$288.1	\$302.2	\$316.7	\$331.4	\$345.7	\$360.9	\$2,931.0
Business Provisions											
Repeal the corporate income tax and replace it with a 20% entity-level tax on distributed corporate profits. Tax pass-through firms as C corporations through the 20% entity-level tax on distributed profits. Repeal book minimum tax.	-\$25.7	-\$35.4	-\$140.1	-\$168.0	-\$158.5	-\$151.7	-\$149.4	-\$152.9	-\$156.4	-\$156.7	-\$1,294.7
Repeal stock buyback tax	-\$3.5	-\$4.4	-\$4.9	-\$6.0	-\$7.1	-\$7.2	-\$7.5	-\$8.1	-\$9.4	-\$8.4	-\$66.5
Subject employer-sponsored health insurance to 20% entity-level tax on distributed profits and subject benefits to payroll tax	\$389.9	\$393.3	\$370.1	\$399.5	\$409.6	\$421.4	\$433.7	\$446.5	\$458.7	\$472.6	\$4,195.2
Subject all fringe benefits to the 20% entity-level tax on distributed profits and payroll taxes	\$26.6	\$27.6	\$31.9	\$34.6	\$35.8	\$37.0	\$38.3	\$39.6	\$41.1	\$42.4	\$354.9
Estate Tax, Gift Tax, and Step-up in Basis Provisions											
Repeal estate tax and gift taxes	-\$21.0	-\$22.0	-\$23.0	-\$34.0	-\$38.0	-\$41.0	-\$44.0	-\$48.0	-\$51.0	-\$54.0	-\$376.0
Set zero basis for inherited assets	\$12.0	\$12.2	\$12.5	\$12.4	\$13.4	\$13.6	\$14.2	\$14.8	\$15.6	\$16.5	\$137.1
Total Conventional Revenue	✓ \$596.1	✓ \$593.0	✓ \$55.5	✓ \$88.7	✓ \$82.5	✓ \$78.9	✓ \$78.6	✓ \$87.6	✓ \$94.8	✓ \$99.8	✓ \$522.6
Total Dynamic Revenue	✓ \$595.9	✓ \$594.0	✓ \$20.4	✓ \$0.6	✓ \$16.4	✓ \$28.1	✓ \$38.0	✓ \$38.9	✓ \$39.5	✓ \$46.0	✓ \$1,417.8

Fuente: Tax Foundation General Equilibrium Model, junio de 2023.
Es posible que las partidas no sumen debido al redondeo.

La deducción estándar ampliada reduce los ingresos en \$ 4,0 billones durante 10 años, proporcionando grandes recortes de impuestos para las personas. La derogación del Impuesto sobre la Renta de la Inversión Neta (NIIT) y el Impuesto Mínimo Alternativo (AMT) también reducen los ingresos en alrededor de \$ 1,1 billones.

La recaudación de impuestos de las corporaciones C y las empresas de transferencia se reduciría en alrededor de \$ 1,4 billones durante 10 años, un resultado que incluye un efecto compensatorio de mayores ingresos por ganancias de capital debido a mayores ganancias retenidas que aumentan el valor de las empresas.

Eliminar la mayoría de los gastos de impuestos individuales, gravar el seguro de salud patrocinado por el empleador y los beneficios complementarios, y pasar a un impuesto fijo del 20% sobre los ingresos ordinarios genera un total combinado de \$ 8,6 billones en la ventana presupuestaria, compensando en gran medida las reducciones en los ingresos.

El plan aumentaría la relación deuda/PIB para 2064 del 231,8% al 236,4% sobre una base convencional, con un costo de alrededor de \$ 4 billones durante los próximos 40 años después de los costos de los intereses.

Sobre una base dinámica, una economía más grande y el consiguiente aumento de los ingresos netos reduciría la relación deuda/PIB del 231,8% al 222,6% en 2064, una diferencia de 9,2 puntos porcentuales.

• EFECTOS DISTRIBUTIVOS

A largo plazo, la reforma aumentaría los ingresos promedio después de impuestos en aproximadamente un 1,1% de manera convencional. El quintil inferior vería un aumento del 2,0% en los ingresos después de impuestos y el segundo quintil vería un aumento del 2,1%, en parte debido a la deducción estándar ampliada y al Crédito Tributario por Hijos permanente.

Los contribuyentes en los quintiles medio y medio-alto verían una disminución en los ingresos después de impuestos, impulsada por los ampliadores de base dentro de la reforma. El 1% superior de los asalariados vería un aumento del 17% en los ingresos después de impuestos.

Sobre una base dinámica a largo plazo, la economía más grande aumenta los ingresos después de impuestos en relación con el análisis convencional, lo que resulta en un aumento del 3,5% en los ingresos después de impuestos en promedio. El quintil inferior ve un aumento del 4,3% en los ingresos después de impuestos, mientras que el segundo quintil ve un aumento del 4,7%. El quintil medio experimenta un aumento de ingresos del 0,8% y la disminución de ingresos para el cuarto quintil es menor en comparación con las estimaciones convencionales.

Aunque los ingresos después de impuestos aumentan en promedio, en cualquier reforma de ingresos neutrales, las reducciones de impuestos para un grupo de con-

tribuyentes requieren aumentos de impuestos para otro grupo de contribuyentes. La alteración de varios aspectos podría lograr diferentes resultados distributivos.

Tabla 7
Distributional Effects of the Proposed Tax Reform
(Percent Change in After-Tax Income)

Grupo de Ingresos	Convencional - largo plazo	Dinámico - Largo plazo
0% to 20%	2,0%	4,3%
20% to 40%	2,1%	4,7%
40% to 60%	-1,9%	0,8%
60% to 80%	-4,1%	-1,7%
80% to 90%	-3,3%	-1,1%
90% to 95%	-2,6%	-0,4%
95% to 99%	3,0%	5,1%
99% to 100%	17,0%	19,3%
Total	1,1%	3,5%

Fuente: Tax Foundation General Equilibrium Model, junio de 2023.

• **NOTAS DE LA ESTIMACIÓN**

Para estimar los efectos de los ingresos fiscales asociados con el impuesto a las ganancias distribuidas del 20 por ciento, utilizamos datos sobre las ganancias corporativas y comerciales transferidas de las Cuentas Nacionales de Ingresos y Productos (NIPA) para estimar la base imponible³³⁹. Una suposición clave se refiere a la participación de las ganancias que las empresas retendrán en respuesta al nuevo impuesto a nivel de entidad. Suponemos que, según la ley actual, las empresas retienen el 50% de sus ganancias, según los promedios históricos de NIPA. Las estimaciones empíricas del efecto del impuesto sobre las utilidades distribuidas en Estonia, que reemplazó un impuesto sobre la renta corporativo similar al nuestro, indican que las utilidades

³³⁹ Bureau of Economic Analysis, Table 1.10 Gross Domestic Income by Type of Income, <https://www.bea.gov/itable/national-gdp-and-personal-income>.

retenidas aumentaron alrededor de 11 puntos porcentuales como resultado de la reforma, con un efecto mayor para las empresas pequeñas³⁴⁰. Suponemos que la parte de las ganancias que retienen las empresas estadounidenses aumentará en 10 puntos porcentuales con la reforma, del 50 al 60%, lo que en consecuencia reduce los ingresos fiscales del impuesto a las ganancias distribuidas.

Sin embargo, a medida que las empresas retienen una mayor parte de las ganancias, aumenta el valor de la empresa, lo que en consecuencia aumenta las ganancias de capital y los ingresos fiscales de las ganancias de capital. La tasa efectiva del impuesto a las ganancias de capital es sustancialmente inferior al 20%, ya que se ajusta por diferimiento y la participación de los activos en manos de extranjeros y en cuentas exentas de impuestos. La eliminación del aumento de la base reduce el efecto del aplazamiento.

Para modelar los ingresos fiscales y los efectos distributivos asociados con la eliminación de la exclusión del seguro médico patrocinado por el empleador (HI), utilizamos las estimaciones de gastos fiscales proporcionadas por el Departamento del Tesoro, los montos de los beneficios HI proporcionados por la Oficina de Análisis Económico y la distribución análisis proporcionado por la Oficina de Presupuesto del Congreso³⁴¹. Luego estimamos el beneficio de HI como una parte de los salarios y lo agregamos como una fuente adicional de ingresos en nuestro modelo de elementos de ingresos individuales y los impuestos que se aplican a ellos a lo largo de la ventana presupuestaria, y también lo incluimos en nuestro análisis económico y distributivo. Suponemos que, según la reforma, las empresas cambian la compensación de HI y otros beneficios complementarios a una compensación en efectivo, de modo que en el décimo año toda la compensación es en efectivo.

Para otros beneficios complementarios además de HI, que son relativamente pequeños, nuestras estimaciones reflejan solo la exclusión del impuesto sobre la renta según la ley actual.

Modelamos los efectos económicos de las provisiones empresariales cambiando el cálculo del precio de servicio del capital para el sector empresarial. Según el sistema

³⁴⁰ Jaan MAASO; Jaanika MERIKÜLL and Priit VAHTER, "Gross Profit Taxation Versus Distributed Profit Taxation and Firm Performance: Effects of Estonia's Corporate Income Tax Reform", The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper N° 81-2011, March 23, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1793143> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1793143>; Aaro HAZAK, "Companies' Financial Decisions Under the Distributed Profit Taxation Regime of Estonia", *Emerging Markets Finance & Trade* 45:4 (2009): 4-12, <https://www.jstor.org/stable/27750676>; Panu PIKKANEN and Kaisa VAINO, "Long-Term Effects of Distributed Profit Taxation on Firms: Evidence from Estonia", Master's Thesis, Lund University, 2018, <https://www.semanticscholar.org/paper/Long-Term-Effects-of-Distributed-Profit-Taxation-on-Pikkanen-Vaino/afd67fdc898219f789d7aa6f5a64879e6c8dda90>.

³⁴¹ U.S. TREASURY DEPARTMENT, "Tax Expenditures"; Bureau of Economic Analysis, Table 6.11D. Employer Contributions for Employee Pension and Insurance Funds by Industry and Type; Congressional Budget Office, "The Distribution of Major Tax Expenditures in 2019".

fiscal de Estonia, las ganancias comerciales solo se gravan cuando se distribuyen. Los accionistas no enfrentan ningún impuesto adicional sobre los dividendos. Las ganancias de capital por la enajenación de acciones se gravan como ingresos ordinarios. Los pagos de intereses se ignoran (sin deducción ni impuestos), pero los ingresos por intereses se gravan como ingresos ordinarios en manos del tenedor de bonos.

El precio de servicio del capital es el promedio ponderado de dos formas de financiamiento: deuda y capital. Luego, el capital se divide nuevamente en 60% de ganancias retenidas y 40% de ganancias distribuidas.

El cálculo del precio del servicio comienza con la tasa de descuento real de la empresa. La tasa de descuento de la empresa es igual a la tasa de rendimiento esperada después de impuestos, r , extraída de los impuestos que enfrentan la empresa o los accionistas. Para utilidades distribuidas: $r/(1-t_w)$, donde t_w es el impuesto sobre las utilidades distribuidas. Para utilidades retenidas: $r/(1-t_{cg})$, donde t_{cg} es la tasa impositiva efectiva de ganancias de capital, ajustada por diferimiento y la participación de activos en poder de extranjeros y en cuentas exentas de impuestos. Para deuda: $r/(1-t_i)$ donde t_i es la tasa impositiva efectiva sobre los ingresos por intereses, ajustada por los activos en poder de extranjeros. Luego, el precio del servicio simulado se calcula de la misma manera que nuestro modelo actual, solo que, con una tasa de descuento actualizada, así como un valor actual neto actualizado de la depreciación por impuesto a la renta cero.

Todas las empresas en la reforma reciben el mismo trato. Como tal, el precio del servicio es el mismo para empresas corporativas y no corporativas.

No hemos intentado modelar los impactos de la reforma en el comportamiento de las empresas con respecto al cambio de ubicación de las ganancias o la actividad económica a través de las fronteras. Es probable que muchas empresas multinacionales encuentren atractiva la reforma, lo que resultará en una relocalización o reubicación sustancial de operaciones y ganancias en el extranjero con el tiempo. Sin embargo, debido a la falta de estudios empíricos de este efecto bajo un impuesto a las ganancias distribuidas, no lo hemos incluido en los resultados.

CAPÍTULO XVI

“EL CASO DE IRLANDA: LOS BENEFICIOS SOCIALES DE REDUCIR EL TAMAÑO DEL ESTADO”³⁴²

MARÍA CECILIA CIFUENTES³⁴³

Población: 5,0 millones
PIB 2021 (US\$ billones): \$ 498,9
Crecimiento 2000 - 2021: 5,4%
PIB per cápita 2021 US\$ a PPC: \$ 112.463
Tasa de Desempleo 2021: 6,3%
Tasa de Inflación 2021: 5,6%
Resultado Fiscal 2021: -2,0% del PIB
Cuenta Corriente: 13,9% del PIB

Irlanda constituye un caso de estudio de gran interés, especialmente en la actual coyuntura chilena, pues en forma sorprendente, si se hace una comparación histórica, Irlanda es actualmente (2021) el país que tiene la mayor productividad laboral por hora en el mundo, de acuerdo con datos de la OCDE.

El PIB per cápita por hora trabajada en dólares a PPC³⁴⁴ de 2015 equivale a US\$ 128,2³⁴⁵. Sólo basta decir que hace dos décadas atrás era el número 10 en términos de productividad laboral por hora trabajada y hace 30 años era el número 16, estando también en el grupo de países de menor ingreso de Europa.

³⁴² Este documento corresponde a una actualización de un artículo escrito por M. Cecilia Cifuentes y Héctor Acuña en abril de 2018.

³⁴³ Economista. Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva del CEF, Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, Universidad de los Andes. Profesora adjunta Área Economía y Finanzas del ESE Business School, Universidad de los Andes. Consejera del Consejo Consultivo Previsional.

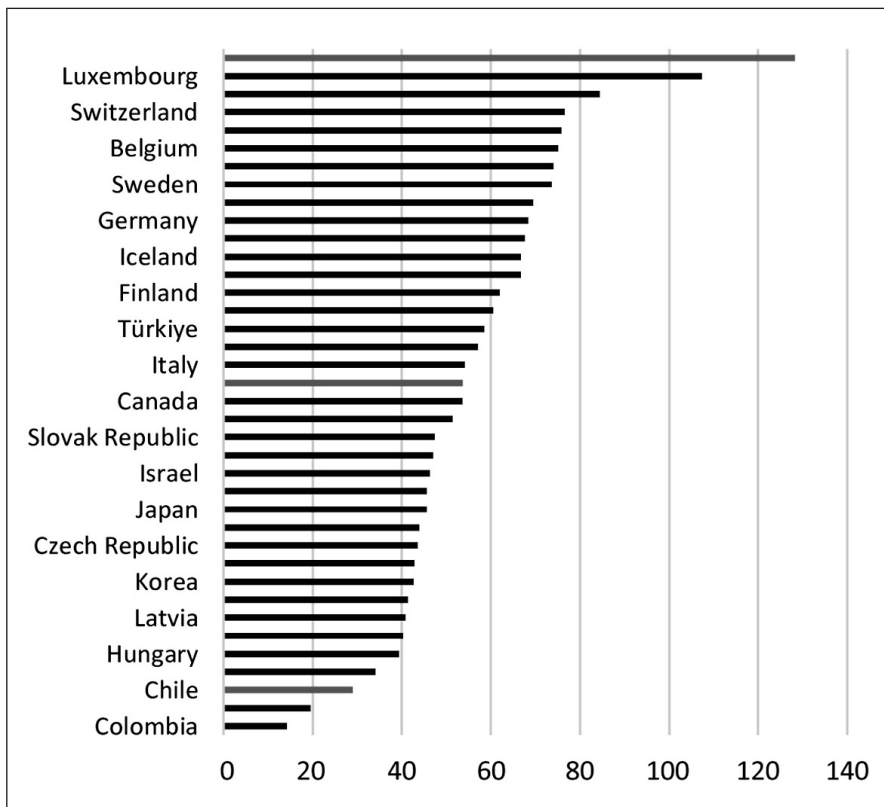
³⁴⁴ Las Paridades de Poder de Compra (PPC) son tipos de conversión de monedas y deflatores espaciales de precios. Convierten diferentes monedas a una moneda común y, en el proceso de conversión, igualan su poder de compra al eliminar las diferencias en los niveles de precio entre países.

³⁴⁵ En Chile la productividad media es de US\$ 29 por hora trabajada.

El gráfico a continuación muestra los niveles de PIB por hora trabajada en la OCDE, ocupando Irlanda el puesto que tradicionalmente había tenido Luxemburgo³⁴⁶. Nuestro país queda en los últimos lugares de la tabla, con una productividad por hora equivalente a la mitad del promedio de la OCDE, y algo más de un 20% de la que tiene Irlanda (hace 30 años era un 30%).

