

Las 3 C en nuestro sistema tributario:  
**Confianza, Crecimiento  
y Competitividad**

© 2023 CNC.

**Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N.  
(CNC)**

**Las 3 C en nuestro sistema tributario: Confianza, Crecimiento y Competitividad**

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.

**Publicado por:** Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile.

**Editor de formato:** Catalina Lamas

**Editor de contenido:** Christian Aste Mejías

**Diseño del texto de:** Joseph Maureira

**Diseño de la portada de:** Joseph Maureira

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

Cámara Nacional de Comercio, Servicios  
y Turismo de Chile FGN.

**LAS 3 C EN NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO:  
CONFIANZA, CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD**

Abril 2023

*Colabora*



# Índice

## **PREFACIO**

*Daniel Bunn*

## **1. CONFIANZA**

- 1.1.- “Sistemas tributarios y el contrato social” **Michele Labbé**
- 1.2.- “Hacia un pacto tributario de mediano plazo: elementos para la discusión” **Ignacio Briones, Juan Obach**
- 1.3.- “Política fiscal: ¿Gastar más o gastar mejor?” **María Cecilia Cifuentes**

## **2. CRECIMIENTO**

- 2.1.- “El contexto económico actual” **Gabriela Clivio**
- 2.2.- “Aumento en carga tributaria y crecimiento: evidencia de países OCDE” **Roberto Cases , Rodrigo Vergara**
- 2.3.- “Diez propuestas tributarias para Estados Unidos, pensando en el crecimiento y las oportunidades” **Tax Foundation**

## **3. COMPETITIVIDAD**

- 3.1.- “Índice de competitividad fiscal” **Cristina Enache**
- 3.2.- “Chile: Competitividad tributaria al debe” **Macarena García**
- 3.3.- “Informalidad en los negocios” **Sebastián Hurtado, Christian Aste**

## **4. REFORMA PROPUESTA PARA CHILE Y LA EXPERIENCIA DEL DERECHO COMPARADO**

- 4.1.- “Reforma tributaria: un grave error conceptual respecto a las rentas empresariales y un corolario” **Patricio Arrau**
- 4.2.- “Las 3 C en las empresas, especialmente en las pymes”  
**Christian Aste**
- 4.3.- “Estonia, siete lecciones para Chile en materia de competitividad fiscal” **Juan Pizarro B, Magdalena Brzovic**

## **EPÍLOGO**

*Christian Aste, Juan Pizarro*



# **Las 3 C en nuestro sistema tributario: confianza, crecimiento y competitividad**

---

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

# Prefacio

Al evaluar si una política fiscal es correcta o adecuada, puede resultar fácil perderse en los detalles. En la maraña de la legislación tributaria, su aplicación y la fiscalización de su cumplimiento, se torna en un desafío reflexionar sobre el papel que debe jugar la política tributaria y el daño que puede causar una política tributaria mal administrada.

Este daño puede tener increíbles consecuencias. El alto costo de los impuestos y las cargas de cumplimiento desvían los recursos de los dueños de negocios y de las familias, y las reglas complejas pueden ser un lastre para las actividades de fiscalización del Gobierno.

Como muchas otras áreas de la política, la política fiscal debe diseñarse con un objetivo en mente y basarse en principios sólidos para alcanzar ese objetivo, un concepto aún más importante en tiempos de incertidumbre económica mundial.

Ese objetivo no es solo recaudar suficientes ingresos para que los programas gubernamentales puedan cumplirse y de ese modo apoyar a las familias, los trabajadores, el espíritu emprendedor, la industria y

la inversión, sino que principalmente, y porque es la base de la recaudación, que el país alcance altos niveles de crecimiento económico.

Tax Foundation utiliza cuatro principios para evaluar los sistemas tributarios: simplicidad, transparencia, neutralidad y estabilidad.

La política fiscal debe ser simple, lo que implica diseños conscientes para evitar costos innecesarios de cumplimiento o administración. Es raro encontrar una legislación tributaria que realmente se adhiera a este principio, pero aun así vale la pena perseguirlo.

La política fiscal debe ser transparente. Los gobiernos a menudo se ven tentados a disfrazar las cargas fiscales de manera que sea difícil identificar si es una empresa, un accionista o un consumidor quien realmente asume el costo del impuesto. Los gobiernos a veces también eligen desarrollar sus políticas a puertas cerradas, por lo que el público no tiene oportunidad de comentar o revisar las propuestas antes de que se conviertan en ley. Esto puede socavar la confianza de los contribuyentes en su gobierno.

La política fiscal debe ser neutral. La tentación de escoger favoritos y enemigos en la legislación tributaria es fuerte. Los formuladores de políticas deben resistir esta tentación y siempre tratar de adoptar una política que sea neutral entre contribuyentes similares, empresas o individuos.

La política fiscal debe ser estable. Las empresas tardan muchos años en planificar sus inversiones y las sorpresas del Ministerio de Hacienda pueden trastornar una decisión de inversión o la rentabilidad de un emprendimiento.

Estos principios son tan verdaderos y relevantes en Chile como en cualquier otra parte del mundo. Y el objetivo de un mayor crecimiento es igualmente valioso.

Desafortunadamente, otros objetivos y políticas sin principios han entrado en el debate.

Sin embargo, Chile no necesita seguir ese camino.

Desde 2014, Tax Foundation publica el Índice de Competitividad Fiscal Internacional. Este índice clasifica a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) según la estructura de sus códigos fiscales y analiza qué tan simple, neutral y competitiva es la normativa tributaria de un país en relación con sus pares. Evita la pregunta de cuánto debe gravar un país y, en cambio, pregunta cómo debe hacerlo. Un sistema tributario bien diseñado no significa necesariamente una baja cantidad de ingresos fiscales en relación con el tamaño de la economía.

De hecho, Estonia, que ha ocupado el primer lugar en el ranking del Índice todos los años desde que se ha publicado, recaudó el 34,5 % del PIB en ingresos fiscales en 2020. Esto es mucho más que el 19,3 % recaudado por Chile en ese mismo año.

Por lo tanto, mejorar la clasificación de un país en el Índice no se trata simplemente de reducir la cantidad de ingresos recaudados por el Estado. Se trata de mejorar la estructura de la legislación tributaria y evitar políticas que son atípicas en otros países desarrollados.

A lo largo de los años, Chile se ha mantenido consistentemente en la mitad inferior de las clasificaciones del Índice. En la versión 2022 del Índice, ocupa el puesto 27 con un puntaje débil, particularmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Con un 27 %, la

tasa del impuesto corporativo está significativamente por encima del promedio de la OCDE de 23,6 %.

Las políticas temporales introducidas durante la pandemia para estimular la inversión de capital fueron oportunas, pero la política temporal generalmente no es un enfoque útil para generar crecimiento a largo plazo. Mientras Chile mira hacia el futuro, las deducciones aceleradas por costos de inversión de capital deben extenderse tanto como evitarse los aumentos innecesarios de impuestos sobre las personas y el capital.

Una política fiscal orientada al crecimiento está al alcance de la mano. Filtrar cualquier política nueva a través de principios sólidos ayudará a lograr un mayor nivel de crecimiento. Sin embargo, cuanto más se enfoca el liderazgo del país en otros objetivos, tanto más Chile y sus ciudadanos pierden la oportunidad de alcanzar mejores niveles de vida y prosperidad.

El trabajo contenido en este libro está orientado a ayudar a dar forma al futuro de la política tributaria chilena y brindar mejores perspectivas. El Gobierno debe prestar atención a las lecciones que brinda el Índice de Competitividad Fiscal Internacional, confiar en principios sólidos para la política fiscal y aprovechar la experiencia de los autores.

Una política fiscal basada en principios puede ayudar a lograr muchos objetivos diferentes, pero el único que debe estar en el centro es el crecimiento. El propósito principal debe ser el aumento de los ingresos, las oportunidades de empleo, la expansión comercial y el éxito de las personas y las familias en todo el país. Si bien dicha política por sí sola no puede lograr todas esas cosas, sería un grave error ignorarla.

Presidente de Tax Foundation

**Daniel Bunn<sup>1</sup>**

CAPÍTULO UNO

# Confianza

En este capítulo se analiza la relación del ciudadano con el Estado en el marco del contrato social, tácito que se suscribe para convivir en sociedad. Se argumenta que la función del Estado es administrar y proveerle derechos a los ciudadanos como contraparte de las obligaciones que estos asumen, entre las que destaca el pago de impuestos. Estos recursos tienen un costo alternativo, en tanto obligan a quien los recibe a proceder con la debida responsabilidad.

Sin embargo, mientras el Estado concentra en una única institución la supervigilancia de los ciudadanos en su deber de pago de impuestos, estos no cuentan con un organismo único que se encargue de hacer exigibles las obligaciones del Estado para con ellos. Se subraya que, aunque el sistema tributario óptimo es aquel que distorsiona lo menos posible el sistema productivo, las sociedades modernas no solo consideran que

la redistribución del ingreso debe hacerse mediante el gasto público, sino que también por medio de tributos que sean progresivos.

Si bien resulta justo que dicha forma de recaudación ocurra, lo que no puede permitirse es que el objetivo político y económico sea luchar contra los ricos, porque eso implicaría, paradójicamente, una disminución en lo recaudado y también del empleo. En otras palabras, se produciría más pobreza. Si el objetivo es la redistribución de la riqueza para aumentar las oportunidades para todos y, en específico, disminuir la pobreza, la clave del sistema tributario es incrementar la cantidad de dinero a distribuir (y no la tasa de tributación), sin mermar el crecimiento económico, permitiendo aumentar la recaudación en el futuro.

Se agrega, por otro lado, que mayor recaudación debe combinarse con mayor inversión, crecimiento y estabilidad en las reglas del juego y que, para eso, en momentos de alta incertidumbre y desconfianza, se necesita de un verdadero pacto tributario que, amén de duradero, recaude y otorgue certezas para la inversión y el crecimiento. Se enfatiza en que, así como las personas y las empresas hacen un sacrificio aportando con sus impuestos, el correcto gasto de los recursos que recauda el Estado constituye un imperativo moral y una señal de confianza. Sin embargo, actualmente los ingresos fiscales no son adecuadamente redistribuidos, cuestión que se corrobora al examinar la variación que experimenta el indicador Gini una vez que el Estado interviene.

Artículo:

# “Sistemas Tributarios y el Contrato Social”

Michele Labbé<sup>2</sup>

## Antecedentes

El análisis de las reformas tributarias, así como de los sistemas tributarios, debería realizarse siempre utilizando como base la relación entre el ciudadano y el Estado, esto es, el contrato social, que es la forma en que los ciudadanos se organizan para formar una sociedad.

A través del contrato social, que no es más que un acuerdo entre ciudadanos para vivir en sociedad, se admite o crea una autoridad: el Estado, que se encargará de administrar y proveer derechos a cambio de que los ciudadanos abandonen algo de la libertad de la que gozaban antes de organizarse en grupos, a través del cumplimiento de determinados deberes. De este modo, los derechos y los deberes de los individuos constituyen las cláusulas del contrato social, en tanto que el Estado es la entidad creada para hacer cumplir el contrato y prestar los servicios acordados<sup>3</sup>.

En términos simples, los ciudadanos se organizan a través de la contratación de un gerente—el Estado—que se encarga de cumplir con las tareas encomendadas, en función de los recursos que les sean otorgados para ello.

De la existencia de un contrato social se derivan, entonces, derechos y deberes tanto del Estado con los ciudadanos, como de los ciudadanos con el Estado.

El Estado debe proporcionar servicios públicos acordados con la ciudadanía, como educación, seguridad, defensa, salud, mientras que los ciudadanos deben proporcionar al Estado los recursos para poder financiar estos servicios, pues el fisco no existe en sí mismo, y, en consecuencia, nada posee ni puede contribuir al financiamiento. Por tanto, para tener ese capital, debe recolectar entre todos los administrados, a través del pago de impuestos, el dinero para financiar los servicios y la administración del Estado.

Para efecto de los ciudadanos, su deber—o el costo de la transacción—consiste en renunciar a una porción de la justa retribución a su trabajo, con el objeto de entregársela al Estado para que este pueda cumplir con su cometido. Para efecto del Estado, su deber es el de cumplir con las tareas encomendadas por el ciudadano, en tanto no es más que un empleado a su servicio, o al menos así debería ser.

De este modo, lo primero que esta transacción ciudadano-Estado pone de manifiesto es que no existe el dinero de propiedad estatal. Los recursos de los que dispone el Gobierno son recursos que los ciudadanos le entregan con un objetivo específico, y que tienen un costo alternativo: satisfacer las necesidades individuales de ellos mismos.

Lo segundo es que cada una de las partes que participa de este contrato adquiere un compromiso que es de su responsabilidad.

Lo tercero es que, si una de las partes no cumple con su deber, la otra debe “recordarle” cumplirlo.

El ciudadano debe recordarle al Estado su deber de proveer los servicios prometidos y para los cuales ha renunciado a sus ingresos y, en caso de que este no lo haga, puede cambiar al encargado de la administración del Estado, es decir, al Gobierno.

El Estado, por otro lado, ha sido dotado de poder para hacer exigible el pago de impuestos de los ciudadanos, y ejerce ese poder a través de los servicios de impuestos internos y/o tribunales, según corresponda.

La relación ciudadana-Estado, sin embargo, no resulta ser tan simple como se describe en los párrafos previos. Mientras el Estado concentra en una única institución la supervigilancia de los ciudadanos en su deber de pago de impuestos, estos no cuentan con un único organismo que se encargue de velar por el cumplimiento de los deberes encargados al Estado, actuando como una contraparte disgregada y, por lo tanto, sin la fuerza suficiente para exigirle el fiel cumplimiento de su contrato, entre muchos otros factores.

## De los recursos necesarios para cumplir el contrato social

Tal como se vio previamente, con el objeto de administrar el país y proveer los servicios básicos, defensa, seguridad, etc., los ciudadanos y el Estado establecen un contrato social, en el que se le delega al Estado, que es dirigido por el Gobierno de turno.

Para financiar al administrador o Estado, de modo que este pueda cumplir con los deberes que el ciudadano le delega, se necesita dinero o recursos financieros que el fisco no produce, y, por tanto, para obte-

nerlos se recurre a los impuestos, que no son más que una fórmula para recolectar estos recursos entre todos los administrados.

Algunos podrían argumentar que el Estado, a través de las empresas estatales, puede tener la capacidad de generar ingresos, pero dichas empresas no le pertenecen; este solo las administra. Por lo tanto, el dinero les pertenece a los ciudadanos, quienes en su libre albedrío podrían optar por retirar sus ganancias en forma de dividendos (o bonos) o, en su defecto, utilizar las mismas para financiar parte de los gastos públicos y de ese modo disminuir las necesidades de recaudación tributaria.

Hasta aquí, el objeto del sistema impositivo no es otro que obtener financiamiento y, por lo tanto, su diseño se debería realizar considerando que se logre recaudar el dinero necesario para la administración del Estado con el menor costo posible.

Según este esquema, en el que los impuestos solo buscan recaudar y es el Estado el que realiza las funciones asignadas en el contrato social, incluyendo las de redistribución de los ingresos, el sistema tributario óptimo es uno que distorsione lo menos posible el sistema productivo. El ejemplo de libro son los impuestos indirectos, parejos y con una tasa única, como el IVA.

Sin embargo, las sociedades modernas empezaron a considerar que el objetivo de redistribución del ingreso no solo debía realizarse a través del gasto público, sino que, además, parecía haber más justicia social en que el sistema impositivo fuera progresivo, esto es, que paguen proporcionalmente más impuestos quienes más ingresos tienen.

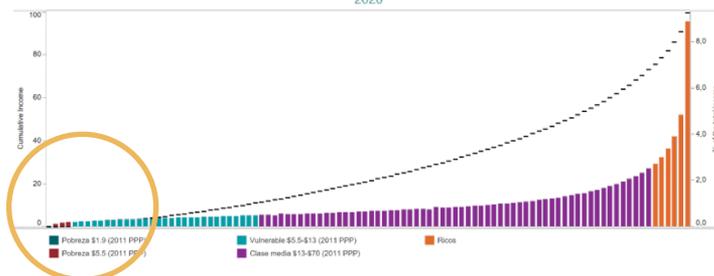
Parte importante de esta aproximación tiene que ver con la confianza de los ciudadanos en la gestión del Estado. Además, cabe la consideración de que esta aproximación es mucho más populista que la de realizar la redistribución del ingreso únicamente a través del gasto público.

A un ciudadano cualquiera le debería ser indiferente pagar un monto de impuestos X y recibir servicios por el monto Y o pagar impuestos por el monto X – Y. Sin embargo, los ciudadanos no confían a ciegas en la gestión del Estado, tanto es así que siempre preferirán pagar impuestos por el monto X – Y, pues no confían en recibir servicios por el monto Y, ya sea por dificultades de gestión, ineficiencias en el gasto público (grasa estatal), y dificultades de focalización, entre otros.

Dado lo anterior, la necesidad de cobrar impuestos y validarlos moralmente ha llevado a los Estados a aplicar políticas tributarias progresivas en mayor o menor grado, con el objeto de generar la menor cantidad de distorsiones posible y, de ese modo, no afectar negativamente el crecimiento económico.

Cuadro N°1

Distribución del ingreso en Chile  
2020

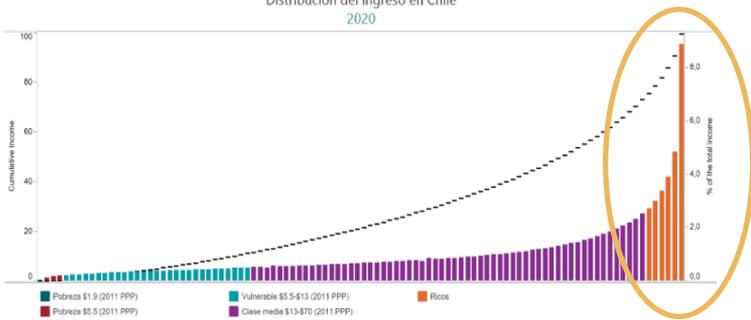


Fuente: Banco Mundial. LAC Equity Lab: Desigualdad - Distribución de Ingresos.

En resumen, la aplicación de políticas tributarias progresivas tiene como objetivo mejorar la distribución del ingreso a través de la recaudación y no únicamente a través del gasto. Esto significa cobrar proporcionalmente más a los que más ingresos generan, pero maximizando la recaudación de corto, mediano y largo plazo, minimizando las distorsiones que el sistema tributario genera, es decir, afectando lo menos posible los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. Así, la política pública que busca redistribuir el ingreso se focaliza en la parte izquierda del cuadro (círculo naranja), empleando para ello el cobro de impuestos además del gasto social

Cuadro N°2

Distribución del ingreso en Chile  
2020



Fuente: Banco Mundial. LAC Equity Lab: Desigualdad - Distribución de Ingresos.

Sin embargo, para algunos, entre ellos las izquierdas más extremas del mundo, la redistribución del ingreso no debería tener como objetivo disminuir la proporción de ciudadanos que vive en condiciones de pobreza, si no reducir la riqueza de los que más recursos poseen, sin importar el motivo de tal situación (trabajo duro, herencia o suerte).

Para estos grupos políticos, la redistribución del ingreso nada tiene que ver con el intento de evitar el empobrecimiento de la población.

Para las izquierdas más extremas lo importante es que no haya ricos (a menos de que sean ellas mismas).

Según esta visión, el objetivo de esta política pública no está en la parte izquierda de la distribución del ingreso, sino en la parte derecha (Cuadro n.º 2, círculo naranja), lo que ocasiona un cambio en el centro de los sistemas impositivos: desde recaudadores con sesgo progresivo, pero cautelosos de que las distorsiones sean las menos posibles, a sistemas tributarios totalmente progresivos que eliminan los incentivos a la generación de valor e inhiben la generación de riqueza, aún a costa de generar con ello menos inversión y, por ende, menor crecimiento económico, lo que a mediano y largo plazo termina disminuyendo también la recaudación.

Un ejemplo de ello son los sistemas tributarios que buscan extraer las utilidades de las empresas a través de incrementar las tasas de impuestos corporativos (que bajan las rentabilidades esperadas de cualquier proyecto de inversión, inhibiendo la misma) o los que buscan recaudar a través de gravar el ahorro, que hacen más cara la inversión y, por tanto, menos atractivas las nuevas inversiones.

La reforma tributaria implementada en el Gobierno de la presidenta Bachelet a partir del año 2014 incrementó el impuesto corporativo o impuesto a la renta de las empresas desde 20 % a 27 %, convirtiendo a Chile en el segundo país con mayor tributo a las empresas en la OECD.

El incremento en el impuesto a la renta generó una disminución en la inversión que provocó una caída de 2,1% anual en la tasa de crecimiento real anual de Chile (Cuadro n.º 3)<sup>4</sup>.

Cuadro N°3

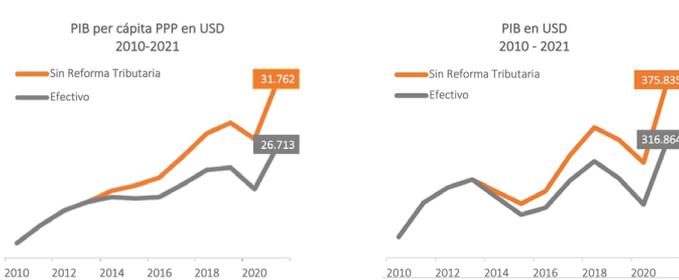
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA						
			CHILE	MUNDO	CHILE - MUNDO	
✓ (1)	Crecimiento antes de reforma tributaria	2009-2013	4,1%	3,3%		
✓ (2)	10 años antes	2004-2013	4,8%	4,1%		
	Crecimiento después de reforma tributaria					
✓ (3)	sin pandemia	2014-2019	2,0%	3,4%		
✓ (4)	con pandemia	2014-2021	2,1%	2,9%		
(3) - (1)	Cambio en el crecimiento - 5 años		-2,1%	0,1%	<b>-2,2%</b>	
(3) - (2)	Cambio en el crecimiento - 10 años		-2,8%	-0,7%	<b>-2,1%</b>	

Fuente: estimaciones propias con información del Banco Central de Chile y del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional.

Es importante entender que los efectos de la reforma tributaria sobre el crecimiento son acumulativos.

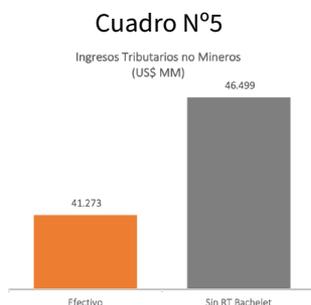
Para el caso analizado, el efecto de la reforma tributaria de la presidenta Bachelet de 2014 sobre el crecimiento se resume en una pérdida de US\$ 5 mil per cápita el año 2021 (31,8 mil USD menos 26,7 mil USD; medido en dólares PPP), y de 20 mil USD per cápita PPP acumulados entre los años 2015 y 2021, lo que equivale a una pérdida de 59 mil millones (USD) el año 2021 (376 mil millones menos 317 mil millones) y una pérdida acumulada de 229 mil USD per cápita PPP entre los años 2015 y 2021 (cuadro N°4).

Cuadro N°4



Fuente: estimaciones propias con información del Banco Central de Chile y del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional.

La disminución en el crecimiento económico terminó generando un alza de 1,5 % en la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, pero, como este creció mucho menos, para el 2021 los cálculos indican que la recaudación tributaria de los ingresos tributarios no mineros <sup>5</sup> – medida en dólares corrientes – fue 12,1 % menor que la que se habría alcanzado de no haber hecho la reforma tributaria (Cuadro n° 5).



Fuente: estimaciones propias con información del Banco Central de Chile y del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional.

A pesar de la contradicción vital que supone que un sistema tributario termine limitando la capacidad de recaudación, el objetivo de eliminar a los más ricos a través de extraerles su riqueza por medio de impuestos lleva inexorablemente a este resultado, es decir, a la disminución de lo recaudado, razón por la cual los gobiernos de las izquierdas radicales terminan generando miseria y pobreza, pues el fin (igualar) justifica el medio (destruir las bases del crecimiento económico).

De este modo, se puede concluir que visiones morales distintas llevan a sistemas tributarios completamente diferentes:

- Si el objetivo es la redistribución con la intención de aumentar las oportunidades para todos y, en específico, disminuir la pobreza, la clave del sistema tributario es incrementar la cantidad de dinero

a distribuir (y no la tasa de tributación), sin mermar el crecimiento económico para permitir una mayor recaudación en el futuro.

- Si el objetivo es quitarle recursos a los que más tienen para que no haya ricos, esto es, aplanar la parte derecha de la curva de ingresos (igualar), el sistema lleva inexorablemente a disminuir la recaudación total al coartar la capacidad de crecimiento de los países, lo que lleva finalmente a mayores niveles de pobreza.

Pese a que el objetivo final del sistema tributario es valórico, en tanto prima lo que los gobiernos elegidos por los ciudadanos juzgan que es correcto, lo cierto es que la perspectiva de una política tributaria “igualizante” pierde de vista el objetivo inicial y básico del contrato social, que consiste en financiar al sistema – a través del pago de impuestos – para obtener a cambio servicios.

Cabe destacar que cualquier política tributaria que busque disminuir la pobreza en un país debe concentrarse principalmente en generar crecimiento económico por sobre redistribución del ingreso. En efecto, tal como lo muestra el informe realizado por la División del Observatorio Social de la Subsecretaría de Evaluación Social de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la evidencia empírica indica que un 91,9 % de la disminución de un 59,9 % en la incidencia de la pobreza o de porcentaje de la población que vivía en condiciones de pobreza en Chile entre los años 1990 y 2017 se debe al crecimiento económico, y que las políticas de redistribución del ingreso solo explican el 8,1 % de la disminución en dichos niveles en el mismo período<sup>6</sup>.

## De los deberes del Estado en el contrato social

Finalmente, uno de los puntos que frecuentemente son olvidados al establecer una política tributaria es el cumplimiento de los deberes del Estado para con los ciudadanos. Esto implica que el encargado de administrar y redistribuir debe dar cuenta del uso de los recursos que no le pertenecen y debe ser eficiente en su uso, lo que comúnmente se llama rendición de cuentas o accountability.

Tal como se estableció al principio de este capítulo, el objetivo de los impuestos es recaudar recursos para financiar la administración del Estado, por tanto, el Gobierno, como representante del Estado, debe responder no solo “qué” se hace con los recursos que los ciudadanos le han entregado, sino “cómo” lo hace.

Lo “que” se hace es la definición de las prioridades o del servicio que el Gobierno se compromete a entregar a través de la gestión del Estado.

Pese a que la fiscalización de los servicios y la ejecución de las prioridades definidas por los gobiernos es difícil de realizar, de alguna manera parte de la misma se realiza durante el proceso de elección de los candidatos a dirigir el país, en el que estos presentan sus programas (lista de servicios que el Gobierno ofrece a sus ciudadanos y que realizará a través de la gestión del Estado) y compiten por los votos en función de ellos o según el desempeño anterior de los miembros de sus mismos partidos.

En general, los candidatos de partidos cuyos representantes en el pasado reciente no fueron capaces de cumplir con los servicios más básicos resultan difícilmente reelegidos y parte del proceso electoral

se concentra en juzgar la capacidad de dichos gobiernos para entregar los “qué” que prometieron.

Pese a que esta forma de evaluar los servicios entregados está muy lejos de ser perfecta, al menos se podría argumentar que en algo ayuda en esa tarea.

La pregunta por “cómo” se han proporcionado los servicios a la ciudadanía implica evaluar la diligencia, eficiencia y efectividad del gasto público. El Estado no solo debe preocuparse de garantizar salud y educación pública, defensa, seguridad, entre otros, sino que debe hacerlo con la mayor calidad y eficacia posible. Para todos los efectos, debe maximizar la entrega de servicios a sus ciudadanos minimizando el uso de recursos, que han sido cedidos por ellos mismos y constituyen parte de los ingresos justamente ganados por su trabajo. En otras palabras, el Estado, a través de su administración, debe maximizar las utilidades del país.

El gran problema es que esta medición no solo es difícil de realizar, sino que, además, por lo general está a cargo del mismo Gobierno, que naturalmente buscará esconder los malos resultados.

El segundo problema es que, aun cuando los ciudadanos puedan percibir que el Estado dilapida recursos, al no ser eficiente en el gasto, la realidad es que no están suficientemente organizados, como si lo están los grupos de poder, para exigir eficiencia en el uso de ese capital.

Lo anterior genera que la respuesta más natural de los ciudadanos termine siendo la evasión, lo que hace que los gobiernos aumenten la recaudación a través de nuevas reformas tributarias y/o alzas de impuestos en vez de mejorar su rendición de cuentas.

En efecto, los ciudadanos aceptan pagar impuestos porque valoran lo que ganan con ello, pero si no existe una redición de cuentas adecuada por parte del Estado, si existen dudas acerca de la eficiencia en el gasto, buscarán evitar el pago.

La literatura acerca de la moral impositiva y el cumplimiento en el pago de los impuestos ha sido ampliamente analizada a través de distintos estudios. Horodnic (2018) realiza una amplia revisión bibliográfica de los estudios que se han centrado en el cumplimiento tributario, encontrando que variables como la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, la percepción de la calidad del Gobierno y la efectividad del gasto público, la percepción de “justicia” del Gobierno y del sistema impositivo, un porcentaje más alto de gasto social, tasas de impuestos más bajas, mejor distribución del ingreso, baja percepción de corrupción estatal y mayor descentralización del Estado, entre muchas otras, están asociadas a mejores indicadores de cumplimiento tributario o tasas más bajas de evasión.

A partir de estos análisis se han desarrollado amplios estudios acerca de las formas que tiene a su disposición el Estado y/o el Gobierno para ganarse la confianza de los ciudadanos, mediante la demostración de competencia, fiabilidad y honestidad (Greiling, 2014).

Sin embargo, tanto la competencia, como la fiabilidad y la honestidad terminan siendo percepciones de los ciudadanos que por lo general no son fáciles de modificar en el corto plazo, lo que lleva a que el Estado difícilmente invierta en mejorar su gestión para recaudar más, sino que tienda naturalmente a solicitar recursos adicionales cada vez que necesite realizar gastos y no a revisar la forma en que se está gastando lo recaudado.

Una posible solución a lo anterior es el establecimiento de una ley que obligue a los gobiernos a financiar sus programas con al menos un 30 % de reasignaciones de gastos más otra que los inste a evaluar los programas públicos de forma anual, con el fin de quitarle recursos a los programas que hayan salido mal evaluados por dos años consecutivos.

Como el poder legislativo es el encargado de aprobar las leyes en tanto representante de los ciudadanos, debería también ser el que evalúe la eficiencia del gasto público y la entrega de los servicios comprometidos, así como su calidad, en cada reforma tributaria que los gobiernos deseen probar y en cada nueva aprobación del presupuesto anual.

El 7 de diciembre de 1975, en una entrevista con Richard Heffner en *The Open Mind*, Milton Friedman dijo: “One of the great mistakes is to judge policies and programs by their intentions rather than their results” [“Uno de los grandes errores es juzgar las políticas y programas por sus intenciones más que por sus resultados” 7].

Esta debe ser la base que guíe las políticas públicas en general y las políticas tributarias, o sus cambios, en particular. No importan las intenciones de dichas políticas públicas, lo único importante son sus resultados y en base a estos se debe juzgar su continuidad o su derogación.

Artículo:

# “Hacia Un Pacto Tributario De Mediano Plazo: Elementos Para La Discusión”

Ignacio Briones <sup>8</sup>

Juan Obach <sup>9</sup>

## Motivación

Los eventos de fines de 2019 pusieron de relieve demandas sociales a ser abordadas y canalizadas de forma decidida pero sostenible. Junto con esto, la pandemia del covid-19 ha derivado en gastos fiscales extraordinarios que se traducen en déficits fiscales inéditos y un incremento muy relevante de la deuda pública que compromete a las generaciones futuras. A ello se suma un escenario económico esperado en extremo complejo, que incluye una baja en el ahorro e inversión y mayores dificultades de financiamiento a empresas, lo que se traduce en un menor crecimiento económico.

Los desafíos antes descritos hacen indispensable respetar el sano principio que ha guiado nuestra política fiscal según el cual los gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.

Pese a que en los últimos años ha habido una serie de reformas tributarias de distinta envergadura, ha llegado el momento de tener una mirada compartida sobre nuestro sistema tributario de mediano

plazo. Ello supone avanzar, no en otra reforma más, sino que en un pacto tributario que, por un lado, sea capaz de allegar mayor recaudación en el tiempo y, además, provea incentivos a la inversión. Chile necesita un acuerdo que entregue certezas y reglas claras de mediano plazo.

Creemos que hay una ventana de oportunidad para conjugar dos elementos que tradicionalmente han sido vistos como antagónicos en este tipo de debates pero que afirmamos que no lo son: hay quienes creen que no es posible compatibilizar mayor recaudación fiscal con mayor desarrollo; nosotros pensamos que sí. Pero para ello necesitamos un pacto tributario duradero que no solo recaude más, si no que entregue certezas para la inversión y el crecimiento en momentos de máxima incertidumbre. Un pacto que evite que sigamos parchando el sistema tributario en cada gobierno y que nos exija tener una discusión que salga de la lógica de la inmediatez.

## Hechos Pacíficos

- La carga tributaria de Chile en comparación con países de la OCDE (sin seguridad social) es del orden de 5 puntos porcentuales menor y, desde el año 2000, se sitúa en torno al promedio esperado para su nivel de ingresos (Figura 1 y Figura 2).
- El peso relativo del IVA en Chile es bastante mayor que el promedio de los países OCDE. Consecuentemente, el peso de los impuestos al ingreso (empresas y personas) es menor (Figura 3 y Figura 4).

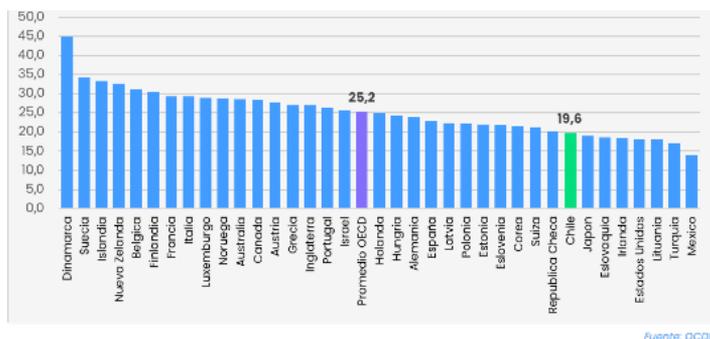


Figura 1: Carga Tributaria sin Seguridad Social 2018 (% PIB)

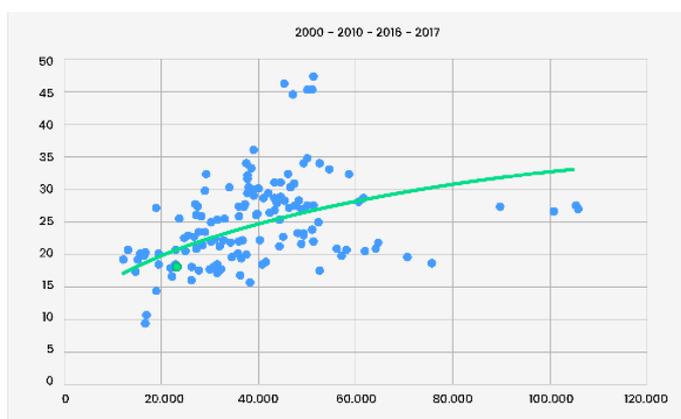


Figura 2: Relación entre PIB per cápita y carga tributaria en países OCDE.

- En Chile, el porcentaje del ingreso total que recibe el 1 % de más altos ingresos está en torno al 23 %, por encima de los países OCDE, cercana al promedio mundial y más baja que el promedio para Latinoamérica (Figura 5).

- En Chile, mientras la tasa del IVA está en el promedio OCDE (Figura 6), la tasa de impuesto a las empresas es mayor al promedio (27 % versus 23,6 %) y la tasa máxima de las personas es mayor que en varios países OCDE. Por lo tanto, nuestras tasas de carátula no son

bajas en comparación con los países OCDE y, sin embargo, recaudamos menos. Esto sugiere que debemos mejorar aspectos como la elusión, evasión y una baja base de contribuyentes.

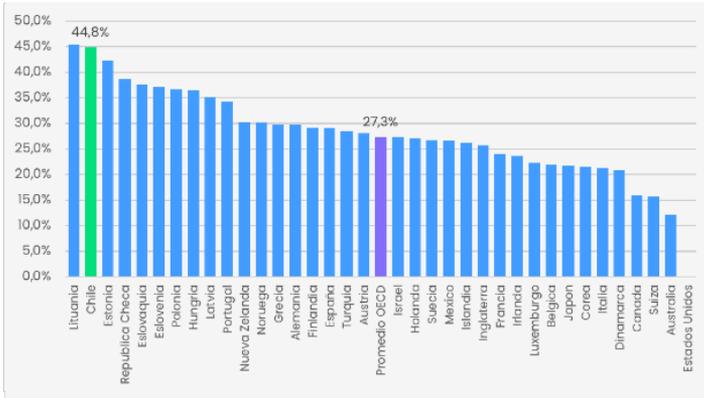
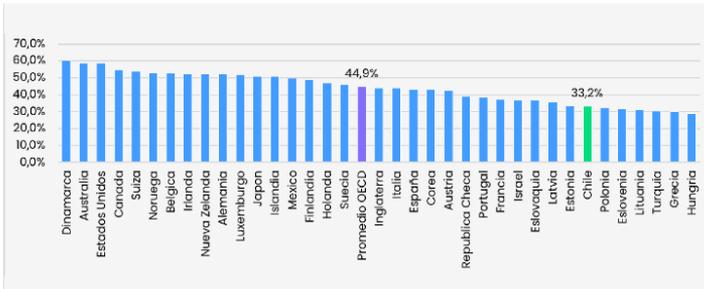


Figura 3: Recaudación del IVA como % del total de recaudación.



Fuente: OCDE

Figura 4: Recaudación impuesto al ingreso como % del total de recaudación.

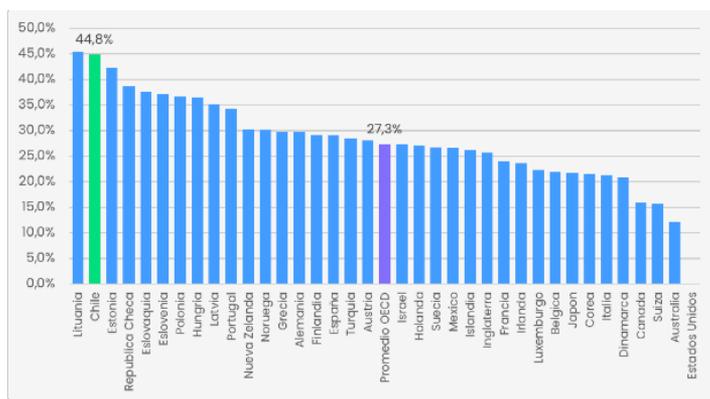


Figura 5: Fracción del ingreso total que recibe el 1 % más rico (antes de impuestos) en 2015.

## Cuatro Principios Básicos para Construir un Sistema Tributario de Largo Plazo

A diferencia de una reforma tributaria más que solo se interesa en la carga tributaria o puntos adicionales a recaudar, un pacto tributario como el que planteamos busca refrendar elementos tanto o más importantes: estructura tributaria; simpleza del sistema; justicia tributaria; incentivos a la inversión y estabilidad en las reglas, aspecto que en momentos de incertidumbre resulta clave para la inversión. Si tradicionalmente el acento se ha puesto en las tasas o en la carga, tanto o más importante es la estabilidad en las reglas del juego en lugar de la expectativa de que haya una reforma tributaria en cada gobierno.

1. **Simpleza:** un buen sistema tributario debiera ser fácil de entender y navegar, asegurando su cumplimiento sin la necesidad de tener que contar con un ejército de abogados y contadores. Un sistema simple facilita su fiscalización y ofrece menos espacios de elusión.

2. Justicia: primero, es importante reivindicar el principio de equidad vertical que asegura que los impuestos sean progresivos (que quien gane más pague proporcionalmente más). Un segundo principio de justicia tributaria es el de equidad horizontal, según el cual dos personas que ganan lo mismo, independientemente de su fuente de ingreso, paguen lo mismo.

3. Eficiencia: un sistema tributario debe ofrecer la menor cantidad posible de tratamientos diferenciados y exenciones, ya que estos afectan los precios relativos y, en ausencia de externalidad que corregir, distorsionan la asignación de recursos. El sistema tributario también debe jugar un rol importante para corregir externalidades negativas (como por ejemplo las emisiones de contaminantes) y debiera tener un rol en desincentivar las altas tasas de informalidad laboral, uno de los principales problemas que también tenemos como país.

4. Inversión: el sistema tributario debiera promover la inversión y, con ello, el crecimiento económico. Es importante que el sistema no penalice el ahorro y la reinversión y, al mismo tiempo, entregue estabilidad en las reglas fundamentales de forma tal de disminuir la incertidumbre.

## Propuestas para un Pacto Tributario de Mediano y Largo Plazo

A diferencia de una reforma tributaria, un pacto tributario trata de definir una hoja de ruta compartida, que entregue certezas en torno a grandes principios que conjuguen objetivos dinámicos de recaudación,

estructura y progresividad del sistema tributario, así como incentivos claros a la inversión y crecimiento económico.

Mientras que en una reforma tributaria la discusión siempre se centra en la carga y en las tasas, tanto más importante es la estabilidad en las reglas del juego para generar un clima pro-inversión. Este último es el elemento diferenciador de un pacto tributario: nos obliga a ponernos de acuerdo en principios; brechas de carga y gradualidad para cerrarlas; estructura e instrumentos. Todo con el fin de disipar la incertidumbre que genera abrir la discusión tributaria con cada reforma.

A continuación, se enumeran los elementos que incluye un pacto tributario como el que proponemos:

1. Definir una trayectoria de carga tributaria que cierre brechas en función del crecimiento económico futuro y la consiguiente convergencia de ingreso per cápita. Hoy, la brecha de recaudación (neta de seguridad social) que nos separa del promedio OCDE es de aproximadamente cinco puntos del PIB, mientras que la de ingresos per cápita alcanza los 17.000 dólares anuales. El pacto que proponemos debiera tener como objetivo cerrar ambas brechas. Para esto es fundamental realizar un análisis detallado sobre nuestra carga tributaria actual y su brecha con países referenciales, controlando por nivel de desarrollo. Se propone que el benchmark de referencia sean los países OCDE, controlando por nivel de ingreso per cápita y otros aspectos relevantes.

2. Un análisis detallado sobre la estructura tributaria, utilizando como comparadores países como Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, entre otros. Realizar un detallado análisis sobre los impuestos corporativos, personales y su base; el grado de integración entre los impuestos corporativos y los personales; el impuesto al valor agregado, entre otros. Este debería enfocarse especialmente en las bases de tributación y no

exclusivamente en las tasas de carátula, toda vez que estas últimas ya son altas para gran parte de los impuestos en Chile. Se propone que dicho análisis considere un país de referencia para las comparaciones.

3. Un análisis de la progresividad del sistema y su contribución en disminuir la desigualdad de ingresos. Debe incluir una referencia a la base de tributación, particularmente a nivel de los impuestos al ingreso, de forma tal de identificar qué parte de la menor recaudación de Chile proviene de una base estrecha de contribuyentes y qué parte de tasas de impuestos. Junto con esto, proponemos considerar la implementación de un impuesto negativo al ingreso (EITC, por sus siglas en inglés), coordinado por el SII, automático y masivo, para los ingresos formales más bajos. Un instrumento de estas características incentivaría la formalización laboral, ampliando con ello la base de contribuyentes, al tiempo que apuntaría a disminuir los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos<sup>10</sup>.

4. Un análisis de exenciones. Hay que avanzar decididamente en la modificación o eliminación de aquellas exenciones o regímenes especiales vigentes que reducen la recaudación tributaria y favorecen a algunos contribuyentes en particular, sin justificación social y/o económica. Durante el 2020 el Ministerio de Hacienda—junto al FMI y la OCDE—realizó un detallado trabajo en materia de exenciones y una comisión transversal de economistas liderada por Rodrigo Vergara hizo una acabada propuesta de reforma en la materia. Recabando esta experiencia, el centro de estudios Horizontal estimó que la eliminación de las 10 exenciones tributarias más importantes podría aumentar la recaudación del fisco en US\$ 3.000 millones aproximadamente<sup>11</sup>.

Algunos ejemplos de exenciones tributarias a revisar son (i) la renta presunta, régimen para empresas de los sectores de agricultura, transporte o minería, que pueden optar por no tributar con base en

sus utilidades, sino de acuerdo con un porcentaje del avalúo de sus activos. (ii) Exenciones a las ganancias de capital, obtenidas a través de la venta con sobre precio de acciones con cierto nivel de presencia bursátil y reemplazarla por una tasa plana como la propuesta por la comisión Vergara. (iii) El crédito especial a la construcción, con el que empresas constructoras pueden descontar un 65 % del débito IVA en su Impuesto de Primera Categoría y (iv) las rentas de arrendamiento de los DFL2, que están exentas de impuestos <sup>12</sup>.

5. Impuestos para más y mejor minería: los pactos de invariabilidad tributaria a los que están sujetas gran parte de las mineras del país expiran en 2023. La discusión sobre royalty y otros impuestos que busquen recaudar más debieran hacerse siempre teniendo a la vista el objetivo de tener más y mejor minería, no menos, en la apuesta de que esta sea un factor catalizador de nuevas fuentes de riqueza y competitividad para Chile, apalancando tecnologías como la desalinización y el hidrógeno verde. Es fundamental que este proceso se realice con un diálogo amplio que incluya a todos los actores del sector (empresas, gremios, trabajadores) y que considere la heterogeneidad de los distintos yacimientos. Consideramos que un nuevo royalty como el impulsado por un grupo de parlamentarios de izquierda (Boletín 12093-08) no cumple con estos requisitos mínimos. En primer lugar, su tramitación ha estado cruzada por demandas coyunturales de más recursos fiscales producto de la pandemia y, en segundo lugar, plantea una tasa exclusiva ad-valorem (sobre el nivel de ventas), que no considera los distintos costos de las faenas mineras. Esto último puede ser perjudicial para la pequeña y mediana minería, la que presenta costos de extracción más altos que la grande.

La discusión tributaria en torno a la minería no debería centrarse exclusivamente en un royalty, sino que también en instrumentos como

las patentes mineras. Hoy los costos de las patentes de exploración y explotación son extremadamente bajos en comparación a otros países mineros como Australia o Canadá (Figura 7). Esto inhibe la entrada de nuevos actores y favorece la especulación y acaparamiento, afectando finalmente la productividad del sector. Junto con una revisión de las patentes, se debería avanzar hacia la implementación de datos abiertos geológicos para fomentar la competencia de este mercado, entregando más y mejor información sobre las reservas actuales de cobre y otros recursos disponibles a lo largo del territorio nacional.

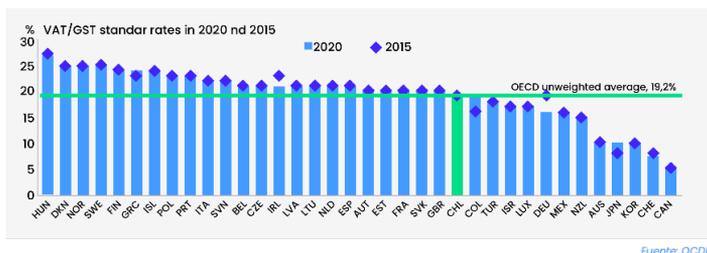


Figura 7: Costo de amparo total por concesiones de 100 hectáreas de explotación en países seleccionados, 2016 (USD).

6. **Impuestos verdes y otros impuestos:** es imperativo que el sistema tributario tome en consideración la crisis climática que atravesamos, generando los incentivos correctos para reducir las emisiones de contaminantes y hacer un uso sostenible de los recursos naturales. De esta manera, el sistema tributario debe ocuparse de las externalidades negativas de las emisiones (equivalentes) de CO<sub>2</sub> a través impuestos pigouvianos y/o compensaciones ambientales. Los instrumentos elegidos deben tener especial cuidado en la definición de umbrales discretos, para no generar incentivos no deseados como comportamientos estratégicos de las empresas en el margen, así como los necesarios elementos de transición y gradualidad. En segundo lugar, el sistema tributario debería incentivar un uso sostenible de los recursos naturales como el suelo y agua dulce y, en ningún caso, prohibir el uso de estos sin las debidas consideraciones sociales y económicas.

Un caso particular de impuestos verdes, en el que existen diferencias importantes con el resto del mundo y requiere de modificaciones, es el impuesto a los combustibles. Chile tiene una tasa muy baja en el impuesto al diésel respecto a los demás países en el mundo, no solo OCDE (Figura 8).

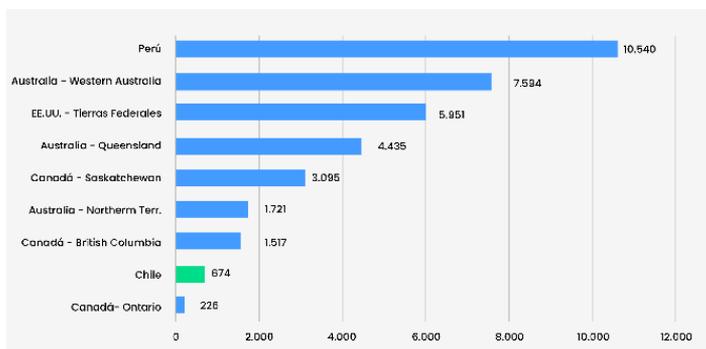


Figura 8: Impuesto al diésel (euros por litro).

Por último, es fundamental revisar la estructura de tasas de impuesto a los alcoholes y moverse a un esquema en el que las tasas se definan progresivamente en base al contenido alcohólico de las bebidas y no por el tipo de alcohol (vino, cerveza, pisco, etc.), como se hace en la actualidad. De esta manera, no solo se desincentiva el consumo de bebidas con alto contenido alcohólico, sino que también se generan incentivos para industrias locales de gran valor agregado y bajo contenido alcohólico como vinos y cervezas artesanales.

7. Impuesto al patrimonio: la progresividad es un aspecto crucial en un sistema tributario. Sin embargo, igualmente importante es que este sea eficiente a la hora de recaudar. El debate en esta materia no puede ser guiado por las consignas. Consideramos que el llamado “impuesto a los súper ricos” es una iniciativa que debiera ser debatida teniendo a la vista la evidencia de recaudación, así como los desincentivos y señales

que esta pueda provocar. En particular, estimamos que el impuesto que propone el programa del presidente es una mala propuesta técnica. Primero, el citado programa estima que recaudará un 1,3 % del producto, cuando los países que en la práctica lo han implementado han recaudado apenas entre un 0,1 % y 0,5 % del mismo. No es de extrañarse, entonces, que diez países de la OCDE hayan terminado derogando este tributo <sup>13</sup>. Para poner los montos en perspectiva, si asumimos que en Chile este impuesto logra recaudar un 0,3 % del PIB, si se aplica solo por una vez recaudaría \$750 millones de dólares, lo que equivale a apenas ocho días de pago de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Por otro lado, si se aplica de manera permanente, sería equivalente a gravar un impuesto al flujo de entre un 30 % y 50 % <sup>14</sup>. Esto a todas luces es excesivamente alto y daría una mala señal en materia de inversión, particularmente en un mundo en el que el capital es profundamente móvil.

8. Evasión tributaria. Se debe avanzar decididamente, con el uso de la tecnología, big data e inteligencia artificial, en disminuir sustancialmente la evasión. Ello debiera incluir, además, un cambio de paradigma respecto al criterio de formalización por parte del SII de casos flagrantes de evasión. Proponemos que, en lugar de que el criterio rector por defecto sea la recuperación de los montos evadidos, este pase, en casos por sobre un cierto umbral y marco probatorio, a ser la formalización penal como elemento disuasivo y sancionatorio, criterio similar al que tiene el IRS de Estados Unidos.

Artículo:

# “Política fiscal: ¿Gastar más o gastar mejor?”<sup>15</sup>

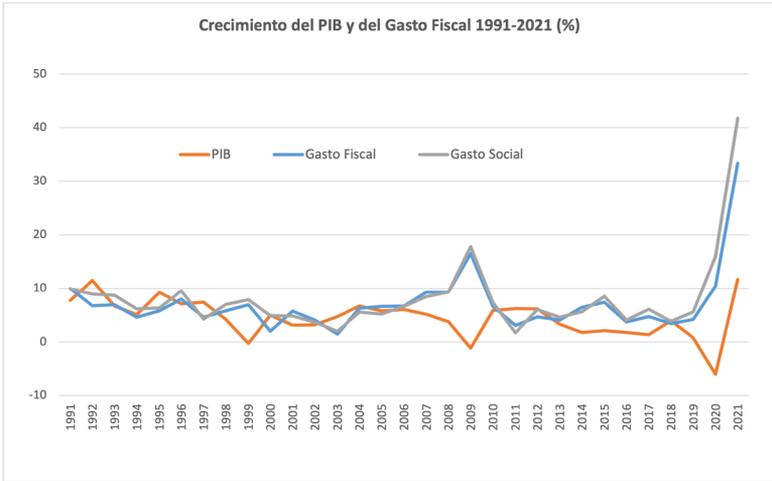
María Cecilia Cifuentes<sup>16</sup>

Una de las características de la profunda crisis social y política que ha vivido el país en los últimos tres años es la demanda de la población por más y mejores servicios públicos; principalmente salud, pensiones, educación y vivienda, los llamados “derechos sociales”. Esto inevitablemente ha generado mayores presiones en el gasto fiscal, y es además la justificación principal de la reforma tributaria actualmente en discusión en el Congreso.

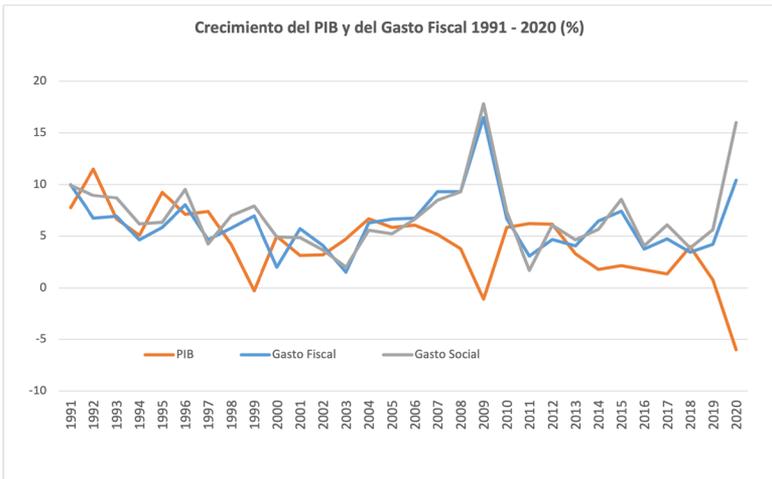
Un primer aspecto a considerar es que efectivamente el gasto fiscal ha crecido a una tasa real muy elevada en las últimas tres décadas, un ritmo que supera claramente la tasa de crecimiento del PIB, aunque en la medida en que la economía ha ido confluendo a tasas de crecimiento más reducidas un fenómeno similar se ha ido dando con la expansión del gasto fiscal, con la excepción del año 2021, en que producto del establecimiento del Ingreso Familiar Garantizado (IFE) se registró el mayor crecimiento de gasto público desde los años de la Unidad Popular. Los siguientes gráficos muestran las tasas de crecimiento del PIB, del gasto fiscal total y del gasto social entre 1991 y 2021 excluyendo el año pasado que, producto de la excesiva expansión fiscal, genera un problema de escala con los datos anteriores.

Durante esos 31 años el PIB registró un crecimiento promedio anual de 4,5 %, mientras que el gasto fiscal creció a una tasa promedio real de 7 %.

Si ahora analizamos las tasas de crecimiento de lo que podría llamarse el gasto social (salud, educación, vivienda y protección social), la tasa de crecimiento promedio real anual es superior aún (7,8%), lo que



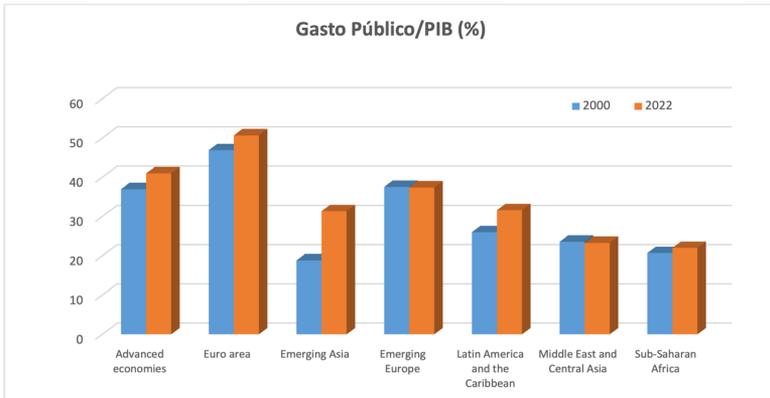
Fuente: DIPRES, BCCH.



Fuente: DIPRES, BCCH.

sin duda lleva a plantearse cuáles son las causas de que luego de ese creciente rol del Estado en materia social la población perciba carencias tan fuertes en ese ámbito. Es difícil pensar que existan países que hayan podido aumentar en esa magnitud los recursos destinados a la política social, y resulta también inevitable preguntarse por la eficiencia y la eficacia de ese gasto en pro de resolver las carencias.

Parece entonces muy necesario realizar un exhaustivo análisis del gasto público actual. En una primera mirada, es útil comparar el gasto del Gobierno de Chile con el de otros países. Lo primero que revelan los datos es que en las últimas dos décadas la evolución del tamaño de los gobiernos en las economías ha sido bastante heterogénea, aunque aumentó en forma importante en 2020, producto de la pandemia. En el mundo desarrollado, la razón promedio de gasto público con relación al producto interno bruto (PIB) se mantuvo relativamente estable hasta antes de la pandemia en torno a un 38 % del PIB, mientras que en América Latina y el Caribe ha aumentado de un 27 % hace 20 años a cerca de un 32 % en 2022, lo que se explica en parte por la bonanza de términos de intercambio entre 2003 y 2012. No obstante, la participación del Estado en el mundo desarrollado es superior a la de los países en desarrollo. En lo que respecta a Chile, el gasto del Gobierno general como proporción del PIB ha registrado una tendencia creciente en las últimas dos décadas, similar a lo observado en el resto de la región, llegando a 25,7 % del PIB en 2022, algo por debajo del promedio de la misma. En este contexto es que surge la discusión acerca de cuál es el tamaño óptimo del Estado.



Fuente: IMF.

Por otro lado, es importante estudiar la composición del gasto, revisar si los recursos fiscales se están distribuyendo conforme a los componentes que figuran dentro de los más relevantes para la ciudadanía (por ejemplo, gasto social). Finalmente, en el contexto de un crecimiento débil, es fundamental identificar las ineficiencias en el gasto social que ejecuta el Gobierno, de tal manera que se liberen recursos que puedan ser utilizados para satisfacer las nuevas demandas sociales. Modernizar la forma en la que se gastan los recursos del Estado es al mismo tiempo imprescindible para que los ciudadanos estén dispuestos a pagar mayores impuestos, puesto que se internalizará el hecho de que una mayor recaudación implica provisión de servicios de calidad. A continuación, analizaremos la composición y eficiencia del gasto público del Estado de Chile. Además, presentaremos algunas herramientas que han sido adoptadas por otros países, que pueden servir para que Chile atienda las crecientes demandas sociales sin poner en riesgo el crecimiento y garantizando la sostenibilidad fiscal.

## Composición del gasto público

Para analizar el tamaño del Estado en la economía nos centramos usualmente en el nivel del gasto total, medida que, si bien es relevante, es insuficiente a la hora de evaluar qué gastos se priorizan, o si los recursos se invierten de manera adecuada para alcanzar los objetivos socioeconómicos que el Estado persigue. Por tanto, es fundamental estudiar la composición del gasto público, para lo cual es necesario clasificarlo. La clasificación que se utiliza comúnmente separa el gasto total en categorías que responden a la función de cada componente de este y se denomina clasificación funcional del gasto público. Esta agrupa los gastos de acuerdo con las funciones a las que destinan sus recursos según los propósitos a los que están consignados (ver Tabla N°1), por lo que permite identificar en qué sectores gasta más o menos el Estado a nivel del Gobierno Central.

Tabla N°1: Clasificación funcional del gasto público.

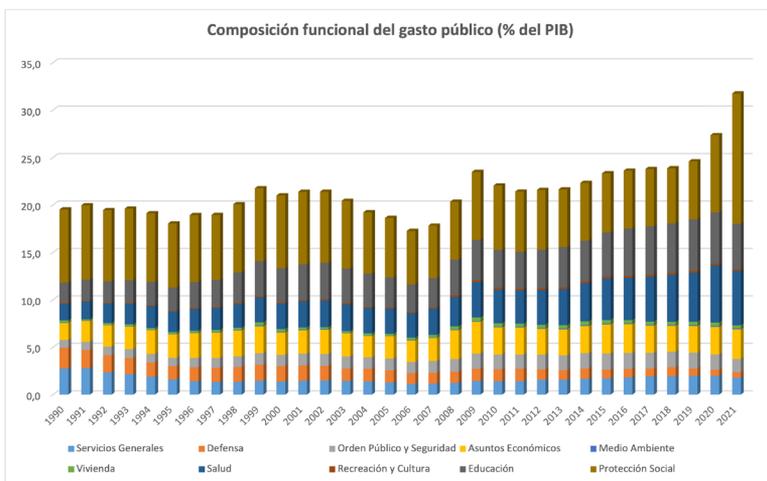
<i><b>Estadísticas de finanzas públicas</b></i>
<i><b>Clasificación funcional gasto público CEPAL</b></i>
<i>Servicios públicos generales</i>
<i>Defensa</i>
<i>Orden público y seguridad</i>
<i>Asuntos económicos</i>
<i>Protección del medioambiente</i>
<i>Vivienda y servicios comunitarios</i>
<i>Salud</i>
<i>Actividades recreativas, cultura y religión</i>
<i>Educación</i>
<i>Protección social</i>

Fuente: Panorama Social 2009, CEPAL.

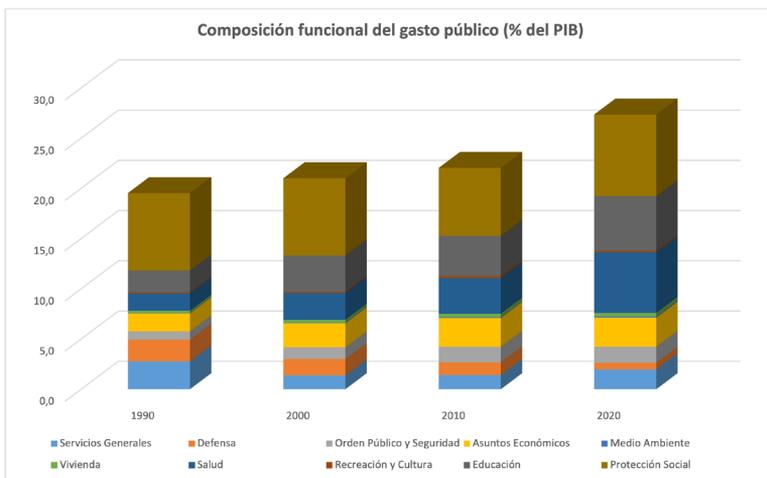
## Gasto social público

Esta desagregación permite calcular el gasto público social que, según la Cepal, se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes funciones: protección social; educación; salud; vivienda y servicios comunitarios; actividades recreativas, cultura y religión; y protección del medioambiente. Para efectos de este artículo, solamente se considerará el gasto público destinado a las cuatro primeras<sup>17</sup>, a no ser que se indique lo contrario.

En los gráficos se puede apreciar que durante las últimas décadas el gasto público de Chile se ha destinado principalmente a políticas relacionadas con el ámbito social, consistente con el enfoque que tuvo este gasto en Latinoamérica en el mismo periodo. El segundo gráfico muestra solo los años 1990, 2000, 2010 y 2020, para ver en forma más clara el importante aumento que han tenido los ítems sociales dentro de la clasificación del gasto en los últimos 30 años. Se puede ver que salud y educación son los componentes que más han crecido, a pesar de lo cual la población sigue manifestándose bastante insatisfecha con la calidad de estos servicios. El gasto en defensa, por otra parte, es el que más ha disminuido su importancia.

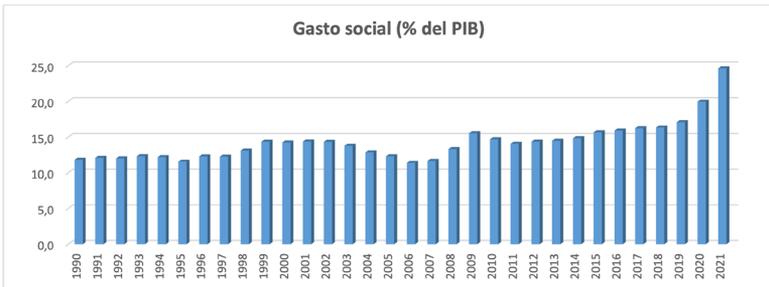


Fuente: DIPRES.

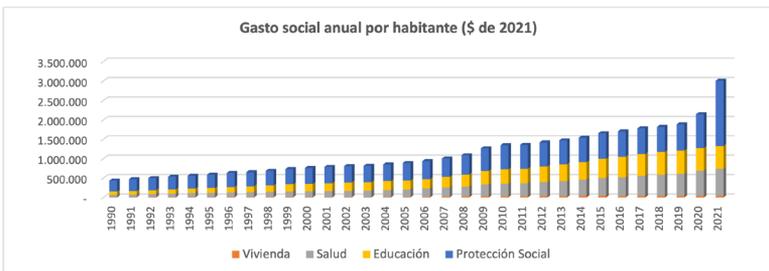


Fuente: DIPRES.

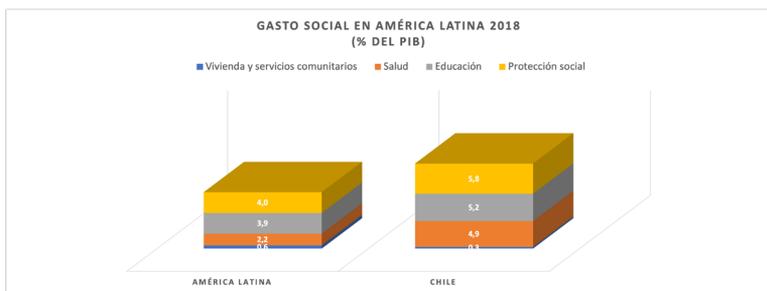
En los últimos 30 años el gasto social ha presentado un incremento importante si consideramos dentro de este concepto, además del ítem protección social, la salud, la educación y la vivienda, pasando de un 11,8% en 1990 a un 19,9% en 2021. Dejando fuera el efecto que tuvo la pandemia, en 2019 el gasto social representó un 16,6% del PIB. Tomando cifras de la CEPAL para 2018, Chile destina a gasto social 5,5 puntos porcentuales más que el promedio de América Latina. Entre 1990 y 2019 el gasto social anual por habitante (medido en pesos de 2021) aumentó de \$435.000 a \$1.900.000, llegando a algo más de \$3.000.000 en 2021. La magnitud de esta mejoría cuantitativa lleva, sin duda, a cuestionar la mejoría cualitativa de los servicios públicos, es decir, la eficiencia y la eficacia del gasto social.



Fuente: DIPRES.

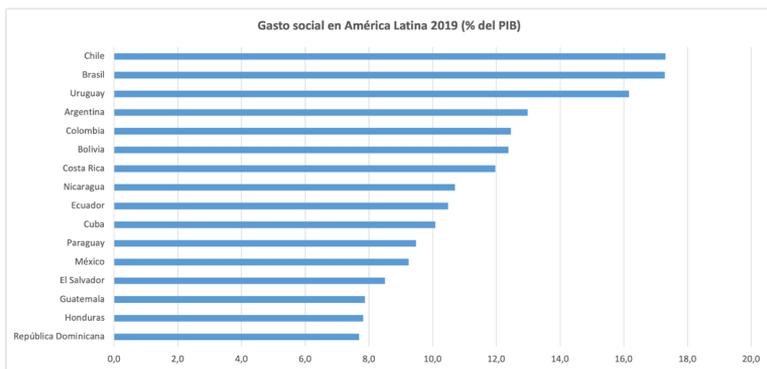


Fuente: DIPRES.



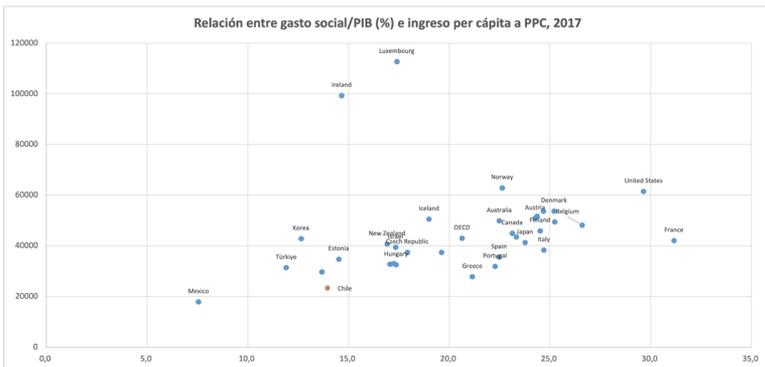
Fuente: CEPAL.

Chile invierte una mayor proporción de su PIB en políticas de salud, educación y protección social en comparación con el promedio de la región. Solamente en el ítem de vivienda y servicios comunitarios está por debajo del promedio. Si ahora vemos el gasto social total por país, Chile y Brasil lideran en esta materia en la región, lo que nuevamente deja a nuestro país en un lugar destacado, considerando que el tamaño del sector público en relación con el PIB es muy superior en Brasil que en Chile.



Fuente: CEPAL.

Sin embargo, esta situación varía si realizamos una comparación entre el gasto social público de Chile y el de los países de la OCDE. Según la clasificación funcional establecida por esta organización, que difiere de la que hemos utilizado, Chile es uno de los países miembros en el que menor peso tiene el gasto social del Estado. En 2017, el gasto público social de nuestro país representaba un 14 % del PIB, en contraste con un 20,6 % promedio para los países de la OCDE, siendo Francia el país que registró la relación más alta (31,2 %). No obstante, el gráfico permite observar que existe una correlación positiva entre el nivel de ingreso per cápita y el porcentaje del PIB destinado a gasto social, aunque los dos países de mayor ingreso per cápita, Irlanda y Luxemburgo, destinan un porcentaje del PIB inferior al promedio de la OCDE a dicho gasto.



Fuente: elaboración propia en base a Stats OECD.

Sabemos que en Chile existe actualmente una demanda insatisfecha respecto a la cantidad y calidad de los servicios públicos, que probablemente lleve a un mayor gasto social en el futuro. Resulta evidente que para satisfacer estas demandas el crecimiento económico es una condición de primer orden, pero también se requiere un Estado eficiente y eficaz a la hora de ejecutar políticas públicas de calidad.

## Eficiencia de gasto público

El gasto público de Chile aumentó en un 448 % real entre 1990 y 2019, en comparación con un aumento del PIB de 269 % real, lo que muestra efectivamente un aumento del tamaño del Estado. Sin embargo, tan relevante como el crecimiento es la calidad del gasto público. De allí que uno de los grandes desafíos, que se hace indispensable producto de las demandas sociales, guarda relación con la eficiencia del gasto. Esto por dos razones. Primero, porque para que el incremento del gasto público se refleje en bienes y servicios sociales de calidad que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad es crucial que el presupuesto fiscal sea asignado de manera eficiente. Segundo, porque un escenario de menor crecimiento y estrechez fiscal como el actual exige trabajar en la eficacia y productividad del gasto.

Existe un amplio consenso a nivel técnico sobre la necesidad de avanzar en una reforma administrativa del Estado, ya que la evidencia de variadas fuentes da cuenta de importantes posibilidades de mejora en relación con la eficiencia. Al revisar los números más recientes de gastos del Gobierno Central de las Estadísticas Financieras Internacionales (IFS, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI), se ve que no ha habido avances sustanciales en términos de eficiencia. Existen todavía evidentes diferencias entre nuestro país y aquellos a los cuales podríamos aspirar (Australia o Nueva Zelanda), así como también con países de ingresos per cápita similares a los nuestros (por ejemplo, Croacia).

Según los datos del FMI, cerca de un 30 % del gasto total del Gobierno chileno corresponde a burocracia, esto es, a la compra de bienes y ser-

vicios, y al pago de sueldos. Lograr reducirlo a los niveles de Australia o Corea (20 % del gasto total) significaría un ahorro de US\$ 1.500 millones.

## Revisión de gastos (spending reviews)

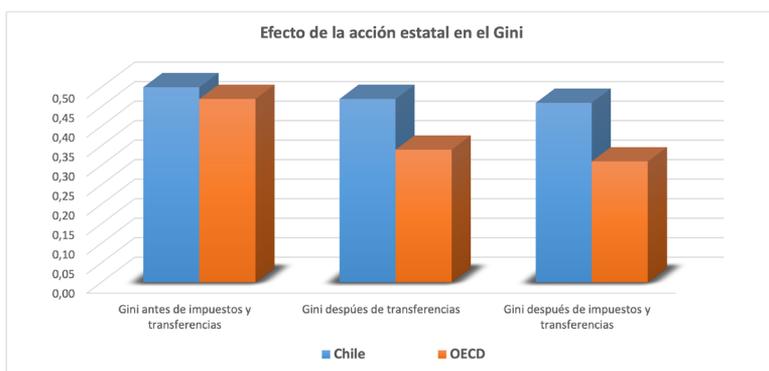
En septiembre de 2019 un grupo de funcionarios del FMI les proporcionó un asesoramiento técnico a las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos de Chile con el objetivo—en ese entonces—de reducir el déficit fiscal estructural.

Las revisiones del gasto, según el FMI, “son un proceso institucionalizado para analizar los gastos actuales con el fin de identificar opciones para reducir o redirigir el gasto y/o mejorar la relación valor por dinero.” Más de dos tercios de los países miembros de la OCDE las llevan a cabo, y a partir de su experiencia se ha evidenciado que estas pueden contribuir a mejorar la eficiencia de distintas maneras. Si bien es cierto que las recomendaciones para introducir e institucionalizar las revisiones del gasto se realizaron en un escenario macroeconómico bastante diferente al actual, perfeccionar el sistema de revisión del gasto público debería ser más que nunca un requisito.

La verdad es que la revisión periódica y exhaustiva del gasto social puede ser una tremenda oportunidad, pero hay que tener claro que este es un objetivo que demanda un esfuerzo sostenido a largo plazo que va más allá de la contingencia. Por tanto, requiere de un compromiso no solamente por parte del actual Gobierno, sino también de los gobiernos futuros, y de un mayor desarrollo institucional que permita una menor intermediación.

Una señal bastante evidente de los problemas en la eficiencia del gasto público se obtiene de comparar cómo cambia el Gini luego de

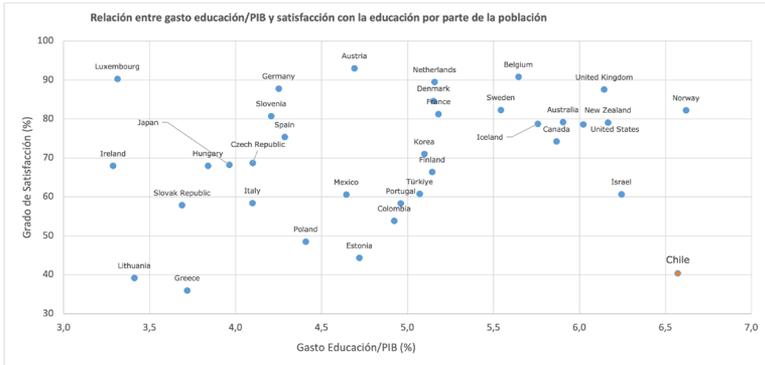
impuestos y transferencias. Los datos de la OCDE muestran que el Gini antes de la acción del Estado en Chile es similar al promedio de la OCDE: 0,50 en Chile versus 0,47 para el promedio simple de ese grupo de países. Tampoco cambia mucho luego de los impuestos: 0,49 para Chile y 0,44 en la OCDE. Son las transferencias del Estado las que hacen la gran diferencia, reduciendo el Gini para la OCDE a 0,31 y para Chile a solo 0,46, lo que es una evidencia de la ineficacia de los programas sociales en nuestro país.



Fuente: elaboración propia en base a Stats OECD.

Existe bastante evidencia de la ineficacia de la acción estatal en Chile en pro de mejorar las condiciones sociales de la población. Basta mencionar, por ejemplo, que Chile ocupa el segundo lugar en la OCDE en términos del gasto en educación respecto al PIB, no obstante, los resultados de la prueba PISA y de mediciones de habilidades cognitivas de adultos están muy por debajo del promedio de ese grupo de países. Adicionalmente, un índice que mide el grado de satisfacción de la población con la educación deja a Chile en los últimos lugares de la OCDE. El siguiente gráfico muestra la relación para los países de la OCDE entre el porcentaje del PIB destinado a educación (Chile ocupa

el segundo lugar) y el grado de satisfacción de la población con dicho servicio (Chile ocupa el penúltimo lugar).



Fuente: Stats OECD.

Si ahora analizamos el problema desde una perspectiva más micro, el Estado chileno cuenta actualmente con 631 programas, de acuerdo con la Base Integrada de Programas Sociales y no sociales (BIPS), con un presupuesto asignado para 2022 de US\$ 32,6 billones (un 10 % del PIB). La evaluación de estos programas, tanto en su diseño como en su impacto, suele mostrar resultados bastante deficientes. Según un estudio reciente de Libertad y Desarrollo<sup>18</sup>, un 4,5 % financia programas con deficiencias en alguno de los criterios de evaluación que se utilizan. Las principales conclusiones de ese estudio, que muestran claramente la necesidad de gastar mejor, son las siguientes:

- De los programas nuevos, un 23 % fue objetado técnicamente. De los programas en régimen, se observa una importante fragmentación que diluye los recursos públicos. Por ejemplo, 43 programas buscan promover la ciencia y el I+D.

- Un total de 159 programas monitoreados exhiben alguna deficiencia en los criterios evaluados. Estos suman un presupuesto de US\$ 14.121 millones, en torno al 4,5 % del PIB.
- Evaluar y mejorar la oferta de los programas públicos es indispensable para llegar de manera más eficiente y oportuna a quienes más lo necesitan, especialmente cuando los recursos son escasos y las necesidades son múltiples.

## Proyecciones fiscales de mediano plazo

Una revisión de las proyecciones de mediano plazo, recientemente entregadas por el Ministerio de Hacienda con motivo de la discusión de la Ley de Presupuestos 2023 da cuenta de la urgente necesidad de buscar espacios de eficiencia. El Gobierno se ha propuesto reducir el déficit estructural estimado de un 2,1 % del PIB en 2023 a 0% en 2027. Sin embargo, los supuestos para lograr ese resultado parecen extremadamente exigentes. Primero, suponen resultados optimistas respecto al PIB efectivo y tendencial, a la luz de la situación que se vive actualmente. Ambas variables registrarían un crecimiento promedio anual de 2,2 %, que contrasta con la estimación del FMI de solo 1,7 %, lo que genera una estimación con un sesgo optimista de los ingresos efectivos y estructurales. Por otra parte, los gastos compatibles con la meta crecen un 4,2 % real en 2023, pero en los años siguientes el espacio de crecimiento es muy reducido, de 1,1 % real entre 2021 y 2024. Esta moderación de la política fiscal parece muy difícil, considerando el costo del programa de Gobierno.

CAPÍTULO DOS

# Crecimiento

En este capítulo, tras describirse brevemente el escenario económico del Chile actual y subrayarse que la reforma tributaria anterior—la impulsada en el segundo Gobierno de la presidenta Bachelet—no solo no logró recaudar lo que se buscaba, sino que además afectó el crecimiento, se enfatiza que los políticos, que son los que formulan y diseñan las medidas económicas, debieran enfocarse en impulsar la capacidad productiva de la economía reformando el cuerpo impositivo para priorizar el crecimiento y las oportunidades.

Se documentan experiencias de incrementos en la carga tributaria de gran magnitud en períodos cortos de tiempo en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y sus alcances en el desempeño económico de los países que lo hicieron.

Dos tercios de los países revisados (66,6 %) tuvieron una baja en su desempeño económico en el período posterior a dicha alza (en

comparación con el período previo y controlando por crecimiento promedio de los países OCDE). En el quinto país que se revisó, Irlanda, el cambio fue al revés, esto es, la carga tributaria neta disminuyó y el país, sin embargo, creció.

Se remarca que el sistema tributario es una palanca clave que los formuladores de políticas pueden usar para mejorar los incentivos y el crecimiento económico a largo plazo mientras contienen la inflación.

Artículo:

## “El Contexto Económico Actual”

Gabriela Clivio<sup>19</sup>

### El contexto económico actual (octubre del año 2022)

Recientemente, en octubre del año 2022, el Banco Mundial estimó que el Producto Interno Bruto (PIB) de Latinoamérica y el Caribe crecerá 3 % este año, lo que implica una mejora en la proyección de crecimiento con respecto a la cifra anterior. Sin embargo, para el año 2023, el mismo organismo proyecta ahora que el crecimiento se ralentizará a 1,6 % y alcanzaría el 2,3 % en el año 2024 como consecuencia de la guerra que se desarrolla entre Rusia y Ucrania y el ciclo generalizado de alzas en las tasas de interés, principalmente. Para Chile, mientras tanto, el primer país de la región en pasar a formar parte del grupo de economías de la OCDE, el crecimiento esperado para este año 2022 es de apenas 1,8 %, una décima sobre el 1,7 % proyectado por el Banco Mundial a mediados de año, mientras que se espera una contracción de 0,5 % de la economía para el año 2023. La cifra proyectada por el organismo internacional es menos favorable que la proyección del Gobierno de Chile que, en lo que respecta a las variables macroeconómicas presentadas en el Presupuesto 2023, mejoró la proyección para el PIB del año 2022 desde 1,6 % a 2,2 %, en tanto, para el próximo año la estimación es la misma que la del organismo. Lo sorprendente es que Chile (que durante muchos años fuera el país líder de la región en materia de crecimiento) se ubica ahora para el Banco Mundial como uno de los países con menor crecimiento en la región, junto con Paraguay (-0,3), México (1,8 %), El Salvador (2,4 %), Brasil (2,5 %), Ecuador (2,8 %) y Perú (2,7 %). Para el año 2023, el

país se ubica como la economía de peor desempeño en materia de crecimiento en Latinoamérica y el Caribe.

En materia inflacionaria tampoco estamos nada bien. En el mes de septiembre 2022, una inflación mensual de 0,9 % no era sorpresa para nadie, mientras que en el acumulado del año el Índice de Precios al Consumidor (IPC) anotaba un alza de 10,8 % y la inflación en los últimos doce meses mostraba una variación de 13,7 %, algo menor al 14,1% de los doce meses finalizados en agosto 2022. Vale la pena recordar que el Banco Central persigue un objetivo en materia inflacionaria de 3 % en dos años y que, debido a la situación de liquidez, consecuencia de los IFE y de los retiros, ha sido difícil contener el alza en los precios a pesar de las sucesivas alzas de tasas de política monetaria que actualmente se encuentran en terreno claramente contractivo alcanzando su mayor valor desde el año 2001 y llegando hasta un 10,75 %. Según el Banco Central, la inflación mundial ha seguido aumentando y dando señales de mayor persistencia, por lo que los bancos centrales han continuado elevando sus tasas de referencia. En los hechos, el Banco Central Europeo inició su proceso de normalización monetaria durante el mes de julio del año 2022, pero el componente de inflación extranjera es muy reciente en la economía local.

En este contexto de deterioro tanto en materia de crecimiento como en materia inflacionaria, el Gobierno de Chile que entró en funciones en marzo del año 2022 impulsa una reforma tributaria con la que espera recaudar un monto cercano al 4,1 % del PIB<sup>20</sup>. La reforma tributaria se da además en un momento de alta incertidumbre y mayor inseguridad y afecta fuertemente la inversión y el ahorro. Dado lo anterior, el crecimiento económico se verá también negativamente afectado. Lo importante, además de las consecuencias, es señalar que la reforma tributaria parte de un diagnóstico equivocado, que es la brecha que se

menciona en materia de recaudación que supuestamente existe entre Chile y los demás países del bloque de la OCDE.

## Discusión Tributaria: Separemos peras de manzanas. El diablo se esconde en los detalles

Una de las prioridades que ha definido el Gobierno que asumió sus funciones en marzo del año 2022 y cuyo ministro de Hacienda, Mario Marcel, ha dejado claro en todas las intervenciones y lives en los que ha participado es que sí o sí enfrentaremos una nueva discusión y reforma tributaria. Lamentablemente, el foco de dicha reforma ha estado nuevamente centrado en aumentar la carga tributaria con un espíritu de pobres versus ricos y no de un pacto que se acuerde entre todos los actores. No hay a lo largo de las presentaciones, así como no lo hubo en la discusión del proyecto de nueva Constitución, una preocupación por el crecimiento económico ni por la competitividad tributaria.

Más allá de lo anterior, y antes de sentarnos a la mesa, es importante definir con claridad los parámetros de la conversación y, como dice el dicho popular, “separar la paja del trigo”. Lo primero que suele hacerse en toda discusión tributaria es comparar las recaudaciones (medidas como porcentaje del PIB) entre los diferentes países. El gran tema de debate en este punto es considerar que, en varios países del mundo, el sistema de pensiones está a cargo del Gobierno y por lo tanto parte de la recaudación se destina al pago de pensiones. Dado que en Chile dicho sistema no tiene estas características, sino que es básicamente un sistema de capitalización con cuentas de ahorro individuales, la

recaudación que consiste en el pago de pensiones debe descontarse de ese ítem en los demás países. No hacer este ajuste llevaría a comparar peras con manzanas. En resumen, se debe considerar que en diferentes economías del mundo existen diferentes sistemas de seguridad social y se debe ajustar la recaudación como porcentaje del PIB para dar cuenta de esta diferencia.

Sin embargo, en su diagnóstico inicial, que justifica una reforma tributaria en la necesidad de cerrar la brecha de recaudación que existe en la actualidad con los países de la OCDE, la autoridad no realiza este ajuste y como consecuencia se llega a malas conclusiones. A modo de ejemplo, la recaudación en Chile del año 2019, sin incluir las transferencias, alcanzó el 20,9 % de impuestos sobre el PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE anotó una recaudación de 33,4 % del PIB. Al ajustar o netear las cifras por las transferencias que realiza el Estado por concepto de seguridad social, esta brecha se reduce considerablemente. Así, entre los países de la OCDE que muestran cifras bastante disímiles el promedio de los países de esta organización registra una recaudación igual al 24,5% del PIB mientras que Chile registra un porcentaje de 19,4 %, es decir, la brecha que existe en materia de recaudación con respecto al PIB entre Chile y los países de la OCDE no es de 14 % sino de 5 %. Uruguay, país citado bastante últimamente por haber realizado hace relativamente poco tiempo una reforma tributaria, anota una recaudación neta de seguridad social de 22 % medida sobre el producto interno bruto. Es cierto que además se pueden hacer ciertos ajustes y tener en cuenta cual era la recaudación que existía en los países de la OCDE cuando tenían el mismo nivel de ingreso per cápita que tiene Chile, lo que haría que esta brecha de 5 % del PIB (explicada anteriormente) se reduzca a 3 %. Subrayamos este punto, tanto para remarcar que Chile es mucho más parecida a la OCDE en materia tributaria de lo que algunos sugieren, como también

para enfatizar que la situación económica actual no se condice con impulsar una reforma tributaria que aspire a recaudar el 4,1 % del PIB cuando en el segundo Gobierno de Bachelet se impulsó un programa de reformas que, más allá de frenar la economía y llevar al crecimiento a ubicarse por debajo de 4 % anual en el promedio de los cuatro años, pretendía recaudar 3 % del PIB y apenas recaudó 1,5 % del producto interno bruto. Leer de manera correcta las cifras debe ser uno de los puntos de partida para que del diálogo nazca el tan anhelado pacto y no solamente una “nueva reforma” que busque más de lo mismo: financiar el crecimiento del tamaño del Estado.