Es notable señalar que en la última década la productividad laboral irlandesa creció a una tasa promedio de 5,4%, en comparación con una cifra de 1,0% para los países de la OCDE, lo que constituye un éxito muy destacable. Es sorprendente, por ejemplo, que en 2020, a pesar de la pandemia, en que la economía mundial registró un crecimiento negativo de -3,3%, Irlanda creció a una tasa de 5,9%.

PIB por hora trabajada en 2021 (US\$ PPC 2015)



Fuente: Estadísticas de la OCDE.

³⁴⁶ Luxemburgo ha tenido históricamente un régimen impositivo muy inferior al del resto de los países europeos.

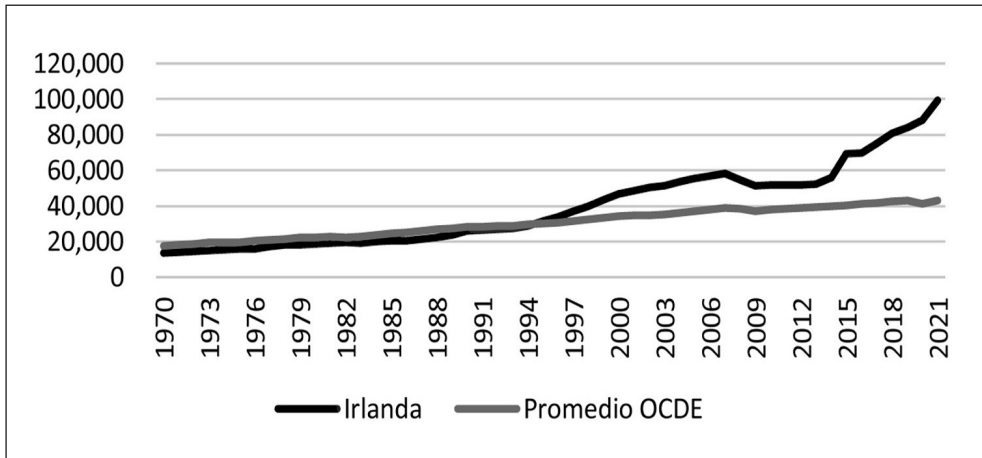
¿Qué ha hecho Irlanda para lograr estos notables resultados? Seguramente son varios los factores que han contribuido, pero uno de los más importantes es la reforma fiscal y tributaria, que se tradujo en una significativa reducción del tamaño del Estado, tanto en términos de los ingresos como de los gastos, lo que ha permitido de paso reducir fuertemente los déficits fiscales y la deuda pública en términos del PIB. Es destacable, y muy relevante para la discusión chilena actual, mostrar cómo la reducción de impuestos y del gasto público puede terminar siendo muy beneficiosa para la población, si se hace en forma gradual y acompañada de otras reformas que contribuyan a la productividad.

Irlanda tiene actualmente una de las tasas de impuesto corporativa más bajas del mundo, 12,5%, por lo que es interesante conocer cómo ha llegado a la situación actual, con un PIB per cápita de US\$ 112.463 a PPC, partiendo de un nivel de sólo US\$ 14.273 en 1990. El objetivo de este análisis es estudiar el proceso de reformas en Irlanda a lo largo de las últimas, las cuales han permitido que el país sea conocido como el "tigre celta".

• UN POCO DE HISTORIA

En la década de los 70's Irlanda seguía la tendencia del resto de Europa, que apostaba por el Estado como instrumento clave en el desarrollo económico. El gasto público no dejó de crecer en ese período, y con él la deuda, que a mediados de los 80's superaba un 100% del PIB para el Gobierno Central. Los inversores desconfiaban progresivamente de la situación financiera del país, y el nombre de Irlanda iba desapareciendo de las carpetas de inversión de las grandes empresas. A principios de los años 80 el déficit público rondaba un 12% del PIB, mal contra el que se quiso luchar elevando los impuestos, lo que a su vez desincentivaba aún más el trabajo y la producción. En 1980 el PIB per cápita de Irlanda era algo inferior al promedio de los países OCDE (actualmente es más del doble).

PIB per cápita en US\$ de 2015 a PPC



Fuente: Estadísticas de la OCDE.

El Estado estaba en quiebra, el modelo económico había agotado su capacidad de crear riqueza y se destruía empleo. Por cada 100 trabajos en 1979, se mantenían 95 en 1986, año en que la tasa de desempleo alcanzó el 17%. La emigración era la forma de enfrentar la pobreza nacional, la cual en 1989 alcanzaba a 12 de cada 1.000 habitantes (400.000).

A fines de los 80's se inicia un proceso de reformas hacia una economía más abierta, más libre y con menor intervención del Estado, que se ha traducido en uno de los casos más notables de crecimiento económico en el mundo. Existe bastante consenso sobre las causas del milagro celta (aunque obviamente menos sobre la contribución de cada una de ellas), dentro de las cuales se mencionan el "acuerdo social" entre empresarios y trabajadores de apostar por la apertura económica, la apertura comercial, forzada en parte por el ingreso a la CEE³⁴⁷ la ayuda europea, la eliminación de obstáculos a la creación de nuevas empresas, la desregulación de la industria de telecomunicaciones, el blanqueo de capitales (por una amnistía general y temporal para los evasores de impuestos), recortes de impuestos individuales y corporativos, acompañado por ajustes de gasto fiscal, una fuerte inversión en educación, y la continuidad de las políticas por parte de los gobiernos. A continuación, revisaremos algunos de los puntos mencionados.

³⁴⁷ Comunidad Económica Europea.

• EL PROCESO DE REFORMAS

En 1987 fue elegido un nuevo Gobierno, que se embarcó en un ambicioso proceso de reformas. Pese a gobernar en minoría, Charles Haughey logró establecer medidas impopulares, que tenían el respaldo del éxito ya evidente de la política de Thatcher en Gran Bretaña.

Ese mismo año, se estableció el llamado *Social Partnership* (Primer Acuerdo de la Concertación Social), a través del cual los sindicatos se comprometieron a aceptar la moderación salarial a cambio del compromiso del Gobierno de mejorar las prestaciones salariales para los trabajadores y moderar los impuestos sobre la renta. Este contrato de acuerdo social entre el gobierno, federaciones de empresarios y sindicatos jugó un importante rol en las reducciones continuas de impuestos junto con mantener baja la inflación.

Los acuerdos empezaron en 1987 y fueron renovados cada tres años hasta fines de la década pasada. Estos acuerdos permitieron que los sindicatos fueran una poderosa fuerza en favor de reducciones en los impuestos e inflación. Lane (2000) indica que los sindicatos prometieron moderación salarial, parcialmente recompensada por reducciones en impuestos al trabajo y con la promesa implícita de que el Gobierno mantendría la estabilidad de precios. McMahon (2000) argumenta que mantener bajas las tasas salariales mediante estos acuerdos fue muy importante para hacer a Irlanda más competitiva a la hora de atraer nuevas compañías, lo que resultó en un mayor crecimiento.

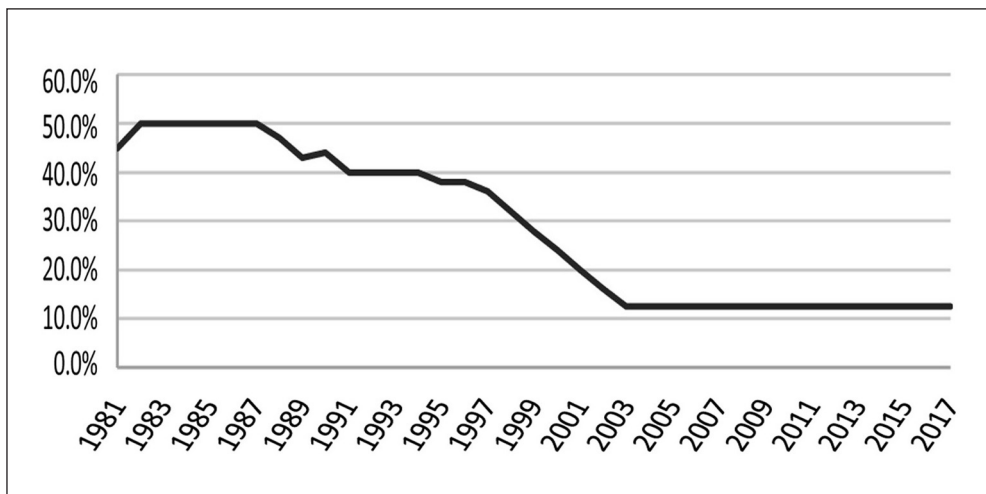
En materia tributaria, aspecto que nos interesa resaltar en este análisis, el punto de partida se caracterizaba por tasas de impuestos muy altas, junto con una falta de incentivos para la exportación. La tasa máxima para personas naturales era del 58%, y para las empresas era del 50%. Se introdujeron entonces tres regímenes especiales: 1) el *International Financial Services Centre*, aplicable a las empresas situadas en la *Customs House Docks Area* de Dublín; 2) la *Shannon Free Airport Zone*, aplicable a empresas radicadas en una zona definida alrededor del aeropuerto de Shannon, y 3) el Régimen Especial para la Manufactura de Bienes, aplicable en todo el territorio irlandés. Estos tres regímenes se caracterizaban por una tasa reducida del 10% en el Impuesto de Sociedades sobre las rentas derivadas de ciertas operaciones.

A ello se sumaba la libertad de amortización para plantas manufactureras, instalaciones, maquinaria y edificios, y el que los arrendatarios de los edificios tuvieran además la posibilidad de deducirse el 200% del alquiler. Estos beneficios tributarios resultaron ser muy eficaces en la atracción de inversiones foráneas, pero la Unión Europea (UE) los calificó de "discriminatorios", y forzó a Irlanda a llegar a un acuerdo con Bruselas para ponerles fin. Sin embargo, como consecuencia de su aplicación, las autoridades irlandesas vieron los positivos efectos de favorecer

la llegada de capital extranjero, con bajos tipos impositivos y bajos aranceles, que permitieran a las empresas internacionales utilizar Irlanda como base para el resto del mundo.

En 1998, Irlanda acordó con la UE sustituir estos regímenes especiales por un sistema fiscal general. Se introdujo entonces la legislación para un nuevo régimen de impuesto de sociedades, que llevaba finalmente a una tasa de impuesto corporativo de 12,5%, que estaría vigente desde el 1º de enero de 2003. Dicha reducción, desde un nivel de 32%, se realizó en forma gradual en un período de seis años. La tasa de máxima de impuesto personal se fijó en 41%.

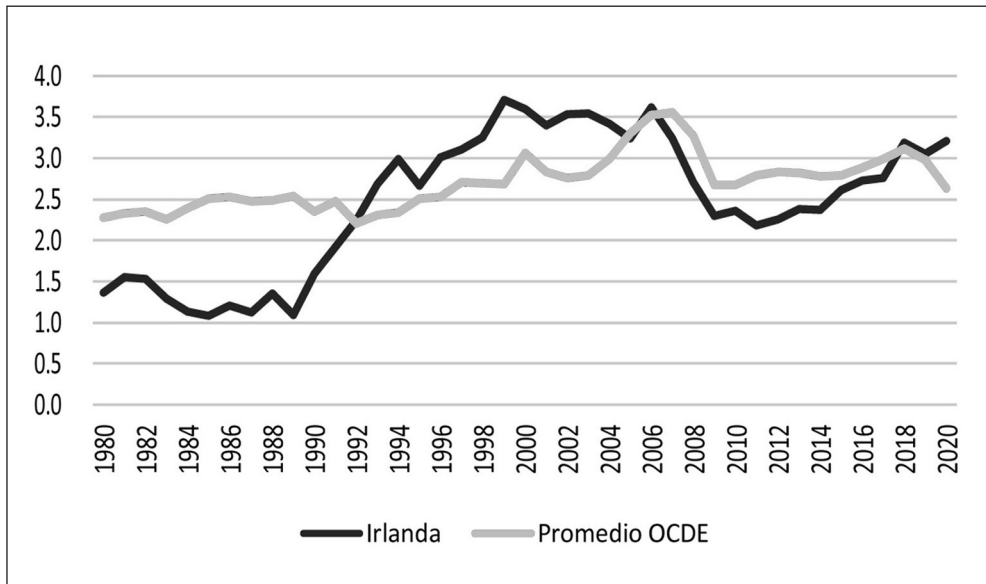
Irlanda: tasa de impuesto a las ganancias de las empresas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en OCDE, TaxWorld y TradingEconomics.

Es interesante analizar qué pasó con la recaudación tributaria en el contexto de una fuerte reducción de las tasas corporativas, que se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Impuestos Corporativos (% del PIB)



Fuente: Estadísticas OCDE.

La información es concluyente en mostrar que la primera etapa de la reforma tributaria fue consistente con lo postulado por la famosa Curva de Laffer, ya que el aumento de la base tributaria sobrecompensó el efecto de la menor tasa, generando un aumento de la recaudación en términos del PIB³⁴⁸. Entre 1998 y 2003, a pesar de la caída de la tasa de impuesto corporativo de 32% a 12,5%, la recaudación se mantuvo en términos del PIB en torno a un 3,5%, para luego caer en forma significativa durante la Crisis *Subprime*, que afectó fuertemente a Irlanda.

A partir de 2011 la recaudación vuelve a subir en términos del PIB. Es interesante destacar, a modo de comparación, que en 1982 con un impuesto corporativo de 50%, la recaudación de ese ítem representaba el 30% de la recaudación total. Con la tasa del 12,5% en 2015, el impuesto a las ganancias de las empresas representó casi el 40% del total de la recaudación. Por ende, los datos evidencian que es posible reducir los impuestos corporativos en forma significativa, sin afectar la recaudación. El aumento de la base impositiva se explica, como veremos más adelante, en un significativo aumento de la inversión extranjera, mostrando la elevada elasticidad que

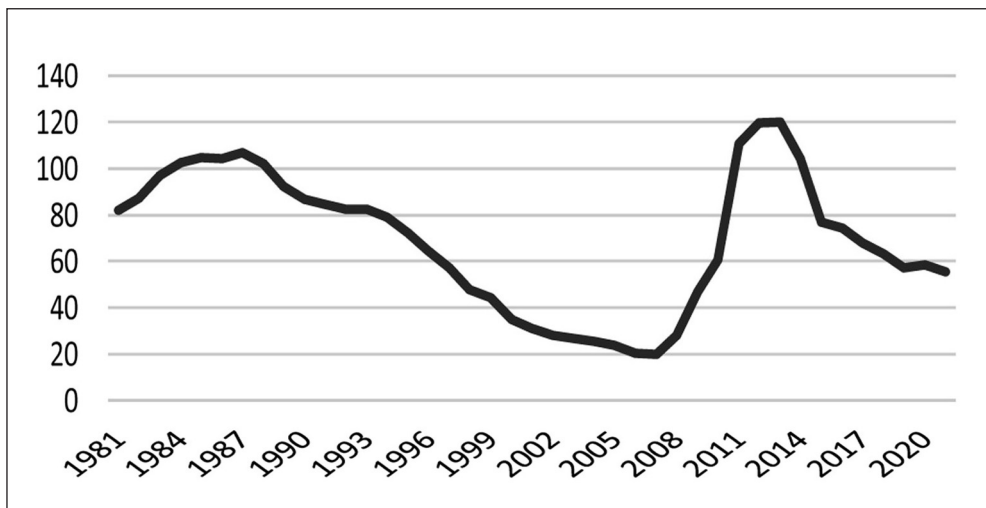
³⁴⁸ Se puede ver que en la OCDE la recaudación de este impuesto también aumentó en ese período en términos del PIB, siendo interesante constatar que en Irlanda aumenta en una magnitud superior, a pesar de la reducción de la tasa.

tiene la oferta de capital frente a aumentos en la rentabilidad después de impuestos. En este caso, además, la reducción tributaria era creíble, debido a que también se ajustó la política de gasto. Es interesante comprobar también que, a pesar de que Irlanda tiene la tasa de impuesto corporativa más baja de la OCDE, la recaudación en términos del PIB de este impuesto es similar a la de ese grupo de países, tanto en el nivel como en la tendencia.

La reducción la tasa corporativa, en un contexto de déficit fiscal y endeudamiento público elevado, sólo era viable en la medida en que se controlara el gasto público. Se cerraron entonces varias oficinas y departamentos públicos, se destruyeron numerosos puestos de trabajo público y se cancelaron programas de gasto significativos³⁴⁹. Dado que la recuperación del crecimiento económico permitió también el crecimiento de los ingresos fiscales, se rebajó la deuda pública de niveles de más de 100% del PIB a mediados de los ochenta a algo más de un 20% en 2007, lo que permitió también un alivio significativo de gasto en intereses.

Es efectivo, como muestra el gráfico a continuación, que la Crisis *Subprime* significó un aumento muy importante del endeudamiento público, sin embargo, se ha reducido en forma significativa desde entonces, lo que se explica principalmente por el crecimiento de la economía.

Deuda Pública (% del PIB)



Fuente: IMF.

³⁴⁹ En 2019 el empleo público representaba un 15% del empleo total en Irlanda, en comparación con un 18% para el promedio de los países OCDE.