La realidad es que la “baja” recaudación de Chile es consecuencia de la reducida base imponible en lo que respecta a los impuestos a las personas, dado que al observar la tasa impositiva en los tramos más altos estamos en niveles similares a los demás países de la OCDE. En este país se comienza a tributar con un alto nivel de ingreso en comparación con el ingreso mediano. Así como ya lo explicaba, las tasas marginales más elevadas no parecen ser demasiado diferentes, sino que la diferencia se encuentra en los mínimos exentos de cada país, es decir, desde qué porcentaje del ingreso mediano los ciudadanos comienzan a pagar impuestos, lo que nos lleva a las mismas recomendaciones que en su momento hiciera la OCDE.

## Las recomendaciones de la OCDE, más allá del tema tributario, no se han tomado en cuenta

Dado que las comparaciones con la OCDE son tan frecuentes, me parece importante mencionar un par de observaciones que realizara dicha organización con respecto al panorama económico de Chile hace apenas un año. Para dicha organización, como consecuencia de la pandemia, se ha agudizado la vulnerabilidad de las familias en el país, alcanzando ahora un 52,7 % de la población versus el 40 % que alcanza en el promedio de los países que integran dicha organización. También mencionaba que tanto el sistema tributario como los beneficios sociales reducían marginalmente la desigualdad de ingresos en el caso de Chile, lo que podía verse en la muy leve mejora que presentaba el índice Gini medido antes y después de impuestos y transferencias. La OCDE también se refería a la existente brecha de productividad.

Con el objetivo, entre otras cosas, de mejorar la desigualdad del ingreso, el organismo planteaba generar varios ajustes a nivel tributario, entre los que se encontraban: reducir las exenciones y la ampliación de la base de las personas contribuyentes del impuesto a la renta, dado que el tramo exento en Chile abarca al 75 % de las personas. Sin embargo, estas recomendaciones no se recogen en la reforma tributaria objeto de discusión. La realidad es que varios de los diagnósticos más interesantes de la OCDE quedaron en segundo plano, mientras que las críticas se centraron en la casi imposibilidad de ampliar la base imponible del impuesto a la renta, en un momento en el que la recuperación aún

es débil. Lamentablemente, poco se habla de las recomendaciones enfocadas en fortalecer a la clase media y fomentar la inclusión, entre las que se encontraban el aumento en la educación de calidad para la primera infancia, primaria y secundaria, e impulsar la transformación digital para apoyar la recuperación en un país en el cual la penetración de la banda ancha aún es baja, sumado a que, desafortunadamente, las personas con menor educación usan menos internet. Por último, también era interesante la recomendación de la OCDE de que la formación de los maestros debiera ser una prioridad.

En resumen, no hay una preocupación por no ahogar a la economía, a pesar de que no hay apoyo estatal que pueda reemplazar el beneficio de acceder a un empleo de calidad o desarrollar un emprendimiento ganador. Adicionalmente, me parece interesante mencionar que cualquier aumento en la carga tributaria debiera ir acompañado de un esfuerzo profundo por mejorar la eficiencia del Estado y los recursos adicionales no debieran ser destinados a aumentar la burocracia, si no a mejorar las transferencias monetarias a las personas. Asimismo, se debiera reasignar el gasto público excesivo en programas mal evaluados o de baja productividad.

## El tamaño del Estado

Una manera de medir el tamaño del Estado es a través del porcentaje del producto interno bruto que representa el gasto público. En el año 2020, como consecuencia de los programas de ayuda covid y de las demandas sociales del año 2019, el último informe trimestral elaborado por la Dipres señalaba que el gasto del Gobierno Central Total llegaría al 28,0 % del PIB representado casi un tercio del producto, convirtién-

dose en el mayor registro en los últimos 30 años. Esta cifra implicó un crecimiento de 11,4 % real con respecto a la ejecución del año 2019.

Lo cierto es que la economía chilena atravesó en el año 2019 una de las mayores crisis económicas de su historia, con caídas del PIB cercanas al 14 % anualizado en el segundo trimestre y una pérdida de 1,8 millones de empleos que fueron equivalentes a lo generado en el mercado laboral en los últimos 10 años. Si bien la crisis del COVID y la autoinfligida crisis del año 2019 dieron lugar a una política macroeconómica contracíclica que perseguía justamente atenuar las fluctuaciones del ciclo económico y el impacto negativo del mismo, es hora de pensar seriamente en el tamaño que ha adquirido el Estado en un país donde, por lo demás, hemos visto recientemente que la creación de nuevos cargos públicos sigue en aumento.

Solo para que dimensionemos la situación del tamaño del Estado en Chile, quiero citar algunas cifras:

- En el año 2020 el gasto total del Estado de Chile alcanzó los 46,1 billones de pesos, mientras que el 2009 ese mismo gasto se elevaba a 26,3 billones. En otras palabras, el Estado aumentó su gasto un 75 % en 11 años con un crecimiento notable del gasto en educación y salud.
- Al 31 de diciembre de 2019 (último informe anual disponible), el empleo público en el Gobierno Central alcanzaba las 378.660 personas, de las cuales 317.823 eran parte de la dotación y 60.837 estaban fuera de ella. A septiembre de dicho año, la cifra de empleados públicos en el Gobierno Central que eran parte de la dotación ya se ubicaba en 333.890 personas, es decir, un 5 % de crecimiento real en apenas nueve meses en un año en el cual el desempleo se disparó en el sector privado, que es por lo demás el sector que genera los ingresos del Estado.

- Entre los años 2014 y 2020 (considerando siempre los datos a septiembre) el número de empleados del Gobierno Central creció un 45 %, lo que equivale al promedio anual compuesto de algo más del 6 %.

El deterioro en materia de crecimiento deja en evidencia que claramente los problemas del país no se solucionan con un aumento del tamaño del Estado y lo anterior refuerza el imperativo de pensar, seriamente, que quizás se debe considerar cómo reducir el tamaño de este. Por lo demás, también debemos preocuparnos de la mejora en la eficiencia del gasto público. Un dato para tener en cuenta con respecto a la eficiencia del gasto: de la oferta programática conformada por 687 programas en el año 2019, un 25 % de los mismos tenía una focalización inadecuada. Pareciera ser que el Estado debe asignar de mejor manera los recursos que recauda.

## Recuperar la política comercial que nos caracterizó y resultó tan exitosa

Chile decidió hace unos años, en momentos en que los aranceles eran más altos, por cierto, firmar acuerdos de comercio internacionales. Actualmente, el país tiene 30 acuerdos con 64 economías. En marzo del año 2018, se firmó en Chile el acuerdo conocido como TPP11. Las economías del TPP11 representan en la actualidad el 13,4% del PIB mundial y un mercado de 512 millones de personas.

El TPP está compuesto por treinta capítulos de variada naturaleza, tales como acceso a mercados, reglas de origen, administración aduanera y facilitación del comercio, defensa comercial, medidas sanitarias y

fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, comercio electrónico, comercio de servicios, telecomunicaciones, compras públicas, empresas del estado, materias laborales, medioambiente, propiedad intelectual, desarrollo, pymes, coherencia regulatoria, solución de controversias, transparencia y anticorrupción, entre otros. Al entrar en vigor, el acuerdo coexistirá con el resto de los acuerdos comerciales ya firmados por Chile y tanto importadores como exportadores podrán optar por utilizar el TPP o los otros acuerdos vigentes. Ciertamente es que la política de inserción internacional le ha permitido al país el acceso preferencial a mercados, condición necesaria para el crecimiento económico. Fue gracias a estos acuerdos que Chile se convirtió en exportador de vinos, fruta fresca, frutos secos, salmones, maderas, minerales, entre otros. El TPP es un acuerdo comercial que permite además una proyección hacia un posicionamiento estratégico global, especialmente en la región Asia-Pacífico, lo que a mi parecer es una oportunidad que se debe aprovechar.

El TPP11 además moderniza las relaciones comerciales al incorporar y mejorar estándares en materias tales como medioambiente, asuntos laborales, inversiones, pymes, entre otros, aportando positivamente a las políticas públicas. No es cierto que afectará la soberanía nacional, así como tampoco lo han hecho los otros tratados internacionales vigentes. Sin embargo, además de la incorporación de nuevos productos, el TPP11 le otorgará al país ciertas ventajas con Japón, Canadá, Malasia y Vietnam y permitirá también una integración aún mayor con México y Perú.

Con respecto a los posibles riesgos para la comercialización de medicamentos genéricos, el plazo acordado para la protección de patentes y divulgación de información es de cinco años, similar a la ley chilena actual. La preocupación de que el TPP-11 pueda aumentar la litigiosidad internacional de empresas multinacionales contra el Estado

de Chile es un mito: la mayoría de los TLC ya suscritos también poseen capítulos de protección de inversiones. Tampoco es cierto que este tratado establezca trabas para la realización de reformas regulatorias importantes, dado que se reconoce el derecho de los Estados a regular en todos los ámbitos de sus políticas públicas. Finalmente, tampoco se han adquirido compromisos adicionales en lo que respecta a las semillas, ya que no se privatizan las variedades vegetales existentes, sino que se otorgan derechos sobre las nuevas y distintas a todas las que ya son conocidas. También se consagra la protección efectiva de la información personal.

Pese a que dentro del Gobierno del presidente actual Gabriel Boric<sup>21</sup> hay sectores que consideran que el TPP11 lesiona la soberanía económica del país porque, en caso de diferencias, reconoce competencia a instancias deliberativas internacionales, tras su aprobación en el senado por 27 votos a favor el Gobierno lo promulgó y lo hizo entrar en vigor el martes 21 de febrero del año 2023.

No obstante, el subsecretario de relaciones exteriores, José Miguel Ahumada<sup>22</sup>, declaró que “en el marco del acuerdo CPTPP” el Gobierno había sacado una estrategia de cartas laterales. Por ejemplo, señaló que con Nueva Zelanda tenían una carta que buscaba suspender el capítulo referido a los mecanismos de resolución de controversias entre inversionistas y Estados dentro de este acuerdo. Expresó que esta carta pasaría por el Congreso, aunque indicó que la forma y el tiempo serían informados en su debido momento. Anticipó que lo mismo ocurriría con Malasia y México.

El excanciller y actual senador José Miguel Insulza (PS) dijo a Ex-Ante: “Eso lo tendrá que ver el contralor. Creo que no es facultad propia del subsecretario [firmar]. No sé si estaba facultado por el presidente o por la canciller para suscribir estos documentos. Yo sé que la canciller había

dicho y ha sostenido todavía que las gestiones de esos documentos van a ser pasados por el Congreso, en todo caso”. Para el senador Ricardo Lagos Weber (PPD), las slide letters tienen que ser aprobadas por el Congreso para que puedan aplicarse.

## La inseguridad nuestra de cada día

Al menú de problemas macroeconómicos expuestos de un tiempo a esta parte, se sumó otro que interesa a todos, que es la inseguridad. Tristemente, Chile ocupa ahora, según el Índice Global de Terrorismo 2022 elaborado por el Instituto de Economía y Paz, la posición número 18 entre los 163 países que considera la muestra. Nos ubicamos ahora en la segunda posición entre los países de América Latina con más ataques terroristas, por delante incluso de Israel, un país que sufre permanentemente este tipo de acciones desde su creación, y ocho puestos por detrás de Pakistán.

Más allá de las tragedias personales, existen datos y publicaciones que muestran el impacto económico del terrorismo en la economía siguiendo diferentes técnicas econométricas. Sin embargo, si bien el terrorismo se ha estudiado en términos históricos, sociológicos, psicológicos, políticos o geopolíticos, es menos lo que se ha hecho para determinar su impacto económico, que por cierto es muy importante. La verdad es que los ataques terroristas dejan un claro impacto en la confianza de los empresarios y de los consumidores. Lo anterior, a su vez, afecta negativamente la inversión, el consumo y las exportaciones y, por lo tanto, el desempeño macroeconómico o crecimiento económico. Los ataques terroristas que tienen como objetivo la infraestructura afectan gravemente, además, al transporte, a las comunicaciones y

a la economía en su conjunto. Finalmente, el combate al terrorismo tiene un efecto económico sustancial tanto en el país que libra la guerra como en el país de origen, si estos fueran distintos. Por último, también es cierto que el terrorismo no solo tiene consecuencias, sino también causas económicas. Si bien las causas fundamentales del terrorismo son multidimensionales, los factores económicos pueden ayudar a explicar el aumento de este. El estancamiento económico, la falta de oportunidades y de educación pueden ser poderosos impulsores del terrorismo, especialmente junto con otros factores sociales y políticos.

En la literatura económica, concretamente en el artículo de Eckstein y Tsiddon, encontramos evidencia de que si el país del estudio (en este caso, Israel) no hubiera sufrido ataques terroristas en los primeros tres años del actual milenio, el PIB per cápita hubiera crecido un 10% durante dicho periodo. En el modelo de Blanchard – Yari, los autores muestran que hacia finales del año 2000 el PIB de Israel alcanzaba el 55 % del PIB per cápita de Estados Unidos, mientras que tres años más tarde apenas alcanzaba el 45 %. Los autores prueban, usando un modelo VAR, la existencia de co-movimientos entre las variables de consumo, inversión y exportaciones en respuesta a un shock exógeno que refleja el terrorismo. Es importante tener en cuenta que Israel tiene una economía pequeña y abierta como Chile.

## Conclusiones

Vivimos en un país caracterizado por un muy bajo crecimiento económico, un estancamiento de la productividad y una inflación de dos dígitos. Alguna vez en el pasado, Chile— consciente de sus recursos naturales y su pequeño mercado doméstico—optó por un proyecto de

desarrollo que consistió en promover la inversión y abrirse al mundo. Lo anterior permitió una reducción extraordinaria de la pobreza, tema por el cual ha sido reconocido como el país que más ha avanzado en el mundo, y permitió también el surgimiento de una muy importante clase media.

En la actualidad, la inseguridad junto con la incertidumbre económica (entre la que se encuentra el tema de la reforma tributaria) ha tenido consecuencias negativas en materia de materialización de la inversión. A estas consecuencias de una menor inversión comienza ahora a sumarse el impacto de las altas tasas de interés y el ciclo contractivo de política monetaria para controlar la excesiva liquidez del año 2020 y 2021.

Todo parece indicar que la reforma que se está discutiendo no tiene como objetivo aumentar la competitividad de la economía y es difícil entonces pensar en que este es un momento propicio para impulsar una reforma tan ambiciosa como para pretender recaudar más de un 4 % del PIB, basada en un diagnóstico errado y en medio de la situación económica ya descrita.

Artículo:

# “Aumento en carga tributaria y crecimiento: evidencia de países OCDE”

Roberto Cases <sup>23</sup> y Rodrigo Vergara <sup>24</sup>

## Introducción

El incremento en las demandas sociales a raíz del estallido de octubre de 2019 y el apoyo fiscal a los hogares y empresas para hacer frente a la crisis provocada por el covid-19 han abierto nuevamente el debate en torno a la carga tributaria en Chile. La carga tributaria se define como los ingresos recaudados mediante impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Esta medida es un importante componente de las finanzas públicas y refleja una de las fuentes de financiamiento que disponen los gobiernos para llevar a cabo su agenda económica y social.

La literatura existente en Chile ha puesto especial énfasis en la brecha entre la carga tributaria chilena con la observada en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En esa línea investigativa, Fuentes y Vergara (2020) estiman que la carga tributaria en Chile, excluyendo seguridad social, es de alrededor de tres puntos porcentuales del PIB inferior a la mediana de los países de la OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al de Chile en la actualidad. Por otro lado, el estudio de Larraín y Perelló (2021) analiza la brecha entre la carga tributaria de Chile y los países de la OCDE mediante distintos enfoques metodológicos. Los autores proponen

un modelo que realiza ajustes por contribuciones de seguridad social, ingreso per cápita y estructura poblacional, mediante el cual estiman una brecha tributaria entre Chile y la OCDE que va desde 0,9% a 2% del PIB respecto a la mediana de los países de la OCDE.

En el contexto de las elecciones presidenciales de 2021, se sostuvo un arduo debate respecto a las medidas fiscales que se deberían tomar para enfrentar la agenda social y asegurar sostenibilidad fiscal en el próximo gobierno. En este marco, algunas candidaturas han propuesto aumentar la carga tributaria a través de diversas fuentes de ingresos. En particular, el programa del candidato que posteriormente ganó propuso aumentar la recaudación tributaria en 8 puntos del PIB mediante un nuevo régimen de impuesto a la renta, reducción de exenciones, impuestos a la riqueza, impuestos verdes, royalty a la gran minería de cobre y medidas contra la evasión y la elusión. Adicionalmente, el ahora presidente de la República ha declarado que el horizonte temporal de este aumento en la recaudación podría abarcar dos períodos presidenciales consecutivos (ocho años). En un primer mandato (cuatro años) se aumentaría la carga en 5 puntos del PIB, y en el segundo en otros 3 puntos.

Esta propuesta, que abrió discusiones respecto de la existencia de experiencias internacionales de cambios en la carga tributaria de magnitudes y períodos de implementación similares, la factibilidad de la política en el actual contexto de la economía chilena y los potenciales efectos económicos que tendría el aumento en la recaudación fiscal explica y justifica este artículo, que busca aportar a la discusión sobre el aumento en la carga tributaria en Chile con evidencia internacional.

Cabe subrayar que, tras la primera vuelta presidencial, el candidato de la coalición Apruebo Dignidad redujo su proyección a un 5 % del PIB, y en el proyecto que remitió a la Cámara de Diputados lo disminuyó a un 4,1 %, que con la indicación de octubre del año 2022 quedó en 3,62 %<sup>25</sup>.

En particular, este estudio plantea dos objetivos. El primero consiste en documentar experiencias de aumentos en la carga tributaria de gran magnitud en períodos cortos de tiempo en países de la OCDE, teniendo como referencia el incremento en la carga tributaria propuesto por el actual presidente de la República en su programa.

Los datos utilizados para identificar las experiencias internacionales provienen de la base de datos de la OCDE llamada Revenue Statistics Database. Esta utiliza una clasificación para los distintos impuestos que conforman la carga tributaria, la cual depende de la base gravada. En este marco, es importante señalar que el estudio considera como variable de interés la carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social.

La razón detrás de esta decisión radica en que el programa del presidente electo también contenía una reforma a la seguridad social de gran magnitud y orientación, que implica que, por ejemplo, las cotizaciones en pensiones se moverían desde entes privados (Asociaciones de Fondos de Pensiones, AFP) hacia un sistema público. En términos prácticos, esto implicaría que, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, las contribuciones por seguridad social asociadas a las pensiones se tratarían como un impuesto y, en consecuencia, la carga tributaria aumentaría en un rango aproximado entre 5 y 6 puntos del PIB, adicionales a los 8 puntos contemplados en la reforma tributaria propuesta en la primera vuelta, ajustada en la segunda y revisada nuevamente en la tramitación.

En otras palabras, al utilizar la carga total y no la carga sin seguridad social, la comparación relevante corresponde hacerla considerando un aumento de 13-14 % del PIB de la carga tributaria, teniendo presente los números planteados en la primera vuelta presidencial. Al utilizar esos datos de carga tributaria total, posteriormente ajustados, no es posible encontrar experiencias de países que aumenten la carga tributaria en un rango de entre 13 y 14 % del PIB en un período de ocho años. Dado

lo anterior, y a modo de evitar problemas de interpretación, se hace la comparación de dicha carga excluyendo el componente de contribuciones por seguridad social.

El segundo objetivo del estudio consiste en describir el desempeño económico de los países que experimentaron este tipo de aumentos en la carga tributaria. En concreto, se analiza el crecimiento del PIB real ajustado por paridad de poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés) de cada país en tres períodos de tiempo: cinco años antes del cambio, durante el aumento en la carga tributaria y cinco años después de dicho incremento. La comparación se hace en términos relativos al crecimiento promedio de los países OCDE. En otras palabras, se pretende controlar por crecimiento global para no sesgar los resultados comparando crecimientos en distintas etapas del ciclo económico global. Por cierto, hay muchos otros factores por los cuales se podría controlar, pero están fuera del objetivo del artículo. En este sentido, el ejercicio aquí presentado debe considerarse como uno de correlación y no de probar causalidad. Tampoco se hace un análisis sobre la optimalidad de los tributos que se pretende aumentar<sup>26</sup> ni sobre las dudas que han surgido sobre la posibilidad de recaudar dicha cifra con las medidas propuestas.

Originalmente, la intención era también analizar los efectos en la distribución del ingreso. Sin embargo, no hay datos disponibles para todos los países y períodos analizados. Por esta razón, el foco del estudio es la evolución del crecimiento.

Se concluye que hay seis países que tuvieron ese aumento de carga tributaria, excluida seguridad social, en un período similar al propuesto para Chile. Dentro de estas experiencias, cuatro países tuvieron una baja en su desempeño económico en el período posterior a dicha alza (en comparación con el período previo y controlando por crecimiento

promedio de los países OCDE), uno subió su desempeño y un sexto, Irlanda, es difícil de comparar, porque en el período inmediatamente posterior al aumento de impuestos la carga tributaria neta tuvo una baja considerable, lo que se asocia a un elevado crecimiento posterior. Además, hay dos países de estos seis que después de una primera alza en la carga tributaria tuvieron un segundo incremento. En ambos casos el período total de implementación fue mucho mayor que ocho años.

## Carga tributaria

La OCDE define la carga tributaria como los ingresos recaudados mediante impuestos como porcentaje del PIB. Esta medida es un importante componente de las finanzas públicas y refleja una de las fuentes de financiamiento de la que disponen los gobiernos para llevar a cabo su agenda económica y social.

La OCDE clasifica los impuestos según la base gravada. En esa línea, la clasificación de la OCDE se configura en seis categorías:

- 1) Impuestos sobre el ingreso y las utilidades.
- 2) Impuestos sobre la nómina y la fuerza laboral.
- 3) Impuestos sobre los bienes y servicios.
- 4) Impuestos sobre la propiedad.
- 5) Contribuciones obligatorias por concepto de seguridad social pagadas al Estado, que se tratan como impuestos.
- 6) Otros impuestos.

La literatura sobre carga tributaria en Chile enfatiza que para hacer comparable las cargas tributarias entre países es necesario descontar las contribuciones por seguridad social recaudadas a través de impuestos<sup>27</sup>. Cabe indicar que algunos estudios comparativos sobre cargas tributarias de países de la OCDE han documentado diferencias significativas en el componente de la carga tributaria asociado a seguridad social. La razón principal de esto radica en que, dependiendo del país, estas contribuciones pueden ser pagadas a la institución recaudadora nacional o a una institución estatal, en cuyo caso son considerados impuestos, o mediante transferencia a instituciones privadas, las cuales son responsables de administrar los recursos y proveer los beneficios de seguridad social, que en ese caso no son contabilizados como impuestos por la OCDE. En el caso chileno las AFP son ejemplo de este tipo de instituciones privadas. Así, las cotizaciones a estas administradoras no son consideradas impuestos. Si estas fueran a una entidad pública, sí lo serían.

En el contexto de nuestro estudio, utilizar la definición de carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social también es importante debido a la reforma en el sistema de pensiones que propuso el presidente electo. En particular, su programa plantea una transición del sistema actual de AFP hacia un sistema público, el cual sería administrado por un órgano público autónomo. En términos prácticos, esto implicaría que, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, las contribuciones por seguridad social asociadas a pensiones se tratarían como un impuesto, aumentando la carga tributaria de Chile. En congruencia con los datos y definiciones utilizadas en este documento, si consideramos la reforma tributaria y la reforma de pensiones, el aumento en la carga tributaria que se propone, para efectos de medición de la carga tributaria según los estándares OCDE, podría ser de un rango entre 13 y 14 puntos porcentuales del PIB.

## Datos

Las fuentes de datos a utilizar corresponden a la Revenue Statistics Database (OCDE, 2021) y a la Penn World Table (PWT) en su versión 10.0 (Feenstra et al., 2015). La primera base de datos contiene cifras comparables de recaudación tributaria para los países miembros de la OCDE desde 1965 hasta 2019 y, en particular, de recaudación de impuestos según la clasificación detallada en la sección anterior. Como ya anticipamos, para identificar los incrementos en la carga tributaria que cumplen con las características similares a la propuesta analizada, se utilizan las cifras de recaudación neta de contribuciones por seguridad social como porcentaje del PIB.

Por su parte, la segunda base cuenta con datos del PIB real para 183 países durante el período comprendido entre 1950 y 2017. El cálculo del PIB, medido en dólares de 2017 ajustados por PPP, se encuentra disponible a través de dos enfoques: gasto y producto. Si bien ambas medidas debiesen ser teóricamente idénticas, en la práctica reportan resultados distintos. Los análisis que se presentan en la sección 5 utilizan los datos del enfoque del producto, sin embargo, las principales conclusiones se mantienen al utilizar los datos del enfoque del gasto.

## Antecedentes

En esta sección se presenta evidencia comparada de los países OCDE que realizaron aumentos significativos en la carga tributaria. Utilizando datos de la carga tributaria neta de contribuciones por seguridad so-

cial provenientes de la Revenue Statistics Database (OCDE, 2021) es posible identificar seis países miembros de la OCDE que experimentan un incremento de la carga tributaria, excluyendo la seguridad social, similar a la propuesta de elevar la carga tributaria en 8 puntos del PIB en un período de ocho años <sup>28</sup>. La tabla 1 presenta los seis países que muestran tal incremento, el período en el que ocurre el aumento en la carga, la duración en años y la magnitud del cambio.

Tabla 1: Países que experimentan aumentos en la carga tributaria

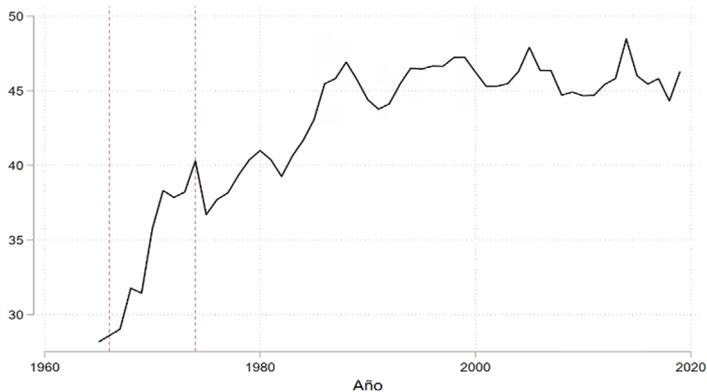
País	Período de cambio	Duración	Aumento en la carga tributaria (% del PIB)
Dinamarca	1967-1974	8 años	11,7
España	1982-1989	8 años	8,6
Luxemburgo	1972-1978	7 años	8,2
Italia	1977-1983	7 años	7,2
Irlanda	1980-1988	9 años	7,1
Nueva Zelanda	1970-1977	8 años	7,0

Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

Entre estos seis casos se observan algunas tendencias particulares. En primer lugar, el Gráfico 1 muestra la evolución de las cargas tributarias netas de seguridad social en Dinamarca e Italia. El período identificado en la Tabla 1 se ilustra mediante líneas verticales segmentadas. En ambos países se observa que, durante el período descrito en dicha tabla, la carga tributaria aumenta significativamente, luego experimenta un segundo incremento de gran magnitud en un período posterior y finalmente oscila en torno al nivel alcanzado en el segundo aumento.

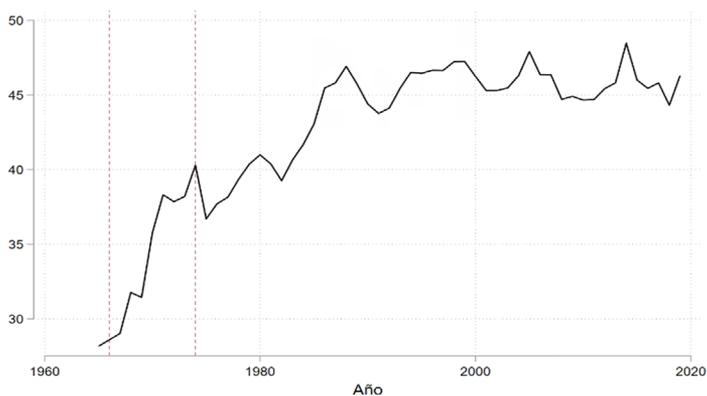
Gráfico 1: Cargas tributarias netas de seguridad social en Dinamarca e Italia (% del PIB)

A. Dinamarca



Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

B. Italia

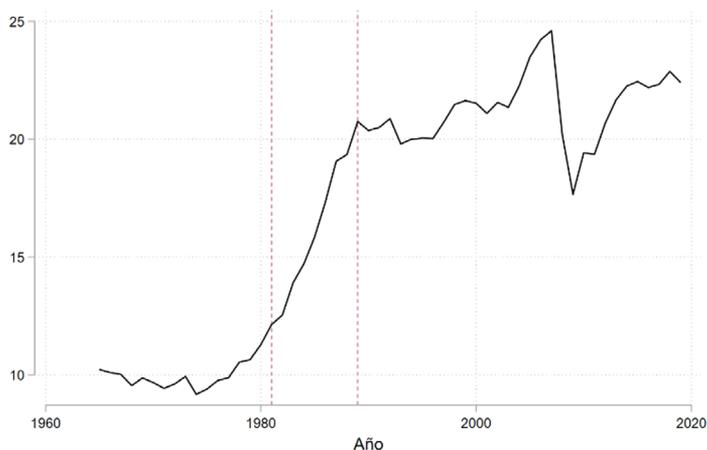


Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

En segundo lugar, los casos de España, Luxemburgo y Nueva Zelanda se muestran en el Gráfico 2. En estos tres países se observan aumentos y caídas de la carga tributaria neta luego del período identificado en la Tabla 1. En los casos de España y Luxemburgo, la carga tributaria neta experimenta un segundo aumento, más moderado, una posterior disminución y una recuperación que se mantiene en los niveles previos a la caída. Por otro lado, la carga tributaria neta de Nueva Zelanda exhibe mayores oscilaciones durante los años posteriores al incremento descrito en la Tabla 1, aunque los niveles de los últimos años son similares al nivel alcanzado luego del aumento aquí resaltado.

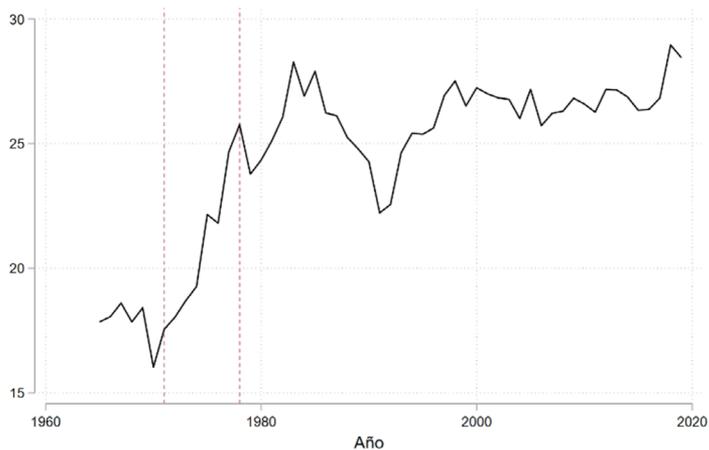
Gráfico 2: Cargas tributarias netas de seguridad social en España, Luxemburgo y Nueva Zelanda (% del PIB)

#### A. España



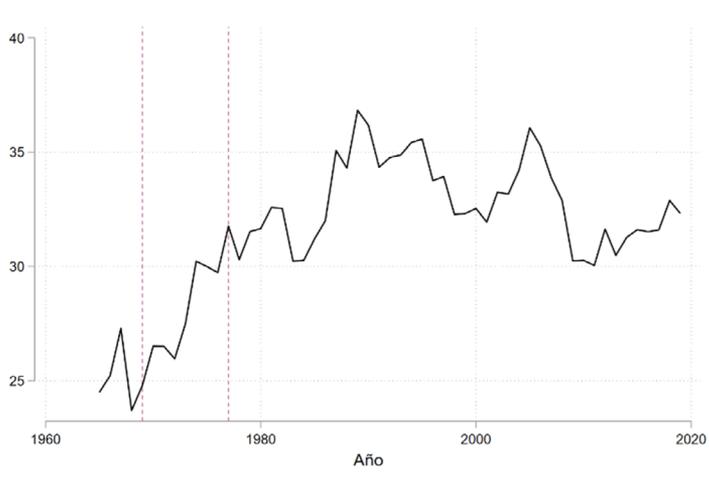
Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

### B. Luxemburgo



Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

### C. Nueva Zelanda

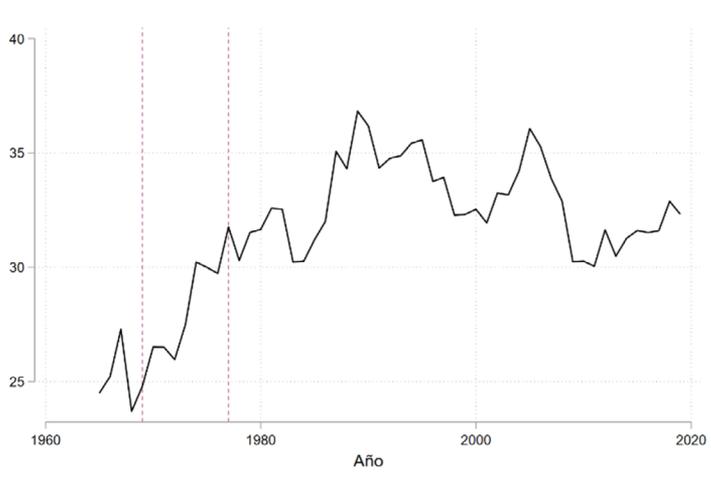


Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

Finalmente, el Gráfico 3 presenta la evolución de la carga tributaria de Irlanda. El estudio del caso irlandés es interesante, ya que desde fines de la década de los 80 comenzó un importante proceso de reducción del tamaño del Estado (Acuña y Cifuentes, 2018), en el cual se configuraron una serie de reformas tributarias. Lo anterior se condice con la progresiva caída en la carga tributaria neta de seguridad social, luego del significativo incremento registrado entre los años 1979 y 1988.

Gráfico 3: Cargas tributarias netas de seguridad social en Irlanda (% del PIB)

### C. Nueva Zelanda



Fuente: elaboración propia con datos de la Revenue Statistics Database.

## Análisis del crecimiento económico

El análisis que sigue a continuación consiste en describir el crecimiento promedio del PIB real ajustado por PPP en tres períodos de tiempo. El primer período abarca los cinco años previos al aumento en la carga tributaria. El segundo período corresponde a los años en que se llevó a cabo dicho incremento, los cuales fueron descritos en la Tabla 1. A su vez, el tercer período consiste en los cinco años posteriores al cambio en la carga tributaria.

Cabe recalcar que este análisis es puramente descriptivo y, por ende, posee las clásicas limitaciones de este tipo de ejercicio estadístico. En particular, el análisis no controla por factores distintos a la carga tributaria que podrían influenciar cambios en el crecimiento económico, por ejemplo, reformas que aumenten la productividad, shocks macroeconómicos, entre otros. En esa misma línea, una importante limitación consiste en que no es posible extraer conclusiones causales respecto al efecto que tiene un aumento en la carga tributaria sobre el crecimiento económico. No obstante, consideramos que la descripción de las tendencias previas y posteriores a un cambio significativo en la carga tributaria, desde una perspectiva de evidencia comparada, es un aporte a la discusión actual respecto a las propuestas para el manejo de la política fiscal chilena.

Tabla 2: Crecimiento promedio del PIB real ajustado por PPP

País	Cinco años antes	Período de cambio	Cinco años después
Dinamarca	5,1	3,4	2,7
Italia	4,4	4,1	3,7
España	3,4	1,6	3,6
Luxemburgo	5,1	2,7	0,2
Nueva Zelanda	2,5	3,1	0,8
Irlanda	6,3	3,0	5,8

Fuente: elaboración propia en base a PWT 10.0.

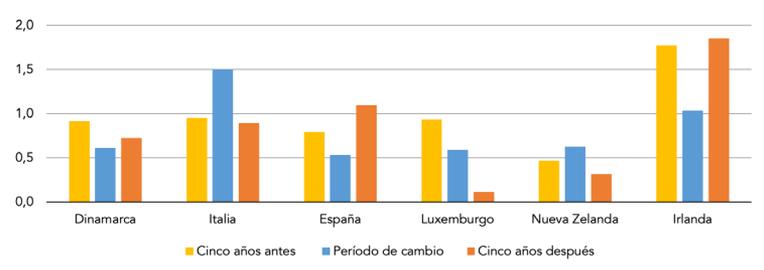
La Tabla 2 presenta la tasa de crecimiento promedio del PIB real ajustado por PPP para cada país en los tres períodos de interés. Los resultados de la Tabla 2 revelan que, a excepción de Nueva Zelanda, la tasa de crecimiento anual promedio durante el período de incremento en la carga tributaria neta es menor a la tasa de crecimiento anual promedio en los cinco años previos al cambio.

Respecto al crecimiento económico de los países en el período posterior al aumento en la carga tributaria neta, se observan resultados heterogéneos. En los casos de Dinamarca, Italia y Luxemburgo la tasa de crecimiento promedio continúa disminuyendo en el período posterior al incremento en la carga tributaria neta. En Nueva Zelanda, tras un aumento en la tasa de crecimiento promedio en el período de cambio en la carga tributaria neta, se observa una caída considerable en la tasa de crecimiento promedio durante los cinco años posteriores a dicho cambio. A su vez, en el caso de España e Irlanda, la tasa de crecimiento promedio del producto real se recupera en el período posterior al incremento en la carga tributaria neta.

Como se mencionó anteriormente, la descripción de las tendencias de crecimiento en los distintos períodos de tiempo tiene la desventaja de no controlar por otros factores que afectan al crecimiento económico. Uno de estos factores consiste en los diferentes shocks macroeconómicos que afectan a algunas regiones del mundo o bien, a la economía global en su totalidad. Dado lo anterior, a continuación, se presenta un ejercicio que consiste en comparar el crecimiento de cada país en los distintos períodos de tiempo relativo a la tasa promedio de crecimiento del resto de los países pertenecientes a la OCDE. De esta manera, se intentan tomar en consideración algunos de los shocks macroeconómicos que afectan de manera transversal a estos países y poner en perspectiva los resultados descritos anteriormente.

En detalle, se calcula el crecimiento promedio del PIB real ajustado por PPP de los países pertenecientes a la OCDE excluyendo al país que experimenta el incremento en la carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social para cada período. El Gráfico 4 presenta la razón entre el crecimiento promedio de cada país y el crecimiento promedio del resto de los países de la OCDE para cada período de análisis.

Gráfico 4: Razón de crecimiento promedio respecto a los países pertenecientes a la OCDE



Fuente: elaboración propia en base a PWT 10.0.

La interpretación que recibe la razón de crecimiento entre un determinado país y el crecimiento del resto de los países de la OCDE dependerá del valor que tome dicha razón. En particular, si es igual a uno se infiere que el país crece a la misma tasa que el resto de los países de la OCDE. En el caso de que tome un valor menor que 1, el país analizado tiene una tasa de crecimiento menor que la de los países OCDE. Por el contrario, si es mayor que 1 se concluye que el país en cuestión crece a una tasa superior que la del resto de los países miembros de este grupo.

El Gráfico 4 también indica una heterogeneidad de experiencias en cuanto al rendimiento económico de los países que experimentan un incremento en la carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social respecto al rendimiento de la OCDE. En primer lugar, se observa que, a excepción de Irlanda, todos los países analizados crecen menos que el resto de los miembros de la OCDE durante los cinco años previos al incremento en la carga tributaria neta.

En segundo lugar, durante el período de aumento en la carga tributaria, cuatro de los seis países analizados (Dinamarca, España, Luxemburgo e Irlanda) empeoran su posición relativa al crecimiento del resto de los miembros de la OCDE. En contraste, Italia y Nueva Zelanda mejoran dicha posición. En particular, Italia creció aproximadamente un 40 % más que el resto de los países miembros de la OCDE durante los años en que incrementó la carga tributaria neta.

En tercer lugar, se observan diversas tendencias durante los cinco años posteriores al incremento en la carga tributaria neta. En cuatro de los seis países el crecimiento (en relación con el promedio de la OCDE) baja y en dos sube (España e Irlanda). Sin embargo, el caso de Irlanda es más complejo de analizar, porque el alza en su crecimiento se produce justo en un momento en que empieza a bajar significativamente su carga tributaria.

## Conclusiones

A raíz de las propuestas de reforma tributaria del candidato presidencial del pacto Apruebo Dignidad—actualmente presidente de la República—el artículo busca presentar evidencia comparada de países OCDE que aumentaron la carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social en 8 puntos del PIB <sup>29</sup> durante un período de ocho años. Adicionalmente, se describe el desempeño económico, definido como crecimiento del PIB, de los países que experimentan este tipo de incremento en la carga tributaria neta durante tres períodos de tiempo: los cinco años previos al aumento, durante el cambio y el período que comprende los cinco años posteriores al incremento en esta carga.

Se utiliza la definición de carga tributaria neta de contribuciones por seguridad social debido a la reforma en el sistema de pensiones propuesta y que se remitió al Congreso con fecha 7 de noviembre del año 2022, mediante el mensaje número 180-370. En particular, se plantea una transición del sistema actual de AFP hacia un sistema estatal, el cual sería administrado por un órgano público. En términos prácticos, esto implicaría que, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, las contribuciones por seguridad social asociada a pensiones se tratarían como un impuesto, aumentando así adicionalmente la carga tributaria de Chile. En congruencia con los datos y definiciones utilizadas en este documento, si consideramos la reforma tributaria y la reforma de pensiones, el aumento en la carga tributaria que se propone, para efectos de medición de este parámetro según los estándares OCDE, podría ser de 13 a 14 puntos porcentuales del PIB. No encontramos países en la

OCDE que hayan tenido un aumento de dicha magnitud en un período de aproximadamente ocho años.

Los resultados para la carga tributaria que excluye seguridad social indican que hay seis países que tuvieron un aumento de alrededor de 8 puntos del PIB en un período similar al que apunta la propuesta de reforma tributaria. Al comparar en estas experiencias el período previo al incremento y controlar por el crecimiento promedio de los países OCDE, se observa que cuatro países tuvieron una baja en su desempeño económico durante el período posterior al incremento en la carga tributaria neta, un país mejoró su desempeño y un sexto, Irlanda, es difícil de incluir en esta comparación. En efecto, el caso irlandés se caracteriza porque en el período inmediatamente posterior al aumento de impuestos la carga tributaria neta tuvo una baja considerable, lo que se asocia a un elevado crecimiento posterior. Por otro lado, la evidencia revela que, entre los seis casos identificados, hay dos países que después de una primera alza en la carga tributaria tuvieron un segundo incremento. En ambos casos el período total de implementación fue mucho mayor que ocho años.

Finalmente, cabe recalcar que el análisis realizado en este artículo es descriptivo y, por ende, los resultados no deben ser interpretados de manera causal.

Artículo:

# “Diez propuestas tributarias para Estados Unidos, pensando en el crecimiento y las oportunidades”

Will McBride, Garrett Watson, Alex Durante, y Daniel Bunn<sup>30</sup>

## Introducción

Después de más de dos años de una pandemia global las personas están ansiosas no solo por volver a la normalidad, sino también por prosperar. Ese deseo, sumado a los cambios importantes que se han producido en cómo se trabaja y se vive más nuevas tecnologías y políticas, presenta oportunidades emocionantes—y serios desafíos—para las familias y empresas estadounidenses<sup>31</sup>. Al salir de la pandemia, nos encontramos con una economía rebotante de innovación, dinamismo, numerosas oportunidades de empleo y movilidad económica y social, todo lo cual debiera incidir en una mayor seguridad financiera para las familias norteamericanas. Mientras los norteamericanos se incorporan a este nuevo panorama económico, los formuladores de las políticas debieran mantener este escenario, ya que si no lo hacen corren el riesgo de poner en peligro el crecimiento y las oportunidades que una economía cambiante podría generar.

El aumento de la movilidad geográfica combinado con la “gran renuncia”,<sup>32</sup> fenómeno que describe la situación de millones de traba-

ADORES que hicieron una pausa para reevaluar sus carreras, significa para muchos norteamericanos que las oportunidades están en aumento. Desde mayo de 2021 las ofertas de trabajo han superado al desempleo, un desequilibrio que continúa creciendo en favor de los trabajadores: de hecho, existen alrededor de 1,7 ofertas de trabajo por cada persona desempleada, la cifra más alta registrada <sup>33</sup>.