Como mencionamos anteriormente, este cambio de orientación hacia una mayor confianza en la sociedad no se limitó al aspecto fiscal o a la apertura al comercio mundial. También se inició una progresiva política de desregulación que ha sido muy beneficiosa para los irlandeses. Se liberalizó el mercado aéreo, lo que permitió una caída de tarifas que dio fuerza al turismo local; se relajó el monopolio estatal en el mercado de telecomunicaciones, el cual ahora es una de las áreas de la economía nacional que más riqueza y trabajo crean. También se ha desregulado el sector financiero, a lo que se sumó la adopción del euro en 1999.

Las sucesivas reformas generaron un repunte significativo en la inversión extranjera, principalmente estadounidense. Los flujos del exterior pasaron de US\$ 2.710 millones en 1997 a US\$ 8.860 millones en 1998, US\$ 18.200 millones en 1999 y US\$ 25.780 millones en 2000, con lo que prácticamente se multiplicaron por diez en sólo cuatro años. En ese momento, la inversión extranjera ya creaba casi la mitad del empleo en Irlanda³⁵⁰, aportaba tres de cada cuatro euros de la producción industrial y cuatro de cada cinco de las exportaciones. En la última década, la inversión extranjera directa a Irlanda fue equivalente en promedio a un 21% del PIB, en comparación con un 1,7% para el promedio de la OCDE. Es evidente el significativo motor que la reducida tasa de impuesto corporativo significa para el crecimiento.

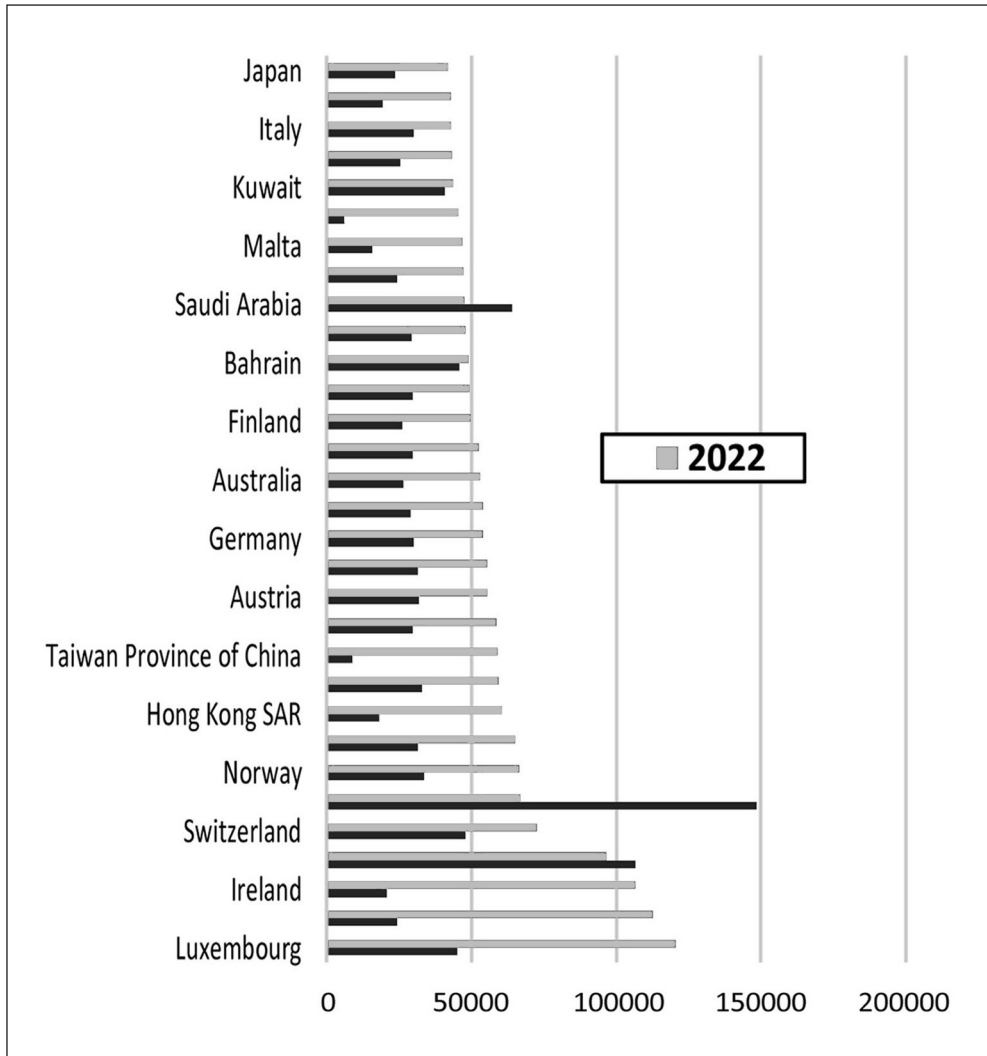
El signo de la migración también cambió producto del proceso de reformas; en 1995 se dejó de producir emigración neta, y desde el año siguiente empezaron a llegar personas a Irlanda atraídas por las condiciones económicas.

• PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS

Como dijimos anteriormente, Irlanda ha sido el país europeo de mayor crecimiento en las últimas tres décadas (5,9% promedio entre 1990 y 2021), y también uno de los de más rápido crecimiento en el mundo. Las exportaciones han sido un motor muy importante en este resultado, con un crecimiento promedio de 10,2% en ese período. El comercio exterior es clave en un país pequeño como Irlanda (4,7 millones de habitantes), y de hecho el grado de apertura (exportaciones + importaciones / PIB) es de 217%. Los resultados de las últimas décadas son muy notables, llegando Irlanda a ser el tercer país más rico del mundo en términos de PIB per cápita medido en dólares a PPC, después de Luxemburgo y Singapur. Hace sólo tres décadas atrás era el número 35, justo por debajo de Venezuela, que ahora es el número 142. El gráfico a continuación muestra estos datos para el grupo de 30 países más ricos.

³⁵⁰ En ese período, la IED creó más de 200.000 puestos de trabajo para un país con solo 4,5 millones de habitantes.

Ingreso per cápita en US\$ a PPC de 2017

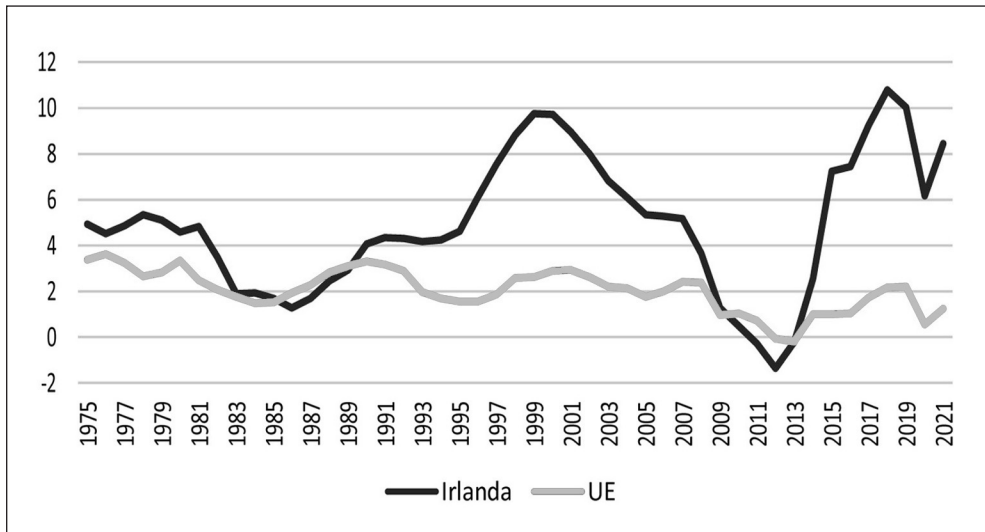


Fuente: IMF

Es interesante recordar que Irlanda fue uno de los países más afectados del mundo por la Crisis *Subprime*, producto de su elevada integración financiera y comercial (el PIB registró una caída de 4,5% en 2008 y 5,1% en 2009). Para evitar la quiebra del sistema financiero, el Gobierno aumentó fuertemente el gasto público, junto con el déficit, lo que durante un tiempo hizo pensar en el fin del llamado “tigre celta”. Sin embargo, producto de la flexibilidad de la economía y de instituciones fuertes, fue también uno de los primeros países en salir de la crisis.

El gráfico a continuación muestra el crecimiento del PIB irlandés en comparación con la Unión Europea, expresado como promedio quinquenal. Efectivamente, el crecimiento mostró una aguda desaceleración, pero ha vuelto a recuperar el elevado dinamismo anterior a la crisis. Como se mencionó anteriormente, Irlanda fue de los pocos países del mundo que creció en 2020, y además lo hizo a un ritmo elevado, de 5,9%, a pesar de la pandemia.

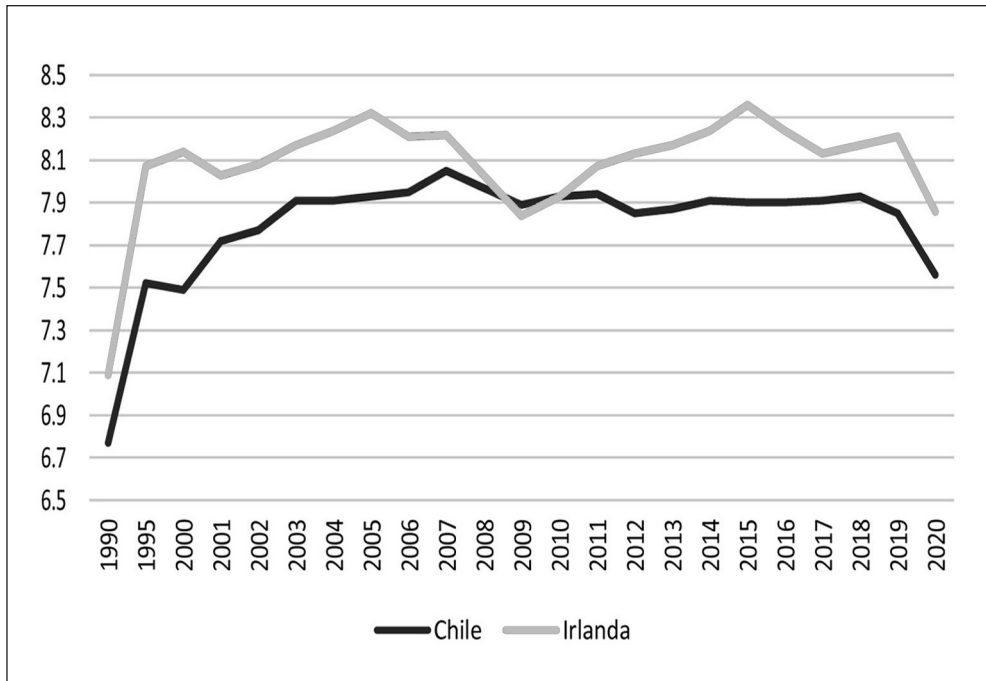
Tasa de Crecimiento Quinquenal



Fuente: IMF.

El país también ha mejorado significativamente en los índices de libertad económica, ubicándose actualmente en el puesto N° 3 en el índice de Heritage Foundation, que destaca el fuerte respeto al Estado de Derecho en Irlanda y la apertura comercial y financiera. En este índice, Chile se ubica en el número 20, luego de haber estado en el Top Ten hace algunos años. En el Índice del Fraser Institute de Libertad Económica, Irlanda se ubica en la décima posición, y Chile en el número 33, luego de haber llegado al N° 11 en 2007. El siguiente gráfico muestra la evolución de este índice de libertad económica para Irlanda, en comparación con Chile.

Índice de Libertad Económica Fraser Institute

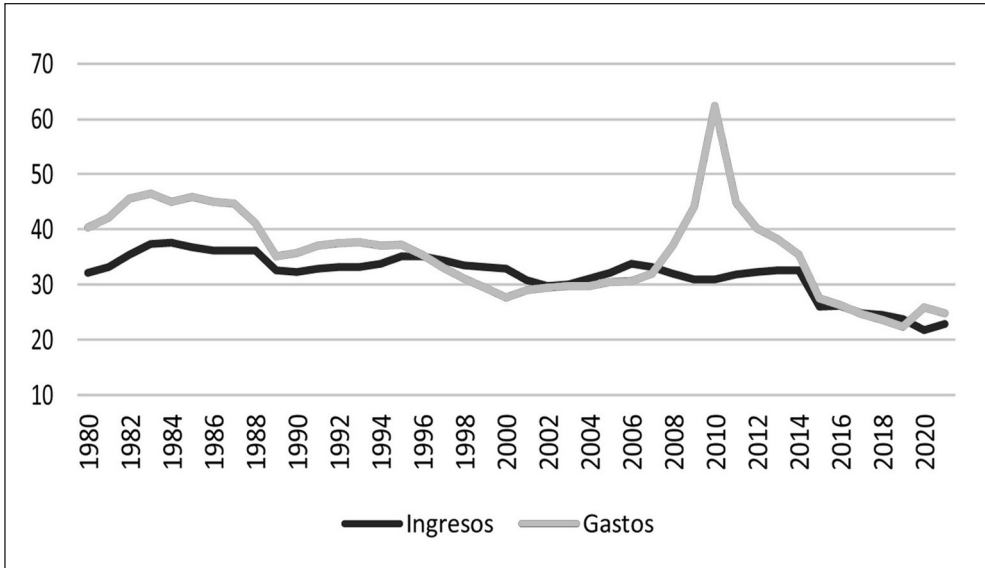


Fuente: Instituto Fraser.

En materia fiscal y tributaria, Irlanda es uno de los pocos casos en el mundo que ha logrado una reducción bastante significativa del tamaño del Estado, consistente con una significativa baja de impuestos corporativos, en conjunto con una política fiscal austera. El tamaño del Estado, medido en términos del PIB, se ha reducido desde un 47% del PIB en 1983 a un 25% en 2021. Lo interesante es que esto no se ha logrado fundamentalmente con reducciones reales en el nivel de gasto público, sino con un crecimiento del gasto en términos reales por debajo del aumento del PIB. En los últimos 30 años se han implementado recortes de gasto en dos oportunidades; a fines de la década del 80, para revertir una situación fiscal muy frágil, y entre 2011 y 2012, revirtiendo también la muy expansiva política fiscal de 2010, que se había adoptado para hacer frente a la crisis y evitar la quiebra del sistema financiero.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno General en términos del PIB:

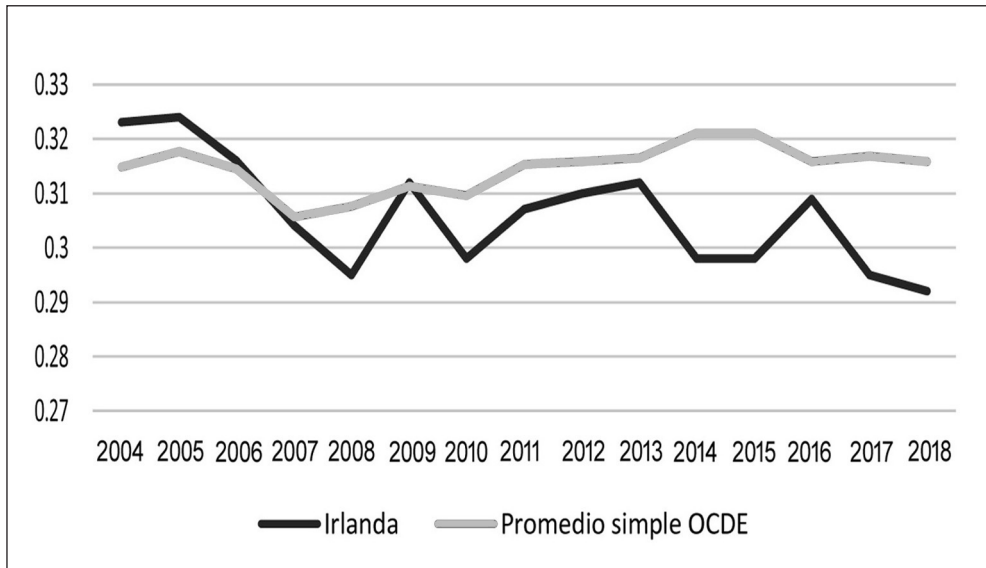
Gobierno General: Ingresos y Gastos (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial.

Un último aspecto de interés, especialmente considerando la actual discusión del tamaño del Estado en Chile, es la evolución que ha tenido el Índice Gini en Irlanda, en comparación con el promedio de los países OCDE. Contrario a lo que se podría pensar, la reducción en el tamaño del Estado en términos del PIB, explicada principalmente por el rápido crecimiento económico, ha ido acompañada por una mejoría leve en la distribución del ingreso, medida por el Índice Gini, mientras que el promedio simple del mismo para los países de la OCDE sube levemente.

Índice Gini (después de impuestos y transferencias)



Fuente: Estadísticas OCDE.