Sin embargo, el mercado laboral cada vez más ajustado y el desequilibrio extraordinario son síntomas de un desajuste más general en la economía en el que la demanda (por ejemplo, la demanda de mano de obra por parte de los empleadores y la de bienes y servicios por parte de los consumidores) supera con creces a la oferta. Otro síntoma es la inflación, que según la última lectura llegó al 7,5 %, la tasa más alta en 40 años, causando que las ganancias reales (ajustadas por inflación) cayeran un 3,1 % durante el año pasado <sup>34</sup>. La inflación ha sido particularmente dura para los hogares de bajos ingresos, ya que estos gastan una parte desproporcionada de sus ingresos en necesidades como alimentos, energía y vivienda, servicios que han experimentado tasas de inflación relativamente altas <sup>35</sup>.

El retorno de la alta inflación después de 40 años debería hacer que los políticos responsables reconsideren su enfoque <sup>36</sup>. En un esfuerzo

por impulsar la demanda agregada para compensar los efectos de la pandemia, los legisladores impulsaron un estímulo fiscal sin precedentes de 5 billones (USD), incluidas varias rondas de pagos por impacto económico y un crédito fiscal por hijos aumentado, lo que superó con creces la pérdida de ingresos, llevando a un exceso de demanda e inflación<sup>37</sup>. En lugar de presionar para obtener más estímulos, los responsables de la formulación de políticas ahora deberían buscar formas de aliviar las restricciones de la oferta y aumentar la oferta agregada tanto como sea posible para satisfacer la demanda.

Esencialmente, en la medida de lo posible, necesitamos crecer para salir del problema aumentando la capacidad productiva de la economía; es decir, aumentando la oferta de mano de obra (horas trabajadas y participación en la fuerza laboral) y la inversión de capital en máquinas, fábricas, investigación y desarrollo. Como ha señalado el economista John Cochrane, los episodios históricos de inflación, como el de la década de 1970, terminaron solo después de que una combinación de reformas monetarias, fiscales y microeconómicas mejoraran los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir y elevaran la trayectoria de crecimiento a largo plazo de la economía<sup>38</sup>.

Como tal, el sistema tributario federal es una palanca clave que los formuladores de políticas pueden usar para mejorar los incentivos y el crecimiento económico a largo plazo mientras contienen la inflación. Cada una de las reformas que consideramos aquí ayudaría a los legisladores a crear un código fiscal federal que priorice el crecimiento económico y las oportunidades, creando las condiciones para una mayor inversión, mejores empleos, mayores ingresos reales y mejores estándares de vida.

Son reformas para garantizar que las personas puedan buscar nuevas ideas y emprendimientos de negocios, crear nuevas oportunidades para

los trabajadores, lograr una movilidad ascendente y trabajar hacia una mayor seguridad financiera. Además, estas reformas simplificarían el sistema tributario, crearían resiliencia contra la incertidumbre y la alta inflación, y aumentarían la competitividad global de Estados Unidos al atraer inversiones. Priorizar el crecimiento económico y las oportunidades conducirá a un entorno en el que se puedan abordar muchos de los desafíos actuales, desde la inflación y la deuda nacional hasta la necesidad de energía limpia y viviendas asequibles.

En primer lugar, los formuladores de políticas deberían apuntar a promover una mayor inversión, innovación, dinamismo y competitividad mejorando la forma en que el sistema impositivo trata a la empresa privada.

## Reformas tributarias comerciales

- *Mejor recuperación de costos para la inversión de capital:* la implementación del aprovechamiento total como gasto para inversiones de capital de corta duración y la indexación de los cronogramas de depreciación para edificios y fábricas (conocidas como “recuperación de costos neutrales”) eliminarían las penalizaciones por impuestos e inflación de las inversiones en bienes físicos activos, fomentando una mayor inversión en beneficio de los trabajadores y las empresas.

- *Mejor recuperación de costos y tratamiento más simple para los gastos de Investigación y Desarrollo:* si bien Estados Unidos lidera en muchos frentes de I+D, su ventaja está en peligro debido a las cargas por impuestos e inflación sobre las inversiones en I+D que entraron en vigencia a principios de 2022. Revertir las sanciones y simplificar el crédito fiscal de I+D para que las empresas más pequeñas, las emergen-

tes y los emprendedores puedan utilizar el crédito de manera efectiva incentivará la innovación continua.

- *Mantener un sistema impositivo corporativo competitivo:* la tasa impositiva corporativa combinada federal-estatal de Estados Unidos es del 25,8 %, se ubica ligeramente por encima del promedio de la OCDE del 22,7 %, una mejora sustancial lograda por la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos (TCJA, por sus siglas en inglés) de 2017 antes de la cual el país tenía la tasa de impuesto corporativo más alta del mundo desarrollado. A medida que los países continúan compitiendo por la inversión internacional, Estados Unidos debe esforzarse por mantener una tasa de impuesto corporativo competitiva. Del mismo modo, debería reducir y simplificar las normas fiscales internacionales para que sean coherentes con las que se utilizan en otros países industrializados <sup>39</sup>.

- *Eliminar la doble tributación de los ingresos corporativos:* los impuestos de los accionistas sobre las ganancias de capital y los dividendos se superponen a los impuestos corporativos. Muchos países han reducido la doble tributación de los ingresos corporativos mediante la integración más completa de los impuestos personales (individuales) y corporativos, lo que reduce las distorsiones, reduce el costo del capital y fomenta la inversión <sup>40</sup>.

- *Depurar la estructura del sistema fiscal empresarial:* es posible recaudar grandes cantidades de ingresos fiscales mientras se perfecciona la estructura del sistema fiscal empresarial, eliminando los gastos impositivos corporativos que no estén debidamente justificados. Los ingresos adicionales pueden compensar el costo de otras mejoras que se pueden implementar en conjunto con la simplificación tributaria de las empresas.

- *Retorno a políticas competitivas y de libre comercio:* desde 2018, Estados Unidos se ha embarcado en una guerra comercial para proteger a las industrias heredadas de las presiones competitivas al no lograr abordar las prácticas comerciales de otras naciones. La eliminación de las tarifas, que han creado precios más altos para los consumidores y las empresas de ese país, es otra forma de garantizar que las industrias sigan siendo competitivas y que los consumidores y negocios no estén en desventaja con otros en el mundo.

En segundo lugar, los legisladores deben eliminar las barreras al trabajo y la inversión, tratar de ayudar a las personas y a las familias a ahorrar para el futuro y eliminar el miedo a la declaración de impuestos.

## Reformas al impuesto sobre la renta individual:

- *Optimizar los beneficios sociales:* la naturaleza complicada del sistema de crédito fiscal actual presenta una oportunidad para que las reformas simplifiquen el proceso de presentación de impuestos para los contribuyentes y administradores mediante la consolidación de los beneficios relacionados con los hijos en una disposición y los relacionados con el trabajo en otra.

- *Eliminar las barreras impositivas del ahorro personal:* así como los estadounidenses disfrutan de los beneficios de ahorrar para la jubilación a través de una 401(k) <sup>41</sup> o Roth IRA <sup>42</sup>, también deberían poder ahorrar para cualquier propósito, por ejemplo, para financiar la educación, la vivienda, un nuevo negocio o transición de carrera, sin ser penalizados por ello. Las cuentas de ahorro universal de Estados

Unidos aplicarían el tratamiento fiscal adecuado al ahorro en general, con solo una capa de impuestos en el momento de la contribución o el retiro.

- *Depurar la estructura de los impuestos sobre la renta de las personas físicas:* también es posible recaudar grandes cantidades de ingresos mediante una modificación al impuesto sobre la renta de las personas físicas que tenga como resultado un sistema tributario más simple y neutral para todos los hogares. Los ingresos recaudados pueden utilizarse para compensar el costo de las reformas fiscales individuales, incluidas las reducciones permanentes de las tasas impositivas marginales.

- *Características del índice de inflación del código tributario no indexadas por la inflación:* varios parámetros del impuesto sobre la renta de las personas siguen sin estar indexados por la inflación, lo que significa que niveles más altos de inflación pueden aumentar artificialmente las cargas impositivas individuales. Una mejor indexación de la inflación en los impuestos sobre las rentas individuales garantizará que el sistema fiscal esté estructurado para dar cuenta de la misma, aunque el sistema del impuesto sobre la renta en sí es inherentemente propenso a problemas relacionados con dicho fenómeno.

## Reformas a la tributación de los negocios:

- *Mejor recuperación de costos para la inversión de capital*

Si nuestro objetivo es hacer crecer la fuerza laboral y volvernos más productivos, se requiere que las empresas prósperas inviertan en nuevos equipos y tecnología, amplíen las instalaciones y ubicaciones,

contraten y capaciten a los trabajadores. Estos en particular están mejor cuando aumenta la inversión. Sin embargo, la normativa tributaria crea un impedimento para las inversiones que mejoren la productividad, ya que algunas oportunidades para las empresas y los trabajadores nunca se presentan porque la ley impositiva se interpone en el camino.

Se ha demostrado que los altos impuestos corporativos, en particular, deprimen la inversión y limitan la prosperidad económica <sup>43</sup>. Por ejemplo, un estudio de la OCDE que examinó datos de 63 países concluyó que los impuestos corporativos sobre la renta son la forma económicamente más dañina de aumentar los ingresos, seguidos por los impuestos sobre la renta individual, los impuestos al consumo, y los impuestos a la propiedad <sup>44</sup>.

Varios estudios demuestran que el impuesto corporativo lo soportan tanto los trabajadores como los accionistas en todo el espectro de ingresos <sup>45</sup>. Por ejemplo, un estudio de los impuestos de sociedades en Alemania concluyó que los trabajadores soportan aproximadamente la mitad de la carga fiscal en forma de salarios más bajos, siendo el personal poco calificado, los jóvenes y las mujeres, perjudicado en mayor proporción <sup>46</sup>.

Mejorar las reglas de recuperación de costos de capital del sistema impositivo es crucial en el esfuerzo por aumentar la inversión empresarial y crear mejores oportunidades para los trabajadores. Según la ley tributaria de Estados Unidos, las empresas generalmente pueden deducir sus costos comerciales ordinarios, como pagar los salarios de los trabajadores o las facturas de servicios públicos, al calcular sus ingresos a efectos fiscales y con razón, ya que la ganancia se define como los ingresos menos el costo de obtenerlos.

Sin embargo, no siempre se proporcionan deducciones completas cuando las empresas gastan dinero en capital físico, como una nueva instalación. Por lo general, cuando las empresas incurren en costos de capital, deben deducirlos durante varios años de acuerdo con los programas de depreciación establecidos por los legisladores en lugar de hacerlo inmediatamente en el año en el que ocurrió la compra <sup>47</sup>.

Los retrasos implican que el valor real de la deducción, después de los ajustes por inflación y el valor del dinero en el tiempo, es menor que el costo original; cuánto menor, dependerá de la tasa de inflación y la tasa de descuento. Los retrasos también aumentan el costo después de impuestos de realizar inversiones. Un mayor costo después de impuestos para la inversión conduce a que se invierta menos, haya menor productividad y producción, y falta de oportunidades para los trabajadores. La alta inflación empeora la sanción fiscal por inversiones al reducir aún más el valor de las deducciones a lo largo del tiempo.

Permitir una deducción completa e inmediata para todas las inversiones, es decir, gastos completos, contribuiría en gran medida a simplificar el sistema y mitigar los efectos de la inflación, al tiempo que terminaría con el sesgo contra la inversión creado por la demora en las deducciones por depreciación. La evidencia empírica indica que las políticas de depreciación acelerada aumentan las oportunidades de empleo <sup>48</sup> y pueden conducir a salarios más altos <sup>49</sup>.

A través de la depreciación adicional, el sistema actual de recuperación de costos permite deducciones completas e inmediatas para inversiones en activos de corta duración como maquinaria y equipo hasta 2022, después de lo cual la disposición se reducirá gradualmente hasta que expire por completo después de 2026. Los activos de mayor duración no califican para la disposición de bonificación temporal y reciben un trato mucho más severo. Por ejemplo, cuando una empresa compra

una estructura debe deducir el costo durante un período de hasta 27,5 años para un edificio residencial o 39 años para uno comercial.

Hacer que la depreciación adicional sea una parte permanente del sistema tributario reduciría el costo fiscal de invertir en maquinaria y equipo, lo que brindaría a las empresas un grado de certeza en sus planes de inversión. Para los activos de larga duración, que tienden a ser inversiones grandes e irregulares, la implementación de una política conocida como recuperación de costos neutrales puede ofrecer un mejor tratamiento<sup>50</sup>. Bajo la recuperación de costos neutrales, se mantendrían los programas de depreciación actuales para edificios residenciales y no residenciales, y las deducciones serían ajustadas por la inflación y al valor del dinero en el tiempo para compensar el retraso.

Reducir el costo de realizar una inversión en una nueva fábrica o en mejores equipos eliminando el obstáculo fiscal que se interpone en el camino de tales decisiones comerciales crearía más oportunidades de empleo para los trabajadores y conduciría a un crecimiento real de los salarios. Esto ayudaría también a poner a los sectores intensivos en capital, como la manufactura y otras industrias pesadas, en pie de igualdad con los de poco capital, ya que ambos obtendrían deducciones completas por sus gastos comerciales.

- *Mejor recuperación de costos y un crédito fiscal más simple para I+D*

La inversión en I+D contribuye de manera importante al crecimiento económico y la innovación tecnológica. Sin embargo, el sistema fiscal puede dificultar la participación en I+D porque retrasa las deducciones por los gastos que implica y ofrece un complicado crédito fiscal para estas actividades<sup>51</sup>. Los incentivos a la inversión en I+D pueden mejorarse permitiendo que sus gastos se deduzcan en su totalidad de forma permanente, simplificando el diseño de los créditos fiscales para ella.

Así como es importante proporcionar la recuperación total de costos para la inversión de capital en general, la inversión en I+D también debe recibir una deducción completa e inmediata. A partir de 2022, los gastos de I+D deben deducirse en cinco años, una política establecida por la TCJA. Requerir que se amortice es muy inusual, ya que sus gastos han sido deducibles de inmediato en Estados Unidos desde 1954 <sup>52</sup>.

Utilizar completamente como gasto la inversión en I+D simplificaría el sistema fiscal y aumentaría el incentivo para invertir en esta área. Idealmente, el gasto total de la inversión en I+D se restablecería de forma permanente. La permanencia garantizaría que las empresas puedan innovar sin incertidumbre sobre la carga fiscal de sus inversiones <sup>53</sup>.

La ley tributaria también proporciona cuatro créditos fiscales separados para fomentar la inversión en I+D al reducir la obligación fiscal de una empresa en función de sus desembolsos en gastos de investigación calificados. Además del crédito regular, esta ley proporciona un crédito simplificado alternativo destinado a incentivar la I+D en energía y otro de asociaciones con universidades.

Las empresas, especialmente las pequeñas y nuevas, se enfrentan a varios desafíos cuando reclaman el crédito fiscal por I+D, incluidas las dificultades para definir qué investigación califica para el crédito. Por lo general, hasta el 30% del valor del crédito no se reclama debido a obstáculos administrativos <sup>54</sup>. Las pequeñas empresas a menudo son las más afectadas: un estudio de la Administración de Pequeñas Empresas (SBA, por sus siglas en inglés) determinó que menos del 3% del valor de los créditos fiscales para I+D se destinaron a organizaciones pequeñas <sup>55</sup>.

Otra razón por la que el crédito fiscal por I+D es menos valioso para las pequeñas empresas es que a menudo estas no tienen obligaciones fiscales que compensar debido a la falta de rentabilidad inicial.

El crédito fiscal por I+D también podría simplificarse haciendo coincidir sus gastos elegibles para el crédito con la definición de gastos de I+D elegibles para su uso como tales. Otra opción es reemplazar los cuatro créditos diferentes con una alternativa simplificada para agilizar todo el proceso <sup>56</sup>. El enfoque simplificado haría que el crédito alternativo simplificado existente fuera más generoso al hacer que el valor mínimo del crédito sea igual al 50% de los gastos de investigación del año en curso de una empresa, a la vez que eliminaría el crédito regular por completo <sup>57</sup>. La Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO) argumenta que “reduciría el costo de los ingresos del crédito sin afectar el incentivo promedio que brinda para la investigación” <sup>58</sup>.

- *Mantener un sistema competitivo de tributación corporativa*

Los impuestos corporativos son importantes para la competitividad. En la carrera global para atraer inversiones corporativas altamente móviles, el impuesto corporativo es una importante palanca política, ya que varios estudios han encontrado un efecto medible en la inversión extranjera directa <sup>59</sup>. Además, una tasa impositiva corporativa baja y competitiva sirve para reducir la elusión fiscal y el traslado de beneficios, reforzando la base del impuesto de sociedades y estabilizando los ingresos del impuesto corporativo <sup>60</sup>.

Como tal, es prudente mantener la tasa del impuesto de sociedades lo más baja y competitiva posible. La TCJA <sup>61</sup> redujo significativamente la tasa del impuesto corporativo y la acercó más a las naciones pares, pero al mismo tiempo agregó un impuesto nuevo y complejo aplicable a los ingresos extranjeros de las empresas multinacionales (EMN) con sede en Estados Unidos. Conocido como GILTI (Global Intangible Low-Taxed Income <sup>62</sup>), se aplica únicamente a las empresas estadounidenses por encima del impuesto corporativo pagado a fiscos extranjeros sobre las ganancias en otros países.

Si bien otros países actualmente no tienen impuesto GILTI, aproximadamente 140 acordaron implementar un impuesto mínimo global del 15% aplicable a los ingresos nacionales y extranjeros, país por país, para 2023. En la medida en que las jurisdicciones extranjeras cumplan con el acuerdo, es posible que las empresas estadounidenses pronto deban cumplir con los impuestos mínimos implementados en cada país que operan, además de GILTI. Como tal, los legisladores en Estados Unidos tendrían que considerar formas de simplificar las normas impositivas de ese país de manera consistente con el acuerdo de impuesto mínimo global.

Una opción es reemplazar el régimen GILTI con un sistema impositivo mundial simplificado, con una tasa impositiva legal para tanto los ingresos nacionales como los extranjeros. Tal reforma recortaría o eliminaría sustancialmente grandes secciones del sistema fiscal relacionadas con los ingresos extranjeros y la erosión de la base, incluidas las complejas reglas de la Subparte F que datan de la década de 1960. El sistema mundial tendría las siguientes características:

- Una tasa impositiva baja consistente con el acuerdo internacional.
- Uso completo como gasto de la inversión.
- Crédito total por impuestos extranjeros contra impuestos de Estados Unidos, para evitar o minimizar la doble tributación.
- No habría preferencias fiscales que no sean reconocidas por el impuesto mínimo global<sup>63</sup>.

Si el acuerdo de impuesto mínimo global se desmorona, no es vinculante o no se cumple, Estados Unidos deberá reorientar su normativa fiscal internacional para que coincida con las normas de otros países

industrializados. En particular, dicho país debería considerar reemplazar el régimen GILTI con un sistema territorial más simplificado, que exima en gran medida los ingresos extranjeros del impuesto estadounidense. Aparte de eso, varias reformas incrementales al régimen GILTI simplificarían las reglas y mejorarían la competitividad de Estados Unidos, incluida la derogación de las reglas de asignación de gastos y el recorte de los créditos fiscales extranjeros <sup>64</sup>.

- *Eliminar la doble imposición de los ingresos corporativos*

Estados Unidos grava a las empresas de manera diferente según estructura legal. Las empresas transparentes, como las individuales, las asociaciones y las corporaciones S, pagan solo una capa de impuestos a nivel de accionista a través del sistema de impuestos sobre la renta individual. Las corporaciones C enfrentan dos niveles de impuestos: uno a nivel de entidad a través del impuesto a las ganancias corporativas y un segundo a nivel de accionista a través de impuestos sobre ganancias de capital y dividendos.

La doble tributación de los ingresos corporativos aumenta el costo de la inversión para las corporaciones, fomenta un cambio de la forma corporativa C tradicional a las formas de transparencia e incentiva el financiamiento por medio de deuda. Eliminar la doble tributación de los ingresos corporativos nivelaría el campo de juego entre las diferentes formas de negocios, reduciría la carga fiscal sobre la inversión y las distorsiones que afectan las decisiones de financiamiento empresarial. En otras palabras, liberaría los recursos desperdiciados y disminuiría las barreras fiscales a la inversión, lo que generaría oportunidades más viables tanto para las empresas como para los trabajadores.

Actualmente, Estados Unidos reduce la doble tributación de los ingresos corporativos al gravar las ganancias de capital de largo plazo y los

dividendos calificados con tasas más bajas que los ingresos ordinarios. Incluso teniendo en cuenta las tasas más bajas a nivel de accionistas, Estados Unidos impone una tasa impositiva combinada federal-estatal promedio de alrededor del 29% sobre ganancias de capital e ingresos por dividendos, superior al promedio de la OCDE del 23,9% sobre ganancias de capital y el 19,1% sobre ingresos por dividendos <sup>65 66</sup>.

La Tabla 1 ilustra cómo se combinan los dos niveles de impuestos sobre los ingresos corporativos para crear una tasa impositiva integrada del 47,4% Estados Unidos, que representa los impuestos corporativos y de dividendos a nivel federal y estatal <sup>67</sup>. La tasa integrada de dicho país es más alta que el promedio de la OCDE de 40,1% <sup>68</sup>. La misma doble tributación ocurre incluso cuando una corporación retiene sus ganancias después de impuestos en lugar de distribuirlas como dividendos. Cuando se retienen las ganancias corporativas, el valor de las acciones aumenta para reflejar un incremento en los activos que posee la corporación. Los accionistas que decidan vender sus acciones obtendrán una plusvalía y pagarán un impuesto sobre la misma, enfrentando una tasa impositiva similar a la que existe sobre los dividendos.

**TABLA 1.**

**El Tipo Impositivo Integrado en la Ley Actual**

	Tipo impositivo integrado en la ley actual
A. Beneficios corporativos	\$100.00
B. Impuesto de Sociedades combinado	\$25.75
C. Dividendo distribuido (A-B)	\$74.25
D. Ingresos por dividendos combinados Tax	\$21.67
E. Total de ingresos después de impuestos (C-D)	\$52.58
Tipo impositivo integrado (A-E) / A	47.4%

Fuentes: Estatutos fiscales estatales; cálculos de la Tax Foundation.

La eliminación o reducción adicional de la doble tributación de los ingresos corporativos se puede lograr integrando los impuestos individuales y corporativos, como lo han hecho muchos otros países. Por ejemplo:

- Australia integra su impuesto sobre la renta de sociedades e individuos con una imputación de crédito fiscal. Tanto la corporación como el accionista pagan parte del impuesto sobre la renta corporativo, pero el accionista recibe un crédito fiscal para compensar los impuestos ya pagados por la corporación. Al final, los ingresos corporativos se gravan a la tasa marginal del impuesto sobre la renta de los accionistas. Incluyendo a Australia, nueve países de la OCDE tienen sistemas de imputación total o parcial del crédito <sup>69</sup>.

- Estonia integra su impuesto sobre la renta corporativa e individual al tener una exención total de dividendos a nivel de accionista, por lo que solo se aplica un impuesto a nivel corporativo sobre los ingresos corporativos distribuidos. Cuando una corporación en Estonia obtiene ganancias y las distribuye a los accionistas debe pagar el impuesto a las ganancias corporativas, pero esos accionistas no tienen que pagar ningún impuesto adicional sobre los dividendos distribuidos. Por lo tanto, el impuesto total sobre las utilidades distribuidas entre la corporación y el individuo está determinado por la tasa del impuesto corporativo. Incluyendo a Estonia, seis países de la OCDE tienen exenciones de dividendos totales o parciales <sup>70</sup>.

- Doce países eximen total o parcialmente las ganancias de capital de la tributación a nivel individual, lo que elimina la doble imposición de las ganancias retenidas. Por ejemplo, Australia y Canadá proporcionan una deducción del 50% (el 50% de una ganancia de capital está exento de impuestos) para las ganancias de capital, mientras que Nueva Zelanda no grava estas ganancias en absoluto. Estonia, de manera única, exime

las ganancias retenidas a nivel corporativo, pero grava las de capital a nivel individual como ingresos ordinarios.

Si bien la adopción de un sistema de este tipo tendría desafíos administrativos porque Estados Unidos grava las corporaciones y las entidades transparentes de manera diferente, seguir a otros países desarrollados e integrar los impuestos corporativos e individuales alentaría una mayor inversión al reducir la carga fiscal sobre los ingresos corporativos.

- *Depurar la estructura del código tributario empresarial*

El Departamento del Tesoro publica un análisis de los gastos tributarios en el código de Estados Unidos cada año <sup>71</sup>. Algunas disposiciones categorizadas como gastos son elementos estructurales importantes del sistema fiscal, mientras que otras representan subsidios no neutrales o derrochadores. La eliminación de estos últimos puede ser una forma productiva de compensar el costo de otras reformas tributarias comerciales.

Los gastos fiscales no neutrales pueden inhibir el crecimiento al reasignar la inversión en áreas menos productivas, en lugar de aumentar la inversión de capital y el crecimiento en toda la economía. En 2021 estimamos que eliminar varios gastos de impuestos comerciales (excluyendo provisiones estructuralmente importantes relacionadas con la recuperación de costos, ingresos extranjeros o ingresos diferidos) recaudaría más de \$ 900 mil millones durante la próxima década a un costo mínimo para el crecimiento económico <sup>72</sup>.

Por ejemplo, el Crédito Tributario de Vivienda de Bajos Ingresos (LIHTC, por sus siglas en inglés) no es particularmente efectivo para generar nuevas inversiones en viviendas asequibles debido a su compleja burocracia <sup>73</sup>. Cuando se creó, en 1986, el LIHTC se combinó con una recuperación de costos cada vez peor para las estructuras residenciales

en general. Poco después, la construcción de viviendas, en particular la construcción de viviendas multifamiliares colapsó.<sup>74</sup>

Mejorar la recuperación de costos para la inversión en estructuras residenciales sería una forma más sencilla de fomentar la construcción nueva. Se podría hacer algo similar con respecto a ciertos subsidios a la energía limpia, en los que un mejor tratamiento fiscal del capital incentivaría suficientemente nueva tecnología de baja emisión<sup>75</sup>. El impuesto al carbono podría abordar de manera más eficiente las emisiones de carbono y aumentar los ingresos en un costo relativamente menor que impuestos corporativos más altos.<sup>76</sup>

La Tabla 2 sugiere una lista de subsidios fiscales que los legisladores podrían considerar derogar. Reducir la cantidad de gastos tributarios ineficaces en el sistema fiscal puede liberar ingresos para destinarlos a políticas más efectivas, como el gasto completo. Hacer esto aumentaría la inversión y las oportunidades en economía y minimizaría el impacto en el déficit del presupuesto federal.

**TABLA 2.**

**Derogar los Gastos Fiscales para Compensar el Coste Presupuestario de la Reforma del Impuesto de Sociedades**

Gasto	Costo de los ingresos corporativos a 10 años (2022-2031)	Costo de los ingresos individuales a 10 años (2022-2031)
Crédito de vivienda para personas debajos ingresos	103.800 millones de dólares	5.460 millones de dólares
Crédito para la producción de energía <sup>a</sup>	47.640 millones de dólares	5.290 millones de dólares
Crédito a la inversión en energía <sup>a</sup>	55.040 millones de dólares	4.940 millones de dólares
Exención para cooperativas de crédito	25.330 millones de dólares	0 mil millones de dólares
Crédito fiscal para nuevos mercados <sup>a</sup>	11.210 millones de dólares	23.000 millones de dólares
Crédito de recuperación mejorada de petróleo	9.500 millones de dólares	52.000 millones de dólares
Incentivos fiscales para la conservación de estructuras históricas	7.310 millones de dólares	1.860 millones de dólares
Exclusión de los intereses de los bonos municipales	71.860 millones de dólares	384.570 millones de dólares
Deducción especial para las compañías de Blue Cross y Blue Shield	4.030 millones de dólares	0 mil millones de dólares
<b>Total</b>	<b>335.720 millones de dólares</b>	<b>402.870 millones de dólares</b>

<sup>a</sup> Políticas temporales que están programadas para expirar en la ventana presupuestaria y que no serían una fuente de ingresos a largo plazo.

Nota: Las estimaciones de gastos fiscales del Departamento del Tesoro no equivalen necesariamente al aumento de los ingresos federales que se derivarían de la derogación.

Fuente: Cálculos del autor; Oficina de Análisis Fiscal, "Tax Expenditures", Departamento del Tesoro de EE.UU., diciembre de 2021, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>.

- *Retorno a políticas competitivas de libre comercio*

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha pasado en gran medida de políticas comerciales proteccionistas a un sistema de comercio abierto basado en reglas. Con el tiempo, el aumento del comercio ha generado beneficios generalizados, incluida una mayor productividad en Estados Unidos y grandes mejoras en el nivel de vida de los estadounidenses<sup>77</sup>. Mientras el comercio enriquece a una nación, las restricciones comerciales la empobrecen<sup>78</sup>.

En 2018, la administración Trump revirtió la tendencia y comenzó a imponer restricciones comerciales en forma de impuestos o aranceles a la importación de lavadoras y paneles solares, acero y aluminio, y una amplia gama de productos de China. Los aranceles protegen a la industria nacional de la competencia extranjera, y los defensores argumentan que la protección da tiempo a las empresas nacionales para recuperar su posición y competitividad. En realidad, esta protección suele ser contraproducente; las industrias se estancan sin empresas extranjeras que compitan con ellas por el mercado interno. Los aranceles sobre un bien también aumentan los costos para otros fabricantes nacionales, así como para los consumidores, y desencadenan aranceles de represalia de otros países, lo que perjudica aún más la producción nacional.

La administración Trump pretendía que los aranceles revivieran el sector manufacturero, crearan empleos en Estados Unidos y condujeran a prácticas comerciales más justas con China. Sin embargo, estos no han tenido el efecto deseado.

Las empresas estadounidenses han tenido que pagar más de \$140 mil millones en impuestos de importación desde que se impusieron los aranceles<sup>79</sup>. En lugar de aumentar las oportunidades para los trabajadores, la investigación muestra que los aranceles llevaron a una disminución

neta en el empleo manufacturero. Si bien el empleo en industrias protegidas aumentó levemente, el incremento fue más que compensado por disminuciones en el empleo en otras industrias, causadas por precios más altos y aranceles de represalia <sup>80</sup>. Los investigadores concluyeron que “los aranceles han sido un lastre para el empleo y no han logrado aumentar la producción”. Una amplia investigación también muestra que estos llevaron a precios más altos para una variedad de bienes comprados por empresas y consumidores minoristas de Estados Unidos <sup>81</sup>.

Después de cuatro años, los aranceles no han resultado en ganancias de empleo o mejores precios para los consumidores de Estados Unidos. Tampoco han logrado producir mejores condiciones comerciales <sup>82</sup>. En lugar de eliminar los aranceles por completo, la administración Biden ha retenido la mayoría con algunas modificaciones o exclusiones y se ha movido hacia el comercio administrado <sup>83</sup>. La eliminación total de los aranceles y la restauración de las prácticas de libre comercio es quizás el medio más fácilmente disponible, oportuno y efectivo para apoyar la industria y los empleos de Estados Unidos al mismo tiempo que se reducen los costos para los consumidores.

## Reformas del impuesto sobre la renta individual:

- *Optimización de los beneficios sociales*

El código fiscal de Estados Unidos ofrece actualmente dos importantes programas de apoyo a las familias trabajadoras: el Crédito fiscal por hijos (CTC) y el Crédito fiscal por ingresos del trabajo (EITC). Estos son los dos programas contra la pobreza más grandes de Estados Unidos <sup>84</sup>,

tanto al fomentar el trabajo como al complementar los salarios. El EITC contiene fuertes incentivos laborales que han demostrado aumentar el empleo, especialmente entre las madres de bajos ingresos, y saca a unos 5 millones de niños de la pobreza cada año <sup>85</sup>; El CTC a unos 1,7 millones <sup>86</sup>. Los dos créditos son costosos. En 2022, se estima que el EITC reducirá los ingresos federales en \$71.300 millones (USD) y el CTC en \$115.600 millones (USD) <sup>87</sup>.

Ambos créditos también son innecesariamente complicados. Según la ley actual, el EITC varía según los ingresos del hogar y la cantidad de niños que califican. El crédito para hogares sin hijos calificados es menos de 1/6 del tamaño del crédito ofrecido a hogares con un hijo. El EITC contiene sanciones significativas por matrimonio, reduciendo o eliminando por completo los beneficios cuando un cabeza de familia declarante se casa con un declarante soltero sin hijos. Por ejemplo, los umbrales de declaración conjunta de casados no son el doble del tamaño de los otros umbrales, sino que son solo aproximadamente \$ 6.000 más altos <sup>88</sup>.

El CTC reduce la obligación tributaria hasta \$ 2.000 por hijo calificado, con hasta \$ 1.500 reembolsables. La porción reembolsable se incorpora gradualmente con los ingresos del trabajo. Los contribuyentes pueden calificar por separado para un crédito fiscal no reembolsable de \$500 para otros dependientes (ODTC). El CTC se elimina paulatinamente para contribuyentes conjuntos con ingresos superiores a \$400.000 y contribuyentes individuales con ingresos superiores a \$200.000 <sup>89</sup>. Desde el año 2026, el CTC volverá a un crédito de \$1.000, con una eliminación gradual de \$110.000 para contribuyentes conjuntos y \$75.000 para contribuyentes individuales.

El American Rescue Plan cambió temporalmente ambos créditos en el 2021. Amplió el EITC para los trabajadores sin hijos que califiquen au-

mentando la tasa de incorporación gradual, elevando el crédito máximo de \$530 a casi \$1.502 y subiendo los niveles de eliminación gradual. Redujo la edad de elegibilidad de 25 a 19 años para la mayoría de los trabajadores y eliminó el límite máximo de edad. También amplió el CTC de tres maneras: para niños menores de 6 años el nuevo máximo fue de \$3.600 y para niños de 6 a 17 años fue de \$3.000; el monto total del crédito era reembolsable y no estaba sujeto a una incorporación paulatina basada en los ingresos, y la mitad del crédito se distribuyó en pagos mensuales adelantados. Los cambios al EITC para los contribuyentes sin hijos calificados costaron \$11.800 millones, mientras que los cambios al CTC más de \$100.000 millones <sup>90</sup>. Estas modificaciones ya vencieron.

Los dos créditos dependen de características familiares a menudo complicadas, lo que lleva a desafíos administrativos. Por ejemplo, para calificar para el EITC, los contribuyentes deben cumplir con al menos 20 requisitos <sup>91</sup>. En parte como resultado, el EITC sufre de una tasa relativamente alta de pagos emitidos incorrectamente, incluidos pagos excesivos e insuficientes, principalmente debido a errores de calificación de los niños <sup>92</sup>. Las pruebas de parentesco, residencia e identificación legalmente requeridas para calificar para el CTC son igualmente difíciles de cumplir para los contribuyentes y también es complicado que el IRS las haga cumplir, especialmente en los casos de familias con arreglos de vivienda complejos <sup>93</sup>.

Una forma de abordar los desafíos sería consolidar los beneficios relacionados con los hijos en una disposición y los relacionados con el trabajo en otra <sup>94</sup>. Idealmente, un beneficio relacionado con los hijos se eliminaría del código tributario y en su lugar sería administrado por otra agencia, como como la Administración del Seguro Social.

Si se diseñan con cuidado, las reformas se pueden estructurar de modo que los cambios en las tasas marginales impulsen los incentivos laborales y fomenten una mayor participación en la fuerza laboral, en términos netos <sup>95</sup>. Por ejemplo, como alternativa a los cambios del CTC de 2021, aumentar el valor del EITC podría reducir significativamente pobreza a un costo mucho más bajo mientras aumenta, en lugar de reducir, el empleo <sup>96</sup>.

En otro ejemplo, la Ley de Seguridad Familiar <sup>97</sup> eliminaría el CTC actual y lo reemplazaría con un subsidio por hijo de \$4.200 por niño menor de 6 años (\$350 por mes) y \$3.000 por niño de 6 a 17 años (\$250 por mes), administrado a través de la Administración del Seguro Social <sup>98</sup>. La ley reformaría el EITC al convertirlo en un crédito de ingresos con una cantidad máxima de \$1.000 por adulto, sin penalización por matrimonio y \$1.000 adicionales de beneficio para hogares con adultos dependientes. La ley propone eliminar la deducción de impuestos estatales y locales (SALT), el estado civil de cabeza de familia, el crédito fiscal para el cuidado de niños y dependientes y el programa de asistencia temporal para familias necesitadas, y hacer cambios de elegibilidad en el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) para reducir el impacto fiscal a largo plazo.

Las reformas al CTC y al EITC también deben considerar otras disposiciones relacionadas con los hogares, como exenciones personales y de dependientes y tamaños de deducción estándar, así como penalizaciones por matrimonio y segundo ingreso <sup>99</sup>. Si el CTC se traslada fuera del código tributario, se podría continuar con los ajustes por el tamaño del hogar dentro de la legislación tributaria <sup>100</sup>.

La reducción de la pobreza es un objetivo clave de las reformas al CTC y al EITC. Simplificar y sacar el CTC del código tributario al mismo tiempo que se garantiza que este último tenga en cuenta el tamaño del

hogar combinado con un crédito basado en los ingresos más fuerte y simple respaldaría una economía dinámica y abierta, lo que ayudaría a garantizar que los trabajadores y las familias disfruten de seguridad financiera aumentando la vuelta al trabajo.

- *Eliminar las barreras impositivas del ahorro personal*

Los ahorros personales sólidos son una parte importante de la seguridad financiera, lo que permite la inversión y la oportunidad económica en Estados Unidos. Desafortunadamente, el código tributario crea muchas barreras para las personas que desean ahorrar dinero para el futuro con reglas complicadas y doble imposición del ahorro, a menudo incentivando el consumo sobre el ahorro <sup>101</sup>.

Un código fiscal ideal garantizaría que el consumo y el ahorro sean tratados neutralmente. Un enfoque tributario neutral también facilitaría que los estadounidenses generen riqueza y aprovechen las oportunidades que requieren ahorros, como comprar una nueva casa, apoyar causas benéficas y ayudar a sus comunidades.

En cambio, nuestro sistema tributario desalienta el ahorro con múltiples niveles de impuestos: un dólar de ingresos se grava cuando se gana bajo el impuesto sobre la renta, nuevamente cuando se invierte y genera ganancias adicionales, otra vez cuando las ganancias reinvertidas se realizan como tales y enfrentan impuestos a las ganancias de capital, y potencialmente de nuevo cuando se regalan a los herederos a través de impuestos sobre sucesiones y donaciones <sup>102</sup>.

Las múltiples capas de impuestos alientan el consumo inmediato sobre el ahorro porque el consumo está sujeto a solo una capa de impuestos cuando el ingreso se obtiene inicialmente. Esto tiene impactos económicos negativos al reducir la cantidad de ahorros disponibles para la inversión productiva en Estados Unidos <sup>103</sup>. Un fondo común más

pequeño de ahorros domésticos también significa que los ahorradores extranjeros pueden financiar oportunidades domésticas, reduciendo los rendimientos de las inversiones domésticas que se acumulan para los ahorradores domésticos.

En la actualidad, los contribuyentes pueden mitigar parte de la penalización fiscal por ahorrar contribuyendo a cuentas de ahorro neutrales en impuestos dedicadas a fines específicos, como cuentas de jubilación tradicionales o Roth y/o cuentas de ahorro para educación.

Permitir al ahorrador diferir los impuestos sobre la renta sobre la cantidad que ahorra y solo pagar impuestos sobre las distribuciones de la cuenta (conocida como cuenta “tradicional”) o gravar las ganancias por adelantado, pero eximiendo los rendimientos del ahorro del impuesto sobre la renta adicional (conocida como cuenta “Roth”) elimina el sesgo fiscal contra el ahorro. El tratamiento asegura que el ahorro realizado a través de dichas cuentas solo se grava una vez, a la par de los ingresos que se consumen.

Las cuentas de ahorro libres de impuestos existentes tienen reglas y restricciones complicadas y arbitrarias que regulan cuándo se pueden tomar las distribuciones, cuánto se puede depositar en cada cuenta y cómo se pueden usar los ahorros. Si bien las limitaciones están destinadas a alentar a los ahorradores a pensar en el futuro, la jubilación o los gastos de educación de sus hijos, también desalientan el ahorro al crear obstáculos y costos de cumplimiento para los contribuyentes.

Simplificar o eliminar reglas complejas para crear cuentas de ahorro universales podría fomentar un mayor ahorro y simplificar el proceso tributario. En lugar de sentarse a planificar qué tipo de cuenta se puede usar para qué tipo de gasto y cuándo, qué reglas se deben seguir y si se cumplen los requisitos en un año determinado, las cuentas de

ahorro universales permitirían a las personas apartar una determinada cantidad de dinero cada año para cualquier propósito, sin preocuparse por sanciones fiscales o restricciones sobre cómo gastarla.

Por ejemplo, otros países, como el Reino Unido y Canadá, ofrecen cuentas de ahorro universales hasta un umbral máximo de contribución <sup>104</sup>. Los programas son muy utilizados por los contribuyentes de todos los niveles de ingresos, especialmente los de bajos ingresos. Estas experiencias sugieren que las cuentas de ahorro universales en Estados Unidos aumentarían ampliamente los ahorros, mejorarían la seguridad financiera y las oportunidades para todos los estadounidenses <sup>105</sup>.

- *Depurar la estructura del sistema fiscal del impuesto sobre la renta individual*

La verdadera reforma tributaria tradicionalmente se ha centrado en bajar las tasas impositivas y ampliar la base imponible. Los economistas han advertido durante mucho tiempo y han documentado bien el daño económico de una alta tasa marginal del impuesto sobre la renta, ya que reduce los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. El costo presupuestario de reducir las tasas impositivas marginales puede compensarse eliminando ciertas deducciones, exclusiones y créditos.

Después del 2025, la mayoría de los cambios realizados al código tributario individual bajo la TCJA expirarán. Las tasas del impuesto sobre la renta individual se redujeron del 10 %, 15 %, 25 %, 28 %, 33 %, 35 % y 39,6 % al 10 %, 12 %, 22 %, 24 %, 32 %, 35 % y 37 %, respectivamente, y se ajustaron los anchos de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Hacer que los cambios en la tasa y el tramo de la TCJA sean permanentes aumentaría el PIB a largo plazo en un 0,9 % y reduciría los ingresos federales en \$1,36 billones desde 2022 hasta 2031. Las reducciones de ingresos comenzarían en 2026, cuando expiran

los recortes de impuestos <sup>106</sup>. Otros componentes simplificadores del TCJA, como la eliminación de la limitación Pease y el Impuesto Mínimo Alternativo, también deben ser priorizados para la permanencia.

Otras opciones para reducir las tasas marginales incluyen consolidar los siete tramos actuales en tres con una tasa máxima del 35 %, lo que aumentaría el PIB a largo plazo en un 1,3 % a un costo presupuestario de alrededor de \$2,7 billones durante diez años <sup>107</sup>.

Compensar el costo presupuestario de las tasas marginales más bajas se puede lograr a través de muchas opciones diferentes de ampliación de la base. Bajo la ley actual, el seguro de salud proporcionado por los empleadores no se incluye como ingreso imponible, lo que lleva a los empleados a favorecer el seguro de salud sobre los salarios regulares como compensación. La distorsión conduce a un mayor gasto en planes de seguro demasiado integrales, creando una presión al alza sobre los costos de atención médica. El Departamento del Tesoro estima que la exclusión del seguro de salud provisto por el empleador costará \$3.0 billones durante diez años, lo que lo convierte en el gasto fiscal individual más grande <sup>108</sup>. La exclusión también afecta los recibos de impuestos sobre la nómina: el Departamento del Tesoro estima que reducirá los recibos de impuestos sobre la nómina en \$140 mil millones en 2022 y en más de \$1,6 billones entre 2021 y 2030 <sup>109</sup>. Como alternativa a la revocación de la exclusión total, podría tener un tope para que los beneficios del seguro médico por encima de este se graven como ingresos ordinarios.