• SOSTENIBILIDAD DE LA TASA DE IMPUESTOS CORPORATIVOS

A pesar de lo positivo que ha sido para Irlanda la reducción de impuestos corporativos, durante la última década su sistema tributario ha sido criticado por algunos de los países miembros de la Unión Europea. Esta crítica se basa en el argumento de que las bajas tasas impositivas a las corporaciones permitieron a Irlanda competir injustamente en atraer inversionistas internacionales. Además, esto lleva a una disminución de los ingresos fiscales de los países de origen de aquellas empresas que trasladan sus sedes a Irlanda.

Por una razón similar, Miller (2017) cuestiona que la tasa de impuestos corporativos de Irlanda sea sostenible en el tiempo. De acuerdo con el autor, en las últimas dos décadas, Irlanda ha recibido más de US\$ 277 billones en inversión extranjera directa de los EE.UU. La mayoría de estos recursos provienen de más de 700 empresas estadounidenses que han trasladado su sede a Irlanda, generando 130.000 nuevos empleos.

Dentro de las empresas norteamericanas que decidieron trasladar sus oficinas centrales a Irlanda destacan Intel, Boston Scientific, Dell, Pfizer, Google, Hewlett Packard, Facebook y Johnson and Johnson. Así, Irlanda se ha ido convirtiendo en

el centro financiero y tecnológico de Europa. Por lo anterior, el TASC³⁵¹ (*Think Tank for Action on Social Change*) advierte que Irlanda es vulnerable a los cambios en las regulaciones fiscales y corporativas de la UE y Estados Unidos debido a su excesiva dependencia de un régimen fiscal corporativo bajo.

Esta discusión sobre los a veces llamados "paraísos fiscales" sigue abierta, pero dado que Irlanda cobra impuestos, y tiene además una situación fiscal sólida, parece difícil pensar que el país pueda ser obligado a cambiar su régimen tributario. Por el contrario, si un país puede en forma sostenible reducir los impuestos, reduciendo al mismo tiempo la carga de la deuda pública, junto con una evidente mejoría en el bienestar de los ciudadanos, más que críticas, merece reconocimiento.

Las restricciones políticas de corto plazo para lograr con éxito esa tarea son evidentes, por lo que no parece que Irlanda pueda perder su ventaja impositiva muy fácilmente. Es cierto que Estados Unidos aprobó en el gobierno anterior una reducción importante de impuestos a las empresas, lo que probablemente esté teniendo efectos en la inversión norteamericana en Irlanda. Sin embargo, existen serias dudas sobre la sostenibilidad de la política fiscal de Estados Unidos, ya que la reducción de impuestos no se vería compensada con austeridad fiscal.

El impacto de esta política tributaria en Norteamérica es un tema en desarrollo, aunque es efectivo que Irlanda podría ir perdiendo parte de su ventaja tributaria a lo largo del tiempo si otros países europeos siguen avanzando en su agenda de mejorar la competitividad de sus economías. De todas formas, aun cuando la estrategia de crecimiento irlandesa presente desafíos a futuro, lo logrado hasta la fecha ya la valida como un gran éxito. Como dijimos Irlanda es actualmente el tercer país del mundo en términos de ingreso per cápita.

³⁵¹ Centro de estudio irlandés creado en 2001 que concentra su investigación en la búsqueda del fortalecimiento de las instituciones y de una sociedad con una menor desigualdad económica.

CAPÍTULO XVII

“UN NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO PARA CHILE”

JORGE CLARO
CHRISTIAN ASTE³⁵²

En mayor o menor medida, todos estamos de acuerdo en que el sistema tributario debe ser estable en el tiempo. Por lo mismo, no resulta razonable que cada gobierno impulse su propia Reforma Tributaria. Los inversionistas requieren claridad y estabilidad en las reglas.

Sin embargo, y dado que el actual Ministro de Hacienda ha planteado la necesidad de generar un “pacto fiscal”, que incluya la temática impositiva como una variable importante, creemos que existe el espacio para formular una propuesta nueva que modifique sustancialmente el eje, y lo ponga en aumentar el crecimiento, la equidad, la sustentabilidad y la simplicidad en nuestro nuevo sistema tributario, en línea con los requerimientos de largo plazo de nuestro país.

Fortalecer la productividad, incentivar el ahorro, mejorar la educación, promover el emprendimiento y la formalidad, serán ámbitos clave de esta nueva mirada.

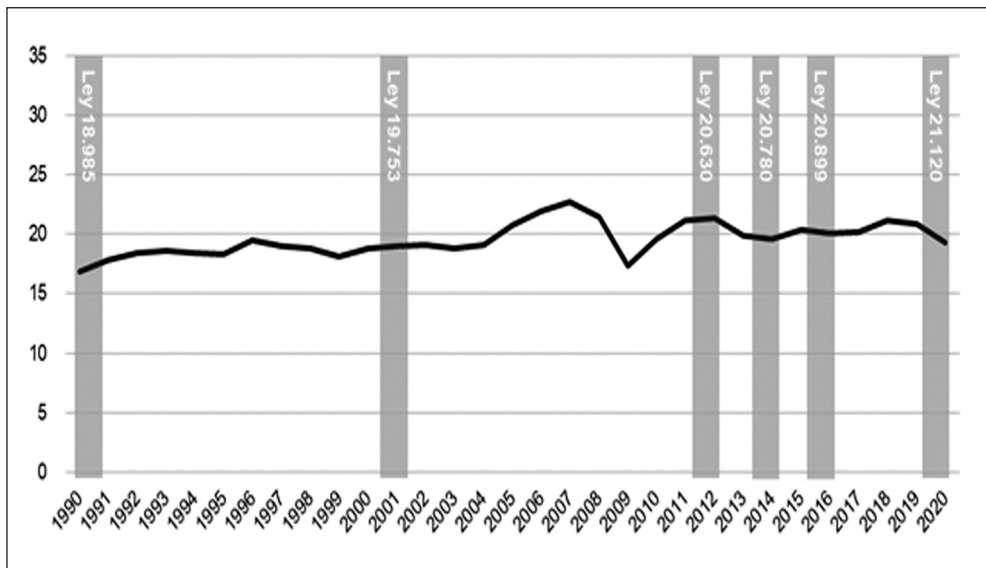
³⁵² Jorge Claro es Ingeniero Civil y Comercial U.C., Vice rector Económico P.U.C. (1974-1975). Profesor de Inferencia Estadística y Econometría Escuela de Economía UC: 1968-1972 y 1977-1981. Profesor full time Escuela de Economía Universidad Católica de Quito (1973-1974). Profesor de Introducción a la Economía Escuela de Economía UC: 1985-2002. Experiencia como asesor de cuatro ministros de Educación: 1975-1981. Creador del PADE, antecesor del actual SIMCE. Asesor de la Presidencia de Copec: 1977-1981. Fundador consultora con Eduardo Aninat y Juan Carlos Méndez: 1981-1985. Fundador Consultora Claro y Asociados 1985-2003. Presidente del Club Deportivo Universidad Católica: 1994-1996. Acepta: Creador de la: Factura, Boleta y Guía de despacho electrónicas: 2001-2019. Creador del Canal del Fútbol: 2003-2018. Presidente del Grupo Prisma. Christian Aste es Abogado, Diplomado en Derecho Bancario Universidad Central. Contador Público y en curso título de auditor de la Escuela de Contadores Auditores. Magíster en Derecho Económico Universidad de Chile. Post grado en Derecho Tributario de la Universidad de Salamanca y de la Universidad de Maastricht, Professional Certificate in Corporate Finance Columbia, y Financial Management de Illinois. Cursos en Tributación Internacional en Universidad de Leiden, y Maastricht. Presidente Comisión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio. Autor de varios libros en el área tributaria, editados por Thomson Reuters.

Así también, es importante aumentar la progresividad, porque lo justo, y esto hay que subrayarlo, es que los impuestos se soporten en función de los ingresos que aumenten el patrimonio.

Aunque forma parte relevante de la ecuación lo que el Estado hace con lo que recauda, no nos haremos cargo de ello. Asumimos sí, que el gobierno sabe que debe avocarse a modernizar el aparato público, y que el país necesita que se reduzca la burocracia, se mejore la gestión, se amplíen las transferencias directas y se controle el uso de los recursos.

Hemos sido testigos de numerosas reformas, las que se han orientado a incrementar sucesivamente las tasas del Impuesto corporativo, posicionándolas incluso por encima de las tasas corporativas que existen en los países OCDE.

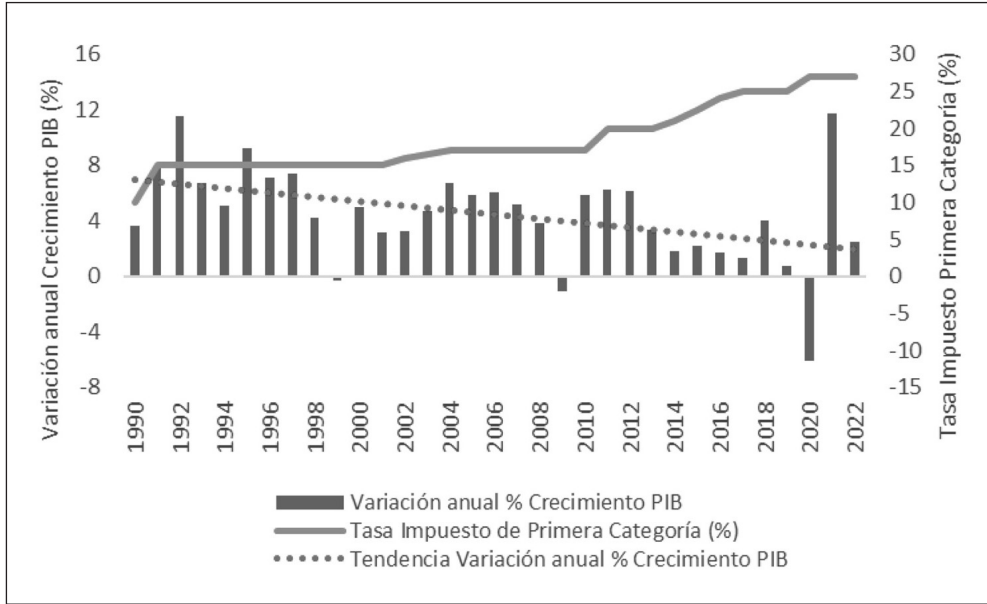
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia.

Cabe remarcar que una **alta tasa de impuesto corporativo resulta contraproducente** si lo que se quiere es atraer inversiones. El esfuerzo debe estar, en consecuencia, en fortalecer las bases que permitan que el país crezca.

Gráfico 2
Crecimiento económico e impuesto de primera categoría



Fuente: Trabajo desarrollado por Michelle Labbé, incorporado en el Libro 3 C, editado por la CNC.

Lamentablemente nuestro país se ha ido quedando atrás en la senda del crecimiento, cuestión que ha redundado negativamente en los ingresos de las personas, y consecuentemente en su calidad de vida, en especial si lo comparan con el ritmo de crecimiento que tenían hasta hace 10 años hasta la primera reforma tributaria posterior al año 2001.

Hay otras economías que nos han relegado, como la de Estonia o de Irlanda, porque han hecho las cosas como se debe. Se liberaron hace rato del yugo ideológico, y pusieron acento en lo que ha demostrado –y en exceso– que funciona, que es el crecimiento.

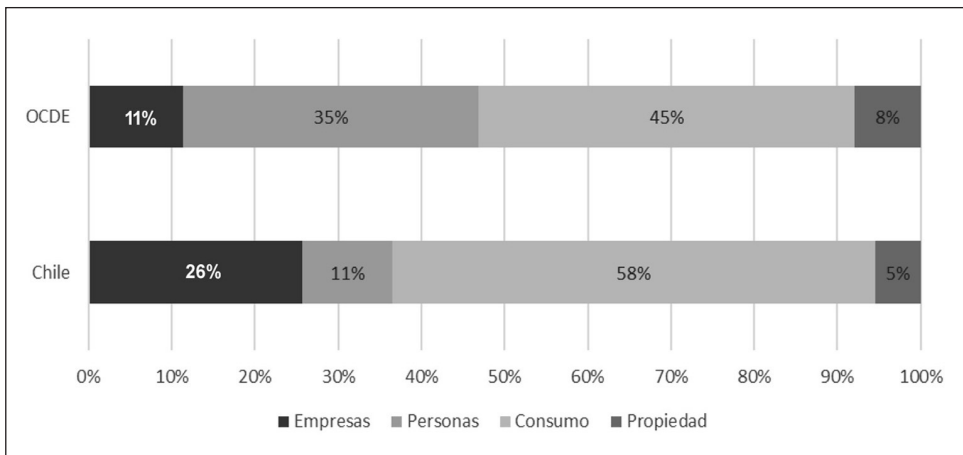
Nuestra economía se ha ralentizado, tanto porque la inversión ha caído, desde el 28% que registraba a mediados de los 90, a menos del 24% en los últimos cinco años, como por la inestabilidad que provocó lo que algunos denominan como el “estallido social”. Recordemos que una de sus consecuencias fue el proceso constitucional, el que culminó la primera vez con un proyecto totalmente refundacional que, entre otras cosas, incrementaba por varias veces el aparato estatal y por ende el gasto público. Comprometía derechos adquiridos, y no ayudaba en nada a que la economía creciera y se fortaleciera. Enhorabuena el rechazo mayoritario de la ciudadanía.

La burocracia y la mirada sesgada e ideológica a los proyectos tampoco contribuye. De hecho, en cada uno de los dos trimestres de 2023 se han aprobado menos de USD \$ 3.500 millones, lo que es menos de la mitad del promedio histórico trimestral 2009-2023. Por otro lado, mientras en 2009 los proyectos se demoraban, en promedio 12,8 meses de tramitación, actualmente se demoran un promedio de 17,8 meses³⁵³. Así, se espera que la inversión –formación bruta de capital fijo– caiga un 3% este año 2023 y otro 1% el año 2024³⁵⁴.

Ha incidido también en esta realidad, el que se haya producido un estancamiento en la productividad, la que ha crecido muy por debajo de otras economías. Cabe subrayar que no es inocuo que ésta no crezca, toda vez que, si no lo hace, tampoco lo hacen los salarios.

No parece razonable tampoco que la composición de nuestra recaudación tributaria por renta esté determinada principalmente por las empresas, que son las que generan empleo, y no por las personas, y que en el IVA y en la Renta se evada más del 20%³⁵⁵.

**Cuadro de recaudación del año 2020
(Sin incluir contribuciones a la Seguridad Social)**



Fuente: Elaboración de Michelle Labbé a partir de datos OCDE, incorporado en el trabajo que ella desarrolló y que se publicó en el libro 3 C, editado por la CNC356.

³⁵³ Informe de proyectos de inversión en el SEIA, CChC, julio 2023.

³⁵⁴ Informe de política monetaria, Banco Central, junio 2023.

³⁵⁵ No se han actualizado los cálculos de evasión de impuesto a la renta e IVA por parte del SII, se espera dicha actualización para fines de septiembre de este año.

³⁵⁶ Nota: Las categorías incluyen los siguientes impuestos: Empresas: Impuestos a los ingresos, utilidades y ganancias de capital de las empresas. Personas: Impuestos a los ingresos, utilidades y

Tampoco ayuda a recuperar el crecimiento el alto porcentaje de **informalidad que presenta nuestra economía. Solo un ejemplo: la informalidad laboral** representa más del 27% de los ocupados, cifra muy alta si se le compara con el 14% que registra el promedio de los países de la OCDE.

• PROPUESTA

Proponemos un cambio profundo al actual sistema tributario, en un periodo de tres a cinco años. Buscamos que se modifique la **estructura actual**, cambiando una serie de "malos impuestos" por otros más eficientes.

Cuadro resumen

	Concepto	Mayor recaudación		Menor recaudación	
1.	Ampliación de la base del Impuesto de Segunda Categoría	5,4%	PIB		
2.	Rebaja del 27% al 20% del Impuesto de Primera Categoría y 5% de impuesto por retiro (supone retiros del 50%)			0,6%	PIB
3.	Aumentar el IVA del 19 al 23%	1,5%	PIB		
4.	Reducir la evasión del nuevo IVA de 22% y renta asociada a un 10%	2,0%			
5.	Impuesto al kilometraje recorrido (\$ 30/km para autos y similares y \$ 50/km para camiones y buses, que lo trasladan a fletes y pasajes) más igualar el impuesto al diésel con el de las gasolinas (0,7% del PIB)	2,4% + 0,7%	PIB		
6.	Devolución del IVA			2,1%	PIB
	Totales	12%	PIB	2,7%	
	Mayor recaudación	9,3%			
	Meta del gobierno	2,7%	PIB		
	Mayor recaudación propuesta	6,6%			

ganancias de capital de los individuos. Propiedad: Impuestos a la propiedad. Consumo: Impuestos a los bienes y servicios. Se excluyó la categoría Otros, la que se compone de: impuestos sobre la nómina y fuerza laboral e impuestos no clasificables en las categorías anteriores.