Varias otras exclusiones reducen la base del impuesto sobre la renta y conducen a distorsiones significativas, como la exclusión de los intereses de los bonos municipales, que el Tesoro estima que cuestan casi \$291 mil millones para las personas durante diez años <sup>110</sup>.

Si bien son mucho más pequeños y están programados para terminar durante la próxima década, los créditos fiscales para mejoras de eficiencia energética en el hogar y vehículos eléctricos son reclamados de manera desproporcionada por los hogares más ricos <sup>111</sup> y son formas relativamente ineficientes de fomentar el uso de fuentes de energía más limpias.

Otras compensaciones potenciales generarían grandes cantidades de ingresos, pero tendrían que sopesarse frente a costos económicos sustanciales. Por ejemplo, eliminar la deducción de impuestos estatales y locales recaudaría casi \$1.0 billón en diez años y reduciría el PIB a largo plazo en un 0,7 % <sup>112</sup>, mientras que eliminar la deducción de intereses hipotecarios recaudaría alrededor de \$1.6 mil millones y reduciría el PIB en un 0,7 % <sup>113</sup>.

Como ilustra la Tabla 3, hay muchas opciones disponibles para ampliar la base impositiva y compensar el costo de tasas impositivas más bajas de una manera neutral para los ingresos a fin de estabilizar el presupuesto federal y hacer crecer la economía.

**TABLA 2.**

**Derogar los Gastos Fiscales para Compensar el Coste Presupuestario de la Reforma del Impuesto de Sociedades**

Gasto	Costo de los ingresos corporativos a 10 años (2022-2031)	Costo de los ingresos individuales a 10 años (2022-2031)
Crédito de vivienda para personas debajos ingresos	103.800 millones de dólares	5.460 millones de dólares
Crédito para la producción de energía <sup>a</sup>	47.640 millones de dólares	5.290 millones de dólares
Crédito a la inversión en energía <sup>a</sup>	55.040 millones de dólares	4.940 millones de dólares
Exención para cooperativas de crédito	25.330 millones de dólares	0 mil millones de dólares
Crédito fiscal para nuevos mercados <sup>a</sup>	11.210 millones de dólares	23.000 millones de dólares
Crédito de recuperación mejorada de petróleo	9.500 millones de dólares	52.000 millones de dólares
Incentivos fiscales para la conservación de estructuras históricas	7.310 millones de dólares	1.860 millones de dólares
Exclusión de los intereses de los bonos municipales	71.860 millones de dólares	384.570 millones de dólares
Deducción especial para las compañías de Blue Cross y Blue Shield	4.030 millones de dólares	0 mil millones de dólares
<b>Total</b>	<b>335.720 millones de dólares</b>	<b>402.870 millones de dólares</b>

<sup>a</sup> Políticas temporales que están programadas para expirar en la ventana presupuestaria y que no serían una fuente de ingresos a largo plazo.

Nota: Las estimaciones de gastos fiscales del Departamento del Tesoro no equivalen necesariamente al aumento de los ingresos federales que se derivarían de la derogación.

Fuente: Cálculos del autor; Oficina de Análisis Fiscal, "Tax Expenditures", Departamento del Tesoro de EE.UU., diciembre de 2021, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>.

- *Características estructurales del índice inflacionario en el sistema tributario no indexadas por inflación (cuando corresponda)*

La indexación por inflación de algunas partes del código del impuesto sobre la renta de las personas físicas, es decir, elementos estructurales como los tramos es relativamente sencilla. En la actualidad, los tramos impositivos ordinarios sobre la renta se ajustan según la inflación para ayudar a evitar el desplazamiento gradual de los mismos, lo que ocurre cuando la inflación empuja a los contribuyentes a tramos impositivos más altos, aunque sus ingresos no sean más altos en términos reales. Varias otras disposiciones, como la deducción estándar, el EITC y la parte reembolsable del CTC, también están indexadas por inflación.

Sin embargo, algunas provisiones estructurales no están indexadas a la inflación. Al medir la renta imponible, tiene sentido restar las pérdidas de capital ya que estas compensan las ganancias. Tener un límite a las pérdidas de capital ayuda a prevenir el abuso de la disposición, pero este debe aumentarse de la ley actual de \$3.000 para reflejar la inflación significativa que ha ocurrido entre 1978 y el presente, además de ajustarse en el futuro <sup>114</sup>.

El Impuesto sobre la Renta Neta de la Inversión (NIIT) es un impuesto del 3.8 % sobre los ingresos de inversión para contribuyentes casados que ganan más de \$250.000 en ingresos brutos ajustables y contribuyentes solteros que ganan más de \$200.000 en ingresos brutos ajustables. Sus umbrales no se han ajustado desde que se introdujo la ley hace una década, por lo que más contribuyentes se verán obligados a pagar el NIIT, aunque inicialmente se centró solo en los muy ricos.

Fuera de los elementos estructurales, la base del impuesto sobre la renta en sí es inherentemente propensa a problemas complejos relacionados con la inflación. Por ejemplo, según la ley actual, los contribuyentes

pagan impuestos sobre las ganancias de capital sobre la diferencia entre el precio de compra de un activo (también conocido como base) y el de venta. Sin embargo, la base no se ajusta a la inflación, por lo que, si bien en el papel puede parecer que alguien obtuvo ingresos, si se tiene en cuenta la inflación es posible que los haya perdido. La adopción de un sistema de cuentas de ahorro universales, en la medida en que se aplique ampliamente, abordaría efectivamente el problema de gravar las ganancias de capital nominales.

En combinación, la indexación por inflación de los elementos estructurales del código que actualmente no están indexados y la adopción de cuentas de ahorro universales daría mejor cuenta de la inflación en el código tributario, brindando más certeza a los contribuyentes, reduciendo las penalizaciones por ahorro y fortaleciendo la seguridad financiera.

## Principales conclusiones

- La disminución de la pandemia y la robusta recuperación económica han traído muchos beneficios, muchos empleos e ingresos (nominales) de rápido crecimiento, pero también serios desafíos como una inflación alta y creciente.
- En lugar de presionar por más estímulo fiscal o dejar que la Reserva Federal maneje la inflación a través de tasas de interés más altas, los políticos, que son los que formulan y diseñan las medidas económicas, debieran enfocarse en impulsar la capacidad productiva de la economía reformando el cuerpo impositivo para priorizar el crecimiento económico y las oportunidades.

- En materia de tributación empresarial, se debe mejorar la normativa fiscal para incentivar la inversión, la innovación, el dinamismo y la competitividad, generando más y mejores empleos.
- En términos de tributación individual, la racionalización de los beneficios, la depuración de disposiciones complicadas y la eliminación de sanciones fiscales al ahorro ayudarían a las familias a disfrutar de la seguridad financiera y la rentabilidad de su trabajo y ahorro.
- En definitiva, a medida que el pueblo estadounidense ingresa en la era posterior a la pandemia, los formuladores de políticas deben mantenerse al día o corren el riesgo de poner en peligro el crecimiento económico y las oportunidades que nuestra economía cambiante puede ofrecer.

La implementación de las reformas tributarias comerciales e individuales descritas aquí alinearía el código tributario con un mayor crecimiento económico y oportunidades para las empresas y las personas de Estados Unidos.

Al reducir las barreras actuales del sistema tributario para la inversión y el ahorro y simplificar sus complejas reglas, los legisladores mejorarían en gran medida la capacidad de los estadounidenses para albergar nuevas ideas, crear más oportunidades y construir seguridad financiera para sí mismos y sus familias.

## Aplicación de lo expuesto en este artículo en la realidad de Chile

- Si bien es cierto que nuestro país es demasiado pequeño en relación a Estados Unidos, también lo es que la pandemia y la crisis por la guerra en Ucrania han afectado a todas las economías y particularmente con mayor fuerza a las más pequeñas, entre las que está Chile.
- De hecho, la inflación, que era un fenómeno ajeno a nuestra realidad, hoy está presente con una fuerza inusitada y resultados dramáticos. Extraña, por lo mismo, que algunos sectores se hayan empeñado en hacer una reforma tributaria esencialmente recaudatoria, en contra de lo que el sentido común indica.
- En efecto, y tal como se precisa en este artículo, los políticos, que son los que formulan y diseñan las medidas económicas, debieran enfocarse en impulsar la capacidad productiva de la economía reformando el cuerpo impositivo para priorizar el crecimiento económico y las oportunidades.
- Lo que enseña la experiencia es que la base del desarrollo reside en las economías privadas, razón por la que debieran promoverse iniciativas orientadas a potenciar su inversión, innovación, dinamismo y competitividad. Permitirles la recuperación rápida de los costos de inversión, mediante mecanismos de depreciación acelerada o ultra acelerada, no ayuda si al mismo tiempo se les impide utilizar el 100 % de la pérdida contra los resultados, que es lo que propone la reforma tributaria impulsada por el ministro Marcel. Potenciar la inversión en Investigación y Desarrollo es una muy buena idea, pero siempre que

se le reconozca al contribuyente la libertad de decidir en qué invertir, y que no existan trabas para utilizar esos beneficios.

- La tasa corporativa que hoy existe en Chile es demasiado alta y por lo tanto poco competitiva <sup>115</sup>. El foco debe estar en potenciar el ahorro y no en gravarlo. Existen herramientas para hacerlo, como las que ha implementado el país del norte. La tasa de diferimiento que grava el ahorro, amén de contradictoria, resulta una pésima señal. Lo mismo ocurre con la desintegración propuesta, considerando que el impuesto corporativo es demasiado alto, y no existe exención a los retiros ni dividendos (caso de Estonia y 11 países más) o tasas reducidas (Uruguay <sup>116</sup>, Irlanda). Lo anterior sin considerar que en varios países OCDE ya existe integración, sea total o parcial (9 países), y que en otros se eximen total o parcialmente las ganancias de capital de la tributación a nivel individual (Australia y Canadá proporcionan una deducción del 50 % y Nueva Zelanda no las grava).

CAPÍTULO TRES

# Competitividad

Bajo esta tercera C, que principia un vocablo que resulta esencial en una economía social de mercado, se incluyen tres artículos. El primero revisa la incidencia que el sistema tributario tiene en la competitividad y remarca que un sistema que funcione y sea amigable (simple) facilita el cumplimiento de las normas por parte de los contribuyentes y favorece el desarrollo económico. Se previene que, por el contrario, un sistema tributario mal estructurado puede ser muy costoso para la economía, ya que distorsiona la toma de decisiones económicas y daña la capacidad de crecimiento de los países.

Luego de consignar que, aunque en las últimas décadas las tasas impositivas marginales sobre los ingresos corporativos e individuales han disminuido progresivamente en toda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), todavía hay países que no solo no

han mejorado sus sistemas impositivos, sino que los han empeorado con reformas que los hacen menos competitivos.

El problema adicional que esto provoca es la informalidad, que según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en nuestro país supera el 27 %, cifra que está muy por encima del promedio del orden del 13% de los países OCDE.

En uno de los artículos se revisan las propuestas planteadas desde la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. (CNC), entidad que no solo se ha quedado en el planteamiento de ideas: ha avanzado proactivamente apoyando a las MiPymes en la transición hacia la formalidad, proveyéndoles información, asesoría y capacitación gratuita a través del centro Mi Pyme Cumple ([www.mipymecumple.cl](http://www.mipymecumple.cl)), proyecto colaborativo del cual forman parte, además de la CNC, ACT-EMP de OIT y la Pontificia Universidad Católica de Chile a través de su Facultad de Derecho y su Programa de Formación para Trabajadores y Empleadores.

Artículo:

# “Índice de competitividad fiscal”

Cristina Enache<sup>117</sup>

## Introducción: La Importancia de la Competitividad Fiscal

La estructura impositiva de un país es un factor determinante de su desempeño económico. Un sistema tributario bien estructurado facilita el cumplimiento de las normas por parte de los contribuyentes y favorece el desarrollo económico. Además, genera recursos de manera eficiente para las arcas públicas. Por el contrario, los sistemas tributarios mal estructurados pueden ser muy costosos para una economía, puesto que distorsionan la toma de decisiones económicas y dañan la capacidad de crecimiento de los países.

Durante las últimas décadas, las tasas impositivas marginales sobre los ingresos corporativos e individuales han disminuido progresivamente en toda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, la mezcla fiscal de las economías desarrolladas ha tendido a eliminar tributos menores y concentrar la recaudación en impuestos de base amplia, desplazando el peso de los gravámenes directos hacia los indirectos <sup>118</sup>.

Pero no todos los países de la OCDE están mejorando sus sistemas impositivos. En algunos la evolución está siendo peor. Así, durante el último año se han aprobado más de diez subidas impositivas en España,

un claro contraste con la mejora del clima fiscal en otros mercados como, por ejemplo, el del Reino Unido.

La pandemia ha llevado a muchos países a adoptar cambios temporales en sus sistemas tributarios. Es importante, no obstante, que estas modificaciones sean revertidas lo antes posible para asegurar la seguridad jurídica y garantizar la predictibilidad del sistema impositivo.

El Índice de Competitividad Fiscal (ICF), desarrollado en Estados Unidos por la Tax Foundation y divulgado en España por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), tiene como objetivo medir hasta qué punto el sistema tributario de un país se adhiere a dos aspectos esenciales de la buena política fiscal: la competitividad y la neutralidad.

Un código fiscal competitivo es aquel que mantiene las tasas impositivas marginales en tipos moderados y reducidos. En el mundo globalizado de hoy, las inversiones pueden desplazarse con facilidad de un mercado a otro, al igual que ocurre con el talento humano. Por tanto, es importante reducir los tipos impositivos dentro de lo posible porque, de lo contrario, aumentan los incentivos para que la actividad se traslade a otros destinos.

Según una investigación de la OCDE, los impuestos empresariales son los tributos más dañinos para el crecimiento económico, seguidos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas. En cambio, los impuestos al consumo tendrían un efecto menos negativo sobre la actividad, lo que explica su creciente peso relativo en la mayoría de las economías desarrolladas <sup>119</sup>.

Por otro lado, un código tributario debe ser neutral, es decir, debe minimizar las distorsiones que provoca en la economía. Esto significa que no debe haber un sesgo en contra del ahorro o a favor del endeudamiento, como también implica que no debe haber exenciones

o tratamientos especiales para determinados grupos de empresas o individuos <sup>120</sup>.

A medida que las leyes fiscales se vuelven más complejas, también son menos neutrales. Si se aplican los mismos impuestos a todas las empresas y personas, el patrón de crecimiento no está sesgado por las normas tributarias. En cambio, si se alteran tales condiciones de igualdad fiscal surgen ganadores y perjudicados, socavando la neutralidad del sistema impositivo y alterando los patrones de crecimiento.

Un código tributario que sea competitivo y neutral promoverá el crecimiento económico y la inversión de manera sostenible, generando suficientes ingresos para financiar los programas de gasto público que considere necesarios el Gobierno. Por tanto, la reducción de tipos y la simplificación de normas son dos vectores esenciales para la competitividad fiscal y su mejora entraña un cambio positivo en las perspectivas de prosperidad de un país.

Hay muchos factores no relacionados con los impuestos que afectan igualmente al desempeño económico de un país. Sin embargo, estos juegan un papel clave en la salud de la economía, puesto que tienen un efecto muy importante sobre los incentivos y las decisiones del sector privado.

Para evaluar hasta qué punto el sistema tributario de un país es neutral y competitivo, el Índice de Competitividad Fiscal (ICF) analiza más de cuarenta variables de política tributaria. Mediante tales indicadores se mide el nivel de las tasas impositivas en vigor, pero también cómo se estructuran los impuestos. De esta forma, el ICF analiza los impuestos corporativos de un país, así como los impuestos sobre la renta de las personas físicas, los impuestos al consumo, los impuestos a la propiedad y el tratamiento fiscal de las ganancias obtenidas en el extranjero.

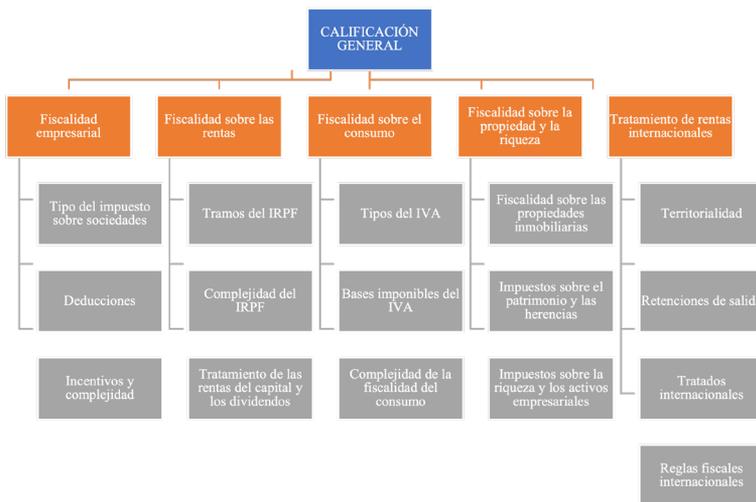
El Índice de Competitividad Fiscal permite comparar, de forma homogénea, los códigos tributarios de los países desarrollados, mediante un análisis internacional que facilita el estudio de los sistemas fiscales desde una perspectiva que trasciende las circunstancias nacionales y eleva el debate al contexto de las economías desarrolladas. Es, por tanto, una herramienta muy útil para enriquecer la discusión sobre el pasado, el presente y el futuro de la política tributaria en España y en el resto de los países de la OCDE.

## Metodología

La elaboración del Índice de Competitividad Fiscal incluye el análisis de más de cuarenta variables de política tributaria agrupadas, a su vez, en distintas categorías: fiscalidad empresarial (impuesto sobre sociedades), fiscalidad sobre los ingresos personales (impuesto sobre la renta), fiscalidad sobre el consumo (impuesto sobre el valor añadido), fiscalidad sobre la propiedad y la riqueza (pilar que abarca distintos tributos, como el IBI, el impuesto sobre el patrimonio o el impuesto sobre sucesiones y donaciones) y, por último, una evaluación del tratamiento fiscal de las rentas obtenidas en el extranjero.

Como puede verse en el Gráfico 1, estas cinco categorías se subdividen, al mismo tiempo, en distintas subcategorías que tocan cuestiones varias, desde los tipos impositivos aplicados hasta las reglas que determinan las bases imponibles. La nota final obtenida por cada país se construye a partir de los resultados que arrojan estas mediciones.

Gráfico 1. Componentes del Índice de Competitividad Fiscal 2021



Fuente: elaboración propia del IEE a partir de los datos de la Tax Foundation.

La categoría de fiscalidad empresarial, centrada en el impuesto sobre sociedades, abarca las siguientes mediciones:

- Tipo del impuesto sobre sociedades (una variable). Consiste en evaluar cuál es el tipo general aplicado en dicho gravamen.
- Deducciones (siete variables). Abarca los créditos fiscales por pérdidas empresariales, las reglas de depreciación (aplicables a maquinaria, suelo o activos intangibles), la normativa aplicada en los inventarios (reglas LIFO, FIFO o de coste medio) y el tratamiento fiscal de la deuda y la capitalización empresarial.
- Incentivos y complejidad (seis variables). Estudia el tratamiento fiscal de las patentes y el de la inversión en I+D, la existencia o

no de tributos específicos a los servicios digitales, la complejidad de la normativa del impuesto sobre sociedades (medida como el tiempo de cumplimiento de los trámites requeridos) y el número de pagos exigidos anualmente por el fisco a las empresas (tanto en sociedades como en otros tributos).

La categoría de fiscalidad de los ingresos personales, centrada en el impuesto sobre la renta, comprende las siguientes variables:

- Tramos del IRPF (tres variables). Evalúa cuál es el tipo máximo, así como el nivel de renta a partir del cual se aplica tal retención. Además, considera la “cuña fiscal” que supone el IRPF sobre una renta media, comparando salario neto y bruto.
- Complejidad del IRPF (dos variables). Estima el número de horas necesario para cumplir los trámites asociados a la declaración y al pago del IRPF. A menor tiempo y mayor simplicidad, mejor puntuación.
- Tratamiento de las rentas del capital y los dividendos (dos variables). Con ánimo de favorecer la ausencia de doble tributación, se asigna mayor puntuación cuanto menores sean los tipos de esta clase de tributos.

La categoría de fiscalidad sobre el consumo, centrada en el impuesto sobre el valor añadido, estudia los siguientes componentes:

- Tipos del IVA (una variable). La adopción de tipos diferenciados rompe con el principio de neutralidad fiscal y añade complejidad al sistema tributario. Además, al crear esquemas con menor recaudación para determinados bienes o servicios, obliga a subir los impuestos al resto de los sectores de actividad. El ICF considera los tramos existentes y puntúa según el tipo de referencia.

- Bases imponibles del IVA (dos variables). Estudia si hay o no exenciones para la tributación por IVA y considera, también, cuál es la brecha recaudatoria derivada de la existencia de la aplicación de tipos reducidos y exenciones.

- Complejidad de la fiscalidad sobre el consumo (una variable). Estima el número de horas necesario para cumplir los trámites asociados a la declaración y al pago del IVA. A menor tiempo y mayor simplicidad, mejor puntuación.

La categoría de fiscalidad sobre la propiedad y la riqueza, que comprende diversos tributos, estudia los siguientes elementos:

- Fiscalidad sobre las propiedades inmobiliarias (dos variables). Analiza cómo se calcula el IBI (sobre el valor del suelo o del activo) y cuál es el peso de la recaudación total en relación con el stock de capital privado de cada país.

- Impuestos sobre el patrimonio y las herencias (dos variables). Mide la existencia o no de este tipo de tributos y, en caso de su aplicación, jerarquiza el resultado según los tipos aplicados y la recaudación obtenida.

- Impuestos sobre la riqueza y los activos empresariales (cuatro variables). Estudia si hay gravámenes sobre la transferencia de bienes inmuebles propiedad de las empresas, si se cobran tasas a los activos empresariales, si la emisión de títulos accionariales está gravada por el fisco y si se cobran impuestos a las transacciones financieras.

La categoría referida al tratamiento de rentas internacionales toca las siguientes cuestiones:

- Territorialidad (tres variables). Bajo el principio de territorialidad se pagan impuestos por los ingresos o beneficios logrados dentro del

país, dejando exentos aquellos que se obtienen en el extranjero y que ya soportan la tributación aplicable en dicho mercado foráneo. Para analizar si los países se acercan o alejan de este principio, se mide el tratamiento fiscal que tienen la repatriación de dividendos y las rentas del capital logradas en el extranjero, así como posibles restricciones en las reglas fiscales de repatriación que afecten a determinados países.

- Retenciones de salida (tres variables). Mide si, en el momento de pagar dividendos, intereses o royalties a terceros países, las reglas fiscales exigen, primero, algún tipo de impuesto de salida.
- Tratados internacionales (una variable). Considera cuántos acuerdos bilaterales o multilaterales suscribe cada país para favorecer fiscalmente la entrada y la salida de flujos de capital.
- Reglas fiscales internacionales (dos variables). Alude al tratamiento fiscal de las filiales ubicadas en el extranjero, así como a las deducciones ligadas a operativas foráneas o la aplicación de normas que penalicen a las empresas por desarrollar su actividad en países de menor fiscalidad.

Los resultados recogidos en el Índice de Competitividad Fiscal reflejan la situación fiscal de la OCDE para julio de 2021. Las fuentes empleadas para recopilar la información tributaria de cada país incluyen las bases de datos de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional (FMI), así como las guías tributarias de Bloomberg (International Tax Resources), Deloitte (International Tax Source), EY (Tax Guides), PwC (Worldwide Tax Summaries Online) y la Universidad de Oxford (Oxford University Centre for Business Taxation).

En la medida en que los criterios y las fuentes empleadas son homogéneos, la metodología del ICF permite establecer comparativos horizontales entre las distintas economías que integran la OCDE <sup>121</sup>.

Artículo:

# “Chile: Competitividad tributaria al debe”

Macarena García<sup>122</sup>

## Contexto

La comparación internacional de nuestro sistema tributario es compleja, especialmente con los países de la OCDE, ya que no existe una única realidad tributaria en el bloque con la cual compararse, sino que se observa una interesante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias.

Recientemente, la Tax Foundation <sup>123</sup> publicó su ranking de competitividad tributaria del 2022 (ICTI22), el cual ubicó a Chile en el puesto 27 de los 38 países de la OCDE evaluados, reflejando, una vez más, que nuestro sistema tributario es poco competitivo internacionalmente. Esta ubicación se explica por una mala evaluación casi generalizada de los distintos impuestos considerados.

Más allá de la posición particular de ese año, destaca la persistente mala evaluación de nuestro sistema tributario en las periódicas evaluaciones realizadas desde el 2014. Esto es aún más preocupante si consideramos que a lo largo de este período se han implementado numerosas reformas tributarias <sup>124</sup> de distintas magnitudes, las cuales han buscado principalmente aumentar la recaudación, pero en las que la competitividad del sistema no ha tenido un rol protagónico.

En un momento en el que se requieren políticas que incentiven el crecimiento y la generación de empleo en nuestro país, esta noticia confirma la apremiante necesidad de implementar cambios en esta materia. Sin embargo, las presiones que se advierten apuntan a un nuevo e importante incremento de impuestos a través de la modificación de variados cuerpos legales con el espíritu de solo recaudar, sin ningún afán por aumentar la competitividad tributaria.

Es claro que el real impacto de la política tributaria no se determina solo en cuántos impuestos recaudamos, sino que también en la composición de estos. Avanzar en este aspecto requiere de un análisis profundo, recursos y verdadera voluntad política.

## Carga versus estructura

En términos generales, las propuestas de una mayor recaudación tributaria se justifican con la necesidad de reducir nuestra brecha de recaudación tributaria con la OCDE medida como porcentaje del PIB (carga tributaria). Aun cuando Chile presenta una brecha respecto de la carga tributaria de la OCDE, es necesario tener presentes algunos elementos para un correcto análisis.

Los impuestos no son inocuos. Soslayando su capacidad recaudatoria, los tributos pueden generar efectos negativos en distintos sectores de la economía: en las personas (en su calidad de consumidor o trabajador), en las empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria). Estos efectos deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar o modificar una estructura tributaria, ya que un sistema tributario mal estructurado dificulta y desincentiva

el pago de impuestos y distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores, como de trabajadores y productores, afectando el empleo, la inversión y el crecimiento y terminando por reducir finalmente los recursos disponibles para la autoridad fiscal.

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, se debe definir la carga tributaria necesaria para financiar los bienes públicos que se espera que el Estado provea, la cual también debe ser coherente con los objetivos de crecimiento, empleo y desarrollo del país. También es preciso 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.

Un sistema tributario mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores, como de trabajadores y productores, afectando el empleo, la inversión y el crecimiento y reduciendo finalmente los recursos disponibles para la misma autoridad fiscal <sup>125</sup>. Estudios económicos han encontrado suficiente evidencia empírica que respalda la idea de un impacto negativo de los impuestos en la actividad, la inversión y, finalmente, en el empleo <sup>126</sup>-incluso corrigiendo por el impacto del mayor gasto del Gobierno. La misma OCDE <sup>127</sup> estima que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, los impuestos al consumo

y, finalmente, a la propiedad. Este orden se basa en el hecho de que primero hay que generar riqueza para que luego esta sea consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) terminan impactando en su creación.

En el otro extremo, un sistema tributario neutral y competitivo es uno que busca obtener la mayor cantidad de ingresos fiscales, pero con las menores distorsiones económicas posibles, reduciendo así al mínimo el costo de generar estos mayores ingresos.

## Competitividad tributaria: Chile versus OCDE

En lo que a impuestos se refiere, la OCDE presenta una gran diversidad. No existe una única realidad tributaria en el bloque con la cual compararse, sino que se observa una interesante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias. Por la dificultad de un adecuado análisis comparado al interior de la OCDE es que la Tax Foundation<sup>128</sup> construyó un índice (International Tax Competitiveness Index - ICTI) que ranquea anualmente más de 40 variables relacionadas con la estructura del sistema tributario de cada uno de los países en base al grado de cumplimiento de dos aspectos: competitividad y neutralidad. Esta gran cantidad de variables evaluadas se relaciona con los siguientes cinco impuestos: i) corporativo; ii) individual; iii) de consumo; iv) a la propiedad, y v) a los ingresos desde y hacia el exterior.

El objetivo de la competitividad se justifica por el mundo globalizado en que vivimos, donde el capital es altamente móvil, ya que las empresas deciden en qué país invertir buscando la tasa más alta de retorno

después de impuestos. Por tanto, un sistema tributario competitivo es aquel que mantiene tipos impositivos marginales bajos. Por otro lado, el objetivo de neutralidad se debe a que es conveniente buscar recaudar la mayor cantidad de ingresos con la menor cantidad de distorsiones económicas posibles. En este contexto, no debe favorecer al consumo sobre el ahorro, como sucede con los impuestos a la inversión o al patrimonio. Con todo, un sistema tributario que califique de competitivo y neutral promoverá la inversión y el crecimiento económico de largo plazo, mientras se recaudan los suficientes ingresos para prioridades del Gobierno.

## Resultados ICTI22: primeros en el ranking

Entre 2014 y 2022 los cinco primeros puestos del ranking ICTI tendieron a estar ocupados por los mismos países (Tabla n° 1). Las características que los mantienen persistentemente bien posicionados se relacionan con qué tan coherentes son sus estructuras tributarias con los objetivos de competitividad y neutralidad, y no con el nivel de recaudación. Efectivamente, entre estos cinco países persistentemente bien evaluados se observa que las cargas tributarias netas de seguridad social son diversas para 2019: Estonia (siempre en el primer lugar) con 21,8 % del PIB; Letonia con 21,7 % del PIB; Nueva Zelanda con 31,5 % del PIB; Suiza con 20,9 % del PIB; y Luxemburgo con 28,2 % del PIB. En términos generales, y como el mismo informe concluye, estos países destacan por mantener tasas marginales reducidas y planas de forma de generar las menores distorsiones posibles en las decisiones de los agentes, más aún en el contexto de un mundo altamente globalizado, donde los negocios y las inversiones se ubican en aquellos países donde la tasa de retorno es mayor.

Tabla n° 1: Los cinco países de la OCDE más competitivos y neutrales tributariamente según ICTI (ubicación de los países en el ranking ICTI de acuerdo con el informe de cada año).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1*	Estonia								
2*	Nva. Zelanda	Nva. Zelanda	Nva. Zelanda	Nva. Zelanda	Letonia	Nva. Zelanda	Letonia	Letonia	Letonia
3*	Suiza	Suiza	Letonia	Suiza	Nva. Zelanda	Letonia	Nva. Zelanda	Nva. Zelanda	Nva. Zelanda
4*	Suecia	Suecia	Suiza	Letonia	Luxemburgo	Lituania	Suiza	Suiza	Suiza
5*	Australia	Países Bajos	Suecia	Luxemburgo	Países Bajos	Suiza	Luxemburgo	Luxemburgo	Rep. Checa

Fuente: Tax Foundation, varios años.

Estonia ha sido considerado persistentemente el país más competitivo y neutral de la OCDE. Su sitio se explica principalmente por las siguientes características positivas de su sistema tributario:

- Una tasa de impuesto corporativo del 20 % que solo se aplica a las utilidades distribuidas, permitiendo que las empresas reinviertan sus utilidades libres de impuestos.
- Una tasa de impuesto del 20 % sobre los ingresos personales, que no se aplica a los dividendos.
- Un impuesto a la propiedad que se aplica solo al valor de la tierra, en lugar de al valor de la propiedad real o al capital.
- Un sistema tributario sobre los ingresos internacionales en base al territorio, lo que exime al 100 % de las ganancias internacionales obtenidas por las corporaciones nacionales.
- Un IVA que se aplica a una base amplia y tiene un bajo costo de cumplimiento.

Veamos el caso de Letonia:

- Adoptó recientemente el sistema de impuesto corporativo de Estonia sobre utilidades distribuidas.

- Las corporaciones pueden deducir los impuestos a la propiedad al calcular la renta imponible.
- Cuenta con un sistema eficiente para gravar ingresos laborales al aplicar una tasa relativamente plana.

En Nueva Zelanda aplica lo siguiente:

- Una tasa relativamente plana de impuesto a los ingresos personales, que también exime las ganancias de capital (con una tasa máxima combinada de 39 %).
- Un impuesto a la propiedad bien estructurado, aplicado al valor de la tierra.
- Un impuesto IVA de tasa baja (15 %) aplicado a una base muy amplia.
- Las pérdidas corporativas se transfieren indefinidamente y con una provisión retroactiva de un año, permitiendo que las empresas paguen impuestos sobre su rentabilidad promedio.

En Suiza, lo siguiente:

- Una tasa de impuesto corporativo relativamente baja (19,7 %).
- Una tasa baja de impuesto al consumo (7,7 %) de amplia base y bajo costo de cumplimiento.
- Un impuesto a los ingresos personales que exime parcialmente de impuestos las ganancias de capital.
- Una amplia red de tratados tributarios internacionales (94).
- Una elevada recuperación de costos de inversión en edificios e intangibles.

En Luxemburgo, lo siguiente:

- Un impuesto al consumo (IVA) de tasa baja (17 %) y de amplia base (78,5 % del consumo final).
- Un sistema tributario internacional competitivo.
- Un tratamiento a la inversión en maquinaria e intangibles mejor que el promedio.
- Para fomentar el ahorro a largo plazo, las ganancias de capital están exentas de impuestos si un activo mueble, como acciones, se mantiene durante al menos seis meses.

### Resultados ICTI22: últimos en el ranking

En el otro extremo, los países con baja clasificación también tienden a mantenerse en ese estado en el tiempo. Durante los nueve años evaluados, los países que más veces se han ubicado en la parte inferior del ranking son: Francia, Italia, Portugal, Polonia y Chile. También se observa una gran diversidad de cargas tributarias netas de seguridad social en 2019: Francia con 30,1 % del PIB; Italia con 29,2 % del PIB; Portugal con 24,9 % del PIB; Polonia con 21,9 % del PIB; y Chile con 19,4 % (Tabla n° 2). Estos países suelen contar con tasas de impuestos marginales (corporativos, personales y de consumo) relativamente altas; impuestos a la propiedad altamente distorsionadores (a activos financieros, propiedades, bienes inmuebles, transacciones financieras, herencias, entre otros); elevado costo asociado al cumplimiento tributario; baja cobertura del IVA; limitaciones a la recuperación de las

pérdidas generadas en las empresas; y limitaciones a la recuperación de gastos en inversión.

Tabla nº 2: Los cinco países de la OCDE menos competitivos y neutrales tributariamente según ICTI (ubicación de los países en el ranking ICTI de acuerdo con el informe de cada año).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
V*	España	Polonia	EE.UU.	Polonia	Chile	Chile	Francia	México	España
W*	Italia	Portugal	Grecia	Chile	Portugal	Portugal	Portugal	Portugal	Irlanda
X*	EE.UU.	EE.UU.	Portugal	Portugal	Polonia	Italia	Polonia	Francia	Portugal
Y*	Portugal	Italia	Italia	Italia	Italia	Polonia	Chile	Polonia	Italia
Z*	Francia	Francia	Francia	Francia	Francia	Francia	Italia	Italia	Francia

Fuente: Tax Foundation, varios años.

Francia presenta el sistema fiscal menos competitivo y neutral de los países de la OCDE a pesar de haber implementado un proceso de reducción de la tasa de impuesto corporativo que termina en 2022. Su ubicación se debe a que aplica:

- Múltiples impuestos distorsionadores a la propiedad con gravámenes separados sobre propiedades, activos bancarios, transacciones financieras, herencias y un impuesto sobre el patrimonio en bienes inmuebles.
- Una base reducida del IVA que cubre menos del 50 % del consumo final.
- Una carga fiscal sobre el trabajo que se encuentra entre las más altas de los países de la OCDE.
- Una tasa impositiva reducida (patente) del 10 % a los ingresos derivados de los derechos de propiedad intelectual.

Italia aplica:

- Un sistema de impuestos a la propiedad altamente distorsionador: a los activos financieros y bienes inmuebles, a las transacciones financieras, a la herencia y a la riqueza sobre ciertos activos.

- Un impuesto IVA de 22 % que cubre menos del 40 % del consumo final, agravado con un bajo grado de cumplimiento.
- Un impuesto corporativo cuya tasa del 27,8 % se ubica por encima del promedio de la OCDE.

Portugal aplica:

- Una elevada tasa de impuesto corporativo (31,5 %) en comparación con el resto de la OCDE.
- Severas limitaciones a las empresas respecto de la cantidad de pérdidas operativas netas que pueden utilizar para compensar futuras ganancias y restricciones al uso de las pérdidas para reducir los ingresos gravables pasados.
- La tasa de impuesto del IVA es 23 % y se aplica a menos de la mitad de la base del impuesto al consumo potencial.

Polonia aplica:

- Múltiples impuestos distorsionadores a la propiedad con gravámenes separados sobre las transferencias de bienes raíces, herencias, activos bancarios y transacciones financieras.
- Severas limitaciones a las empresas respecto de la cantidad de pérdidas operativas netas que pueden utilizar para compensar futuras ganancias y restricciones al uso de las pérdidas para reducir los ingresos gravables pasados.
- Las empresas solo pueden amortizar el 33,8 % del costo de los edificios industriales en términos reales.

## Resultados ICTI22: Chile

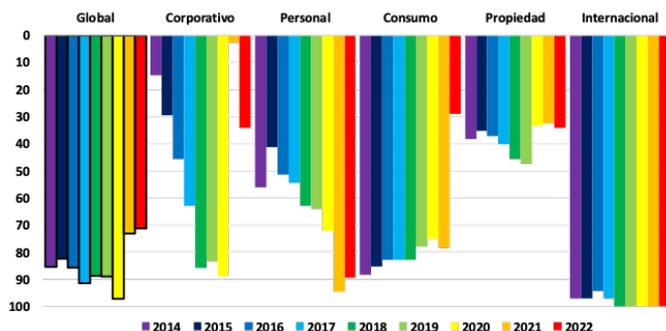
Chile se ha ubicado en los últimos lugares del ranking ICTI en cuatro de los últimos nueve años, producto de la deficiente evaluación de cuatro de las cinco categorías de impuestos considerados: corporativo, personal, al consumo e internacional, exceptuando el de propiedad (Gráfico n° 1).

En el pasado ranking ICTI21, Chile avanzó desde el puesto 32 en 2020 al 27 en 2021 entre los 37 países evaluados en ese momento. Este ascenso en la posición global en 2021, que se mantuvo en 2022, se debió puntualmente a la mejor clasificación del impuesto corporativo, producto de las medidas tributarias transitorias implementadas en el contexto del covid en apoyo de las pymes <sup>129</sup>, consistente en la reducción de la tasa del Impuesto de Primera Categoría desde el 25 % al 10 % y la amortización instantánea de maquinarias, edificios industriales e intangibles, medidas que compensaron el retroceso en la evaluación del impuesto a los ingresos personales generado por el aumento permanente de la tasa marginal del impuesto global complementario del 35 % al 40 % <sup>130</sup>. Sin embargo, como el mismo informe indica, esta mejora en la posición será solo transitoria ya que una vez que expiren las políticas adoptadas producto del COVID, Chile retornará a su rezagada posición.

En el ICTI22 <sup>131</sup>, dos de las cinco categorías de impuestos evaluados para Chile se ubican cerca del último puesto del ranking (personal y rentas del exterior) y las otras tres se posicionan en el primer tercil (corporativo, consumo y propiedad). Ahora bien, dado que la reducción del impuesto corporativo es temporal (entre 2020 y 2022), esta mejora en el ranking general ICTI21-22 será transitoria ya que, como el

mismo informe se indica, una vez que expiren estas políticas producto del COVID, Chile retornará a su rezagada posición. Así, si todo lo demás se mantiene relativamente constante al día de hoy, es dable que nos ubiquemos en la última posición del ranking a partir del 2023.

Gráfico n° 1: Posición de Chile en el ranking ICTI (como porcentaje del total de países evaluados cada año, donde menor—mayor—valor indica mejor—peor—evaluación)



Nota: ubicación de Chile en el ranking ICTI de acuerdo con el informe de cada año.  
Fuente: Tax Foundation, varios años.

El ICTI22 establece como fortalezas de nuestro sistema tributario los siguientes elementos:

1. En impuesto corporativo: las medidas transitorias a favor de las pymes implementadas hasta fines del 2022, en el contexto de la pandemia, consistentes en la reducción de la tasa del Impuesto de Primera Categoría desde el 25 % al 10 %, ubicando a Chile entre Hungría (9 %) e Irlanda (12,5 %), y la incorporación de la amortización instantánea de la inversión en intangibles, similar a Estonia y Letonia, ambos en los primeros lugares del ranking.

En este punto hay que destacar que la reducción del impuesto corporativo considerado en esta medida se aplica solo a las pymes<sup>132</sup> y no a la totalidad de las empresas en Chile. Para las empresas no pymes

la tasa de impuesto corporativo se mantiene en 27 %. De acuerdo con los estándares del Servicio de Impuestos Internos, más del 98 % de las empresas son consideradas pymes.

2. En impuesto corporativo: Chile tiene una buena evaluación respecto de su tratamiento de las pérdidas tributarias netas del sector corporativo, al no presentar límites.

3. En impuesto al consumo: la amplia base del impuesto al consumo (IVA), que permite una cobertura del casi 63 % del consumo total frente al 54 % promedio de la OCDE.

4. En impuesto al consumo: una tasa de IVA (19 %) similar al promedio de la OCDE (19 %).

5. En impuesto al consumo: la inexistencia de un umbral de ventas exento para cobrar IVA, igual que Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, México y Turquía versus el umbral promedio de \$45.944 USD (a PPP) que presenta el resto de los países de la OCDE.

6. En impuesto a la propiedad: la inexistencia del impuesto a la riqueza neta y a las transferencias de bienes raíces, dejando a Chile igual que Eslovaquia, Estonia, Islandia, Lituania, Nueva Zelanda y República Checa.

Como debilidad de nuestro sistema tributario, el informe destaca:

1. En impuesto corporativo: exceptuando las mejoras transitorias producto de las medidas tomadas en pandemia, en el período evaluado el impuesto corporativo ha sido el tributo que más ha reducido su competitividad (-27 puestos), pasando desde el puesto 5 al 32 en 2020. Este deterioro se explica, por un lado, por el incremento en nuestra tasa de impuesto corporativo de 20 a 27 %--mientras la OCDE la redujo de 25,4 a 23,2 %--y por otro, por la recurrente mala evaluación de la recuper-

ación del gasto (depreciación) en inversión en maquinarias, edificios e intangibles.

2. En impuesto personal: el incremento permanente del 35 al 40% de la tasa impositiva máxima sobre la renta personal.

3. En el impuesto personal: tasas elevadas de impuestos máximas a las ganancias de capital (40 %) y de dividendos (33,3 %) respecto del promedio de la OCDE (19 y 24,2 %, respectivamente).

4. En impuesto a ingresos hacia el exterior: la más elevada tasa de retención (de 35 %) a las remesas de capital al exterior (versus 20,7 % para dividendos y 14,8 % para intereses en la OCDE).

5. En impuesto a los ingresos desde y hacia el exterior: la baja cantidad de tratados de doble tributación firmados (33 versus 74 tratados en promedio en el resto del bloque).

6. En impuesto a los ingresos del exterior: la mantención en Chile de un sistema de impuesto que se aplica a todos los ingresos generados en el exterior (sistema mundial), mientras la OCDE ha transitado mayoritariamente hacia un sistema que grave solo a los ingresos generados al interior de las propias fronteras (sistema territorial). Así, los países del bloque que están en el sistema mundial se han reducido de 20 a 5 desde 1990, entre los cuales estaría Chile.

## Comentarios finales

Es fundamental reconocer que los tributos pueden generar efectos negativos en distintos sectores de la economía: en las personas (en su

calidad de consumidor o trabajador), en las empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria).

Estos efectos deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar o modificar un sistema tributario, ya que uno mal estructurado dificulta y desincentiva el pago de impuestos, distorsiona las decisiones económicas tanto de consumidores, como de trabajadores y productores, afectando al empleo, la inversión y el crecimiento y terminando por reducir finalmente los recursos disponibles para la misma autoridad fiscal.

En la comparación del sistema tributario de Chile con los países que salen bien evaluados, se observa lo distantes que estamos de las buenas prácticas tributarias. A esta preocupación se suma el actual proyecto de reforma tributaria en discusión parlamentaria, cuyo objetivo es recaudatorio, sin tener en cuenta su impacto en la competitividad del sistema tributario. Este proyecto no toma en cuenta los elementos positivos transversales que se observan en los países con las mejores economías. Peor aún, afectaría algunos de los ya reducidos elementos positivos con los que cuenta nuestro actual sistema—al imponer restricciones al tratamiento de las pérdidas tributarias y la creación de un nuevo impuesto a la riqueza—y profundizaría algunos de los negativos que necesitamos mejorar—al aumentar la carga tributaria corporativa, la tasa marginal máxima personal y los impuestos a las ganancias de capital y dividendos. Adicionalmente, se escuchan propuestas a favor de distorsionar el IVA o de nuevos impuestos a las transacciones financieras, afectando nuevamente elementos que hoy presentan una buena evaluación. De aprobarse la reforma con su contenido actual, u otras propuestas como las mencionadas, solo podría esperarse continuar descendiendo en nuestra posición relativa de competitividad tributaria, alejándonos así de las mejores prácticas internacionales.

Anexo:

**2022 International Tax Competitiveness Index Rankings**

Country	Overall Rank	Overall Score	Corporate Tax Rank	Individual Taxes Rank	Consumption Taxes Rank	Property Taxes Rank	Cross-Border Tax Rules Rank
Estonia	1	100.0	2	1	14	1	14
Latvia	2	89.9	1	4	26	5	9
New Zealand	3	89.7	32	7	1	2	21
Switzerland	4	82.9	11	9	4	36	2
Czech Republic	5	81.9	6	5	25	6	11
Luxembourg	6	80.6	26	14	6	14	5
Hungary	7	77.9	5	6	38	18	3
Lithuania	8	76.9	3	11	31	7	24
Turkey	9	76.6	29	8	13	23	8
Israel	10	76.0	17	39	19	19	19
Australia	11	75.5	29	29	9	4	23
Sweden	12	74.2	8	18	22	8	12
Slovak Republic	13	74.1	21	3	29	3	34
Netherlands	14	71.3	25	22	16	22	4
Germany	15	70.2	39	26	15	11	6
Canada	16	69.3	27	31	8	25	16
Norway	17	69.0	15	23	23	16	13
Austria	18	68.6	23	32	17	15	7
Costa Rica	19	67.5	36	33	7	12	17
Finland	20	67.4	9	28	21	29	22
Japan	21	67.3	33	16	5	27	26
United States	22	66.8	22	21	3	29	35
Slovenia	23	66.1	7	12	32	26	29
Belgium	24	65.1	14	13	24	31	19
Korea	25	64.1	34	27	2	33	33
United Kingdom	26	62.9	19	24	34	34	1
Chile	27	61.9	13	34	11	13	38
Poland	28	59.3	12	19	35	32	29
Greece	29	59.2	19	17	39	39	25
Mexico	30	58.4	28	29	12	9	37
Iceland	31	57.9	16	19	28	28	31
Colombia	32	57.8	38	2	18	24	36
Denmark	33	57.3	18	36	29	19	39
Spain	34	56.9	31	25	19	37	18
Ireland	35	55.6	4	37	36	17	32
Portugal	36	51.4	37	35	27	21	28
Italy	37	49.1	24	15	37	38	27
France	38	45.3	35	38	33	35	15

Artículo:

# “La informalidad en los negocios”

Sebastián Hurtado <sup>134</sup>

Christian Aste <sup>135</sup>

## Introducción

El pasado 3 de enero de 2023, primer día hábil del año, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), cuya Fiscalía dirijo, participó de una sesión especial de la Comisión de Hacienda del Senado en la que se abordó la reciente entrada en vigor de la Ley 21.420, que elimina exenciones en el pago de IVA a los servicios. Solicitamos, en conjunto con el presidente de la Comisión Tributaria de la CNC, ser invitados a dicha comisión para mostrar a las autoridades políticas los distintos problemas prácticos que se producirán con esta nueva normativa, ya que muchos servicios que antes del 1 de enero de 2023 no se encontraban gravados pasarán a estarlo, situación que aumentará el precio de muchos de ellos y consecuentemente la inflación.

Se explicó a la comisión que antes solo estaban gravadas las actividades comprendidas en los números 3 y 4 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR), pero que, con motivo del cambio introducido en febrero del año 2022 por la Ley 21.420, ahora lo estarán las actividades del número 1 y 5, lo que implicará, por ejemplo, que muchas actividades como la asesoría agrícola y forestal, los gimnasios, la atención de las mascotas, los cuidados de los ancianos, el pago por

rehabilitación de drogas, las certificaciones de gas, lo que se remunera a los administradores de condominios, las incineraciones, las deposiciones de basura, las cobranzas judiciales y extrajudiciales a los deudores morosos, las mantenciones en los cementerios, más un larguísimo etcétera, quedarán gravadas.

En esa instancia, se planteó a la autoridad, senadores presentes, ministro de Hacienda y director del Servicio de Impuestos Internos, que tal y como se encuentra estructurada esta medida no resulta razonable. Menos aún en el contexto económico en el que se encuentra el país con una inflación acumulada del año 2022 cercana al 13%. No es sensato que un mismo servicio termine siendo más costoso que otro en base a quien lo presta, ya que, si los socios pueden constituir una sociedad de profesionales o son, en los hechos, profesionales, personas naturales, los que prestan los servicios, quedarían exentos. De no organizarse o no poder organizarse o no ser personas naturales profesionales las que prestan el mismo servicio, quedarían afectas.

Lo anterior, sumado a que esas empresas o personas que quedarían afectas a tener que pagar IVA deben seguir siendo competitivas para poder mantener su viabilidad económica (es muy difícil encontrar empresas que marginen más del 19 %) producirá que muchas de ellas se vean obligadas a pasar a la economía informal pues sus clientes optarán por otra empresa exenta de IVA que preste los mismos servicios si intentan traspasarles el nuevo costo. Tampoco resultaría posible para la empresa afecta hacerse cargo de dicho costo puesto que en la mayoría de los casos sería económicamente inviable; podría generar problemas con el SII, dado que el IVA aplica sobre el precio convenido; o finalmente ocasionar problemas con el consumidor dado que, de rebajarse el precio convenido, se podría interpretar que antes de la entrada en vigor de

la Ley 20.420 el proveedor estuvo entonces cobrando un sobreprecio por sus servicios.

El resto de las organizaciones (Colegio de Contadores y Confedechtur) que también participaron en esa sesión especial de la Comisión de Hacienda del Senado también se refirieron a cómo esta medida producirá efectos en el aumento de los niveles de informalidad en el país.

Respecto de esas nítidas y claras representaciones que se le hicieron a la autoridad, el ministro de Hacienda, Sr. Mario Marcel, indicó que: “...es importante dejar claro que reducir la informalidad no es una medida. Si existiera como medida ya la hubiéramos aplicado hace mucho tiempo. Reducir la informalidad puede ser una aspiración, puede ser un objetivo, puede ser algo que todos quisiéramos lograr, pero reducir la informalidad requiere de medidas concretas, no es simplemente plantearlo como un deseo, tal como la reforma del Estado. Uno puede querer reformar el Estado, pero la pregunta es cómo. Creo que plantear reducir la informalidad como una alternativa es por supuesto atractivo por los números que presentaba el Colegio de Contadores, pero en la práctica sabemos que es un proceso complejo que requiere hacer muchos ajustes en la legislación: hay varias cosas que vienen incorporadas en la reforma tributaria, lo mismo en la reforma previsional...”.

En este artículo nos centramos precisamente en la informalidad y planteamos cuáles son las medidas que se han venido ideando para combatirla, ya que no cabe duda que competir con negocios que no cumplen con ninguna o solo con algunas normativas, amén de resultar injusto, significa comprometer la recaudación, tanto por los menores ingresos que el Estado recauda como por el mayor gasto público que este debe hacer en beneficio de quienes operan en la economía sumergida,

en razón de que este tipo de actividades económicas aparecen muchas veces en el sistema como lo que no son, esto es, precarios y vulnerables.

## Análisis y desarrollo

Con ocasión de la discusión legislativa del proyecto de Ley de Modernización Tributaria, la CNC le representó a las autoridades políticas que los cambios al sistema impositivo deben estar orientados a no afectar el ahorro ni la inversión ni menos introducir más inequidad al sistema, en el que es posible observar y comprobar que por la misma riqueza un emprendedor paga más que un empleado, cuestión que no ocurre en ningún otro lugar, ya que en la mayoría de las legislaciones comparadas se reconoce lo que significa emprender y asumir riesgos. En cambio, en nuestro país, al que emprende se le castiga y con la reforma propuesta se le castigará aún más, en circunstancias que la recaudación puede aumentar, y radicalmente, si se combate la informalidad.

En ese sentido, y solo a modo de ejemplo, se puede mencionar un conjunto de bienes que se internan al país pagando el impuesto correspondiente—en algunos casos, no pagando ninguna contraprestación—que son entregados a los ambulantes para su venta sin ningún impuesto, amparados en permisos que están concebidos o debieran estarlo para comercializar productos elaborados por los mismos ambulantes (artesanías o productos elaborados por ellos). Es posible apreciar que, junto a una tienda que comercializa anteojos y está sujeta a todos los controles, se instala un ambulante que vende los mismos a la mitad del precio. Lo mismo pasa con los calcetines, la tecnología, la comida y los libros, con los que, además, se vulnera la propiedad intelectual.

Se argumenta equivocadamente que quienes participan en ese mercado son personas vulnerables, en circunstancia que un estudio del Observatorio del Comercio Ilícito de la CNC concluyó que el ingreso promedio de la gente que trabaja en ese comercio es de 800 USD mensuales. El mismo estudio planteó que un 32,5 % de los comerciantes informales no está dispuesto a desempeñar sus actividades en el marco de la formalidad, un 21,25 % estaría dispuesto a hacerlo por un sueldo entre \$700.001 y \$850.000, y un 20 % por uno de más de \$850.000.<sup>136</sup>

Otra fuente del comercio que atenta contra la competitividad está en los bienes que se internan por pasos no autorizados y los que se comercializan en plataformas tecnológicas como WhatsApp, Facebook, Instagram, entre muchas otras.

Resulta, entonces, bastante evidente que la mejor manera de generar mayores ingresos fiscales es, por un lado, promoviendo el crecimiento económico, la inversión, la competencia y el empleo y, por el otro, poniendo énfasis en la elaboración de medidas que promuevan la transición desde la economía informal hacia la economía formal a través de adecuados incentivos, facilitando el cumplimiento de las normas, con adecuadas sanciones, fiscalización y apoyo por parte del Estado.

## Informalidad en el país

La informalidad promedio en los países de la OCDE es del orden del 13 %. En Chile, se estima que la tasa de ocupación informal es del orden del 27 % (2.400.000 personas trabajan en la informalidad según datos del INE del trimestre julio-septiembre de 2022)<sup>137</sup>. De esos 2,4 millones de personas, un 62 % se desempeña en empresas del sector

informal, un 32 % en empresas del sector formal y un 7 % provienen de hogares empleadores. Las principales fuentes de empleo informal provienen de trabajadores por cuenta propia en empresas informales y de asalariados informales en empresas formales, quienes representaron respectivamente el 53 % y el 30 % del total de los trabajadores informales del período junio-agosto de 2022 según la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

El mismo informe del INE indica que las tasas de ocupación informal más altas del trimestre julio-septiembre de 2022 se evidenciaron en los tramos de 65 años y más (53,5%) y de entre 15 y 24 años (38,9%), estos últimos recién ingresando al mercado laboral. Adicionalmente, el informe concluye que la informalidad afecta más a las mujeres que a los hombres, así como a quienes cuentan con menor nivel educativo.

Un estudio de la CNC <sup>138</sup> realizado en el año 2020 indica que las ventas del comercio informal en línea se estiman en cerca de 1.200 millones (USD) al año y, si a esto se le suma la informalidad física (comercio callejero informal) y los trabajadores por cuenta propia informales, el perjuicio que se le causa a la economía del país es inmenso.

Durante el segundo trimestre de 2020—cuando el país se encontraba inmerso en la parte más álgida de la pandemia—la venta de productos piratas, de contrabando o sin boleta en el comercio digital llegó a representar el 19 % de las transacciones y el 20 % del monto de las ventas digitales; esto es, 20 de cada 100 pesos gastados en plataformas digitales fueron destinados a la informalidad. En tanto, las ventas en línea informales concretadas por canales nacionales crecieron hasta representar el 23 %, impulsadas por las restricciones que la pandemia produjo en las importaciones.

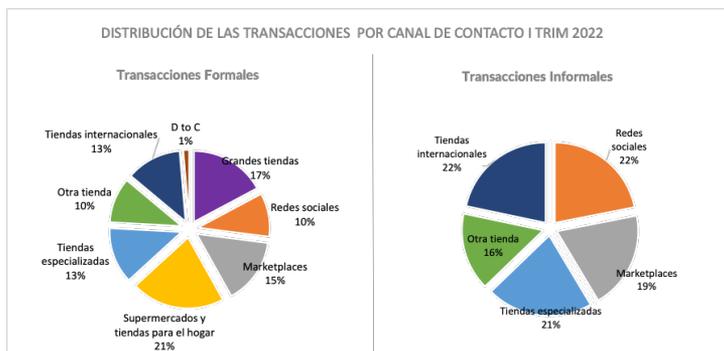
En el mismo trimestre, 198,8 millones (USD) fueron destinados al retail digital. De dicho monto, 167 millones estarían destinados a compras informales nacionales. Estas cifras representan un aumento de 138,3 % respecto del primer trimestre, en el que las ventas informales nacionales alcanzaron los 70 millones (USD).<sup>139</sup>

Se estima que el 28 % de los montos transados vía redes sociales (Facebook, Instagram, entre otras) corresponde a transacciones que no cumplen con las obligaciones tributarias. Asimismo, cerca de un 23 % de las transacciones efectuadas a través de plataformas como Marketplace serían de este tipo.<sup>140</sup>

Las plataformas de ventas digitales siguen expandiéndose y con esto el desafío de controlar las ventas informales se hace cada vez más difícil. Un 11,1 % de las transacciones digitales en el comercio son informales, porcentaje mayor que el registrado a finales de 2021. En ellas el comportamiento de compra no difiere mucho entre consumidores, por lo que se concluye que estos no hacen distinción a la hora de realizar su compra. Sí se ven diferencias por el lado de la oferta: claramente son las redes sociales las protagonistas de las compras informales versus las compras formales<sup>141</sup>.

El año 2021 cerró con un monto estimado de compras en línea en el comercio de \$17.289 millones (USD), 53 % superior al 2020, donde \$2.060 millones fueron informales, 23 % más que lo reportado en 2020. En cuanto a portales nacionales, se cerró el 2021 con compras por \$14.758 millones (USD), un 49 % sobre lo reportado en 2020 y donde \$1.722 millones fue gasto informal, 22 % sobre lo reportado en 2020. Por su parte, el monto destinado a compras en portales internacionales cerró el 2021 en \$ 2.212 millones (USD), 55 % más que en 2020, donde \$292 millones se estima que serían compras informales, 13 % superior al año anterior.<sup>142</sup>

La distribución de las transacciones informales según canal durante el primer trimestre de 2022 da cuenta que los marketplaces representan un 19 %, las redes sociales un 22 % y las plataformas o tiendas internacionales un 22 %. Las tiendas especializadas y otras tiendas marcan un 21 % y 16 % de participación, respectivamente.<sup>143</sup>



En cuanto a los productos que se han sacado del mercado por ser falsificados o peligrosos para la vida, seguridad y salud de las personas que iban a terminar siendo comercializados en el comercio informal callejero de las distintas ciudades del país, entre enero de 2021 y mayo de 2022 se confiscaron 6.962.187 de estos, con un valor de 25.723.353 (USD)<sup>144</sup>.

ADUANA	Enero - Mayo		
	2021	2022	Var. Anual (%) 2022/ 2021
CANTIDAD (UNIDAD)	2.353.689	6.962.187	195,8%
VALOR (US\$)	40.618.255	25.723.535	-36,7%

Según datos del Servicio de Impuestos Internos, se estima que habría cerca de 47.000 bodegas en la Región Metropolitana. De ellas, 1.800 pertenecen a contribuyentes que presentan reiteradas brechas o anomalías y podrían servir, en algún caso, como facilitadores del comercio informal (Plan de Cumplimiento Tributario 2019 del SII).

El comercio ilícito de tabaco, a pesar de las normas de trazabilidad, se ha multiplicado seis veces en los últimos cinco años, alcanzando el 23,3 % del volumen total del mercado a septiembre de 2019. El perjuicio fiscal por el mercado ilegal de tabaco alcanzaría los 500 millones (USD) anuales por concepto de evasión tributaria <sup>145</sup>.

Según cifras recolectadas por la Unidad de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) de Chile, este tipo de delito se ha incrementado en un 227 % entre enero y junio de 2020 en comparación con el mismo periodo del año anterior (Plan de Cumplimiento Tributario 2021 del SII).

Otro estudio de ALTO sobre el contrabando de cigarrillos, que se enmarcó en las publicaciones de venta de cigarrillos realizadas a través de redes sociales durante el período de confinamiento por el COVID (entre abril y agosto de 2020), estimó un alza de volumen de venta del 59 % y de un 94 % en las publicaciones de este producto ilícito, comparando con el mismo período del año anterior. Estas publicaciones fueron realizadas en un 85,5 % en grupos de Facebook, en un 10,3 % en el marketplace de Facebook, en un 4,1 % en Mercado Libre y en un 0,1 % en Yapo.

Considerando el promedio desde 2004 a 2019, el comercio informal representaría un 14 % del PIB (Plan de Cumplimiento Tributario 2019).

Durante el año 2019, el Servicio Nacional de Pesca incautó 1.080 toneladas de productos del mar, principalmente huiro negro, anchoveta, erizo, jibia o calamar rojo y merluza común. De no haber sido requisados, se hubiesen transado de manera informal.

El Ministerio de Economía <sup>146</sup>, en su encuesta bianual (2020 EME 6) presentada en el primer semestre del 2020, ha establecido que 53,1 % de los 2.057.903 microempresarios existentes en Chile, esto es, empresas con ventas inferiores a las 2.400 UF al año, son informales. Si se analiza

esa información por sectores más críticos vemos que en agricultura y pesca la informalidad de los microempresarios llega al 77,8 %, en las actividades primarias llega al 77 % y en la industria manufacturera es del 63,1 %.

En definitiva, el fenómeno de la informalidad es preocupante por los efectos que genera en la economía y las personas y por ocupar un porcentaje muy relevante de las actividades de sustento de los habitantes del país. No obstante, esto constituye también una enorme ventaja desde el punto de vista de la recaudación de recursos por parte del Estado para el financiamiento de distintas políticas públicas, es una oportunidad para generar una justa competencia entre los distintos actores económicos y, asimismo, garantizar mejores lugares de trabajo, con acceso a derechos, beneficios y seguridad social para los trabajadores, entre otras virtudes.

Si las medidas de política pública impulsadas por el Gobierno tuvieran como foco el promover la transición de la economía informal hacia la economía formal, creando los incentivos, fiscalizaciones, sanciones y medidas adecuadas para ello y, producto de esas medidas, Chile lograra equipararse a los niveles promedio de informalidad de los países OCDE, se recaudarían alrededor de 2 puntos del PIB, lo que equivale a la mitad de la reforma tributaria (proyecto de ley de modernización tributaria) que se está actualmente discutiendo en el Congreso según datos del Colegio de Contadores de Chile. Proyectos de ley actualmente en tramitación legislativa como el de pensiones, la modernización tributaria y la reducción de la jornada laboral a 40 horas, en tanto implican elevar los costos de la contratación, podrían generar incentivos perversos para la realización de actividades económicas de manera informal.

Mejorar los indicadores de formalidad en el país permitiría a las personas alcanzar mejores estándares de vida, tener mejores lugares de trabajo y gozar de cobertura ante las situaciones vinculadas al ámbito de la seguridad social como son la vejez, los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales, la cesantía, la salud, entre otras. Asimismo, los trabajadores podrían gozar en plenitud de todos los derechos laborales establecidos en la legislación y de los derechos y beneficios laborales establecidos a nivel contractual individual y colectivo. También, y no menos relevante que lo anterior, esto posibilitaría que las actividades económicas se lleven a cabo en igualdad de condiciones, sin atentar contra la libre competencia.

## Propuestas presentadas por la CNC para promover la formalidad

Desde la CNC se han planteado, desde hace ya muchos años, variadas propuestas cuyo objetivo principal consiste en promover la economía formal, la competencia leal, la seguridad en su sentido más amplio (seguridad en el consumo, seguridad ciudadana, seguridad pública) y mejores lugares de trabajo.

Las propuestas se agrupan por temáticas y su contenido se explica de manera resumida para dejar en evidencia que, si bien es cierto que la formalidad es un deseable, como dice el ministro de Hacienda, existe un sinnúmero de propuestas/ideas sobre la mesa que permitirían avanzar en su conquista. Lo que falta es voluntad política para hacerse cargo del problema.

## Propuestas tributarias

1. Reconocer un régimen de beneficio para las microempresas y las pymes.

No parece correcto que empresas de distinto tamaño estén sujetas a las mismas cargas impositivas, lo mismo que sus dueños. En nuestro sistema en que la empresa paga un impuesto corporativo que constituye un anticipo contra el impuesto final que pagan los dueños, adoptando la forma de un crédito, la tasa de anticipo debiera ser equivalente a la tasa final, tanto para evitar que el contribuyente tenga que recurrir al crédito para pagar sus impuestos personales, como que lo que se anticipe constituya un préstamo que se devuelve solo reajustado y beneficia al Estado.

En ese sentido, hemos advertido que el impuesto corporativo para las microempresas debiera aplicarse sobre los ingresos y con una tasa única desintegrada de un 5 %. Debieran calificar como tales todas las empresas que venden bienes o prestan servicios que obtengan ventas anuales menores a 2400 Unidades de Fomento por año.

Las empresas que tengan ventas por más de 2400 UF o menos podrían adoptar el régimen pyme o el sistema progresivo desintegrado y único que proponemos para todas las empresas.

En nuestro concepto el régimen pyme alternativo debiera ser integrado y con tasa del 10 %. En otras palabras, los dueños pagan por la empresa un 10 % y por sus impuestos personales la tasa del impuesto final menos el crédito pagado por la empresa. Consideramos que ese régimen debiera beneficiar a todas las empresas que califiquen como

tales, sin aplicar las normas de relación ni las exigencias que hacen inaplicable este sistema para muchas empresas, cuyos dueños lo son por medio de sociedades.

Hemos indicado, y en reiteradas oportunidades, que tanto las empresas pyme, si así lo quieren, como las no pymes debieran sujetarse a un régimen progresivo, desintegrado y único, cuyas tasas sean las siguientes:

DESDE	HASTA	TASA	DEDUCCIÓN	I. ÚNICO
0000,1 UTA	80 UTA	10%	0	
80,01	200 UTA	20%	8 UTA	
200,01	1000 UTA	25%	18 UTA	
1000 UTA	2000 UTA	30%	68,01 UTA	
2000 UTA	MÁS	35%	168,01 UTA	

En concreto, propusimos mantener la tasa del 10 % del Impuesto de Primera Categoría y establecer como alternativa voluntaria para las pymes y obligatoria para el resto de los contribuyentes que no son pyme el pago de un impuesto único, desintegrado, en función de la base imponible arriba detallada.

Estimamos que bajo este esquema se lograría un incremento en la recaudación equivalente a 2 puntos del PIB.

2. Hoy en día el SII aplica multas e intereses que son excesivos por atrasos en el pago de impuestos, los cuales llegan a ser muchas veces expropiatorios. Se debe corregir esta situación, tanto porque el Estado no paga a tiempo, como porque no puede haber discriminación en el trato. Sugerimos que los intereses se suspendan mientras se encuentre pendiente el juicio y que su monto total no pueda exceder el 50 % del

capital reajustado tratándose de empresas no pymes y el 25 % cuando sean pymes.

Además, debieran poderse pactar con el SII convenios a largo plazo y con un pie para las pymes de 5 % y para las no pymes de 10 %.

3. En el caso de declaraciones de impuesto a la renta observadas por el SII en que el contribuyente solicita devolución, a este se le cita 60 días después, luego el SII se toma otros 60 días para su revisión y una vez aprobado los documentos hay un nuevo plazo en que el Estado procede a la devolución. En resumen, en algunos casos el contribuyente recibe la devolución seis meses después del término de la operación de renta solamente reajustado por el IPC, sin intereses.

Lo justo sería que el SII también debiese pagar intereses y reajustes en caso de atraso en la devolución del impuesto a la renta, ya que ello lo obligaría a proceder con mayor celeridad en las devoluciones.

4. Respecto del no cumplimiento de contratos en materia de pronto pago a proveedores, lo cual ocurre en el sector privado y también en organismos dependientes del Estado que por ley están obligados a cancelar a 30 días, se estima necesario crear mecanismos eficientes para hacer cumplir los contratos como, por ejemplo, establecer que si las empresas tienen devoluciones de impuesto, se les cursen solo una vez que se acredite el pago de todas las facturas recibidas y no objetadas, salvo las que estén a crédito.

5. Uno de los sectores con más potencial de emprendimiento a nivel de pequeña y mediana empresa, con gran capacidad de generar empleos y nuevas actividades de atracción para consumidores del exterior es el turismo, que requiere una serie de medidas para su mayor potenciamiento.

Una de estas medidas, que ha sido propuesta desde el gremio, consiste en la devolución del IVA de las compras de bienes y servicios realizadas en Chile por turistas extranjeros (sistema Tax Free).

6. En Chile existe un alto grado de centralización de las empresas, lo que hace muy difícil el desarrollo regional. Según datos del SII, el 42% de las empresas se concentran en la Región Metropolitana. En el caso de las grandes empresas, el 69% se encuentran en Santiago (o así lo hacen sus oficinas centrales) y, en cuanto a las pymes, el 41% se ubica en Santiago.

Claramente existe la necesidad de una política que promueva una eficiente descentralización del país, lo que implicaría beneficios para las pymes formales de regiones.

En ese sentido, se ha propuesto establecer un beneficio tributario al aislamiento pyme. Como se ha dicho muchas veces, una gran traba para el crecimiento de la pyme, más que su tamaño, es su grado de aislamiento. Es muy difícil crecer e incluso sobrevivir para una pyme que se encuentra sola y aislada de grandes empresas, instituciones, universidades, etc. Se podría crear un crédito tributario a la contratación de nuevos empleados y a la inversión, el cual sea variable según el grado de aislamiento, tomando en cuenta criterios físicos, demográficos, económicos, de acceso a servicios y, por último, político-administrativos. Asimismo, y para el sistema Chile Compra, se podrían instaurar puntos adicionales para pymes formales ofertantes que se encuentren ubicadas en zonas aisladas.

7. El impuesto a la herencia debilita la empresa, a la familia empresaria y pone en peligro la fuente de trabajo, a la vez que no tiene relevancia para las arcas fiscales. Por esto, se propone modificar las leyes hereditarias para permitir mayor libertad en la transmisión de la

empresa familiar. También debe analizarse la factibilidad de suprimir o rebajar el impuesto de herencia respecto de los bienes que componen las MiPymes. Una alternativa podría ser la exención de impuesto a la herencia cuando los herederos de una MiPyme formal se comprometan a continuar con el negocio familiar por un tiempo mínimo determinado.

8. Mención especial reviste la idea de generar un bolsillo electrónico, propuesta que hemos venido promoviendo desde hace ya un tiempo y cuyos objetivos son transformar en progresivo un impuesto regresivo, aumentar la recaudación sin hacer cambios que complejicen el sistema tributario y fomentar la formalidad.

Esta medida consiste en identificar a todas las familias, para lo que se requeriría un rol activo y responsable de los municipios. Se debe definir a las personas que conforman un grupo familiar, acreditándose lo anterior con una declaración jurada.

Los pagos que el conjunto familiar haga por medios electrónicos, que estén respaldados con boletas nominalizadas, admitirán la devolución del 100 % del aumento de la carga del IVA a los primeros cinco deciles. El IVA no aumentado se devuelve en montos graduales y por deciles. Bajo este esquema, el IVA puede aumentarse, lo que incrementaría la recaudación. Lo que se devolvería sería menos de lo que se recauda. Las personas exigirían su boleta nominalizada y se permitiría cruzar la información de lo que se gasta con lo que se recauda y declara en renta. De este modo, se podría identificar a las personas que no están declarando el total de sus ingresos y generar fiscalizaciones centradas en ellos.

## Propuestas laborales para promover la formalidad

1. Es importante revisar la rigidez del sistema normativo laboral, sobre todo en relación con las medidas de adaptabilidad factibles de utilizar al interior de las empresas, por ejemplo, aquellas que dicen relación con la jornada de trabajo (a propósito de la discusión de la reducción de jornada a 40 horas), pues que las empresas cuenten con ese tipo de herramientas genera importantes incentivos hacia la formalidad laboral. Hoy en día, y también así lo reflejó la pandemia, es necesario poner el foco en la compatibilización de la vida familiar con la laboral. En ese sentido, y considerando además que la dinámica empresarial de este siglo es muy variada, dinámica y que no responde únicamente a un modelo único de producción, medidas como la de establecer promedios de 40 en base a períodos más prolongados de tiempo (períodos mensuales o bimensuales), permitiría a las empresas de los distintos sectores de la economía poder adaptarse a su propia realidad y dar respuesta adecuada a los requerimientos de sus consumidores. Adicional a lo anterior, los trabajadores podrían gozar de períodos de tiempo con jornadas de trabajo más cortas, lo que se sabría con la debida antelación, y les permitiría, por ende, planificar su vida personal y familiar con mayor capacidad de adaptabilidad.

2. Es vital la preocupación sobre el futuro de las relaciones laborales, incluyendo las nuevas tecnologías dentro del lugar de trabajo, que repercuten, entre otras cosas, en una necesidad de revisar la polifuncionalidad de las labores y los servicios a realizar en las empresas, respetando los

derechos de los trabajadores, pero permitiendo a las organizaciones enfrentar las contingencias y los nuevos diseños productivos.

3. Avanzar en dar más y mejores opciones y posibilidades a los inmigrantes. Debemos avanzar en la modernización de la Ley de Migraciones, así como eliminar las restricciones de contratación, permitiendo una real integración laboral y acceso a servicios sociales. Para ello, se deben elaborar herramientas en la legislación migratoria que permitan regularizar a las personas que hayan ingresado al país sin visas/permisos y que cumplan con ciertos requisitos, por ejemplo, contar con una oferta de empleo, no tener antecedentes penales, entre otros.

4. Fortalecer la institucionalidad actualmente existente en la Dirección del Trabajo para apoyo a MiPymes y promoción de su formalización.

5. Revisar el sistema de subsidios al empleo para que las MiPymes, que son la mayoría de las empresas del país, puedan contratar trabajadores y pagar remuneraciones adecuadas, medida que debe ir de la mano con proyectos de inversión y desarrollo económico de este tipo de empresas, para permitirles mantener esas contrataciones en el tiempo y no solo como contratos a plazo fijo mientras dure el subsidio.

6. Aunque recientemente ha habido avances en incorporar a los independientes a la seguridad social, mediante el pago de cotizaciones previsionales por la operación renta se están dejando fuera planes relacionados directamente a “trabajadores por cuenta propia” que estén ligados a una empresa formal a través del llamado “sueldo patronal”, siendo este tipo de autocontratación muy común entre las microempresas, pero poco o nulamente regulada. Se debe relevar el trabajo propio también como uno formal cuando este cumpla con la normativa vigente, por lo que es necesario poner el foco en quienes lo realizan, sin castigar, sino fiscalizando para que se realice adecuadamente.

7. Incentivo y facilidades para la contratación de adultos mayores. Para una mayor inclusión de nuestros adultos mayores es necesario avanzar, entre otras materias, en:

a. Adaptabilidad de jornadas de trabajo y modalidades de contratación, para una mejor adaptación entre los intereses y capacidades de los adultos mayores y las necesidades del mercado laboral.

b. Implementar subsidios a la contratación de adultos mayores y otros beneficios que aumenten sus remuneraciones e incentiven su contratación.

c. Otorgar beneficios o exenciones tributarias a los adultos mayores que, habiendo cumplido la edad para jubilar, se mantengan laboralmente activos.

8. Incentivo y facilidades para la contratación de mujeres y jóvenes. Se propone avanzar, entre otras materias, en las siguientes medidas:

a. Incentivar la aplicación de los denominados “Pactos para trabajadores con responsabilidades familiares” para potenciar la contratación de mujeres que deben equilibrar trabajo y familia, sin que por ello deban ser marginadas del mercado laboral.

b. Avanzar en pactos de adaptabilidad para la contratación de jóvenes con el objeto de que puedan trabajar mientras se encuentran realizando sus estudios.

c. Analizar los efectos que han tenido los programas de Subsidio al Empleo Joven y el Subsidio a la Cotización de Jóvenes, con el objeto de conocer si han cumplido con sus objetivos y, de no ser así, realizar los perfeccionamientos correspondientes.

d. Establecimiento de una regulación especial que permita a los estudiantes entre 18 y 24 años trabajar con jornadas y remuneraciones especiales, otorgando beneficios o becas a quienes se incorporen al mercado laboral mientras estudian.

e. Otorgar beneficios a empresas que contraten jóvenes que estudien en colegios técnicos profesionales y subsidiar la contratación de tutores para que los guíen.

f. Avanzar hacia un criterio de complementariedad social o subsidio de salas cunas para que las mujeres puedan incorporarse al mundo laboral, especialmente para las pymes, que no siempre están en condiciones competitivas de costear este recurso.

9. La legislación está pensada para grandes empresas en las que una de menor tamaño ante un eventual accidente automáticamente experimenta un aumento en la tasa de accidentabilidad, debido a que el sistema no es solidario y la variación de tasas anuales se calcula en base al tamaño de la empresa y el número de trabajadores, no siendo así para empresas con un mayor número de trabajadores, en las que en algunos casos no tiene ningún efecto.

Adicionalmente están los beneficios que entregan las mutuales a las empresas con un gran número de trabajadores y a instituciones dependientes del Estado, como es el caso de las municipalidades. Para captarlas como usuarias, les suministran sin costo vehículos, preventacionistas, capacitación, computadores, entre otros. Sin embargo, estos beneficios no se le entregan a la pyme. Debiera haber igualdad de beneficios.

Se debieran establecer normas de acuerdo con el tamaño de la empresa.

10. Pactos sobre condiciones especiales de trabajo: debemos retomar la idea inicial de la Reforma Laboral de 2016 de establecer varias figuras de pactos de adaptabilidad. Asimismo, se debiera avanzar en permitir que estas sean pactadas por trabajadores y empleadores independiente de que exista o no afiliación sindical. En caso de pactarse con un sindicato, la ley podría facultar que el nivel de alcance y profundidad del pacto sea más amplio que si se acuerda con trabajadores no sindicalizados.

## Propuestas vinculadas a la formación, capacitación y certificación de competencias

1. A mayor nivel educacional, menor informalidad, por lo que debemos apuntar a mejorar la educación pública, que se ha visto enormemente afectada tras la pandemia. Si mejoramos la calidad de la educación, aumentaremos el nivel de formalidad en los primeros empleos de los jóvenes y, por ende, su permanencia en el mundo formal.

2. En el plano educativo cobra relevancia levantar políticas relacionadas a la reconversión laboral, que disminuyan las lagunas previsionales y la migración de trabajadores dependientes formales a sectores informales por falta de oportunidades de empleo, relacionadas a la escasez de nuevas competencias y el desarrollo de habilidades que respondan a las nuevas dinámicas del mundo del trabajo y la inserción de la tecnología, permitiendo no solo al Estado, sino también a las empresas (mediante la franquicia tributaria, por ejemplo) generar espacios de capacitación no solo adecuados, sino también pertinentes, que permitan

al trabajador desarrollarse profesionalmente en miras de los cambios que se produzcan. En ese orden de ideas, también es relevante poner foco en la certificación de competencias, especialmente de aquellas que responden a las necesidades del mercado.

3. Falta una política de Estado respecto a capacitar al empresario de menor tamaño en materias como gestión de su negocio mediante el uso de la tecnología disponible. El sector mipyme, mayoritariamente, no cuenta con conocimientos suficientes sobre las herramientas tecnológicas disponibles. Avanzar en la alfabetización digital permitiría mejorar la productividad y la competencia.

Se debieran aumentar los subsidios destinados a la capacitación para que fuera posible con estos capacitar al gestor de la empresa. La realidad actual es que los cursos son muy básicos y solo destinados a trabajadores.

4. El sector MiPyme está orientado y limitado mayoritariamente al mercado interno, su participación en el mercado exportador es muy reducida debido a su capacidad económica, volumen de producción y falta de conocimientos. Es necesario hacer extensiva la franquicia Sence a los empresarios individuales, profesionales, técnicos y personas naturales que desarrollen una actividad productiva u oficio y que tributen.

5. Fortalecimiento de los procesos de capacitación ex ante (por ejemplo, extendiendo beneficios de disminución de penas) y no como se establece hoy en día en el Estatuto Pyme, en el que la capacitación solo se realiza una vez que se comete la infracción. Las empresas que realicen capacitaciones ex ante podrían obtener un beneficio del tipo atenuante en el caso de que se cometiere una infracción cuya causa no pueda ser atribuida a dolo o negligencia inexcusable. En este tipo

de situaciones se debiera atender a las circunstancias del caso y al principio de buena fe.

6. Las instituciones gubernamentales y municipales deben definir, promover y contribuir a financiar las capacitaciones que puedan requerir las MiPymes al momento de iniciar sus actividades, para cumplir de manera adecuada normas que importen algún grado de complejidad o dominio técnico.

7. La realización de un contrato especial para aquellos trabajadores que, como parte del proceso de selección, deben ser sometidos a procesos de capacitación que hoy no pueden acogerse a las normas Sence, debido a que no cuentan con un contrato laboral vigente con el potencial empleador (precontrato de trabajo).

8. El remanente del 1 % debiera poder ser utilizado para el desarrollo de proveedores, subcontratistas y prestadores de servicios ligados a la empresa principal y no solo en unidades organizadas bajo el mismo RUT como ocurre hoy en día, lo que implica liberalizar la disposición de estos fondos.

9. Educación sobre el comercio ilícito. A pesar del grave daño que genera el comercio ilícito, así como la alta correlación que existe entre este y otros delitos de mayor gravedad, lo cierto es que, en general, cuenta con apoyo de la ciudadanía, por lo que es necesario avanzar fuertemente con diversas autoridades de Gobierno para generar conciencia con respecto a los daños y riesgos de este ilícito para así cambiar la percepción de las personas.

## Propuesta vinculada a acceso a financiamiento

En relación con el tratamiento de los créditos bancarios avalados por Corfo, en algunos casos con hasta el 80% del crédito garantizado, la banca, a pesar de contar con un riesgo muy pequeño ante la eventualidad de no pago del crédito, aplica las tasas comunes a las MiPymes. Creemos que el tratamiento debiera ser diferente puesto que el riesgo es notoriamente bajo, por tanto, las tasas aplicables a los créditos avalados por Corfo debieran ser considerablemente menores.

## Propuestas relativas al comercio ilícito

1. La política anti-comercio ilícito debe identificar y sancionar a sus proveedores y generar una sanción social hacia el comprador del comercio de este tipo de productos. Asimismo, incorporar mecanismos de fiscalización tanto al vendedor como al comprador que está siendo cómplice del comercio ilícito. Hay ausencia de mecanismos de control y unificación para combatirlo (SII, Seremi, Inspección del Trabajo, Carabineros, entre otros). No se controla a los vendedores porque no tienen domicilio conocido. Las normativas se aplican solo al comercio formal.

2. Se propone atacar la piratería con una mayor fiscalización en aduanas y formalizar la coordinación y la interrelación de las instancias públicas y privadas vinculadas a la seguridad, investigación y

fiscalización, con el objeto de contar con información de calidad que incorpore los datos arrojados por todas las instituciones respectivas (trabajo de inteligencia coordinado).

3. Sugerimos que el Ministerio Público conforme una unidad especializada que coordine los esfuerzos multisectoriales. Debe existir una base de datos común, que permita la incorporación de inteligencia tecnológica en la aplicación de las políticas persecutoras.

4. Respecto de la proliferación de las máquinas tragamonedas en las que predomina el azar por sobre la destreza física o mental, se propone lo siguiente: los casinos ilegales se encuentran funcionando en muchas ciudades del país, incluso en ferias públicas, sin ningún tipo de fiscalización y con un negativo impacto en la sociedad. Amparados en que se trata de máquinas de destreza (cuando en realidad son de azar), estos puestos—unos 200 mil en todo el país—funcionan sin control y las personas de menores ingresos, muchas de estas receptoras de subsidios estatales, pierden parte de sus pocos ingresos en ellos, que se han transformado en un gran negocio de mafias externas.

Este negocio ilícito desplaza al comercio legal de los centros de las ciudades al pagar mayores arriendos, amparado en las ganancias extraordinarias que les permite la actividad.

Es necesaria una estricta certificación de las máquinas de juego por parte de la Superintendencia de Casinos. Debiera existir una coordinación entre las municipalidades y la Superintendencia de Casinos para facilitar la actuación de esta última, que es el órgano encargado de fiscalizar para hacer cumplir la ley y la que puede efectivamente ejercer la acción penal.

## Otras propuestas

1. Estandarizar por ley criterios para el otorgamiento de permisos para el ejercicio del comercio en la vía pública, teniendo en consideración la realidad de los establecimientos comerciales de las distintas comunas, evitando así la competencia desleal. Se necesita contar con una política homogénea sobre el otorgamiento de permisos precarios, extrayendo dicha facultad del ámbito edilicio pues ello ha generado la proliferación del comercio callejero, creando en su alrededor un ambiente favorable a la delincuencia, facilitando la evasión tributaria, impidiendo la libre competencia, eludiendo el cumplimiento de las normas laborales y previsionales y creando canales de venta para productos falsificados o de contrabando o simplemente para artículos sustraídos de industrias durante su transporte, del propio comercio o de particulares.

En vez de ser los municipios los que otorgan estos permisos, esta facultad debiera quedar reservada para el SII con veto del consejo municipal o quedar en manos del Gobierno Regional.

2. Mejorar la fiscalización, los procesos y la coordinación entre las distintas entidades fiscalizadoras, así como también entre aquellas encargadas de velar por el buen funcionamiento del mercado laboral. Esto se relaciona también con la eficiencia de nuestras instituciones, ya que mejoras en la calidad institucional tienen la capacidad de reducir el tamaño del sector informal, debido a que existe una relación negativa entre calidad institucional y el tamaño del sector informal.

3. Sincerar las patentes comerciales. No existe ninguna contraprestación en beneficio de algunos pagadores de patentes, especialmente

las sociedades que son dueñas de los negocios operativos. Debiera avanzarse en establecer una tarifa única para ellas.

Las tasas, calificación que aplica a las patentes comerciales, son pagos que se hacen por el uso actual de un bien público administrado por el Estado o el municipio. Las sociedades de inversión no ejercen ninguna actividad. La ejercen los bancos en los que están sus depósitos o las sociedades que administran sus inversiones. Nunca ellas en forma directa. Está situación, que afecta a los dueños del capital, debiera traducirse en un pago que corresponda a una tarifa única y que no sea un impuesto patrimonial.

4. Debiera sincerarse toda la carga que soporta un ciudadano en el país, incluyendo lo que se paga por permisos de circulación, contribuciones, TAG, IVA, renta, tasas aduaneras, tasas aéreas, peajes, patentes comerciales, impuesto de timbres y estampillas, impuesto de herencia, impuestos adicionales, previsión, salud, planes complementarios y seguros por desgravamen, por automóviles y complementarios.

Definida la suma de todas esas cargas, que debiera reconocer a cada titular pagador, habría que avanzar en establecer un tope de carga igual o no menor al 50 % de lo que se perciba como ingreso anual.