	Concepto	Mayor recaudación		Menor recaudación	
	Excedente destinado a eliminar:				
	1. Impuesto Herencia			0,79%	PIB
	2. Impuesto a los actos jurídicos			0,28%	PIB
	3. Patentes mineras			0,03%	
	2. Contribuciones			1,08%	PIB
	Mayor recaudación	4,41%			

1. Ampliar significativamente la base del impuesto de 2ª categoría

Ampliar la base del impuesto de 2ª categoría, (según Tabla de alternativa I que se presenta), y aumentar sus tramos, comenzando a cobrar impuestos en tramos más bajos, junto con igualar la tasa marginal máxima con la del impuesto de 1ª categoría en un 20%, genera una recaudación **adicional a la actual** del impuesto de segunda categoría de un **5,33% del PIB**.

Presentamos también una Alternativa II en la que se cobran tasas mayores a los segmentos de mayores ingresos (1,5% de los contribuyentes) con el objeto que también paguen más impuestos con esta propuesta, y no menos, para lo cual se fijaron tasas máximas de 30%; 35% y 35% manteniendo constante la recaudación de la Alternativa I, para lo cual se disminuyeron tasas de los tramos inferiores. En este caso, a partir del 5º decil hacia arriba todos pagan más impuestos de 2ª categoría y, más aún, al pagar un IVA mayor sin devolución, pero lo hacen con impuestos que gravan en menor medida el ahorro y el emprendimiento y, a su vez, generan la recaudación necesaria para cambiar de verdad la estructura tributaria y hacer más justo el sistema.

El considerable mayor crecimiento económico y de productividad futuro va a compensar con creces este sacrificio inicial de este segmento de contribuyentes, los que, a su vez, se benefician por una serie de otros impuestos que se eliminan.

Esta medida es la que genera una mayor recaudación tributaria adicional, lo que es lógico, porque empezarían a pagar más de 10.000.000 de contribuyentes de 2ª categoría que en la actualidad no pagan o casi no pagan. Remarcamos que lo propuesto no genera una carga excesiva en ningún tramo y, más aún, al aplicar la medida de devolver el IVA en forma decreciente a los cinco primeros deciles, lo que ocurrirá es que los primeros cuatro deciles pagarían menos impuestos (IVA + Renta) que antes, y el quinto sólo muy poco más.

Un efecto colateral de los cambios propuestos a ambos impuestos a la renta sería disminuir los incentivos a evadirlos y eludirlos, lo que no se ha cuantificado.

También simplificaría los registros contables y haría notablemente más simple declarar ambos impuestos y fiscalizarlos, generándose grandes incentivos a exigir las boletas o a pagar con tarjetas de débito o similares y obligaría al comercio a contar con lectores de tarjetas.

Cabe enfatizar que esta propuesta solo tiene validez si conjuntamente se devuelve el **IVA pagado en las compras a las personas de los cinco primeros deciles de ingresos (100%; 90%; 80%; 70%; y 60%, respectivamente), y en la medida que acrediten** trabajos formales y/o estén al día en sus aportes previsionales o pertenezcan a los tres primeros deciles de ingresos.

Consideramos que la tasa marginal es relevante para comprender cómo los trabajadores pueden beneficiarse con una estructura que potencie el crecimiento económico. Desde ya, una tasa marginal muy alta puede incidir en que los trabajadores no tengan incentivos para ser más productivos, porque en la medida que lo sean, más impuesto pagan.

Hay estudios, uno incluido en este mismo libro, realizado por la destacada economista e investigadora Cristina Enache, que demuestra que las alzas en las tasas impositivas marginales pueden actuar como una barrera para la movilidad ascendente, encerrando a las personas en la pobreza o desanimándolas de avanzar en sus carreras.

En efecto, las tasas impositivas marginales máximas influyen en la oferta laboral. De hecho, si se aprueba una reducción de ellas, esto se traducirá en más horas de trabajo y mayor productividad. En Estados Unidos, cuando se aumentó la tasa impositiva marginal lo que siguió fue una reducción de la productividad y la cantidad de horas trabajadas. Una mayor productividad conlleva un aumento en los salarios, una mejora en la calidad de vida, y un incremento en el IVA, porque una fracción de ese mayor ingreso llega al mercado de bienes y de servicios, y cuando eso ocurre paga impuesto. Adicionalmente, las mayores recaudaciones de esta propuesta permiten generar incentivos al trabajo formal y a la disminución del costo de contratación de las mujeres y cotizantes de menores ingresos.

Proponemos disminuir las tasas marginales máximas del impuesto de 2ª categoría e igualarla a la máxima de 1ª categoría en un 20%. Simultáneamente, aumentar el número de tramos en los segmentos más bajos, comenzando a cobrar antes tasas moderadas de impuestos desde el nuevo 2º tramo en adelante. Una alternativa a esta propuesta es cobrar una tasa máxima de 35% a los dos tramos de mayores ingresos y mantener en 30% la tasa del tercero (estos 3 segmentos suman el 1,5% del total de contribuyentes).

Este mayor pago de impuestos en 2ª categoría más que se compensa con las importantes devoluciones de IVA que hacen que hasta el 4º decil las personas paguen menos impuestos por renta más IVA que antes de estas medidas.

Tener presente que, si bien el porcentaje de la recaudación pagado por los dos tramos de mayores ingresos –antes y después de los cambios– sería menor, pero

ahora de una recaudación mucho mayor, a lo que se debe sumar el aumento del 19 al 22% del IVA a sus compras, sin devoluciones para los cinco mayores deciles de ingresos, en la primera alternativa con un 20% de tasa máxima, la segunda, con tasa máxima de 35% para estos dos segmentos hace que paguen más que en la actualidad en 2ª categoría y también al sumar el IVA y los segmentos de menores ingresos pagan menos que en la Alternativa I, manteniendo la recaudación constante.

2. Impuesto progresivo a la renta, más impuesto por retiros

Proponemos bajar la tasa del impuesto de 1ª categoría desde un 27% a una tasa marginal máxima de un 20%. Proponemos que la empresa pague un 20% sobre sus utilidades y que sus dueños paguen un 5% a todo evento del monto a retirar, que exceda 40 UTA (\$ 29.000.000) sin derecho a créditos para otros impuestos.

Esto implica que estos retiros no se sumarían al Global Complementario de los dueños o accionistas. Adicionalmente, y como una medida importante, proponemos que todas las depreciaciones sean instantáneas y para siempre, lo que generaría importantes inversiones en el corto plazo.

Lo anterior es muy valioso para las empresas más pequeñas, y muy barato para el Estado ya que, al otorgar este beneficio, estas pagarían los mismos impuestos que en el caso de una depreciación normal, sólo que ahora el flujo de ingresos tributarios para el Fisco se atrasa en el tiempo, pero su efecto en el valor presente para el Estado es muy bajo, ya que al ser flujos ciertos, su tasa de descuento es muy baja y para la empresa, que descuenta sus flujos a tasas mucho más altas, implica ahorrar un pago de impuestos importante al comenzar un proyecto al desplazar su pago para los años siguientes, con tasas de descuento mayores, y aumentar, entonces, el valor presente –después de impuestos– de sus proyectos.

Aunque no cuantificamos el efecto de estas medidas en las recaudaciones tributarias futuras, estamos seguro de que redundarán en un mayor crecimiento. Además, con la propuesta 1) la recaudación por el Impuesto de Segunda Categoría se aumentaría a más del triple (actualmente, el 91% de sus contribuyentes genera un 5,4% de la recaudación). Mientras, bajar la recaudación de 1ª categoría en 0,6% del PIB, va justamente en la dirección que ha sugerido la OCDE que, con razón, ha hecho ver una estructura muy anómala de estos impuestos en nuestro país.

Cabe recordar que la voluntad del Ministerio de Hacienda es avanzar hacia un sistema tributario que sea progresivo, porque considera –con razón– que resulta más justo que cada ciudadano contribuya en proporción a la riqueza adicional que perciba o devengue.

Creemos que la alternativa que proponemos para el impuesto de 1ª categoría no debiera ser obligatoria, sino que voluntaria, tanto para las microempresas

(entidades que venden menos de 2.400 UF anuales), como para las PYMES (que venden hasta 75.000 UF), las que podrán optar por permanecer en el sistema actual.

En concreto, para todas las empresas Pymes (incluidas las microempresas) que decidan voluntariamente sujetarse a esta fórmula, como para el resto de las empresas, en las que este sistema de impuestos a las utilidades sería obligatorio, proponemos un impuesto único, progresivo y desintegrado que se aplique a la utilidad tributaria, con deducción inmediata por depreciación instantánea, más un impuesto único con tasa del 5% por retiros, en la parte que excedan las 40 UTA (\$ 29.000.000). Ambos impuestos lo soportarían las empresas.

La escala que proponemos sería la siguiente:

DESDE	HASTA	TASA
\$ -	20 \$	14.677.680 0%
20,01	\$ 14.677.681	40 \$ 29.355.360 5%
40,01	\$ 29.355.361	60 \$ 44.033.040 10%
60,01	\$ 44.033.041	120 \$ 88.066.080 15%
120,01	\$ 88.066.081 -	20%

Bajo este esquema el fisco recaudaría la tasa anual que corresponda según el tramo, más el 5% por los retiros, siempre que la utilidad que se retire exceda en total las 40 UTA en el año (\$ 29.000.000).

Para graficar los efectos que esto tendría, incorporamos los siguientes ejemplos, considerando los tramos y valores al 31 de diciembre del año 2022:

PROPUESTA	40.00				
UTA	\$ 733,884.00				
Limite exento, tarifa del 5%	\$ 29,355,360.00				
Tasa por retiro	5%				
Clasificación Empresa	MyPyme	MyPyme	Pequeña	Mediana	Grande
Utilidad Tributaria	\$ 25,000,000	\$ 40,000,000	\$ 80,000,000	\$ 360,000,000	\$ 1,600,000,000
Impuesto único	\$ 516,116	\$ 1,580,580	\$ 6,975,624	\$ 63,193,392	\$ 311,193,392
Porcentaje que retira	100%	100%	100%	50%	50%
Monto que puede retirar	\$ 24,483,884	\$ 38,419,420	\$ 73,024,376	\$ 148,403,304	\$ 644,403,304
Monto que retira	\$ 24,483,884	\$ 38,419,420	\$ 73,024,376	\$ 148,403,304	\$ 644,403,304
Base Imponible por retiro	\$ -	\$ 9,064,060	\$ 43,669,016	\$ 119,047,944	\$ 615,047,944.15
Impuesto por retiro	\$ -	\$ 453,203	\$ 2,183,451	\$ 5,952,397	\$ 30,752,397
Total Impuesto soportado	\$ 516,116	\$ 2,033,783	\$ 9,159,075	\$ 69,145,789	\$ 341,945,789
Tasa efectiva	2%	5%	11.45%	19.21%	21.37%

AÑO 2021				
Tramo según ventas (5 tramos)	Número de empresas	Ventas anuales en UF	Número de trabajadores dependientes informados	Renta neta informada en UF
Micro	1.647.142	894.866.698	1.444.928	218.153.312
Pequeñas	243.324	1.810.588.250	2.162.203	314.026.239
Medianas	37.517	1.798.780.591	1.444.858	2.479.957.355
Grandes	18.176	20.060.658.769	4.777.071	745.574.986
Totales	1.946.159	24.564.894.308	9.829.060	3.757.711.892

Recaudación Actual (2021)

Impuesto 1ª Categoría (Empresas)	2021	
	Tasa	Recaudación
Renta Efectiva	27%	UF 240.936.310

Fuente: Serie de Ingresos Tributarios, Servicio de Impuestos Internos.

	Impuesto 20% vs 27%	UF	USD
	Utilidad Bruta	892.356.703	33.726.447.483
20%	Impto 1ª Categoría	(178.471.341)	(6.745.289.497)
	Ut. Dp de impto.	713.885.363	26.981.157.987
50%	Retiros	356.942.681	13.490.578.993
5%	Impto. Retiros	(17.847.134)	(674.528.950)

	Δ	UF	USD	Punto PIB
	Cambio Imp. 1ª Categoría	(62.464.969)	(2.360.851.324)	-0,81%
	Cambio Recaudación Retiros	17.847.134	674.528.950	0,23%
	Efecto Neto	(44.617.835)	(1.686.322.374)	-0,58%

3. Aumento del IVA a una tasa del 22% y devolución del IVA pagado por las familias más vulnerables

Aumentar el IVA a 22% para, **simultáneamente**, devolver el IVA pagado en las compras mediante boletas electrónicas a los cinco primeros deciles de ingreso, en proporciones decrecientes, a partir del primer decil de 100%; 90%; 80%; 70%; 60%. Esta medida genera un costo de 2,1% del PIB y el aumento del IVA una mayor recaudación de **1,5% del PIB, porcentaje que aumenta si se baja la evasión del IVA a la mitad.**

Es muy importante notar que al hacer en forma simultánea estos 3 cambios: i.- Ampliar la base, aumentar los tramos, generar pagos de impuestos a tramos de contribuyentes que actualmente no pagan e igualar la tasa máxima de 2ª categoría al 20% de la tasa máxima de 1ª categoría (o bajarla del 40% al 35%). ii.- Aumentar el IVA para todos al 22% (15,8% de aumento). iii.- Devolver un 100%; 90%; 80%; 70% y 60% respectivamente a los 5 primeros deciles, **lo que termina sucediendo es que los primeros cuatro deciles pagan menos que antes (el primero deja de pagar impuestos y recibe el IVA pagado en sus compras), el 5º decil paga casi lo mismo y los cinco deciles de mayores ingresos pagan más (si se aplica la Tabla II).**

Enfatizamos que los cambios generados en estos tres primeros puntos deben desarrollarse simultáneamente y por etapas, en un periodo de uno a tres años y entender, además, que los cuatro primeros deciles pagarían menos impuestos, especialmente los primeros dos deciles, al transformarse el IVA (y todo el sistema tributario) en progresivo, en lugar de regresivo.

También se debe entender que las personas que pagan actualmente la tasa marginal máxima de 40% cancelan una tasa media implícita proporcionalmente menor que en el caso que paguen una tasa máxima de sólo 20% (o el 35%) ya que aquí su tasa media implícita comienza a registrar pagos de impuestos desde ingresos muy inferiores, con lo que, para una tasa máxima de **20%**, la tasa media implícita es de **19,9% (casi igual a su tasa máxima)** y con la tasa del **40%** es de **32,5% (18,75% menor que su tasa máxima)**.

En la Alternativa II todos los tramos pagan más impuestos de 2ª categoría, excepto el primero y la tasa media para la tasa del 35% del tramo de mayores ingresos es de 33,1% (sólo 5,9% menor).

Con estas medidas, se procura que las personas de ingresos medios altos paguen proporcionalmente más de lo que pagan los demás ciudadanos. Sugerimos que esta mayor recaudación no se haga mediante tasas marginales altas a los impuestos a la renta o con impuestos al patrimonio, sino que con un aumento en los impuestos al consumo, a la contaminación y al uso de activos públicos que se pagan por los que más los utilizan.

Para esto se debe aprovechar la moderna tecnología de documentos tributarios electrónicos con que cuenta el SII para permitir la devolución de cantidades significativas del IVA pagado en sus compras por los cinco primeros deciles de ingresos. Para financiar lo anterior (2.1 puntos del PIB) se propone aumentar el IVA al 22%, a razón de un punto por año en los próximos tres años. Al no existir devoluciones de IVA para los cinco deciles de mayores ingresos, se incrementa significativamente la progresividad.

Ejemplos de casos de aplicación de esta propuesta alternativa I

Deciles	Tramo 2ª categoría		Nº Contribuyentes Tramo		Tasa Tramo		Tasa Implícita		Tasa IVA		Devolución IVA		Carga IVA/Ingresos		Carga Tributaria Total	
	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual
1	1	1	7.806.748	528.144	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19%	22%	100%	25,4%	29,4%	25,4%	0,0%	
1	1	2	7.806.748	528.144	0,0%	10,0%	0,0%	3,3%	19%	22%	100%	25,4%	29,4%	25,4%	3,3%	
2	1	2	7.806.748	528.144	0,0%	10,0%	0,0%	3,3%	19%	22%	90%	18,3%	21,2%	18,3%	5,4%	
2	1	3	7.806.748	528.144	0,0%	15,0%	0,0%	7,0%	19%	22%	90%	18,3%	21,2%	18,3%	9,1%	
2	1	4	7.806.748	528.144	0,0%	15,0%	0,0%	9,2%	19%	22%	90%	18,3%	21,2%	18,3%	11,3%	
2	1	5	7.806.748	2.112.575	0,0%	20,0%	0,0%	13,2%	19%	22%	90%	18,3%	21,2%	18,3%	15,4%	
3	1	5	7.806.748	2.112.575	0,0%	20,0%	0,0%	13,2%	19%	22%	80%	16,6%	19,2%	16,6%	17,1%	
4	1	5	7.806.748	2.112.575	0,0%	20,0%	0,0%	13,2%	19%	22%	70%	14,8%	17,1%	14,8%	18,4%	
4	1	6	7.806.748	2.049.982	0,0%	20,0%	0,0%	15,9%	19%	22%	70%	14,8%	17,1%	14,8%	21,1%	
5	1	6	7.806.748	2.049.982	0,0%	20,0%	0,0%	15,9%	19%	22%	60%	13,7%	15,9%	13,7%	22,3%	
6	1	6	7.806.748	2.049.982	0,0%	20,0%	0,0%	15,9%	19%	22%	0%	12,6%	14,6%	12,6%	30,5%	
6	1	7	7.806.748	1.531.617	0,0%	20,0%	0,0%	17,1%	19%	22%	0%	12,6%	14,6%	12,6%	31,7%	
7	1	7	7.806.748	1.531.617	0,0%	20,0%	0,0%	17,1%	19%	22%	0%	12,0%	13,9%	12,0%	31,0%	
8	2	7	1.807.627	1.531.617	4,0%	20,0%	1,5%	17,1%	19%	22%	0%	11,3%	13,1%	12,8%	30,2%	
8	2	8	1.807.627	1.056.287	4,0%	20,0%	1,5%	18,1%	19%	22%	0%	11,3%	13,1%	12,8%	31,1%	

Deciles	Tramo 2ª categoría		Nº Contribuyentes Tramo		Tasa Tramo		Tasa Implícita		Tasa IVA		Devolución IVA		Carga IVA/Ingresos		Carga Tributaria Total	
	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
9	2	8	1.807.627	1.056.287	4,0%	20,0%	1,5%	18,1%	19%	22%	0%	10,1%	11,7%	11,6%	29,7%	
9	2	9	1.807.627	751.340	4,0%	20,0%	1,5%	18,7%	19%	22%	0%	10,1%	11,7%	11,6%	30,4%	
10	2	9	1.807.627	751.340	4,0%	20,0%	1,5%	18,7%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	8,7%	27,0%	
10	3	10	490.378	490.378	8,0%	20,0%	3,6%	19,1%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	10,8%	27,5%	
10	4	11	202.428	202.428	13,5%	20,0%	6,0%	19,4%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	13,2%	27,8%	
10	5	12	99.013	99.013	23,0%	20,0%	7,3%	19,6%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	14,5%	27,9%	
10	6	13	73.323	73.323	30,4%	20,0%	12,1%	19,7%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	19,3%	28,0%	
10	7	14	73.642	73.642	35,0%	20,0%	23,5%	19,8%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	30,7%	28,2%	
10	8	15	9.715	9.715	40,0%	20,0%	32,5%	19,9%	19%	22%	0%	7,2%	8,3%	39,7%	28,3%	

Decil	Ingreso per cápita año
6	\$ 8.466.964
7	\$ 9.854.408
8	\$ 12.166.814
9	\$ 16.684.900
10	\$ 38.706.122

Decil	Tramo	Renta Imponible Anual	Tasa Implícita	Ingreso Per Cápita (CASEN 2017) UF Año	Ejemplos ingresos x decil UF Año	Ingreso Per Cápita Mes (Pre Tax) \$	Ingreso Per Cápita Año (Pre Tax) \$	Imppto. Renta Año \$	IVA Año \$	Dev. IVA \$	Ingreso Persona Propuesta (Después de Impto. y Devolución IVA)	Ingreso Persona Neto Real (Actual)	Prop. vs Real
1	1	0 a 18 UF	0%	28	15	44.469	533.632	0	156.944	(156.944)	533.632	398.090	34%
1	2	18 a 36 UF	3%	28	20	59.292	711.510	23.431	209.259	(209.259)	688.079	530.786	30%
2	2	18 a 36 UF	3%	91	30	88.939	1.067.264	35.146	226.148	(203.533)	1.009.504	871.955	16%
2	3	36 a 54 UF	7%	91	40	118.585	1.423.019	98.924	301.530	(271.377)	1.293.942	1.162.607	11%
2	4	54 a 71 UF	9%	91	65	192.701	2.312.406	212.862	489.987	(440.988)	2.050.545	1.889.236	9%
2	5	71 a 142 UF	13%	91	85	251.993	3.023.916	400.544	640.752	(576.677)	2.559.297	2.470.539	4%
3	5	71 a 142 UF	13%	125	125	370.578	4.446.935	589.035	854.748	(683.798)	3.686.951	3.708.744	-1%
4	5	71 a 142 UF	13%	159	142	420.977	5.051.718	669.144	865.705	(605.993)	4.122.863	4.304.064	-4%
4	6	142 a 212 UF	16%	159	159	471.375	5.656.501	901.424	969.346	(678.542)	4.464.274	4.819.339	-7%
5	6	142 a 212 UF	16%	189	189	561.386	6.736.631	1.073.554	1.068.642	(641.185)	5.235.620	5.813.713	-10%
6	6	142 a 212 UF	16%	238	212	628.500	7.542.002	1.201.899	1.100.338	0	5.239.765	6.591.710	-21%
6	7	212 a 283 UF	17%	238	238	706.593	8.479.118	1.449.474	1.237.059	0	5.792.586	7.410.749	-22%
7	7	212 a 283 UF	17%	277	277	822.096	9.865.157	1.686.412	1.370.738	0	6.808.007	8.681.338	-22%

Decil	Tramo	Renta Imponible Anual	Tasa Implícita	Ingreso Per Cápita (CASEN 2017) UF Año	Ejemplos ingresos x decil UF Año	Ingreso Per Cápita Mes (Pre Tax) \$	Ingreso Per Cápita Año (Pre Tax) \$	Imppto. Renta Año \$	IVA Año \$	Dev. IVA \$	Ingreso Persona Propuesta (Después de Impto. y Devolución IVA)	Ingreso Persona Neto Real (Actual)	Prop. vs Real
8	7	212 a 283 UF	17%	342	280	830.095	9.961.134	1.702.819	1.303.336	0	6.954.980	8.685.885	-20%
8	8	283 a 456 UF	18%	342	342	1.012.490	12.149.885	2.193.570	1.589.717	0	8.366.599	10.594.426	-21%
9	8	283 a 456 UF	18%	469	400	1.185.849	14.230.192	2.569.154	1.664.184	0	9.996.855	12.579.169	-21%
9	9	456 a 629 UF	19%	469	469	1.390.408	16.684.900	3.115.843	1.951.255	0	11.617.802	14.749.075	-21%
10	9	456 a 629 UF	19%	1088	620	1.838.066	22.056.798	4.119.025	1.838.840	0	16.098.932	20.137.359	-20%
10	10	629 a 1.049 UF	19%	1088	1000	2.964.623	35.575.480	6.810.090	2.965.872	0	25.799.518	31.724.882	-19%
10	11	1.049 a 1.468 UF	19%	1088	1400	4.150.473	49.805.672	9.676.462	4.152.220	0	35.976.990	43.245.520	-17%
10	12	1.468 a 1.888 UF	20%	1088	1800	5.336.322	64.035.864	12.532.667	5.338.569	0	46.164.628	54.730.822	-16%
10	13	1.888 a 2.517 UF	20%	1088	2500	7.411.558	88.938.700	17.497.258	7.414.679	0	64.026.763	71.790.821	-11%
10	14	2.517 a 6.502 UF	20%	1088	6450	19.121.821	229.461.846	45.526.362	19.129.872	0	164.805.612	159.085.079	4%
10	15	Más de 6.502 UF	20%	1088	8000	23.716.987	284.603.840	56.738.811	23.726.973	0	204.138.056	171.696.909	19%

4. Reducir la evasión del IVA y renta

Para disminuir los incentivos a eludir y evadir, es muy importante –como anticipábamos– igualar las tasas marginales máximas de los impuestos de 1ª y 2ª categoría en un sistema totalmente desintegrado. También ayudaría mucho a este objetivo bajar las tasas marginales más altas, como se propone, hasta 20%. Esta alternativa, como se mencionó, tiene el problema que los tramos de mayores ingresos terminan pagando menos impuesto de 2ª categoría que en la actualidad. Para evitar esto se propone la Alternativa II, al costo de no rebajar tanto como en la Alternativa I los incentivos a evadir y eludir de los 3 tramos de mayores ingresos.

Usar intensamente el poder de fiscalización digital que tiene el SII al contar con la obligatoriedad de emitir facturas, boletas y guías de despacho electrónicas y también una fiscalización digital sobre los contratos de trabajo de cada empresa comparados con el pago electrónico de sus remuneraciones y leyes sociales, sistema al cual el SII debería tener un acceso 100% confidencial y en línea, al que podrán optar las PYMES si desean obtener mayores facilidades para sus créditos para capital de trabajo.

Una política para estudiar es crear las condiciones e incentivos para aumentar el número de trabajadores formales. Una forma eficiente de hacerlo es pagar un subsidio importante (50% a 70% de un sueldo mínimo por 2 años para bajarlo al 50% en el año tres y al 25% en el cuatro), por el primer empleo de todo trabajador menor de 25 años. También se debe estudiar el crear cuentas de capitalización individual para todos los trabajadores que no las tengan, de modo que el Estado descuente la cotización del 10% de toda devolución de impuestos, bonos o subsidios de cualquier tipo, y la deposite en las respectivas cuentas individuales, lo que se financiará con la recaudación tributaria general. Finalmente, de aumentarse la cotización de un 10% a un 16%, ese aumento podría ser subsidiado para la mitad de los cotizantes de menores ingresos a un costo de 0,4% del PIB, lo que implica cambiar un mal impuesto al trabajo por otros mejores, es decir, se trata de un cambio en la estructura tributaria, sin cambiar la carga.

Se debe bajar la evasión del IVA (y del impuesto a la renta, que no se paga debido a los anterior) a menos de la mitad. Es decir, desde un 21% a un 10%.

Lo anterior, gracias a la aplicación integral de la moderna fiscalización digital (mediante los tres documentos tributarios electrónicos obligatorios: boleta, factura y guía de despacho). Recordemos en esta parte que el propio director del SII indicó el año pasado que el servicio ha capacitado a su personal y adquiridos equipos con este objeto.

Se debería generar, además, una cuenta Rut para cada persona donde se depositarían las devoluciones de IVA y eventuales impuestos negativos sobre la renta de los diversos bonos y subsidios destinados a promover la contratación formal de

trabajadores y sus aportes previsionales. Otra medida importante, dado que todas las personas contarían con sus respectivas cuentas Rut, sería maximizar el uso de tarjetas de débito (u otras formas de pago digitales), en lugar del dinero en efectivo, lo que facilitaría la nominalización de la persona que compra con boleta electrónica, viéndose obligados los vendedores a contar con los lectores de tarjetas. Estas medidas permitirían recaudar del orden de un **2% del PIB** al operar el nuevo IVA del 22% y considerar la menor evasión de renta, dado el gran incentivo con el que se contará cuando las personas perciban que ellas pierden la devolución del IVA si no exigen la boleta.

5. Impuesto al kilometraje

Sugerimos cobrar tasas por el uso de calles y caminos urbanos y rurales no concesionados que no se cobran –activos públicos de gran magnitud– que tienen importantes costos de mantención. Los kilómetros recorridos (ver Tabla) son los que se cobrarían a todo evento en cada caso.

Se propone un cobro de \$ 15/km para autos, furgones, camionetas, taxis, minibuses y uno de \$ 30/km para camiones y buses, que soportarían entre ambos el 65% de la recaudación total. Para evitar las adulteraciones de los kilometrajes se sugiere cobrarlo sobre un kilometraje estimado anual para cada tipo de vehículos, datos que deberán ser estimados mediante un estudio especializado. Este impuesto genera: **1,4% del PIB** y subir ambas tasas antes mencionadas a \$ 30 y \$ 50, respectivamente, a los 6,5 millones de vehículos motorizados, genera: **2,4% del PIB**. Usaremos este valor para el largo plazo, sin perjuicio de comenzar a cobrar la tasa más baja en un par de años.

La idea es anunciar que este impuesto se debe cobrar para recuperar, en parte, la reducción progresiva de la recaudación del impuesto a los combustibles cuando comience a bajar significativamente su recaudación, debido a la adopción rápida y masiva de la electromovilidad, de aquí a unos cinco a diez años. Además, se debe tener presente que sólo la conservación de caminos no concesionados tiene un costo anual de 1% del PIB, lo que no considera el costo de conservar las calles. Y tampoco se considera el costo equivalente anual del capital invertido por años en estos activos, razón por la cual, con estas tasas se cobraría una fracción ínfima del verdadero costo que se pretende recuperar al fijarlas.

Impto. al kilometraje, vehículos motorizados								
	Clasificación	Cantidad 2022	Km recorridos al año en promedio	Monto cobrado por km	Recaudación x vehículo	Recaudación total CLP MM	% de la Recaudación	Recaudación total USD MM
1	Automóvil	4.230.581	10.000	15	150.000	634.587	19%	774
2	Furgón	239.166	20.000	15	300.000	71.750	2%	87
3	Minibús	30.826	25.000	15	375.000	11.560	0%	14
4	Camioneta	1.128.863	20.000	15	300.000	338.659	10%	413
5	Motocicleta	248.733	15.000	5	75.000	18.655	1%	23
6	Taxi, Colectivo	106.296	60.000	15	900.000	95.666	3%	117
7	Buses	170.074	110.000	30	3.300.000	561.243	17%	684
8	Carga	345.462	150.000	30	4.500.000	1.554.579	47%	1.896
		6.500.000				9.900.000		4.008

Fuente: Elaboración propia.

Forma de cálculo: a base de una estimación de los vehículos del 2022, se estima la cantidad de km recorridos al año y se multiplica por el monto cobrado por km.

1,37%
ptos. del PIB

La suma de estas propuestas permitiría financiar holgadamente los requerimientos del plan de Gobierno y destinar los excedentes que se recauden, durante los tres a cinco años de su total puesta en marcha, a reducir o eliminar múltiples malos impuestos que recaudan poco, son difíciles y caros de fiscalizar o cobran por ahorros cuyos ingresos pagaron anteriormente los impuestos correspondientes.

La suma de estas propuestas permitiría financiar holgadamente los requerimientos del plan de Gobierno y destinar los excedentes que se recauden, durante los tres a cinco años de su total puesta en marcha, a reducir o eliminar múltiples malos impuestos que recaudan poco, son difíciles y caros de fiscalizar o que cobran por ahorros cuyos ingresos pagaron anteriormente los impuestos correspondientes.

Proponemos la eliminación del impuesto a la herencia, considerando que es una carga injusta para las familias, atendido que la base heredada ya pagó impuesto.

Sin ponderar en esta objeción todavía lo que implica para las empresas familiares, conservar la continuidad operacional.

Incluimos eliminar el impuesto a los créditos, porque pone trabas en la demanda de dinero, y la circulación de bienes. Finalmente, sugerimos derogar el impuesto a las contribuciones de bienes raíces de todas las primeras viviendas.

• OTRAS MEDIDAS

1. Que los inmuebles utilizados por las PYMES en el desarrollo de su negocio no paguen contribuciones.
2. Que el costo para efecto de impuesto a la herencia (en el caso en que se decida no eliminarlo) de la participación de empresas familiares sea igual a cero, tal como ocurre en Estonia.
3. Reponer el antiguo 107 de la LIR, para lograr que nuestro país se posicione como plaza de atracción financiera bursátil.
4. Incorporar el impuesto sustitutivo, estableciendo que, si la empresa es Pyme, el impuesto que debe pagarse es un 5% en carácter de único y si es una sociedad no Pyme, un 10%.
5. Las empresas que desarrollen sistemas tecnológicos que contribuyan a la seguridad propia o de la comunidad, puedan rebajar de su base imponible el 100% del valor invertido.
6. Que los estados financieros de las empresas Pyme cuya información contable esté avalada con documentación electrónica (factura, boleta y libro de remuneraciones) sea certificada por el órgano fiscalizador, y que los créditos de las entidades financieras puedan pagarse con beneficios tributarios endosables (I+D, Sence). Al cumplir con estos requisitos, las Pymes podrán optar a una línea de crédito para capital de trabajo en el mercado formal por un monto equivalente a 12 meses móviles de márgenes, la que contaría con un aval del Estado por un monto de hasta 25% del total ante una eventual cesación de pagos, monto que podrá incrementarse en 5 puntos adicionales por cada año de cumplimiento de sus compromisos hasta un máximo de 50% del total.
7. Que en el caso de término de giro, el órgano fiscalizador esté obligado a extender el certificado correspondiente, si no formula objeciones al contribuyente dentro de un plazo de 6 meses para las Pymes y de 12 meses para el resto de los contribuyentes.
8. Que se establezca por el primer año de vigencia de la Ley que se dicte, una condonación masiva del 90% de los intereses y multas para todas las empresas (independientemente del tamaño), que suscriban un convenio de pago con Tesorería.

Si el contribuyente distribuye utilidades, estando pendiente el convenio, la deuda incorpora los intereses y multas y queda sin efecto el convenio.

Los beneficios actuales están condicionados a que la empresa sea Pyme, en circunstancia que hay muchas empresas, que tienen flujo, pero no margen, o cuyo margen es menor que el de muchas Pymes (Ej. proveedoras de servicios mineros o concesionarias de vehículos).