En definitiva, existe una gran cantidad de ideas y propuestas que, de transformarse en medidas de política pública, permitirían avanzar hacia una economía con una mayor cantidad de actores formales, en la que exista más competencia, se incentive la inversión y el crecimiento y, como consecuencia de ello, se permita allegar más recursos a las arcas fiscales. Lo anterior debe necesariamente ir de la mano con mayor eficiencia y eficacia en el gasto público, ya que la adecuada respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía permite que esta última mejore sus indicadores de cumplimiento tributario al generarse

mayor confianza en el sistema tributario. Generar un sistema tributario más simple que facilite su cumplimiento por parte de los contribuyentes también redundará en mayores niveles de confianza. Por un lado, el ciudadano percibe, de forma concreta, que el pago de sus impuestos trae aparejadas contraprestaciones tangibles de parte del Estado hacia su persona y, por otro lado, no debe incurrir en elevados costos de transacción para poder cumplir adecuadamente con las exigencias del sistema tributario.

CAPÍTULO CUATRO

# Reforma propuesta para Chile y la experiencia del derecho comparado

Tras repasar por medio de diversos artículos lo que implica la confianza, el crecimiento y la competitividad en el sistema tributario, en este último capítulo se argumenta que existe un error conceptual al considerar como rentas empresariales la totalidad de las utilidades que las empresas mantienen retenidas. Se indica que el ahorro de las empresas--que proviene de la retención de utilidades--financia, en el agregado, la inversión y, por ende, el crecimiento del stock de capital de la economía, que es en consecuencia lo que genera el empleo y aumenta la productividad laboral. Gravar la utilidad retenida con impuestos distintos al impuesto de primera categoría termina gravando muy onerosamente la inversión que realizan las empresas. Gravar el ahorro o retención de las empresas afecta seriamente la capacidad de nuestro pequeño país exportador de competir globalmente, condenándolo al estancamiento.

Junto con lo anterior, se revisa una parte de la historia económica y se aborda el accionar legislativo tanto en lo que respecta al mercado de capitales y las pymes, enfatizándose que existe una relación directa entre los países cuyas economías son más abiertas, y consecuentemente libres, y la riqueza de las personas. Se previene que, aunque las pymes representan más del 90 % de las compañías activas y otorgan empleo a más del 40 % de los trabajadores, no han sido objeto de beneficios especiales. Al revés, ha habido numerosas leyes que modifican sucesivamente su regulación impositiva. Con amparo en la discusión tributaria contenida en el Boletín 15.170-05, se plantean alternativas para que los legisladores las consulten.

Finalmente, y para demostrar la incidencia de los sistemas tributarios en el crecimiento y desarrollo de los países, se revisan en detalle la experiencia exitosa de Estonia y las lecciones que Chile podría derivar de ella.

Artículo:

# “Reforma Tributaria: Un grave error conceptual respecto a las rentas empresariales y un corolario”

Patricio Arrau<sup>147</sup>

## Introducción y conclusiones

Desde la propuesta tributaria del año 2014, en la versión original enviada al Congreso por el Gobierno de Michelle Bachelet en abril de ese año, el debate tributario en Chile ha estado distorsionado por un error conceptual respecto a la definición de renta empresarial. En dicha propuesta, se pretendió que los empresarios, y en general todas las personas poseedoras de acciones o participaciones de las empresas, declararan en el Impuesto Global Complementario (IGC) la totalidad de las utilidades de las empresas, independientemente de si eran distribuidas o no. Se intentó, así, gravar como impuestos personales las rentas efectivamente percibidas por los empresarios y accionistas en la forma de retiros o dividendos y, además, se pretendieron “atribuir” como renta personal todas las utilidades que las empresas retienen y ahorran. Dado que un porcentaje muy importante de la inversión geográfica bruta, que es igual al ahorro geográfico bruto, se financia con el ahorro que las empresas realizan con la retención de utilidades, y que dicho ahorro o fuente de financiamiento de la inversión viene en un muy alto porcentaje de la propiedad de las empresas de los

segmentos de altos ingresos, en la práctica, se pretendió gravar con un 35 % una buena parte de la fuente de acumulación y crecimiento del stock de capital nacional.

Luego de un tenso debate en el Congreso, el Gobierno debió abandonar la idea de atribuir las utilidades retenidas a los propietarios de las acciones y participaciones de las empresas, volviendo así a que las rentas empresariales y de accionistas sean gravadas solamente sobre la base percibida y no sobre la base “atribuida”. En su reemplazo, se introdujo el sistema semi integrado, en el cual el impuesto corporativo pagado por las empresas pasó a ser parcialmente un crédito de impuestos personales por el monto de un 65 % de dicho impuesto, en lugar de un 100 % del sistema integrado. Ello eleva la tasa efectiva conjunta de impuesto corporativo e impuestos personales a un 44,45 %<sup>148</sup>.

Sostengo que el error conceptual de considerar como rentas empresariales o de las personas accionistas de empresas la totalidad de las utilidades retenidas, como si fueran estas rentas personales ya percibidas, es un error conceptual que se arrastra desde entonces y que en la actual propuesta de Reforma Tributaria (RT) en discusión en el Congreso vuelve a manifestarse ahora en la forma de “ingresos devengados” de los empresarios y accionistas. El mismo concepto erróneo reaparece, ahora para justificar el impuesto al patrimonio y también la mal concebida propuesta de gravar con un impuesto especial, llamado “de diferimiento de retiros”, las utilidades que se retienen en las matrices o holdings de las empresas cuya fuente principal de ingresos son los retiros y dividendos.

El error conceptual es el siguiente: se supone, erróneamente, que toda retención de utilidades es en realidad un ahorro personal que está a la “espera” de ser retirado y consumido por los empresarios o los accionistas. Se ignora que el ahorro de las empresas --que proviene de

la retención de utilidades—, financia en el agregado la inversión y, por ende, el crecimiento del stock de capital de la economía, generando empleo y aumentando la productividad laboral. Esta utilidad no se encuentra a la espera de ser retirada, pues es el ahorro de las empresas que, en el agregado, es el principal componente que financia la inversión.

Para corregir este error conceptual, es necesario comprender que las rentas del capital agregado de la economía tienen dos componentes: la renta empresarial o de los accionistas, que es percibida por estos y debe ser gravada con impuestos personales; y la retención de utilidades agregada, o ahorro de las empresas, que financia permanentemente la inversión y solo debe ser gravada con el Impuesto de Primera Categoría (IDPC) o impuesto corporativo.<sup>149</sup>

En la práctica, quienes sostienen que los empresarios deben ser gravados en forma personal por la totalidad de la utilidad de sus empresas, ignoran la estructura básica de la organización productiva del capitalismo. En el sistema capitalista, la empresa reúne los factores de producción y los organiza de tal modo que genera ingresos del trabajo y del capital. Así paga entonces remuneración a los trabajadores, distribuye rentas empresariales a los empresarios en la forma de retiros y dividendos y retiene parte de la renta del capital para ahorrarla y reinvertirla. Es el ciclo natural de una empresa exitosa y en crecimiento. El empresario, en su dimensión de consumidor, recibe como renta empresarial solo la parte distribuida en la forma de dividendos o retiros; y, en su dimensión “schumpeteriana”<sup>150</sup> o emprendedora, invierte permanentemente en la empresa para hacerla crecer y, de esta forma, contribuye en forma permanente al crecimiento del stock de capital y al crecimiento de la riqueza nacional. Es la forma en que funciona la organización capitalista, en la que el empresario tiene el incentivo para voluntariamente reinvertir parte de la renta de capital que controla, con el propósito de hacer

crecer su empresa y beneficiando finalmente a todos. Esa reinversión no está a la espera de ser retirada y nunca lo será.

Gravar la utilidad retenida con impuestos distintos al IDPC termina gravando muy onerosamente la inversión que realizan las empresas. Gravar el ahorro o retención de las empresas afecta seriamente la capacidad de nuestro pequeño país exportador de competir globalmente, condenándolo al estancamiento.

En la sección 2, analizamos el error conceptual. Se describen los argumentos del Gobierno y, para el lector más especializado, también se muestra el error conceptual mediante el uso de las identidades macroeconómicas.

En la sección 3, analizamos un corolario y la paradoja de este error conceptual: la propuesta de desintegración del sistema tributario chileno. Digo corolario, pues se deriva del permanente intento de ciertos sectores de gravar las rentas del capital en forma desproporcionada, pensando que así se grava a los que más tienen.

El primer paso erróneo fue la semi integración del año 2014, que ahora se concluye con la desintegración total. Dado que el crédito del impuesto pagado por las empresas es utilizado por quienes reciben rentas empresariales a través de retiros o dividendos, el Gobierno concluye que al desintegrar se gravará en mayor medida a los empresarios y accionistas que tienen mayores ingresos. Aquí la paradoja brutal. Debido al techo máximo que se introduce a la tasa marginal y efectiva personal de impuestos de los contribuyentes de muy altos ingresos y para no alejarnos de las tasas máximas de los países OCDE, se crea una brutal inequidad horizontal, gravando muy significativamente a quienes perciben rentas empresariales y dividendos en los tramos medios y bajos del IGC, incluso en el tramo exento. La desintegración de impuestos es

regresiva, rompe la equidad horizontal, afecta la inversión de los empresarios afectados y consolida un sistema dual integrado-desintegrado que distorsiona severamente la estructura productiva nacional. En lugar de volver al sistema integrado, que es el sistema tributario más amigable con la inversión, se da un gran paso en falso con el objetivo de perseguir y gravar rentas empresariales, que puede ser fatal para la aspiración de Chile de convertirse en un país desarrollado.

Se concluye, por una parte, que el impuesto patrimonial y de diferimiento de los retiros debe ser desechado por desincentivar la inversión y el crecimiento; y, por la otra, que se debe volver al sistema integrado del impuesto corporativo y personal, debido a la brutal inequidad horizontal que se crea, precisamente, con los contribuyentes que viven de retiros o dividendos de los tramos medios y bajos de ingresos, impactando la inversión que ellos realizan.

Finalmente, se muestra que se elude el principal problema de nuestro sistema tributario comparado con los de la OCDE, esto es, la baja tasa efectiva de impuestos de las personas de los primeros tramos, incluido el tramo exento que alcanza al 80 % de los contribuyentes.

Es imperativo que la clase política aborde de una vez este tema, para lo cual se requiere un amplio acuerdo nacional. Aquí se encuentran los puntos de recaudación que el país requiere para abordar los problemas sociales y no en los impuestos que persiguen la renta empresarial o del capital, que desincentivan la inversión, como es el caso del impuesto al patrimonio y diferimiento de retiros, o la desintegración, que es brutalmente injusta.

## El error conceptual

El ministerio de Hacienda en su “Nota técnica: Impuesto patrimonial como complemento al impuesto a la renta” justifica el impuesto al patrimonio argumentando que las tasas efectivas de impuestos a la renta del 0,1 % y 0,01 % de las personas de más altos ingresos serían, según el Gobierno, más bajas que los segmentos de menores ingresos. Se trata de impuestos correctivos de esta anomalía, apoyados por el informe “The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD” (2018).<sup>151</sup>

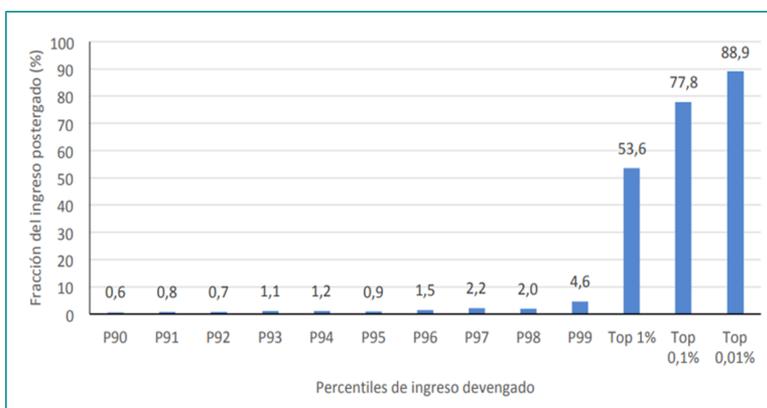
El Gobierno considera en el cálculo de esas tasas efectivas de impuestos personales la totalidad de la utilidad de la empresa, incluida la utilidad que no es distribuida, pues se supone, erróneamente, que toda utilidad retenida se encuentra postergando la tributación a nivel personal. Se denomina “ingreso devengado” del empresario o de los accionistas a la totalidad de la utilidad de las empresas.

La Figura 1 muestra la fracción del ingreso devengado no percibido por los empresarios y accionistas, quienes estarían, según el Gobierno, “eludiendo” el pago de sus impuestos personales.

Se observa que este ingreso devengado y no percibido está fuertemente concentrado en los percentiles más altos. Esto es así porque en dichos percentiles está concentrada la propiedad de las empresas más grandes, que son las que más retienen utilidades e invierten para hacer crecer el stock de capital nacional. Al “atribuirles” a estos segmentos este ingreso devengado y no percibido, se está calculando una tasa efectiva de impuestos personales ficticia, que supone erróneamente que se trata de retiros o dividendos postergados.

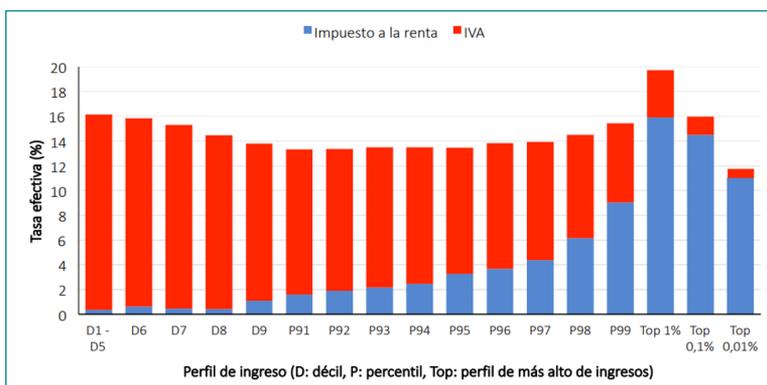
Considerando entonces la totalidad de las utilidades retenidas como rentas devengadas de empresarios y accionistas, el Ministerio de Hacienda construye la Figura 2, que muestra supuestamente la carga tributaria de impuestos personales (barras azules) y del IVA (barras rojas) por percentil.

Figura 1: Fracción del ingreso total postergado de tributación



Fuente: nota técnica del Ministerio de Hacienda.

Figura 2: Tasa de impuestos efectivas por perfil de ingreso



Fuente: nota técnica del Ministerio de Hacienda.

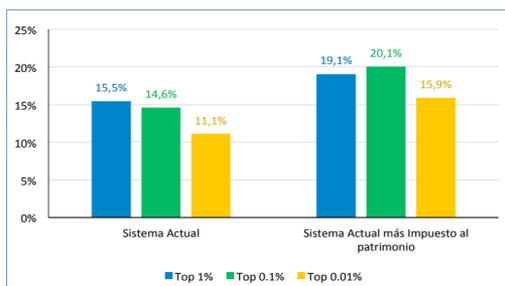
Evidentemente, al poner en el denominador el llamado ingreso devengado, los sectores de altos ingresos tendrían tasas efectivas de impuestos personales por debajo de los percentiles de ingresos más bajos. Incluso el 0,01 % más rico pagaría impuestos personales e IVA por debajo de todos los niveles inferiores de ingresos.

Sostengo que esta figura es una falaz y errónea representación de la realidad, puesto que se basa en el error conceptual de que toda retención de utilidades está “esperando” ser retirada. Esto no es así.

Sostengo que por el error conceptual que he mencionado, se está gravando con impuestos personales el ahorro que permanentemente realizan las empresas para financiar la mayor parte de la inversión nacional, ahorro que nunca será retirado. Además, el impuesto al patrimonio grava escalonada y acumulativamente el incremento del stock de capital desde la fecha en que se implementa, lo que es devastador para el crecimiento futuro del stock de capital nacional. Este impuesto abarca todo el stock de capital desde la fecha en que se aplica y, por ende, grava año a año todo el incremento de dicho stock desde esa fecha en adelante.

La Figura 3 mostraría esta “corrección” que el Gobierno sostiene que corrige las tasas efectivas de los segmentos de altos ingresos.

Figura 3: Carga tributaria efectiva con y sin impuesto al patrimonio



Fuente: nota técnica del Ministerio de Hacienda.

Al igual que la Reforma Tributaria de 2014, que pretendió atribuir a los empresarios la totalidad de las utilidades para el pago de sus impuestos personales, en la actual RT se grava con un impuesto especial patrimonial las rentas del capital que ahorran y reinvierten las empresas, que nunca serán retiradas. Se confunden las rentas del capital con las rentas empresariales, que son solo un componente de la renta de capital.

En lo que sigue se muestra el error conceptual utilizando las identidades macroeconómicas.

Para ello se deduce la identidad ahorro-inversión, a partir del PIB y del correspondiente ingreso de los factores de producción, y luego se desagregan las rentas de capital en los dos componentes que corresponden.

Partiendo de las ecuaciones básicas macroeconómicas, en las que las definiciones de las variables se encuentran en el anexo, se tiene:

$$\underbrace{C + I + G + X - M}_{\text{Gastos del PIB}} = \text{PIB} = \underbrace{rK + wL}_{\text{Ingreso nacional = rentas del capital + rentas del trabajo}} \quad (1)$$

$$I = \underbrace{(rK + wL - T - C)}_{\text{Ahorro privado}} + \underbrace{(T - G)}_{\text{Ahorro del gobierno}} + \underbrace{(M - X)}_{\text{Ahorro externo}} \quad (2)$$

Manipulando la ecuación (1), sumando y restando los impuestos, se obtiene directamente la ecuación (2). Ahora bien, es necesario descomponer la renta del capital en los dos componentes relevantes, y también los impuestos corporativo y personal. El anexo define las variables de esta descomposición. Utilizando dichas definiciones, que distinguen entre las rentas de capital, aquella renta que ahorran las empresas de aquella que se distribuye, se obtiene la identidad ahorro-inversión desagregada en la ecuación (3).

$$\underbrace{C + I + G + X - M}_{\text{Gastos del PIB}} = \underbrace{PIB}_{\text{Ingreso nacional = rentas del capital + rentas del trabajo}} = rK + wL \quad (1)$$

$$I = \underbrace{(rK + wL - T - C)}_{\text{Ahorro privado}} + \underbrace{(T - G)}_{\text{Ahorro del gobierno}} + \underbrace{(M - X)}_{\text{Ahorro externo}} \quad (2)$$

Avancemos en las definiciones de los sistemas integrados y desintegrados, para efectos del corolario de la sección 3.

En el sistema integrado, el impuesto de las personas, sean empresarias o trabajadoras, es el mismo:

$$t_{(K_p)} = t_L \Rightarrow \text{perfecta equidad horizontal,}$$

misma renta mismo impuesto efectivo

Retomaremos al final este tema.

La renta que se detalla en el primer paréntesis del lado derecho de la ecuación (3) es la renta de capital que la empresa retiene y aparta para ser ahorrada y reinvertida permanentemente. En el agregado, ese ahorro de las empresas financia directamente una importante porción de la inversión nacional y, por ende, del crecimiento del stock de capital. En ningún caso es una renta de capital retenida para postergar retiros empresariales, como supone el Gobierno. En el agregado, ese ahorro se encuentra invertido en plantas, equipos, infraestructura, capital de trabajo y nunca será retirado para consumo empresarial.<sup>152</sup> El ahorro de las empresas es la renta de capital que, finalmente, en el agregado, financia entre el 16 % o 18 % del PIB para inversión, la mayoría realizada directamente por las empresas. Junto a los ahorros de los otros sectores institucionales, financia la inversión nacional que incrementa el stock de capital nacional año tras año, para generar un círculo virtuoso de crecimiento, incremento de los ingresos de las personas—salarios y

rentas empresariales—y más ahorro de empresas, que no es más que la renta de capital reinvertida.

Tanto el impuesto al patrimonio como el impuesto al diferimiento de las utilidades se derivan del error de considerar como rentas de las personas las rentas de capital que son ahorro y reinversión de las empresas, que nunca serán rentas o retiros de los empresarios. Esas utilidades están destinadas a financiar la inversión en forma permanente y no esperan ni postergan retiros personales. Lo que en la práctica ocurre con este error conceptual es que se grava la inversión que se financia con el ahorro de las empresas, desincentivando severamente la inversión.

La inversión, que beneficia a toda la economía, viene en parte de las rentas de capital que no son rentas de las personas, pero que sí están controladas por los segmentos de más altos ingresos que deciden reinvertir esas rentas del capital. No reconocer esto es un error que tiene serias consecuencias para el crecimiento del stock de capital nacional, que impulsa el crecimiento de los ingresos de todos. El empresario, en su dimensión de consumidor, retira para consumir y, en su dimensión “shumpeteriana” o emprendedora, reinvierte parte de la renta de capital, en forma permanente, para generar mayores ingresos futuros para todos. En el sistema capitalista, el impuesto corporativo es un impuesto final para la renta de capital que será reinvertida. El impuesto corporativo determina la capacidad competitiva global de las empresas y pretender gravar la retención de utilidades con impuestos personales les impide competir globalmente, lo que es fatal para un país pequeño y exportador como Chile.

El impuesto al diferimiento de los retiros cae en el mismo error. Supone que toda utilidad retenida por los holdings o casas matrices, cuyo ingreso principal es retiros o dividendos, es una retención de utilidad que está “esperando” ser retirada. Sería un retiro postergado. Se

concluye, erróneamente, que esa utilidad retenida sería un subsidio al ahorro de las personas de más altos ingresos, quienes postergarían los retiros para pagar una tasa de impuestos más baja (la corporativa), que la que tendrían que pagar si ahorraran como personas. Un argumento falaz nuevamente. Las utilidades retenidas de los holdings están en su gran mayoría retenidas mientras se reinvierten en otras empresas del grupo o en nuevos proyectos o en crecimiento inorgánico dichas empresas, no para ser retiradas para consumo personal. Solo una muy ínfima fracción podría estar a la “espera” de retiros para consumo. El Gobierno ni siquiera ha hecho el esfuerzo de aproximar esa ínfima fracción y, en su lugar, decide gravar con el llamado impuesto al diferimiento de retiros el 22 % de la totalidad de las utilidades retenidas que, en su gran mayoría, jamás serán retiradas. Nuevamente, se grava la inversión, en forma escalonada y acumulativa con los años, un verdadero misil a la línea de flotación de la inversión.

Se concluye de esta sección que debe desecharse el impuesto patrimonial y el impuesto al diferimiento de retiros por el enorme impacto en la inversión y en la acumulación del stock de capital que genera en el tiempo.

## Un corolario del error conceptual: la desintegración

El sistema desintegrado rompe la equidad horizontal. Las rentas de las personas que viven de retiros o dividendos pagan una tasa efectiva muy superior. En el sistema desintegrado propuesto se liberan los empresarios que califiquen para el artículo 14-D, que siguen teniendo el

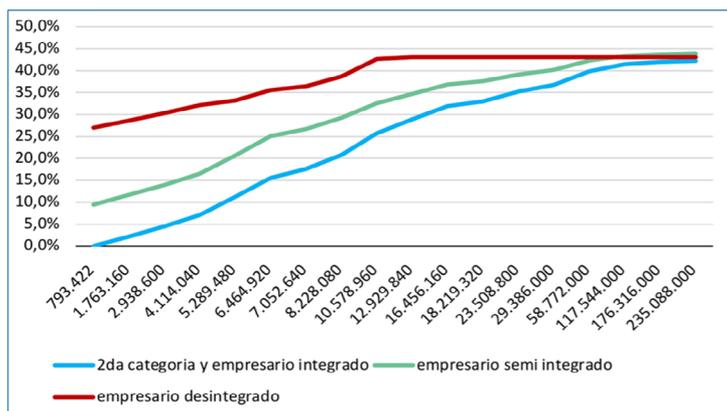
sistema integrado, no así quienes deben estar en el sistema del artículo 14-A. Ellos son todos los empresarios cuyas empresas venden más de UF 75.000 anual; pymes y empresas familiares que deben organizarse con holdings y todos quienes viven de dividendos de empresas sujetas al artículo 14-A de la Ley de Rentas.

Además, se castiga al inversionista nacional en relación con el inversionista extranjero, ya que este, con tratados de doble tributación, seguirá tributando bajo un sistema integrado, limitando su carga efectiva tributaria a solo el 35 % versus el inversionista nacional que puede llegar a una carga efectiva de 43 % por los retiros y dividendos, que se eleva considerablemente si está expuesto al impuesto al patrimonio y al impuesto por diferimiento de retiros.

Para explicar la injusticia horizontal de la desintegración y el efecto en la inversión de los empresarios afectados, la Figura 4 muestra las tasas efectivas del IGC para varios niveles de ingresos y para el caso del sistema integrado, semi integrado y desintegrado.

Se observa de inmediato la paradoja de la desintegración. Son los contribuyentes de los segmentos medios y bajos de ingresos, que viven de retiros o dividendos de acciones, quienes tienen un brutal incremento en su tasa efectiva de impuestos o carga impositiva. Su carga tributaria se diferencia muy significativamente de la carga tributaria de los trabajadores que tienen los mismos ingresos, o de los empresarios integrados que pueden acceder al artículo 14-D de la Ley de Renta. Las tasas efectivas o cargas tributarias de los sectores de muy altos ingresos no se ven incrementadas, dado el techo máximo de 43 % que se introduce en la RT para no exceder las tasas máximas personales de los países de la OCDE.

Figura 4: Tasas efectivas por nivel de renta mensual, según categoría de contribuyente y sistema (tasa en eje vertical, ingreso mensual en eje horizontal)



Fuente: elaboración propia.

El sistema desintegrado, originario de los países grandes, ha funcionado puesto que dependen mucho de su mercado doméstico y tienen una jurisprudencia y mecanismos que eliminan distorsiones a la inversión. Con ciertas excepciones como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y México, que tienen integración completa, y Corea, Reino Unido y Chile, que tienen integración parcial,<sup>153</sup> el resto de los países no se han cambiado al sistema integrado, que tiene perfecta equidad horizontal y es amigable con la inversión, debido a los costos de transición y aprendizaje del nuevo sistema. Sin embargo, es un tema de debate creciente en dichos países. La prestigiosa Tax Foundation ha propuesto que se integre el impuesto corporativo y el impuesto personal en Estados Unidos, puesto que dicho país tiene una de las tasas más altas de carga tributaria corporativa, si se suma al impuesto corporativo lo que se paga a título de impuesto personal. En otras palabras, los impuestos totales que afectan la fuente de ingresos corporativos terminan desincentivando

la inversión.<sup>154</sup> Por lo mismo, hay un creciente interés y debate en la dirección de la integración del sistema tributario. En Chile, en cambio, vamos en sentido contrario.

Llamamos a la desintegración o sistema dual propuesto un corolario del error conceptual que se analiza en este documento, puesto que el objetivo de la desintegración es gravar más onerosamente las rentas empresariales que se cree pertenecen a los segmentos de más altos ingresos. En lo que el Gobierno no ha reparado es que la carga tributaria efectiva de los segmentos de muy altos ingresos no se ve afectada, como sí lo harán y muy significativamente las rentas de ingresos medios y bajos que provienen de las rentas del capital. Mientras más bajo el nivel de ingresos, mayor el incremento de la carga tributaria. Se trata de una brutal inequidad horizontal, que desincentivará al emprendedor y empresario más pequeño, afectará la inversión de estos segmentos y estimulará distorsiones en la estructura productiva.

En efecto, dado que los segmentos de muy altos ingresos, que controlan las decisiones de la inversión de las empresas, no ven afectada su carga tributaria, la desintegración no afecta significativamente la inversión de las grandes empresas controladas por ellos. Sí se desincentivará la inversión de las empresas medianas y los grupos familiares asociados a ellas se verán afectados. Para estimar el impacto en la inversión se requiere conocer la desagregación de la inversión por tipo de empresa y nivel de ingresos de sus dueños, que no es información pública. En todo caso, el impacto en la inequidad horizontal es tremendo.

Finalmente, en la tabla siguiente se muestra en forma alternativa a la Figura 4 la inequidad horizontal que genera el sistema desintegrado para un mismo nivel de ingresos. Si el nivel de ingresos está exento para el trabajo, el mismo nivel de ingresos de un emprendedor de bajos ingresos tendrá una tasa efectiva de 27 %. La diferencia se reduce al

incrementarse el nivel de ingresos, pero permanece muy significativa excepto para el tramo más alto. Para muy altos niveles de ingresos, el asalariado y el empresario tienen una muy baja diferencia.

Diferencia de tasas efectivas en sistema desintegrado para el ingreso del trabajo y la renta empresarial

$t_L$	$t_{Kp}$
0	27%
10	34,3%
20	41,6%
30	43%*
40	43%*

\*Tasa máxima.

Por la brutal inequidad horizontal que genera, porque afecta la inversión de los segmentos empresariales en los que se aplica, porque crea un sistema dual integrado-desintegrado que hace más compleja y distorsiona la estructura productiva, se debe desechar la desintegración y avanzar en el real problema de nuestro sistema tributario, que se analiza a continuación.

## ¿Por qué no se aborda el verdadero problema de nuestro sistema tributario?

La recaudación del impuesto corporativo desintegrado en los países OCDE es muy inferior a los que recauda nuestra tasa de impuesto corporativo, mientras la recaudación de impuestos personales es muy superior.

La Figura 5 grafica esta situación. Nuestra recaudación corporativa excede a los países de la OCDE en 1,8 % del PIB. Allí no está el problema. En IVA, Chile recauda 1,5 % del PIB más que la OCDE.<sup>155</sup>

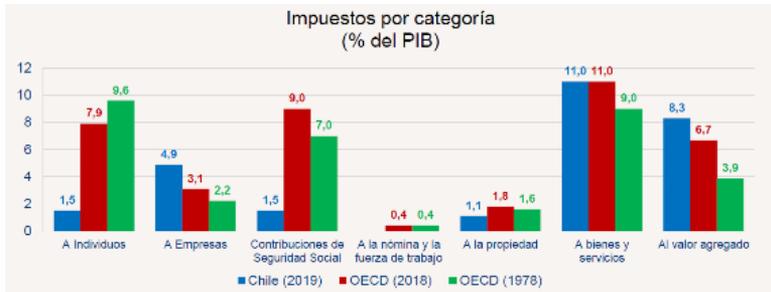
Claramente, el problema es que la recaudación de los países de la OCDE excede en 6,4 % del PIB la recaudación de impuestos personales. Esto no es por las tasas en los tramos altos, sino que en los tramos medios y bajo. En Chile el 80 % de los contribuyentes está exento de impuestos a la renta personal, mientras que en la OCDE solo el 20 % lo está.

La clase política no ha podido abordar este problema, que se posterga en cada reforma tributaria que se propone, incluida la actual. Sería muy conveniente bajar el IVA en ese 1,5 % de recaudación e incrementar los impuestos personales en 3 o 4 %. Un impuesto bajo al tramo exento, combinado con impuestos negativos para los segmentos de muy bajos ingresos sería una forma de avanzar.

Es imperativo que la clase política aborde de una vez este tema, para lo cual se requiere un amplio acuerdo nacional. Allí se encuentran los puntos de recaudación que el país requiere para abordar los problemas sociales, no en los impuestos que persiguen la renta empresarial o del capital, que desincentivan la inversión, como es el caso del impuesto

al patrimonio y diferimiento de retiros o en la desintegración, que es brutalmente injusta.

Figura 5: Porcentajes de recaudación tributaria por tipo de impuesto en Chile y países de la OCDE



Fuente: Ministerio de Hacienda.

## Anexo: Definiciones

- $PIB = rK + wL$ .
- $T = t_K rK + t_L wL$
- $rK = (rK_1 + rK_2) = \text{rentas capital}$ .
- $rK_1 = \text{rentas empresas reinvertidas (ahorro empresas)}$ .
- $rK_2 = \text{rentas empresariales (personas)}$ .
- $t_K = (t_{K_e} + t_{K_p}) = \text{impuesto rentas capital}$ .
- $t_{K_e} = \text{impuesto rentas empresas (1° categoría)}$ .
- $t_{K_p} = \text{impuesto rentas empresariales (personas)}$ .
- $t_L = \text{impuesto al trabajo}$ .

Artículo:

# “Las 3 C en las Empresas, especialmente en las pymes”

Christian Aste<sup>156</sup>

## Antecedentes

Aunque resulta una obviedad, me parece de rigor subrayar que las empresas, sea cual sea su tamaño, interactúan y funcionan en un mismo ecosistema. De hecho, todas con cargo a los flujos que reciben por los bienes y/o servicios que proveen o intermedian, pagan sueldos, imposiciones e impuestos. De lo que les resta, una parte la retiran o distribuyen para los dueños, otra la conservan como flujo de caja y, si existe un diferencial, lo invierten normalmente en el mercado bancario, inmobiliario o de valores.

En suma, el capital, o si se quiere, la riqueza, siempre está invertida. Si el dueño es una persona natural lo invertirá en propiedades, depósitos o títulos transferibles, principalmente acciones. Si es una empresa, lo tendrá en la caja como capital de trabajo, en existencias (inventarios), activos fijos (propiedades, maquinarias) y también en inversiones.

En las empresas, cuando son sociedades anónimas abiertas, el capital se convierte en acciones que son transables en el mercado bursátil, que se conoce como mercado secundario formal y que corresponde a aquel mercado en que los compradores y vendedores están simultánea y públicamente participando en forma directa o a través de un agente de valores o corredor de bolsa en la determinación de los precios de los títulos transados<sup>157</sup>. Las empresas que allí se transan reconocen como

titular al controlador, que es quien normalmente comenzó el negocio y lo hizo prosperar, más un conjunto de inversionistas, que persiguen rentabilizar su inversión sea obteniendo dividendos o ganando cuando venden su inversión.

Los dividendos dependen de la utilidad que la sociedad obtenga y de la política que se haya adoptado para distribuirlos. Desde un mínimo legal de un 30 % hasta el monto que se haya decidido por los mismos accionistas. El valor de la acción, por su parte, depende de la proyección del negocio y de las variables internas y externas que lo puedan afectar.

En una guerra hay ciertas industrias que aumentan su valor. Lo mismo pasa en una pandemia. Hay otras que lo pierden. Por ejemplo, las aerolíneas bajan de precio cuando las personas están limitadas para viajar. Lo mismo pasa con los hoteles. Al revés, si la gente está obligada a quedarse en su casa las actividades en línea que sean de entretenimiento suben de valor. Lo normal es que esas variables estén incorporadas al valor de la acción en el momento mismo que la situación específica ocurra. Siempre hay, en consecuencia, un factor de especulación.

Los fondos que administran recursos de terceros apuestan normalmente a la diversificación accionaria. Por lo mismo, el Estado no puede ser indiferente a lo que pasa en este mercado, porque el dinero que está detrás de esos fondos pertenece, por lo general, a personas que trabajan y que ahorran voluntaria u obligatoriamente parte de sus salarios para financiar una pensión futura. Quienes se lo administran prefieren, por razones de rentabilidad, poner esos dineros en esos instrumentos, porque lo normal es que las empresas incrementen en el tiempo su valor. Si lo hacen, las personas cuando estén en situación de jubilar tendrán más ahorro y una mejor pensión.

Si nos acercamos a la base de este ecosistema corroboraremos que ahí está o debe estar la confianza <sup>158</sup>. Sin ella, no solo resulta imposible sostener cualquier relación, sino además interactuar con el otro. Nos subimos al metro o tomamos un bus porque confiamos en que quien maneja sabe hacerlo y que existe un control externo y normativo que fiscaliza que lo haga bien. Eso que resulta de perogrullo es lo que se ha perdido en todo el mundo y especialmente en nuestro país.

Chile, tal como se reconoció en el mensaje de la Ley 20416 <sup>159</sup>, basado precisamente en la confianza colectiva que había hacia la institucionalidad, logró implementar y profundizar una estrategia de desarrollo económico y social, que nos permitió entre los años 1998 y 2004 duplicar el ingreso per cápita<sup>160</sup> y reducir sustancialmente la pobreza<sup>161</sup>.

Solo para ejemplificar, basta consignar que en el año 2010, fecha que se dictó la ley arriba citada, había 721 mil empresas formales activas <sup>162</sup>, de las cuales un 79 % correspondía a microempresas, un 17 % a pequeñas empresas y un 2,5 % a medianas empresas.

Aun siendo muchas, aportaban en conjunto únicamente el 15 % del total de ventas y su participación directa en las exportaciones nacionales no alcanzaba 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 tamaño<sup>163</sup>.

Para eso, se creó el Estatuto Pyme, que no es otra cosa que un conjunto de normas generales o especiales que aplican a las pequeñas y medianas empresas, las que fueron definidas en el artículo segundo de la Ley 20416 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<sup>164</sup> 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 un monto menor 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 en la que se expresa la verdad, que son los datos, emergió tras el golpe de Estado de septiembre del año 1973<sup>165</sup>, toda vez que, a contar de esa fecha, el Gobierno militar 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 eran coherentes con la economía, hasta la forma en cómo el mercado incidía en la asignación de los recursos<sup>166</sup>. 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 controladores de un número no menor de las empresas que fueron privatizadas recurrieron al crédito para desarrollar sus proyectos, situación que incidió tanto en el precio de sus acciones<sup>167</sup> por el mayor valor de sus activos, que experimentaron un significativo crecimiento, como en las tasas de interés que subieron y en el riesgo que comenzó a presentar el sistema, principalmente por las deficiencias normativas. Atraídos por la alta tasa de interés, varios bancos internacionales comenzaron a proveer de créditos a la banca local, sin poner cuidado en los destinatarios de esos créditos. Influyó en la llegada de esos flujos

la implementación de una política cambiaria que consideraba como valor de cambio un precio nominal de \$39 por dólar.

Un tipo de cambio bajo, en el marco de una economía internacional con mucha liquidez (proveniente principalmente de los petrodólares) sumado a un interés local alto, hizo que el sistema financiero pasara a depender de factores exógenos, lo que quedó en evidencia cuando la Reserva Federal<sup>168</sup>, para reducir la inflación que a fines de los años 70 se ubicaba en torno al 15 %, decidió posicionar su tasa de interés real en un 10 %<sup>169</sup>, provocando una devaluación en nuestra moneda y una debacle en el sistema.

La devaluación del peso fue seguida por la intervención bancaria que hizo el Banco Central<sup>170</sup>, que en noviembre de 1981 había intervenido el Banco de Talca y el Español Chile más cuatro sociedades financieras (Compañía General, Cash, de Capitales y del Sur) y dos bancos relativamente pequeños (de Linares y Fomento de Valparaíso)<sup>171</sup>.

Entre 1982 y 1986 la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras intervino y cerró 16 instituciones financieras por transgredir las leyes y regulaciones que les eran aplicables y que estaban en situación de completa insolvencia debido a pérdidas que excedían su capital y reservas<sup>172</sup>.

Junto con intervenir el 56 % del sistema financiero (14 bancos y 8 sociedades financieras) y recomprar la cartera de colocaciones por medio del Banco Central<sup>173</sup>, el Gobierno impulsó cambios normativos que implicaron que los adquirentes de las acciones denominadas “de capitalismo popular” estarían exentos del Impuesto Global Complementario (IGC) por los dividendos que recibieran, en tanto el excedente obtenido por los bancos–Chile y Santiago–se destinarían a recomprar su cartera al Banco Central. Los accionistas originales, en cambio, denominados

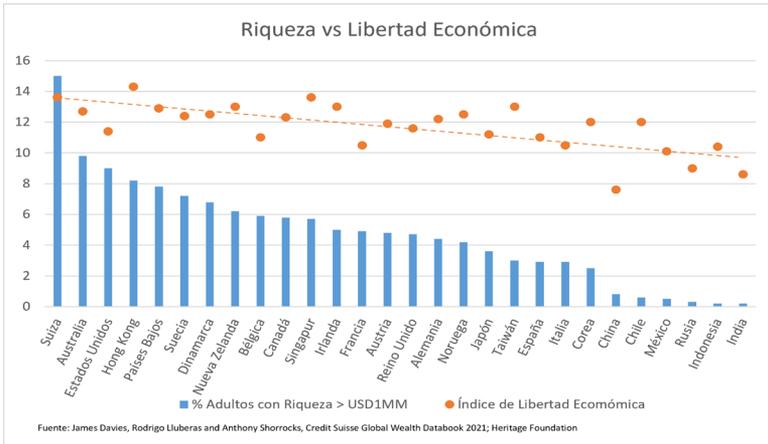
accionistas “clase A”, solo tendrían derecho a recibir dividendos que estarían, por lo demás, afectos a impuesto una vez que la deuda se hubiere recomprado completamente.

Poco tiempo después se publicó la Ley 18575<sup>174</sup>, que introdujo cambios tanto para evitar que se produjera nuevamente la quiebra del sistema, como para ampliar el negocio bancario<sup>175</sup>.

Concluida la crisis bancaria, el país centró su política en abrirse al comercio internacional. Lo hizo en el marco de una política de apertura, que supuso la reducción en las tarifas aduaneras y un tipo de cambio flexible. Así volvió a crecer<sup>176</sup> y a reducir el desempleo<sup>177</sup>. En la década que siguió, las políticas de apertura se mantuvieron y el sistema bancario se fortaleció. Las colocaciones pasaron de \$ 22.913 millones (USD) en 1990<sup>178</sup> a \$ 50.800 millones (USD) a fines de 1998<sup>179</sup>.

Lo mismo ocurrió con el mercado de capitales que, de no existir en el año 1973, pasó en la década del 80 a tener un rol cada vez más relevante en la economía, de la mano del crecimiento de las administradoras de fondos previsionales creadas el año 1980, y en su calidad de inversionista institucional<sup>180</sup> pasó de administrar cerca de \$11.000 millones (USD) el año 1989 a \$46.000 millones (USD) el año 1998. Su consolidación no solo introdujo competencia en las colocaciones, sino que también en la demanda de instrumentos financieros de largo plazo, contribuyendo al desarrollo inmobiliario (letras hipotecarias)<sup>181</sup>.

Debemos enfatizar que existe una relación directa entre los países cuyas economías son más abiertas y consecuentemente libres y la riqueza de las personas, tal como lo ratifica el porcentaje de adultos con riqueza, que exhibe el siguiente gráfico expuesto por Andrés Echeverría<sup>182</sup> en el Foro Icare, realizado con fecha 1 de julio del año 2022.



Muchas empresas, en vez de endeudarse con el mercado bancario, prefieren aumentar su capital mediante acciones de pago que transan en el mercado. De este modo, se financian con capital y no con deuda. Hubo un momento en el país en que, para favorecer ese crecimiento, se utilizó la normativa tributaria, estableciéndose que quienes invertían en esos valores podían rebajar un 20 % de la base imponible de su impuesto terminal<sup>183</sup>. Evidentemente que esta medida permitió que el mercado de capitales creciera. De hecho, las empresas chilenas expandieron sus inversiones a otros mercados, porque el nuestro les quedó pequeño.

Con ese tipo de políticas se entendía que el Estado ganaba, porque las empresas tenían mejores rendimientos en Chile y en el exterior y pagaban en consecuencia mayores impuestos. Mientras más grande sea la empresa, más dinero recibe el Estado, más gente es contratada y menos gasta el país. Si las personas (trabajadores) son capacitadas tendrán mejores salarios, pagarán también mayores impuestos, financiando al mismo tiempo su sistema de salud y previsual. De ese modo, el Estado libera recursos que puede focalizar en los que menos tienen.

En concreto, apoyar el desarrollo del mercado de capitales en conjunto con desregular la creación de empresas, es una opción inteligente, porque la experiencia comparada demuestra que existe una simetría entre el desarrollo de ese mercado y el crecimiento económico.

Así lo expresó el presidente Ricardo Lagos cuando propuso lo que sería la ley 19768<sup>184</sup>, al advertir que un mercado financiero profundo constituye la plataforma ideal para que los distintos agentes económicos ahorren con mayor confianza, obteniendo mayores retornos esperados y grados adecuados de diversificación. El señaló que este cambio permitiría canalizar el ahorro, siempre escaso, hacia los mejores proyectos de inversión, lo que redundaría en un mayor desarrollo económico. A nivel macroeconómico, un mayor nivel de ahorro se traduce en mayores posibilidades de crecimiento de la economía, cuestión básica en la generación de más y mejores empleos.

En esa época, en que la economía chilena presentaba un mercado de capitales relativamente maduro respecto de su nivel de ingreso, se reconocía que era necesario fortalecerlo y promover su desarrollo, porque el ahorro de las familias era escaso. Entre 1990 y 1997 este alcanzó solo el 1,9 % del PIB<sup>185</sup> porque incluía lo que ahorraban por ellas las AFP. Si se excluía ese ahorro, la cifra era negativa y equivalía a 4,5 % del Producto Interno Bruto.