9. Que se elimine la exención que favorece a Correos de Chile, que termina beneficiando a sus clientes, con perjuicio a las reglas de competencia. No le agrega valor a la gestión de la empresa, ni a las normas de control aduanero. Sugerimos en esta misma línea revisar exenciones parecidas en contribuciones y otras leyes.
10. Que se reponga el D.L. Nº 600, o algo equivalente, para que se garantice a los inversionistas extranjeros: invariabilidad tributaria, inmutabilidad normativa, y acceso al mercado cambiario formal. Tener presente que cada día hay más países que compiten por atraer a los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, Uruguay ofrece una tasa fija de 12% para los inversionistas extranjeros. Chile va a necesitar este tipo de inversiones dado los atractivos proyectos con que dispone en la actualidad en la minería de cobre, litio, hidrógeno verde, energía solar y eólica, todos los cuales requieren cuantiosas inversiones.

Consideramos, finalmente, que el Fisco debiera exigir el pago de impuestos a cualquier persona que obtenga renta (incremento de patrimonio) independientemente de su fuente u origen.

No nos parece justo que los planes de fiscalización se centren solo en aquellos contribuyentes que obtienen aumentos de su patrimonio por el sólo hecho de desarrollar actividades lícitas mediante empresas.

Estimamos que una cosa es la actividad ilícita, que debe ser perseguida penalmente, y otra y distinta el pago de los impuestos que deba realizarse por aquellas operaciones que manifiestan la existencia de una riqueza (consumo, inversión o gasto).

En otras palabras, el Estado debe perseguir el pago de impuestos por todas las actividades que implican movilización de riqueza, independientemente de su juridicidad, la que debe evaluarse en otra sede.

Por lo mismo, sugerimos dotar al órgano fiscalizador de atribuciones que permitan fiscalizar todas las operaciones que generan riqueza, cualquiera sea la red o canal que se utilice y con independencia de su licitud.

En el supuesto que no se pague impuesto, debe configurarse delito tributario, cuya acción debe ejercerse siempre.

• VENTAJAS DE ESTAS PROPUESTAS

Estimamos que los objetivos de una buena reforma tributaria deben ser lograr generar para nuestro país una mayor Equidad, un mayor Crecimiento, una mayor Sustentabilidad y una mayor Simplicidad en el sistema tributario, lo que termina dificultando la elusión y evasión.

No nos cabe ninguna duda, que, si se acepta el desafío de hacerse eco de esta Reforma, lo que habrá será un mayor crecimiento económico.

Esta propuesta cumple con los cuatro objetivos:

Genera una mayor Equidad al aumentar el IVA al 22% y devolver 2,1% del PIB a los cinco primeros deciles de ingresos en porcentajes decrecientes y, gracias a la mayor recaudación, agregar a los anterior 0,7% del PIB al primer decil y así eliminar la pobreza por ingresos en nuestro país, junto con hacer posible importantes subsidios a la formalización del empleo

Genera un mayor crecimiento al proponer un impuesto de 1ª categoría progresivo y desintegrado rebajando su tasa máxima al 20% lo que genera los mayores incentivos a la inversión en proyectos que anteriormente no eran atractivos y, a la vez, simplifica notablemente el sistema y reduce los incentivos a la evasión y elusión.

Genera una mayor sustentabilidad, porque grava la contaminación y la congestión mediante el cobro de un impuesto (y tasa) por kilómetro recorrido a los 6,5 millones de vehículos motorizados, que no desaparecerá con la electromovilidad e iguala el impuesto al diésel con el de la gasolina, indicando cómo hacer que el transporte los acepte.

Genera una mayor simplicidad, al transformar el impuesto de 1ª Categoría en un impuesto desintegrado con una tasa muy inferior en que se paga un 5% y este retiro no se suma al Global complementario, cumpliendo con el pago del impuesto al capital. Además, al establecer una depreciación instantánea permanente se simplifica también el sistema contable, en especial en el caso de las PYMES.

No nos cabe ninguna duda, que si se acepta el desafío de hacernos eco de esta reforma, lo que habrá será un mayor crecimiento económico.

Una disminución de 7 puntos porcentuales (26%) en el impuesto de primera categoría, y en la tasa máxima del impuesto de segunda categoría, tiene una incidencia muy grande en el valor presente de aquellos proyectos que se encuentran en el margen. Esta medida hace la diferencia, para miles de nuevos proyectos, entre decidir desarrollarlos o no. Nótese que en esta propuesta no se consideran los aumentos de recaudaciones futuras generadas por el mayor crecimiento económico, que, sin duda, serán significativas.

Contribuirá sin duda a la mayor productividad, el que se amplie la base de pago del impuesto de Segunda Categoría. Esta medida –políticamente difícil de adoptar–

se hace factible sólo si, simultáneamente, se realiza una devolución importante del IVA pagado en las compras por los 5 primeros deciles de ingreso. Lo anterior permite contar con una fuente sana y hasta ahora oculta de recaudación tributaria. Esto, a su vez, permite eliminar una serie de impuestos que recaudan poco y son difíciles de fiscalizar. Esta medida contribuye, por una parte, a completar un cambio en la estructura tributaria y, por otra, a hacer más aceptables medidas para numerosos contribuyentes que deben pagar mayores impuestos y a simplificar el sistema tributario en general.

Se hace sin duda más justo el sistema tributario en su conjunto, si se transforma un impuesto regresivo como el IVA en un impuesto progresivo. En efecto, se aumenta la progresividad del sistema tributario gracias al aumento de la progresividad del IVA y al aumento considerable de la recaudación mediante mejores impuestos, lo que permite, a su vez, disminuir otros impuestos muy perjudiciales, en especial para el trabajo. La importante devolución decreciente del IVA a los primeros 5 deciles permite que hasta el 4º paguen menos impuestos que antes, al sumar lo que pagaban por IVA más el impuesto de segunda categoría el 5º pagará un poco más y el resto más. Para el diseño de la Tabla de pagos de este impuesto nosotros estudiamos 2 casos. El primero iguala la tasa máxima de 1ª y 2ª categoría en 20%. En este caso los 3 tramos actuales de mayores ingresos pagan menos impuestos de 2ª categoría y también pagan menos cuando se suma el nuevo IVA de 22%. Un segundo caso establece una tasa de 35% al primer tramo de mayores contribuyentes (0,1% del total, los que actualmente pagan el 40%), con lo que todos los deciles, a partir del 5º, pagarían más impuestos que en la actualidad con el impuesto de 2ª categoría (debido a las mayores tasas medias) y, con mayor razón, al agregar el pago del IVA sin devoluciones.

Por otra parte, la devolución del IVA genera, además, un importante incentivo a exigir las boletas y a pagar mediante tarjetas de débito o similares, en lugar de hacerlo en efectivo, para lograr así, con estas conductas, sus devoluciones del IVA pagado en esas compras. Esto debe permitir bajar significativamente la evasión de este impuesto y del impuesto a la renta asociado a lo anterior, con lo que se puede generar una recaudación adicional del orden de 2% del PIB, para el nuevo impuesto del IVA de 22%, si la evasión se reduce a menos de la mitad de la actual (del 21% al 10% o menos). Esto, en la actualidad, es posible gracias a la moderna fiscalización digital que permiten los documentos tributarios electrónicos y a las devoluciones directas a las respectivas cuentas RUT. Además, el SII se ha preparado para cumplir con eficiencia esta tarea. En un plazo razonable se debiera empezar a exigir contar con un trabajo formal, o con cotizaciones previsionales al día, con el objeto de recibir devoluciones del IVA para los deciles 4 y 5.

La propuesta de implementar un nuevo impuesto, masivo, recaudatorio, y que está orientado a castigar una externalidad negativa, como es la congestión, e incen-

tivar el uso del transporte público, nos parece muy interesante. Se aplicaría a una gran cantidad de contribuyentes dueños de vehículos motorizados y, además, porque un 65% del mismo lo pagarán los camiones y buses que, en la práctica, serán meros recaudadores del, ya que podrán traspasarlo fácilmente –por su bajo monto– a sus clientes. La incidencia, por Kilo de carga transportada por 100 kms., es menor a \$ 1 y a \$ 300 por pasajero transportado por 100 km.

Se debe tener presente que este impuesto tal como advertimos, permite combatir la contaminación y congestión, evitando aumentar el impuesto a los combustibles que, claramente no logran controlar estas externalidades negativas, sino que, además, es una tasa que permite pagar una pequeña parte del costo equivalente anual de las enormes inversiones en calles y caminos no concesionados más la conservación de los mismos, la que sólo para los caminos tiene un costo anual para el MOP de 1% del PIB.

Este impuesto es muy eficiente porque cumple con una norma básica para un buen impuesto, que es el que muchas personas lo paguen mediante montos muy bajos por persona y que, además, sea fácil de recaudar. Se debe tener en cuenta que, más adelante, será una medida indispensable, cuando la electro movilidad haga que la recaudación del impuesto a los combustibles vaya paulatinamente desapareciendo.

La propuesta de subir la tasa del IVA, responde a que dicho impuesto recauda casi la mitad de la recaudación total y grava principalmente el consumo. Su aumento permitiría la devolución decreciente significativa que se propone en el IVA de compra de los 5 primeros deciles y así hacer posible el aumento de la tributación de segunda categoría de estos contribuyentes, logrando el objetivo de que no paguen más impuestos que antes y, para los primeros 2 deciles, que reciban una devolución neta de impuestos. Esto constituye algo así como un subsidio o impuesto negativo anti pobreza. Por eso es tan importante, teniendo presente que con tan sólo un 0,7% del PIB de subsidios directos adicionales a las familias más pobres se puede eliminar la pobreza por ingresos en nuestro país. Esta alza del IVA recauda 1,5% del PIB y la devolución en porcentajes decrecientes del IVA (100%; 90%; 80%; 70% y 60%) a los 5 primeros deciles cuesta 2,1% del PIB.

ALTERNATIVA 1
AUMENTO DE TRAMOS EN SEGUNDA CATEGORÍA, (ALTERNATIVA 1)

Tramos Bajos 2ª Categoría	Tramos UF		% Contribuyentes y Tasa						% Recaudación	
	Actual	Propuesta	Actual			Propuesta			Actual	Propuesta
			% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media	% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media		
1	1	0 - 283	0 - 18	73,9%	0,0%	0,0%	5,0%	0,0%	0,2%	0,0%
1	2	0 - 283	18 - 36	73,9%	0,0%	0,0%	5,0%	3,3%	0,2%	0,1%
1	3	0 - 283	36 - 54	73,9%	0,0%	0,0%	5,0%	7,0%	0,2%	0,3%
1	4	0 - 283	54 - 71	73,9%	0,0%	0,0%	5,0%	9,2%	0,2%	0,5%
1	5	0 - 283	71 - 142	73,9%	0,0%	0,0%	20,0%	13,2%	0,2%	5,1%
1	6	0 - 283	142 - 212	73,9%	0,0%	0,0%	19,4%	15,9%	0,2%	9,9%
1	7	0 - 283	212 - 283	73,9%	0,0%	0,0%	14,5%	17,1%	0,2%	11,1%
2	8	283 - 629	283 - 456	17,1%	4,0%	1,5%	10,0%	18,1%	5,4%	12,1%
2	9	283 - 629	456 - 629	17,1%	4,0%	1,5%	7,1%	18,7%	5,4%	13,0%
3	10	629 - 1.049	629 - 1.049	4,6%	8,0%	3,6%	4,6%	19,1%	8,0%	13,5%
Total				95,7%			95,7%		13,7%	65,5%

Tramos Medios 2ª Categoría	Tramos UF		% Contribuyentes y Tasa								% Recaudación	
	Actual	Propuesta	Actual				Propuesta				Actual	Propuesta
			% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media	% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media				
4	1.049 - 1.468	1.049 - 1.468	1,9%	13,5%	6,0%	1,9%	20,0%	19,4%	8,4%	8,5%		
5	1.468 - 1.888	1.468 - 1.888	0,9%	23,0%	7,3%	0,9%	20,0%	19,6%	8,4%	5,6%		
6	1.888 - 2.517	1.888 - 2.517	0,7%	30,4%	12,1%	0,7%	20,0%	19,7%	12,0%	5,4%		
Total			3,5%			3,5%			28,8%	19,5%		

Tramos Altos 2ª Categoría	Tramos UF		% Contribuyentes y Tasa								% Recaudación	
	Actual	Propuesta	Actual				Propuesta				Actual	Propuesta
			% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media	% Contribuyentes	Tasa Tramo	Tasa Media				
7	2.517 - 6.502	2.517 - 6.502	0,7%	35,0%	23,5%	0,7%	20,0%	19,8%	31,7%	11,3%		
8	+ 6.502	+ 6.502	0,1%	40,0%	27,0%	0,1%	20,0%	19,9%	25,8%	3,7%		
Total			0,8%			0,8%			57,5%	15,0%		

ALTERNATIVA 2
AMPLIA BASE, PERO CONSERVA TASA MARGINAL ALTA PARA SEGMENTO DE MAYORES INGRESOS

Tramo	Renta Imponible anual	Tasa	Tasa Media Impl.	Nº Contribuyentes	% Contrib x Tramo	Ingreso Anual Prom. Tramo	Coef	Ingreso Anual Est. Coef	Impuesto Anual Promedio x Contribuyente	Recaudación Anual Estimada	% Recaudación	Propuesta vs Real
1	0 a 18 UF	0%	0,0%	528.144	5,0%	UF 9	0,99	UF 9	UF 0	UF 0	0,0%	UF 0
2	18 a 36 UF	5%	1,6%	528.144	5,0%	UF 27	0,99	UF 27	UF 0	UF 233.387	0,0%	UF 233.387
3	36 a 54 UF	10%	4,0%	528.144	5,0%	UF 45	0,99	UF 45	UF 2	UF 936.399	0,2%	UF 936.399
4	54 a 71 UF	10%	5,7%	528.144	5,0%	UF 63	0,99	UF 62	UF 4	UF 1.855.105	0,3%	UF 1.855.105
5	71 a 142 UF	15%	9,1%	2.112.575	20,0%	UF 107	0,99	UF 106	UF 10	UF 20.342.300	3,4%	UF 20.342.300
6	142 a 212 UF	15%	11,4%	2.049.982	19,4%	UF 177	0,99	UF 176	UF 20	UF 41.288.066	7,0%	UF 41.288.066
7	212 a 283 UF	20%	13,2%	1.531.617	14,5%	UF 248	0,99	UF 246	UF 32	UF 49.577.152	8,4%	UF 49.152.162
8	283 a 456 UF	20%	15,4%	1.056.287	10,0%	UF 370	0,99	UF 367	UF 57	UF 59.831.586	10,1%	UF 50.596.764
9	456 a 629 UF	20%	16,9%	751.340	7,1%	UF 543	0,99	UF 539	UF 91	UF 68.405.258	11,6%	UF 59.170.436
10	629 a 1.049 UF	20%	18,0%	490.378	4,6%	UF 839	0,99	UF 834	UF 150	UF 73.528.878	12,5%	UF 59.682.234
11	1.049 a 1.468 UF	30%	20,3%	202.428	1,9%	UF 1.259	0,99	UF 1.251	UF 254	UF 51.327.604	8,7%	UF 36.826.192
12	1.468 a 1.888 UF	30%	22,7%	99.013	0,9%	UF 1.678	0,99	UF 1.668	UF 379	UF 37.491.743	6,4%	UF 23.023.624
13	1.888 a 2.517 UF	35%	25,1%	73.323	0,7%	UF 2.202	0,99	UF 2.189	UF 550	UF 40.334.541	6,8%	UF 19.663.414
14	2.517 a 6.502 UF	35%	30,2%	73.642	0,7%	UF 4.510	0,99	UF 4.483	UF 1.353	UF 99.621.909	16,9%	UF 45.055.566
15	Más de 6.502 UF	35%	33,5%	9.715	0,1%	UF 14.075	0,99	UF 13.990	UF 4.681	UF 45.471.538	7,7%	UF 1.070.579
				10.562.874	100,0%					UF 590.245.466	100%	UF 418.131.047

Tramo Impto 2° Cat.		Rango Renta Imponible Anual		Ingreso Promedio Mensual (\$)		Monto Anual Promedio Pagado en Impto. 2° Cat. (M\$)		Monto Mensual Promedio Pagado en Impto. 2° Cat. (M\$)	
Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
1	1	0 a 283 UF	0 a 18 UF	\$ 366.736	\$ 23.104	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
1	2	0 a 283 UF	18 a 36 UF	\$ 366.736	\$ 69.313	\$ 0	\$ 14	\$ 0	\$ 1
1	3	0 a 283 UF	36 a 54 UF	\$ 366.736	\$ 115.522	\$ 0	\$ 55	\$ 0	\$ 5
1	4	0 a 283 UF	54 a 71 UF	\$ 366.736	\$ 160.447	\$ 0	\$ 109	\$ 0	\$ 9
1	5	0 a 283 UF	71 a 142 UF	\$ 366.736	\$ 273.401	\$ 0	\$ 298	\$ 0	\$ 25
1	6	0 a 283 UF	142 a 212 UF	\$ 366.736	\$ 454.385	\$ 0	\$ 624	\$ 0	\$ 52
1	7	0 a 283 UF	212 a 283 UF	\$ 366.736	\$ 635.578	\$ 0	\$ 1.003	\$ 0	\$ 84
2	8	283 a 629 UF	283 a 456 UF	\$ 1.171.150	\$ 949.035	\$ 211	\$ 1.755	\$ 18	\$ 146
2	9	283 a 629 UF	456 a 629 UF	\$ 1.171.150	\$ 1.393.265	\$ 211	\$ 2.822	\$ 18	\$ 235
3	10	629 a 1.049 UF	629 a 1.049 UF	\$ 2.153.839	\$ 2.153.839	\$ 937	\$ 4.647	\$ 78	\$ 387
4	11	1.049 a 1.468 UF	1.049 a 1.468 UF	\$ 3.230.758	\$ 3.230.758	\$ 2.315	\$ 7.858	\$ 193	\$ 655
5	12	1.468 a 1.888 UF	1.468 a 1.888 UF	\$ 4.307.678	\$ 4.307.678	\$ 3.790	\$ 11.735	\$ 316	\$ 978
6	13	1.888 a 2.517 UF	1.888 a 2.517 UF	\$ 5.653.827	\$ 5.653.827	\$ 8.196	\$ 17.048	\$ 683	\$ 1.421
7	14	2.517 a 6.502 UF	2.517 a 6.502 UF	\$ 11.576.884	\$ 11.576.884	\$ 32.606	\$ 41.925	\$ 2.717	\$ 3.494
8	15	Más de 6.502 UF	Más de 6.502 UF	\$ 28.882.995	\$ 28.882.995	\$ 112.545	\$ 114.611	\$ 9.379	\$ 9.551

REFERENCIAS

- ALFARO, L.; CHANDA, A.; KALEMLI-OZCAN, S. & SAYEK, S. (2004), "FDI and economic growth: The role of local financial markets". *Journal of International Economics*, 64(1), pp. 89-112.
- ANDREONI, J.; ERARD, B. y FEINSTEIN, J. (1998), "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 36(2), pp. 818-860.
- ANG, J. B. (2008a), "A survey of recent developments in the literature of finance and growth". *Journal of Economic Surveys*, 22(3), pp. 536-576.
- _____ (2008b), "What are the mechanisms linking financial development and economic growth in Malaysia?", *Economic Modelling*, 25(1), pp. 38-53.
- ALTSHULER, R.; HARRIS, B. H. y TODER, E. (2010), "Capital Income Taxation and Progressivity in a Global Economy". Tax Policy Center Working Paper - Urban Institute and Brookings Institution. Disponible en <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/27266/412328-Capital-Income-Taxation-and-Progressivity-in-a-Global-Economy.PDF>.
- ARNOLD, Jens (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, Nº 643, OECD Publishing.
- ARNOLD, Jens; Bert BRY; Christopher HEADY; Asa JOHANSSON; Cyrille SCHWELLNUS y Laura VARTIA (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth". *The Economic Journal* 121: 59-80.
- AUERBACH, A. J. y HASSETT, K. A. (1999), "A New Measure of Horizontal Equity", *NBER Working Papers* 7035, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BARRO, Robert (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy* 98(5): 103-125.
- BARRO, Robert y Charles REDLICK (2009), "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes". NBER wp 15369.

- BLANCHARD, Olivier y Roberto PEROTTI (2002), "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes of Government Spending and Taxes on Output". *The Quarterly Journal of Economics*: 117(4), 1329-1368.
- BLEANEY, Michael; Norman GEMMELL y Richard KNELLER (2001), "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth Over the Long Run". *The Canadian Journal of Economics*, 34(1): 36-57
- BLOOMQUIST, K. (2003), "Trends as Changes in Variance: The Case of Tax Noncompliance", *The IRS Research Bulletin*, Publication 1500.
- BOADWAY, R. y Keen, M. (2003), "Theoretical perspective on the taxation of capital income and financial services". En P. HONOHAN (ed.), *Taxation of financial intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies* (pp. 31-80). New York: Oxford University Press.
- BURMAN, L. E. (2010), "The Future of Individual Tax Rates: Effects on Economic Growth and Distribution". *Statement Before the Senate Committee on Finance*. Tax policy Center. Disponible en <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/071410lbtest.pdf>.
- BUSTOS, Álvaro; Eduardo ENGEL y Alex GALETOVIC (2004), "Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile". *Journal of Development Economics*: 73, 675-697.
- CACHANOSKY, R. (2017), *El Tigre Celta nos Marca el Camino para Crecer*. Disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2017/09/12/el-tigre-celta-nos-marca-el-camino-para-crecer/>.
- CALVO, Guillermo (1998), "Capital Flows and Capital Market Crisis: The Simple Economics of Sudden Stops". *Journal of Applied Economics*, 1: 35-54.
- Cambridge Dictionary* (2022), Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/pay-as-you-earn> (agosto, 2022).
- CERDA, Rodrigo y Felipe LARRAÍN (2005), "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile". *Cuadernos de Economía* 42, 257-281.
- CERDA, Rodrigo (2016), *Política Tributaria en Chile: Una Mirada Desde la Literatura Económica*. Mimeo.
- CERDA, R. (2017), "Política Tributaria en Chile: una Mirada desde la Literatura". En *Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas*. Ediciones UC y Libertad y Desarrollo.
- CLARKE, R. y CAPPONI, E. (2001), *OECD in Figures*. Paris: OECD Publications.
- CONSIDINE, J. y O'LEARY, E. (1999), "The Growth Performance of Northern Ireland and the Republic of Ireland", 1960 to 1995. In N. COLLINS (ed.) *Political Issues in Ireland Today*. New York: Manchester University Press.
- CORDERO, A., y R. VERGARA (2020), "Algunas Reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza". Puntos de Referencia N° 524. Enero.

- CORDES, J. J. (1999), "Horizontal Equity". En J. J. CORDES, R. D. EBEL y J. G. GRAVELLE (eds.), *The encyclopaedia of taxation and tax policy*. The Urban Institute Press.
- DEPARTAMENTO DE FINANZAS DE IRLANDA (2002), *Budgetary and Economic Statistics March 2002* (www.irlgov.ie/finance/publications/otherpubs/bes02a.pdf).
- DIAMOND, P. y SAEZ, E. (2011), "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations", *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 25(4), pp. 165-190.
- EASTERLY, William y Sergio REBELO (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics* 32: 417-458.
- ESTONIAN CORPORATE INCOME TAX SYSTEM. *Advantages and specifics*, Sorainem.
- FAVERO, Carlo y Francesco GIAVAZZI (2012), "Measuring Tax Multipliers: The Narrative Method in Fiscal VARs". *American Economic Journal: Economic Policy*: 4(2), 69-94.
- GARCÍA, A. (2010), "El Legado del Tigre Celta: Antecedentes y Perspectivas de la Crisis Económico-Financiera en Irlanda". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 89: 123-153.
- GARCÍA, Macarena (2020), *Impuestos en Chile*. Serie Informe Económico 282. Libertad y Desarrollo. Marzo.
- _____ (2021), *Regresividad del IVA en Chile*. Serie Informe Económico 294. Libertad y Desarrollo. Agosto.
- GEMMELL, Norman; Richard KNELLER e Ismael SANZ (2011), "The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries". *The Economic Journal* 121: 33-58.
- GOLLIN, Douglas (2008), "Nobody's Business but My Own: Self-Employment and Small Enterprise in Economic Development". *Journal of Monetary Economics*.
- GORDON, R. (2011), "Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review," *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, vol. 32(3), pp. 395-414.
- GUIMÓN, P. (2015), *El Tigre Celta Vuelve a Rugir*. El País.
- GWARTNEY, J. y LAWSON, R. (2002), *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*. Vancouver, B.C.: Fraser Institute.
- HARBERGER, Arnold (1964), "Taxation, Resource Allocation and Welfare", en *The Role of Direct and Indirect Taxes in The Federal Reserve System*. NBER and the Brookings Institution.
- HONOHAN, P. (1999), "Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion". En F. BARRY (ed.) *Understanding Ireland's Economic Growth*. New York: St. Martin's Press.
- HSIEH, Chang-Tai y Jonathan PARKER (2006), "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom". NBER WP 12104.
- Innovation and estonian taxation system*, Olev Raju.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2010), "Will it Hurt? Macroeconomics Effects of Fiscal Consolidation". WEO chapter 3. "Global Prospects and Policies". WEO chapter 1.
- _____ (2015), *Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets Monetary and Capital Markets Department and Strategy and Policy Review Department*, May 2015.
- INTERNAL REVENUE SERVICE - IRS (2022), Disponible en: <https://www.irs.gov/es/businesses/small-businesses-self-employed/understanding-employment-taxes> (agosto, 2022).
- International Foundation tax competitiveness Index 2021.
- JACOBSEN, J. (1994), *Chasing Progress in the Irish Republic*. New York: Cambridge University PRESS.
- JORRATT, Michel (2013), "Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas". En ARELLANO, J.P. y CORBO, V. (eds.) *Tributación para el Desarrollo*, Cep/CIEPLAN 2013.
- KENELLER, Richard; Michael BLEANEY y Norman GEMMELL (1999), "Fiscal Policy and Growth: evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics*, 74: 171-190.
- KING, R. G., & LEVINE, R. (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right". *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 717-737. <https://doi.org/10.2307/211840>.
- KLEVEN, H. J.; KNUDSEN, M. B.; KREINER, C. T.; PEDERSEN, S. y SAEZ, E. (2011), "Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark", *Econometrica*, Econometric Society, vol. 79(3), pp. 651-692.
- KNACK, S. (1996), "Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence". *Public Choice* 87: 207-28.
- LANE, P. (2000), "Disinflation, Switching Nominal Anchors and Twin Crises: The Irish Experience". *Journal of Policy Reform* 3:301-26.
- LAGOS, Luis Felipe y Francisco KLAPP (2014), "Evaluación de Propuestas de Reforma Tributaria". *Informe Económico* 238, LyD.
- LA PORTA, Rafael, Andreid SHLEIFER (2014), "Informality and Development". *Journal of Economic Perspectives*.
- LARRAÍN, F. y VERGARA, R. (2001), "Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales". En *La transformación económica de Chile*, F. LARRAÍN y R. VERGARA (ed.), 2ª ed. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 69-107.
- LARRAÍN, Felipe; Rodrigo CERDA y Juan BRAVO (2014), "Impactos Económicos del Proyecto de Reforma Tributaria 2014". ClapesUC.
- LEVINE, R. & ZERVOS, S. (1996), "Stock market development and long-run growth". *World Bank Economic Review*, 10(2), pp. 323-339.
- LEVINE, R. (1997), "Financial development and economic growth Views and agenda". *Journal of Economic Literature*, 35(2), pp. 688-726.

- LEVINE, R.; LOAYZE, N. & BECK, T. (2000), "Financial intermediation and growth: Causality and causes". *Journal of Monetary Economics*, 46(1), pp. 31-77.
- LEVINE, R. (2003), "More on finance and growth: More finance, more growth?", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 85, pp. 31-46.
- LUCAS, Robert (1990), "Supply-Side Economics: An Analytical Review". *Oxford Economic Papers* 42, pp. 293-316.
- MACLENNAN, J.C. (2005), Irlanda, un Fenómeno a Emular: Las Claves del "Tigre Celta". *Política Exterior*, 25-29.
- MCCAIG, Brian; Nina PAVCNIK (2015), "Informal Employment in a Growing and Globalizing Low-Income Country". *American Economic Review*.
- MCMAHON, F. (2000), *Road to Growth, How Lagging Economies Become Prosperous*. Halifax, N. S.: Atlantic Institute for Market Studies.
- MEDINA, J. Pablo y Rodrigo VALDÉS (1998), "Flujo de Caja y Decisiones de Inversión en Chile: Evidencia de Sociedades Anónimas Abiertas". *Cuadernos de Economía*: 35, pp. 301-323.
- MENDOZA, Enrique; Gian Maria MILESI-FERRETTI y Patrick ASEA (1997), "On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture". *Journal of Public Economics* 66: 99-126.
- MERTENS, Karel y Morten O. RAVN (2012), "Empirical Evidence on the Aggregate Effects of Anticipated and Unanticipated US Tax Policy Shocks". *American Economic Journal: Economic Policy*: 4(2), 145-181. "The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States". *American Economic Review*: 103(4), 1212-1247.
- MIRRELES, J. A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, Oxford University Press, vol. 38(2), pp. 175-208.
- MILLER, B. (2017), ¿Por qué la Tasa de Impuestos Corporativos de Irlanda es Insostenible? Disponible en <https://seekingalpha.com/article/4093248-irelands-corporate-tax-rate-unsustainable>.
- NGUYEN, Y. N., BROWN, K., & SKULLY, M. (2019), "Impact of finance on growth: Does it vary with development levels or cyclical conditions?", *Journal of Policy Modeling*, 41(6), 1195-1209. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.05.006>.
- NGUYEN, H.; QUAN THAI-THUONG Le b; CHI MINH, Ho b; NGUYEN, T. (2022), "Does financial development matter for economic growth in the emerging markets?", *Borsa_Istanbul Review* 22-4 (2022), pp. 688-698.
- OECD (2010), "Tax Policy Reform and Economic Growth", *Tax Policy Studies* Nº 20.
- _____ (2018), "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD". *OECD Tax Policy Studies* Nº 26.
- _____ Revenue Statistics 2021, Estonia.
- _____ Taxation and Skill a Financial Incentives To Invest in Education, Estonia.

- OLIVARES, Eduardo, *Chile Pospandemia: Ejemplo de Estonia de una República Digital. Investigador Asociado AthenaLab*. AthenaLab International Relations Security Defense Chile. Disponible en (contacto@athenalab.org).
- PALIGINIS, E. (2000), "Institutions and Development in the EU Periphery". *Zagreb International Review of Economics and Business* 3 (2) 81-92.
- PEROTTI, Roberto (2012), "The Effects of Tax Shocks on Output: Not So Large, But Not So Small Either". *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 214-237.
- POWELL, B. (2003), "Libertad Económica y Crecimiento: El Caso de Irlanda". *Cato Journal*, Vol. 22, Nº 3.
- PwC (2022), *World Wide Tax Summaries Online* (2022). Disponible en: <https://tax-summaries.pwc.com/> (agosto, 2022).
- REVENUE, Ireland (2022), *Universal Social Charge (USC)*. Disponible en: <https://www-revenue-ie.translate.goog>
- ROMER, Christina y David ROMER (2010), "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on New Measure of Fiscal Shocks". *The American Economic Review*: 10(3), 763-801.
- RUIZ J., "Financial development, institutional investors, and economic growth International", *Review of Economics and Finance* 54 (2018) 218-224.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2022), ICEX. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/index.html> (agosto, 2022).
- SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (2016), "Principales Aspectos de la Reforma Tributaria", Santiago.
- _____ (2012), "Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas serie 2003-2009", Subdirección de Estudios.
- SLEMROD, J. y YITZHAKI, S. (2002), "Tax avoidance, evasion, and administration", *Handbook of Public Economics*, en: A. J. AUERBACH y M. FELDSTEIN (ed.), *Handbook of Public Economics*, edition 1, volume 3, chapter 22, pp. 1423-1470 Elsevier.
- SLEMROD, J. (2007), "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion", *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 21(1), pp. 25-48.
- TAX FOUNDATION, "International Tax Competitiveness Index". Varios números.
- _____ (2017), "Why Full Expensing Encourages More Investment than a Corporate Rate Cut".
- VALDÉS, Salvador (2014), "La Utilidad Atribuida: Crítica Económica. Documento de Trabajo 2", ClapesUC.
- VALDÉS, Salvador (2009), "El IVA no es regresivo". Mimeo IEUC.
- VERGARA, Rodrigo (2010), "Taxation and Private Investment: Evidence for Chile". *Applied Economic*: 42, pp. 712-725.
- WISECARVER, Daniel (1980), "Sobre La Regresividad de los Impuestos al Consumo". *Cuadernos de Economía*, vol. 17, Nº 52, pp. 255-272.

YÁÑEZ, José (2013), “Impuestos indirectos en Chile: análisis y propuestas de reformas”. En ARELLANO, J.P. y CORBO, V. (eds.) *Tributación para el Desarrollo*, Cep/CIEPLAN 2013.

ZEE, H. (1998), “Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment”, *Working Papers Central Bank of Chile* 42, Central Bank of Chile. PDR.

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile FGN.

Crece: Propuestas del comercio para el desarrollo del país

En un contexto de cambios sociales, el debate constituyente, las consecuencias económicas que dejó la pandemia y, sobre todo, el rechazo de la discusión legislativa en torno a la Reforma Tributaria surge nuevamente la necesidad de conversar y aportar a las consideraciones de un posible nuevo pacto fiscal y, en definitiva, qué debe considerar un sistema tributario que permita alcanzar un objetivo en común.

De esta forma, es que, desde la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile y desde el comercio en su conjunto, generamos esta obra colectiva que aborda no solo la problemática y los desafíos, sino también propuestas concretas para el desarrollo del país, haciendo un llamado urgente: necesitamos crecer.