Se argumentaba, y con razón, que era menester entregar incentivos y facilidades institucionales que permitieran incrementar los niveles de ahorro de los hogares y así potenciar el nivel de ahorro agregado de nuestra economía. Se remarcaba que lo anterior se volvía aún más relevante cuando se enfrentaban condiciones internacionales relativamente más adversas en lo que se refiere a las posibilidades de atraer ahorro externo.

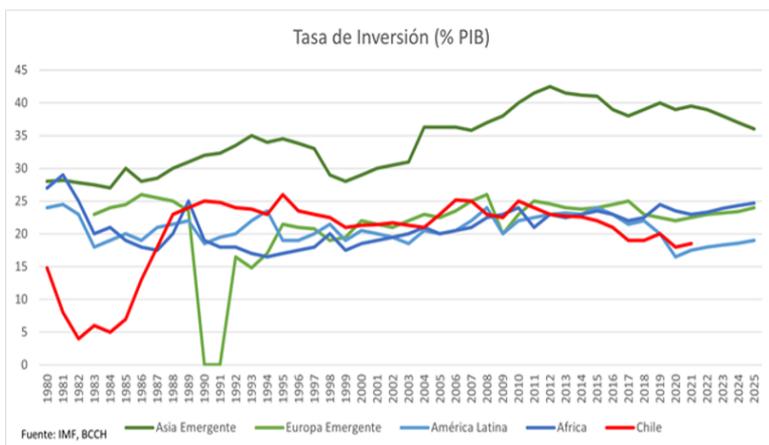
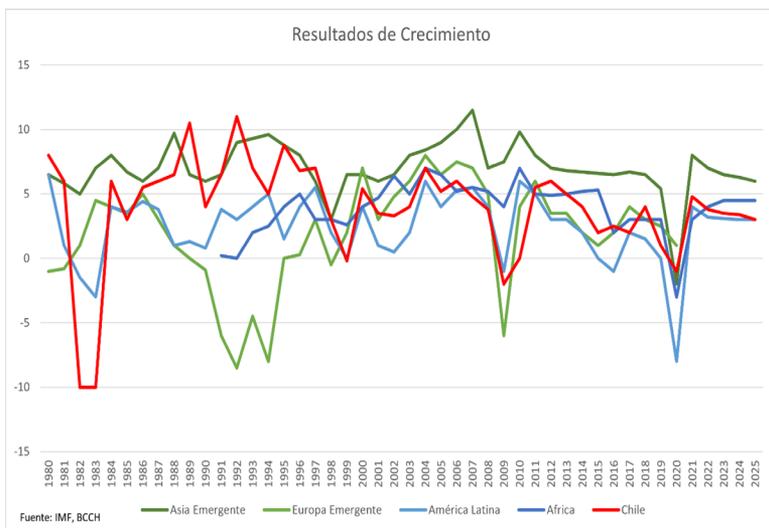
Se presagiaba que, si no se hacían cambios que potenciaron ese mercado, era previsible esperar que mercados financieros internacionales continuaran en caída. Se requería adecuar nuestra legislación de manera de suplir ese menor ahorro externo con ahorro interno, facilitar la llegada de recursos desde el exterior y proveer los mecanismos para maximizar la eficiencia con la que se canalizan estos ahorros hacia fines productivos. Era necesario perfeccionar ese mercado y asegurar un acceso más equitativo a las distintas fuentes de financiamiento, independiente del tamaño y naturaleza del proyecto en cuestión.

Correspondía aumentar los espacios para la participación de inversionistas extranjeros en el financiamiento de empresas en Chile, como una forma de generar más fuentes de financiación de largo plazo y permitir una mejor distribución de riesgos entre inversionistas y generadores de proyectos.

Otro aspecto relevante que se marcaba era la competencia, toda vez que en la medida que los ahorrantes y demandantes de fondos cuentan con un mayor número de alternativas para llevar a cabo sus transacciones aumenta la eficiencia y disminuyen los costos de intermediación del sistema.

Los gráficos que abajo se reproducen, y que fueron exhibidos en el Foro de Icare que se realizó el 2 de diciembre del año 2022 bajo el nombre “Mercado de Capitales, Inversión y Crecimiento” por la economista Cecilia Cifuentes<sup>186</sup>, demostró, y con números concretos, que el repunte en el crecimiento se produce, coincidentemente, con la Ley 19768 del año 2001 y que ese porcentaje, salvo situaciones muy esporádicas, se ha mantenido por encima del resto de América Latina. Lo mismo venía ocurriendo con la inversión.

CAPÍTULO CUATRO: 4. REFORMA PROPUESTA PARA CHILE Y LA EXPERIENCIA DEL DERECHO COMPARADO



Las acciones se compran solo si su precio compensa el retorno de lo invertido con los flujos futuros. Su valor, en consecuencia, depende de las expectativas de cada inversor, las que se correlacionan con los valores de la inversión (magnitud) y riesgo. Si el tipo de interés sin riesgo a un año es 4 %, esto significa que mil pesos a cobrar dentro de un año con la garantía del Estado (bonos) tienen hoy un valor de  $1.000/1,04 = 961,54$ . El valor de la acción será inferior a esa cifra (\$961,54) porque tiene más riesgo (tenemos menos certeza de obtenerlo y la cantidad que finalmente obtengamos no será exactamente mil pesos).

Para que el valor actual de la expectativa de obtener mil pesos dentro de un año de nuestra inversión en la empresa sea inferior a 961,54, debemos dividir los mil pesos que esperamos obtener por una cantidad superior a 1,04. Si damos a nuestro flujo esperado un valor de 909 ( $1.000 / 1,10 = 909$ ), esto quiere decir que estamos actualizando los mil que esperamos obtener dentro de un año al 11 %.

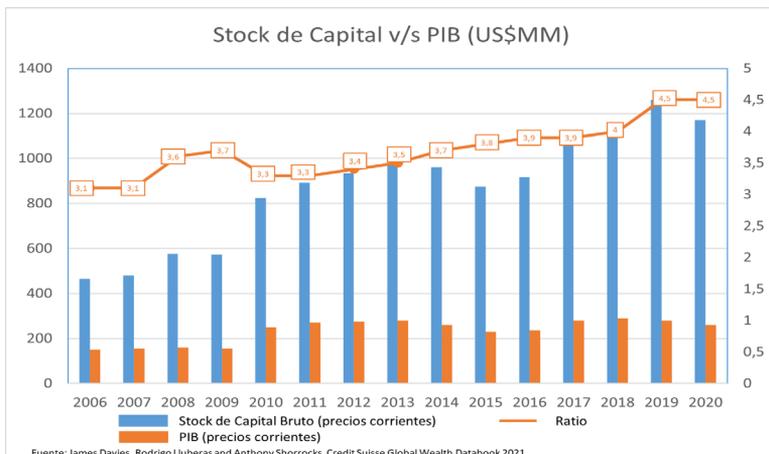
En otras palabras, mientras la rentabilidad que exigimos a una inversión con la garantía del Estado es 4 % (la tasa de interés sin riesgo), la que se pide a una acción es significativamente mayor (10 %) por el riesgo que percibimos y que asume la denominación de prima de riesgo.

Poniendo esta idea en forma de ecuación, diremos que la rentabilidad exigida a la inversión en acciones de la empresa ( $K_e = 10\%$ ) es igual a la tasa sin riesgo ( $RF = 4\%$ ) más la prima de riesgo de la empresa. La prima de riesgo de la empresa depende del riesgo que se percibe de ella.  $K_e = RF + \text{prima de riesgo de la empresa}$ .

Si en lugar de invertir en acciones de una sola empresa invertimos en acciones de todas las empresas (en una cartera diversificada), entonces exigiremos a nuestra inversión una rentabilidad que es la siguiente:  $K_M$

= RF + PM, donde KM es la rentabilidad exigida al mercado y PM es la prima de riesgo del mercado.

Debemos remarcar que, juntamente con el proyecto que referimos que tenía por objeto incentivar a los inversionistas para que pusieran su dinero en este mercado, que por naturaleza es riesgoso, el Gobierno había aprobado antes la Ley de OPAS<sup>187</sup> para regular la Oferta Pública de Adquisición de Acciones y mejorar el gobierno corporativo, cuestiones que indiscutidamente incidieron en el aumento del stock de capital invertido<sup>188</sup>.



El proyecto, que se transformó en ley y que incorporó incentivos tributarios de forma de evitar que sean fuente de distorsiones que induzcan artificialmente al uso de una fuente particular de financiamiento o forma específica de ahorro, planteó como necesario incorporar incentivos en la Ley sobre Impuesto a la Renta para profundizar y ampliar el mercado financiero. De este modo se facilitarían la ejecución de las operaciones de venta corta o préstamo de valores. También se incentivaría una mayor participación, profundidad y liquidez en el mercado accionario local y se fomentaría la integración del mercado de deuda local con los

mercados extranjeros, potenciándose el desarrollo de la industria de exportación de servicios de intermediación bancaria transfronterizos.

Los expertos que concurrieron a la tramitación de esta Ley apoyaron en general el proyecto, señalando<sup>189</sup> su convencimiento de que este contribuiría de manera significativa a potenciar las posibilidades de crecimiento de nuestra economía, a través de facilitar el acceso al financiamiento a las empresas en crecimiento o con nuevos proyectos. También ayudaría a generar nuevas alternativas de inversión y a mejorar los niveles de ahorro del país, todos ellos factores necesarios para alcanzar altas tasas de crecimiento en forma sostenida. Destacaron que el solo anuncio de esas medidas había tenido los siguientes efectos en el mercado: un incremento en los montos operados del 27 %, un incremento en los precios del 11 % en dos meses, un mayor interés de inversionistas extranjeros por participar directamente en el mercado local. Asimismo, ejemplificaron los efectos de abrir nuevas alternativas de financiamiento para nuevas empresas con el caso de D&S, que el año 1996 se incorporó a la Bolsa con una ampliación de capital de \$250 millones (USD) que le permitió incrementar su número de locales en un 44 % (de 36 a 52 locales), sus ventas en 108 % (de 672 a 1.399 MMUS\$) y su capacidad de contratación en 113 % (de 5.698 a 12.154 empleados). De la misma manera, plantearon que con esta reforma al mercado de capitales estarán dadas las bases para desarrollar un mercado de tamaño similar al de algunos países europeos, lo que implicaría montos transados por \$80.000 millones (USD) con un incremento de 13 veces y una capitalización bursátil de \$80.000 millones (USD) con un crecimiento del 33 %.

La Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos A.G. consideró la aprobación del proyecto como un hito de suma relevancia para el desarrollo del mercado. Lo mismo indicaron los representantes de la

Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones A.G., que estimaron que el proyecto de ley era altamente positivo y sentaba las bases para el desarrollo y profundización del mercado de capitales, otorgaba mayores posibilidades de crecimiento a la economía, circunstancia que favorecía una mayor generación de empleos, incentivaba y desarrollaba un mayor nivel de ahorro interno y favorecía el financiamiento de nuevos proyectos de inversión, en especial a empresas emergentes. También incrementaría el nivel de competencia en el mercado de capitales, cuestión que mejoraría la eficiencia y disminuiría los costos de intermediación de todos los administradores, mejoraría la atracción del ahorro externo, fomentando la integración del mercado local con los mercados extranjeros. Además, consideraron que era un proyecto importante para la industria previsional, ya que la dinamización y profundización del mercado de capitales debiera favorecer los resultados de la gestión del ahorro previsional en beneficio de los afiliados. Además, porque la flexibilización de los mecanismos de ahorro voluntario debiera beneficiar el incremento del ahorro familiar. Plantearon asimismo que, dado que el proyecto de ley trataba de adecuaciones tributarias, estimaban conveniente legislar en el sentido de que los Fondos de Pensiones puedan recuperar el crédito del que gozan los contribuyentes de primera categoría por el impuesto a la renta que pagan las empresas por las utilidades que obtienen.

El senador Alejandro Foxley<sup>190</sup> destacó que el conjunto de modificaciones propuestas por el Gobierno para modernizar el mercado de capitales en Chile confluía con la idea de incentivar el ahorro, particularmente el de las familias, canalizar mejor el ahorro interno hacia los proyectos de inversión, permitir a las empresas medianas y pequeñas un acceso al mercado de capitales y no solo a instituciones bancarias, sino también a fondos de inversión y a bolsas, sobre todo a la emergente que se creó temporalmente. Tras ilustrar los contenidos principales,

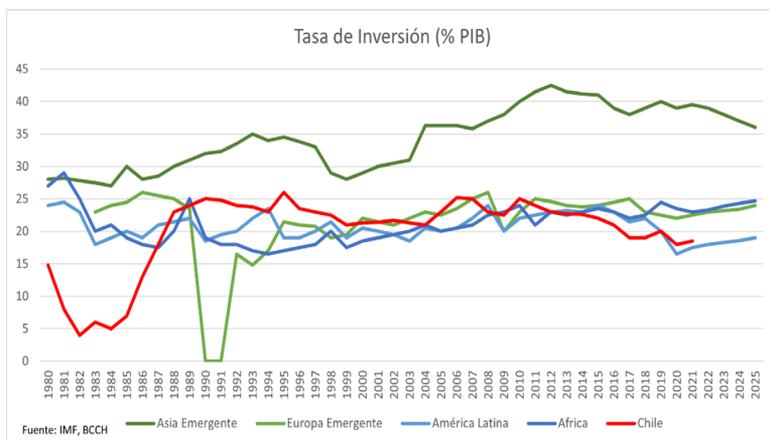
reconoció que la derogación del impuesto a la ganancia de capital permitiría a las empresas diseñar proyectos de crecimiento que resulten atractivos para los inversionistas. Subrayó que el informe financiero de Hacienda establecía que este cambio significaría un costo de algo más de 32 millones de dólares: una cifra irrelevante si se comparaba con sus beneficios.

Así es como se dictó, bajo el mandato de un presidente socialista, la Ley n° 19768 ya citada que, entre otras cosas, estableció que no se pagaría impuesto por el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones que cumplieran las siguientes condiciones copulativas: a) que sean emitidas por sociedades anónimas abiertas<sup>191</sup>; b) que la sociedad, cuyas acciones se venden, tenga presencia bursátil<sup>192</sup>; c) que la venta sea efectuada en una bolsa de valores del país o en otra bolsa autorizada por la Superintendencia de Valores y Seguros o en un proceso de oferta pública de adquisición de acciones regida por el Título XXV de la Ley n° 18.045, siempre que las acciones cumplan las siguientes condiciones: i) hayan sido adquiridas en una bolsa de valores o en un proceso de oferta pública de adquisición de acciones regida por el Título XXV de la Ley n° 18.045 o ii) hayan sido adquiridas en una colocación de acciones de primera emisión, con motivo de la constitución de la sociedad o de un aumento de capital posterior o iii) hayan sido adquiridas con ocasión del canje de bonos convertibles en acciones considerándose, en este caso, como precio de adquisición de las acciones el precio asignado al ejercicio de la opción.

Tras esta ley se publicaron tanto la Ley n° 20190<sup>193</sup> como la n° 20448<sup>194</sup> que, además de crear las sociedades por acciones<sup>195</sup>, corrigieron errores menores para seguir potenciado la modernización del mercado. El país, con la Ley n° 19768, comenzó a crecer. De hecho, a contar del año 2001 (año en que fue publicada) la inversión en % del PIB no solo se mantuvo

estable y por encima de lo que ocurría en el resto de Latinoamérica, sino que además empezó a aumentar especial y coincidentemente a contar del año 2006, cuando se hicieron las otras modificaciones.

Lamentablemente, este escenario comenzó a cambiar con motivo de las modificaciones realizadas en el año 2014, situación que empeoró con el estallido social, la pandemia y, especialmente, con la reforma que impulsó el segundo Gobierno de Sebastián Piñera, que gravó con un impuesto del 10 % las transacciones bursátiles<sup>196</sup>, tal como lo corrobora el siguiente gráfico.

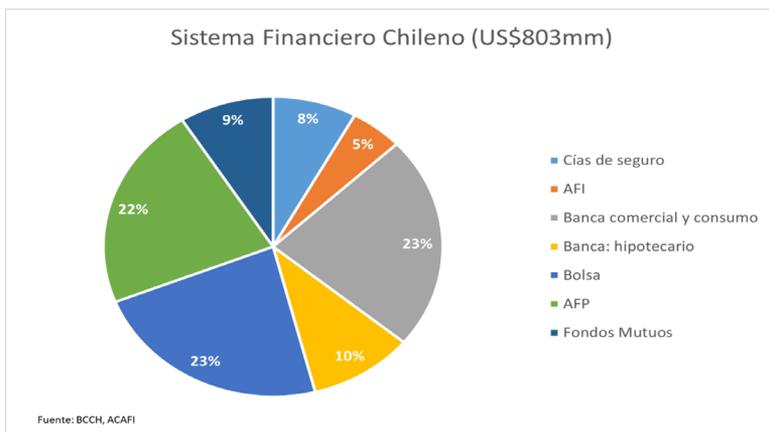


En efecto, el Gobierno del presidente Sebastián Piñera, con el objeto de financiar una parte de la Pensión Garantizada Universal (PGU)<sup>197</sup>, hizo suyas las propuestas de una comisión denominada Comisión Briones<sup>198</sup>, que propuso un conjunto de cambios tributarios, entre ellos acotar este beneficio.

De este modo, y argumentando que este cambio generaría una recaudación en régimen de 86.121MM\$, propuso modificar este régimen tributario, estableciendo en su reemplazo, tal como anticipamos, un

impuesto único de un 10 %, que sería retenido por el corredor cuando el vendedor no tuviera residencia ni domicilio en Chile<sup>199</sup>.

No se ponderó la conformación del sistema financiero y lo incidente que era el mercado de capitales en el desarrollo de nuestra economía. Tanto que, según las cifras del mismo Banco Central, en el mercado de capitales la capitalización global (acciones \* precio) equivale al ahorro de toda la banca y está por sobre lo que administran las propias AFP<sup>200</sup>.



No se evaluaron tampoco los efectos que tendrían estos cambios, que incluyeron gravar con IVA los servicios, en las pymes, empresas que, a pesar de los discursos que se hacen en su favor y al hecho de 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.

Considerando como base de referencia el año 2007 (año en el que se publicó la Ley n° 20.170<sup>201</sup>), observemos que bajo el artículo 14 ter incorporó un régimen simplificado para aquellos contribuyentes (pequeños) que cumplían ciertas condiciones<sup>202</sup>. Estos podían acogerse a un sistema contable simplificado<sup>203</sup>, 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 simplificado.

Se indicó que debían tributar anualmente con el Impuesto de Primera Categoría (IDPC) y, además, con los Impuestos Global Complementario (IGC) o Adicional (IA), según corresponda, y que la base imponible de ambos impuestos correspondería a la diferencia entre los ingresos percibidos y egresos del contribuyente<sup>204</sup>. Se les liberaba también de llevar la 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.

Siete años después, la Ley n° 20780<sup>205</sup> sustituyó el artículo 14 ter por otro<sup>206</sup>, que estableció un régimen de tributación especial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, y pese a su título, este régimen solo benefició a los empresarios individuales, empresarios individuales de responsabilidad limitada, comunidades, sociedades de personas, excluidas las sociedades en comandita por acciones, y las sociedades por acciones<sup>207</sup> que tuvieran un promedio anual de ingresos percibidos o devengados por ventas y servicios de su giro no superior a 50.000 UF<sup>208</sup>, lo que contradecía la clasificación del estatuto pyme<sup>209</sup>.

Se excluyó de este régimen especial<sup>210</sup> a los contribuyentes cuyo 35% de ingresos brutos totales provinieran de las actividades descritas en los números 1 (salvo que explotaran bienes raíces no agrícolas) y 2 del artículo 20, o de participaciones en contratos de asociación o cuentas en participación, o de la posesión o tenencia a cualquier título de derechos sociales y acciones de sociedades o cuotas de fondos de inversión. Tampoco podían hacerlo las sociedades cuyo capital pagado perteneciera en más del 30 % a socios o accionistas que sean sociedades

que emitan acciones con cotización bursátil o que sean empresas filiales de estas últimas<sup>211</sup>.

La base imponible del IDPC del régimen simplificado se calcularía igual que como lo había señalado la Ley n° 20170, con la salvedad que esa misma base se atribuiría a los dueños para calcular los impuestos personales, en la proporción que a cada uno le corresponda en la empresa, en base al capital suscrito y pagado o enterado<sup>212</sup> y reconociendo como crédito el IDPC pagado por la empresa.

Dos años después, la Ley n° 20.899<sup>213</sup>, que tuvo por objeto perfeccionar la normativa tributaria aduciendo que debía acentuarse la “simplicidad”<sup>214</sup>, modificó la 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), sociedades por acciones y contribuyentes del n° 1 del artículo 58 de la LIR solo si sus dueños 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 su 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 LIR<sup>215</sup>.

Se permitió a una empresa acogida al artículo 14 letra A) sujetarse a las reglas del artículo 14 ter solo si cumplía con lo siguiente: registrar como ingreso diferido las rentas o cantidades que correspondan a la

diferencia entre la suma del valor positivo del capital propio tributario y el monto de los aportes de capital enterados efectivamente en la empresa o sociedad más los aumentos, descontadas las disminuciones posteriores que se hayan efectuado del mismo<sup>216</sup>, las cantidades anotadas en el registro de rentas atribuidas propias y en el registro de rentas exentas e ingresos no constitutivos de renta<sup>217</sup>.

Tras cuatro años, la Ley n° 21.210<sup>218</sup>, 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 la Letra D, que pasó a conocerse como “cláusula pyme”.

Este régimen, que sustituyó al anterior y que se trata en la letra D) del artículo arriba citado y conocido como “D) Régimen para las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes)” si bien definió a las pymes de un modo distinto de cómo lo hace su estatuto<sup>219</sup>, amplió la cobertura de este régimen al establecer que en vez de 50.000 UF de ingresos podían tener 75.000 UF<sup>220</sup>, monto que podía excederse por una sola vez hasta 85.000 UF.

Se estableció que la pyme acogida al régimen especial de tributación aquí señalado podía optar por declarar su renta efectiva según contabilidad simplificada<sup>221</sup>, pero que si no optaba por llevarla debía hacerlo determinando su resultado tributario en la forma especial regulada en la misma norma, que replica el que venía establecido en las leyes anteriores<sup>222</sup>.

Como norma de beneficio especial para las pymes se estableció que el IDPC tendría una tasa del 25 %<sup>223</sup>, la que sería crédito en un 100 % contra los impuestos finales<sup>224</sup>.

Bajo el n° 8 del mismo artículo 14 letra D, se permite a las pymes acogerse a un régimen de transparencia tributaria, en caso de que,

además de los requisitos generales, sus propietarios sean contribuyentes de impuestos finales durante el ejercicio respectivo, incluyendo a los contribuyentes que se encuentren en el tramo exento de IGC.

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 le 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.

Sin que transcurriera todavía un año de ello se dictó la Ley n° 21.256<sup>225</sup> que, en su artículo primero, disminuyó transitoriamente la tasa del IDPC del 25 %<sup>226</sup> para las empresas acogidas al Régimen Pyme a un 10 % para las rentas que se perciban o devenguen durante los ejercicios 2020, 2021 y 2022<sup>227</sup>.

A menos de dos años de publicada la Ley de Modernización Tributaria, el Gobierno del Presidente Gabriel Boric promovió una nueva reforma, la que con el mensaje número 064-370<sup>228</sup> se tramitó bajo el Boletín 15.170-05, hasta que el 08 de marzo del año 2023, la Cámara de Diputados se negó a discutirla<sup>229</sup>.

Aunque el artículo 68 de la Carta Fundamental<sup>230</sup> establece que el proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no puede renovarse sino después de un año, salvo que el Presidente de la República le solicite al Senado que lo apruebe con los dos tercios de sus miembros presentes, cuestión que resulta particularmente difícil considerando la composición de esa Cámara<sup>231</sup>, parece útil analizar el texto rechazado, porque es probable que se insista en promoverlo,

sea en el Senado para lo cual debe ajustarlo, o después de un año, en la misma Cámara de Diputados.

En lo que respecta a las pymes, los cambios más relevantes que se incluían eran:

i. La modificación del concepto de relacionado, ya que se incorporaba en el número 17 del artículo 8, la letra g) que considera como tal al cónyuge, conviviente civil, ascendientes, descendientes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. En la letra h) agregaba que calificaban también como relacionados, las personas, sociedades, fondos o entidades con los que el Servicio, mediante resolución fundada, presumiera la existencia de actuación conjunta o unidad económica en virtud de sus relaciones de parentesco, situación patrimonial, unidad de administración y/o gestión o dependencia económica;

ii. La limitación del uso de las pérdidas. Sólo podían arrastrarse y aprovecharse para el ejercicio siguiente, hasta el 50% de las pérdidas de arrastre; y

iii. La exigencia general de correlacionar el gasto con el ingreso.

En lo demás y en lo que respecta a las pymes, regía lo mismo que hoy se contiene en la Ley. No ocurría lo mismo, sin embargo, con las empresas que no quedaban sujetas al régimen pyme (Artículo 14 D). De partida el incentivo al ahorro, que antes beneficiaba a todas las empresas con ingresos brutos iguales o menores a 100.000 UF, se limitaba únicamente a las empresas con ingresos inferiores a 75.000 UF, estableciéndose que solo éstas podían deducir de la renta líquida imponible afecta al IDPC el 50% de la renta líquida imponible que se mantenga invertida en la empresa, con un tope de 5.000 UF.

Se incorporaba y bajo el título IV Ter un nuevo impuesto, denominado impuesto a las rentas del capital. Dicho tributo pretendía gravar a los propietarios, contribuyentes de impuestos finales, de empresas que declaren el Impuesto de Primera Categoría con base a renta efectiva determinada con contabilidad completa con un impuesto de retención de un 22 % cada vez que hicieran un retiro o les distribuyeran utilidades afectas.

Si las cantidades distribuidas no habían sido gravadas con IDPC 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 distribuía o desde la cual se retiraban dichas rentas o cantidades debía pagar primero el IDPC considerando la tasa vigente en el respectivo ejercicio.

En otras palabras, se terminaba la integración y se establecía una tarifa de un 22 % por cada retiro, suma que podía utilizarse como crédito en la reliquidación voluntaria que podía hacer el contribuyente sujeto a impuestos finales. Se señalaba que las cantidades gravadas con este impuesto se considerarían como rentas exentas del IGC, debiendo ser incluidas en la renta bruta global de ese impuesto. Tratándose de propietarios sin domicilio ni residencia en Chile, estas cantidades estarían exentas del Impuesto Adicional (IA).

En sintonía con ese cambio, se propuso modificar el régimen de beneficio que se había establecido para las transacciones bursátiles, estableciendo que la tarifa única incorporada por la Ley n° 21420 no sería ya del 10 % sino que de un 22 %. Además de esta modificación, se introducía lo que se denominó impuesto al diferimiento, esto es, un impuesto que ascendería a un 2,5 % sobre el 22 % de las utilidades acumuladas en las sociedades pasivas, que son precisamente las que invierten en este tipo de instrumentos.

En el marco de la discusión de este proyecto, concurrieron expertos y gremios que se permitieron hacer comentarios y sugerencias. La CNC, que estuvo representada por Ricardo Mewes Sch. y por el suscrito, solicitó que la cláusula pyme se flexibilice en las normas de relación<sup>232</sup>, y que se modifique aquella parte que impide al dueño de una pyme que está organizada como sociedad acogerse a ese régimen, porque el 35 % de sus ingresos o más provienen precisamente de los derechos que tiene en la pyme. Se argumentó que en su oportunidad se hizo una encuesta en la CNC<sup>233</sup> que demostró que simplemente por cómo estaban organizadas, muchas empresas que controlaban una pyme no calificaban como tales, lo que implicaba que el impuesto pagado por la empresa operativa ya no podía usarse por sus últimos dueños (personas naturales, dueño de la sociedad controladora) en un 100% sino que únicamente en un 65%.

La Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME), representada por su presidente Rafael Cumsille y por don Carlos Boada, director del Departamento de Estudios, remarcó que ocho de los principios declarados en el mensaje presidencial no se cumplen y que al menos hay 21 normas que impactan negativamente a las pymes<sup>234</sup>.

Carlos Boada remarcó que el contexto económico actual revela un país concentrado e informal. En Chile hay más empresas informales que formales. Existen 2.057.903 micro emprendedores, de los cuales un 53,1 % son informales y un 46,9 % formales. El año 2015 la formalidad era de un 51,30 %, el 2017 de un 47,8 % y el 2019 fue menor que la informalidad en un 6,3%.

Si se compara al país con la OCDE, según Carlos Boada y también Rodrigo Mujica, director de Políticas Públicas de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)<sup>235</sup>, que concurrió también a la discusión parlamenta-

ria, nuestro país en el año 2022 tenía un porcentaje de informalidad significativamente mayor que el que registra el promedio de la OCDE.

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

1) Que no se justifica una tasa de un 25 % para las pymes, considerando que el 98 % de los 10.268.763 contribuyentes personas naturales que hay en Chile tienen una tasa efectiva de impuestos finales inferior al 7,1 %.

2) Respecto de la norma general anti-elusión y su determinación administrativa, planteó los siguientes problemas: a) el cambio de sede genera un nuevo desbalance en la relación entre el SII y el contribuyente; b) la 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) la multa asociada a la aplicación de la NGE sube a un máximo de 250 UTA (MM\$176,3) y requiere sentencia judicial; d) el 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) el piso de 250 UTM para poder hacer uso de la NGE fue eliminado, por lo que ahora podrá aplicarse a los casos de menor monto; f) el principio de especialidad fue derogado.

3) Sobre el denunciante anónimo, planteó que bajo la redacción propuesta destruir a una pyme con una denuncia maliciosamente falsa no solo se amparará en el anonimato, sino que además su riesgo queda 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 horro) lo jibarizaba<sup>236</sup>.

5) En cuanto a la renta presunta, indicó que 49.911 pequeños contribuyentes saldrían del régimen<sup>237</sup>.

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 empresas y medianas empresas, la estructura recomendada para asegurar la continuación con las siguientes generaciones es que la familia participe en la sociedad operativa por medio de una sociedad para efecto de no comprometer a esa sociedad (operativa) a problemas de continuidad por conflictos de orden familiar.

7) En cuanto al término de giro, se da un plazo de seis meses para que el SII pueda revisar y girar directamente diferencias de impuestos. Solo una vez verificado el pago de los impuestos que resulten, se procederá a certificar el término de giro. Cualquier disolución de una empresa pyme quedará en suspenso a lo menos por seis meses. No parece aceptable este tiempo en el caso de las pymes.

8) Finalmente, sobre la penalidad tributaria, consideró que se estaría constituyendo a las pymes en delincuentes. 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, 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 recibió también a la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH), representada por Marcos Rivas y Juan

Pizarro, quienes comenzaron refiriéndose a los escenarios económicos de la Reforma Tributaria de 2014 y la actual. Señalaron 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: un efecto negativo en la economía de una reforma tributaria que afecte a la inversión y al crecimiento económico afectará con mayor intensidad a las pymes, muchas de las cuales se encuentran saliendo de la crisis financiera generada por el COVID. Consideraron fundamental que el Ministerio de Hacienda y el Servicio de Impuestos Internos se subordinen a lo establecido en el estatuto pyme respecto de los tramos de empresas y beneficios incluidos en la ley.

## Conclusiones

1) En lo que respecta al mercado de capitales: es indudable que los cambios propuestos en el proyecto, cuya discusión como señalamos fue rechazada, redundarían negativamente en su desarrollo, el que, precisamente por los beneficios tributarios que se establecieron, aumentó radicalmente en los últimos 20 años.

Si se aprobaba el proyecto como estaba, la situación cambiaría y significativamente para las sociedades anónimas abiertas y para sus accionistas, entre ellos los trabajadores cuyos ahorros son invertidos hasta ahora exitosamente por las Administradoras de Fondos Previsionales Privados.

Los inversionistas que operan en bolsa, en vez de pagar el 10 % que estableció la Ley 21420 que dejó sin efecto el beneficio del ingreso no renta contemplado en el artículo 107 de la LIR, pasarían a pagar un 22 %.

Los dueños de empresas personas naturales, cada vez que hicieran un retiro o recibieran un dividendo, la empresa que lo soportaba o pagaba, tendría que retener un 22%, siempre que no estuvieren retirando utilidades que no pagaron el IDPC, porque si ese el caso, debían pagar antes ese impuesto.

2) El proyecto castigaba y severamente el ahorro, al establecer una tasa igual al 2,5 % sobre el 22 % de las utilidades no retiradas. Aunque se decía que este impuesto solo afectaba a las sociedades pasivas (no operativas), en la práctica si las afectaba, porque las sociedades dueñas, si no habían distribuido el 100% de lo que habían recibido desde las sociedades operativas (pymes o no) terminarían pagando un 2,5% aplicado sobre el 22% de dichas cantidades.

## 2) Respecto de las pymes:

2.1) No se ajustaba la cláusula que las define y que deja fuera de ese régimen a empresas que directa o indirectamente lo son, tanto porque excluía de ese régimen a las empresas cuyos ingresos no exceden las 100.000 UF, como porque castiga a los dueños de ellas, si lo son por medio de una sociedad. No corregía lo injusto que resulta para muchas empresas quedar impedidos de acceder a este régimen por la forma como están estructuradas.

En efecto, si una empresa es dueña de una Pyme, y obtiene de ellas más del 35% de sus ingresos (por retiros o dividendos) no puede ella ser Pyme. El proyecto rechazado por otro lado tampoco flexibilizaba las normas de relación. Al revés ampliaba el concepto relacionado.

Aunque no parece lógico que se sumen a la pyme los ingresos de los socios, en la proporción que participan en ella, tanto porque con eso se impide a las pymes conseguir que un tercero les ponga capital, ya que si lo hace las puede contaminar y hacerles perder los beneficios que la

ley les otorga, como porque la mayoría de las sociedades dueñas de una pyme tienen las utilidades que han recibido de ellas invertidas en el mercado de capitales<sup>238</sup>.

2.2) Si bien se establecía una tasa del IDPC para las Pymes, transitoriamente menor<sup>239</sup> se conservaba la tasa del IDPC en un 25%, en circunstancia que las pymes debieran pagar sobre la base imponible que hoy existe, una tasa no mayor al 10%

Lo anterior, porque el 98% de los contribuyentes personas naturales tienen una tasa efectiva de un 7,1%. Por lo tanto, no parece justo que los dueños de las pymes estén sujetos a una tasa de un 25%, si la autoridad fiscal ya sabe que terminará finalmente devolviéndoles una parte de lo que pagan por concepto de impuesto corporativo. Es de sentido común en consecuencia, establecer una tasa en ese impuesto que resulte equivalente al impuesto final que en su generalidad pagan.

2.3) Aunque se reconocía una tasa moratoria diferenciada para las pymes igual a un 1%, mensual o por fracción de mes de retardo y se les permitía hacer convenio pagando un 5% de la deuda, se sigue considerando insuficiente, por el alto monto (1% mensual) y porque se aplica además sobre un valor (deuda) que está indexado a la inflación (deuda reajustada por el IPC).

Parece más justo exigir que la deuda no devengue intereses cuando existe juicio, y establecer en todo caso un tope, que puede ser diferenciado y alcanzar un 30% de la deuda reajustada cuando es pyme y un 50% cuando no lo es.

2.4) Si se quiere recaudar más, lo óptimo sería primero derogar la modificación que hizo la Ley n° 21420 y reponer que los hechos afectos a IVA son las actividades comprendidas en los números 3 y 4 del artículo 20 de la LIR, porque en todas ellas hay intermediación comercial,

financiera o industrial. Lo segundo sería catastrar los deciles de las familias, identificando a sus integrantes, aumentar el IVA en los puntos necesarios que se requieren para financiar derechos indubitados y garantizar una mayor seguridad pública, y devolver el 100 % del IVA aumentado a los seis primeros deciles y una parte del resto del IVA. Todo mediante la nominalización de las boletas y exigiendo el pago por medios electrónicos o virtuales.

Se permite bajo este esquema controlar lo que se gasta, forzar la formalidad, pues la gente querrá que el IVA le sea devuelto, y en consecuencia hacer progresivo un impuesto que es regresivo.

Si se quiere potenciar los flujos a las pymes, debiera conformarse una bolsa de valores, administrada por una organización gremial, que condicione el acceso a que los estados financieros sean revisados y validados por auditores certificados por ella, con el objeto de que terceros puedan invertir en esos instrumentos, generándoles financiamiento y liquidez a los activos.

Aunque todavía hay tiempo para reflexionar si estamos caminando en el sentido correcto, debemos concordar en que resulta difícil hacerlo, en un contexto de polarización y permanente descalificación.

Artículo:

# “Estonia, siete lecciones para Chile en materia de competitividad fiscal”

Juan Alberto Pizarro - Magdalena Brzovic<sup>240</sup>

## Antecedentes

En octubre de 2015, Kyle Pomerlau, execonomista jefe y vicepresidente de análisis económico en Tax Foundation, al anunciar el ranking de competitividad fiscal del año señalaba que por segundo año consecutivo el índice encontró que Estonia tenía el sistema tributario más competitivo entre los países que forman parte de la OCDE. El economista destacaba que Estonia tenía una tasa fija de impuesto sobre la renta individual del 20 %, un impuesto al valor agregado del 20 % de base amplia y pocos impuestos distorsionadores, como el impuesto al patrimonio o los impuestos a las transacciones financieras.

Pomerlau resaltó que todas esas características contribuyen a la alta puntuación de Estonia, sin embargo, la característica más importante y competitiva del sistema estonio es el impuesto sobre la renta de las sociedades. Su impuesto corporativo no solo es competitivo, sino que es único entre los países de la OCDE en su funcionamiento.

El 15 de octubre de 2015, Tax Foundation celebró una recepción en honor a Estonia por tener el sistema tributario más competitivo entre los 34 países miembros de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE). El embajador de Estonia en Estados Unidos, Sr. Eerik Marmeï, fue el invitado especial del evento y pronunció un discurso en el que destacó por qué un sistema fiscal neutral y competitivo es importante para su país.

Lo siguiente es la transcripción del discurso del embajador:

*“Este reconocimiento es el resultado de una política bastante larga de Estonia de mantener el sistema fiscal simple y transparente con una amplia base y tipos impositivos reducidos, así como de mantener las exenciones al mínimo.*

*Los principales componentes del sistema tributario estonio han estado en vigor desde principios del decenio de 1990. Después de que Estonia recuperó la independencia en 1991, el país necesitaba un sistema tributario que fuera compatible tanto con la limitada experiencia del contribuyente que provenía de la sociedad controlada por los comunistas soviéticos como con una administración tributaria efectiva. Es esencial que el sistema tributario apoye el crecimiento económico, no lo impida. Por lo tanto, se desarrolló un sistema tributario con énfasis en los impuestos indirectos. Para mantener el sistema simple, transparente y fácil de usar, solo se permitieron algunas excepciones, ya que, al mismo tiempo, las tasas impositivas se mantuvieron bastante bajas.*

*Una piedra angular de la política fiscal de Estonia fue la reforma del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, que introdujo el tipo impositivo proporcional o fijo del 26 % en 1992, que se ha reducido al 20 %. Desde 1999, los beneficios empresariales reinvertidos ya no están sujetos al impuesto sobre la renta. Hoy en día, el sistema de impuesto sobre la renta de Es-*

*tonia, con su tasa fija del 20 %, se considera uno de los regímenes fiscales más simples del mundo...”*

A más de siete años del discurso del embajador de Estonia, la competitividad fiscal del pequeño país báltico sigue plenamente vigente, manteniendo consecutivamente el primer lugar global de competitividad fiscal de Tax Foundation en los últimos años. La fórmula, junto con la resiliencia y capacidad de adaptarse a los cambios, se basa en los siguientes siete principios que se han mantenido consistentemente:

#### 1) Principio de simplicidad

Una gran parte del éxito del sistema fiscal estonio puede explicarse por su simplicidad. Por un lado, gracias a la agilidad en los trámites a nivel de creación de empresas y pago de impuestos: como la propia hacienda pública del país explicita, la declaración de impuestos lleva solo tres minutos. Por otro lado, un régimen general de impuestos corporativos y personales simple con tasas planas y muy pocas exenciones<sup>241</sup>.

Es importante reconocer que las reglas simples y claras de impuestos crean confianza entre las empresas, promueven la expansión empresarial, la inversión de capital y, lo que es más importante, crean empleos<sup>242</sup>.

#### 2) Principio de neutralidad

Los impuestos no deben alentar ni desalentar las decisiones personales o comerciales. El propósito de los impuestos es aumentar los ingresos necesarios, no favorecer o castigar industrias, actividades y productos específicos<sup>243</sup>.

La neutralidad en Estonia se expresa en un sistema tributario integrado en el que solo se paga impuesto cuando se entregan dividendos o beneficios a los dueños (accionistas o socios). Bajo este sistema, la recaudación fiscal es mayor proporcionalmente que la de otros países,

como por ejemplo España, que tiene hasta un impuesto patrimonial (40,1 % del PIB frente a 38,8 %).<sup>244</sup>

### 3) Principio de generación de riqueza

La política tributaria de Estonia se orienta claramente a la creación de riqueza. Por ejemplo, su PIB per cápita ha pasado de 6.200 millones de euros en el 2000 a un estimado de 26.800 millones de euros en el 2021. El impuesto de sociedades es del 20 %, pero no se aplica a los beneficios que se reinvierten para incrementar la capacidad productiva de las empresas.

Estonia sigue teniendo retos pendientes, pero la lógica de fomentar el ahorro para incentivar la inversión y así aumentar el crecimiento económico ha significado un resultado en términos de riqueza mucho mejor e igualitario que en países con mayores tasas de impuestos al capital<sup>245</sup>.

Según el estudio de Tax Foundation “Details and Analysis of a Tax Reform Plan for Growth and Opportunity”, durante un lapso de 12 años el PIB real per cápita en Estonia creció un 53 %, en comparación con el 19 % en Estados Unidos y el 17 % en promedio en toda la OCDE<sup>246</sup>.

### 4) Principio de eficiencia

Eficiencia para generar mínimas distorsiones en los precios relativos, de forma de no afectar las decisiones de los agentes, como establecer exenciones desmedidas o impuestos sobre el stock de utilidades con su consecuente impacto negativo en el emprendimiento, la inversión, el ahorro y el empleo. Estonia tiene el sistema tributario más eficiente y competitivo de la OCDE y del resto del mundo. Tiene un flat tax del 20 %, de modo que dicho tramo es el único que se aplica en el impuesto de la renta a partir de un mínimo exento. Además, este impuesto de la

renta se aplica solamente a las rentas del trabajo, no a las rentas del capital mientras estas no sean distribuidas<sup>247</sup>.

#### 5) Principio de subsidiariedad

En 2013 se aprobó la nueva Ley de Servicios Públicos, en la que se implementó la descentralización de la contratación pública aplicando el principio de subsidiariedad, lo que acercó lo más posible el área de decisión al lugar de aplicación y fijó un límite máximo del 12 % de personal funcionario respecto de la población activa.

Estonia tiene un Gobierno digital al servicio de los ciudadanos con el que pueden acceder a los servicios públicos las 24 horas del día y los siete días de la semana a través de internet. La firma digital con sellados de tiempo garantizados por el Estado permite a las personas comunicarse con este o con las empresas.

#### 6) Principio de libertad económica

El puntaje de libertad económica de Estonia es de 80 en el Economic Freedom Index 2022 de The Heritage Foundation, lo que convierte a su economía en la séptima más libre del mundo y la cuarta entre 45 países en la región de Europa.

#### 7) Principio de estabilidad

Las políticas fiscales permanentes promueven la estabilidad y, a su vez, conducen a efectos económicos más pronunciados que las políticas temporales. Incluso las políticas más favorables al crecimiento pueden tener efectos moderados cuando se implementan de forma temporal<sup>248</sup>.

Estonia ha mantenido las reglas claras del juego al menos en los últimos diez años, lo que se refleja en la obtención sucesiva de los primeros

lugares del ranking de competitividad tributaria de Tax Foundation y posiciones de liderazgo en el ranking Doing Business del Banco Mundial.

## Índice Internacional de Competitividad Fiscal de Estonia

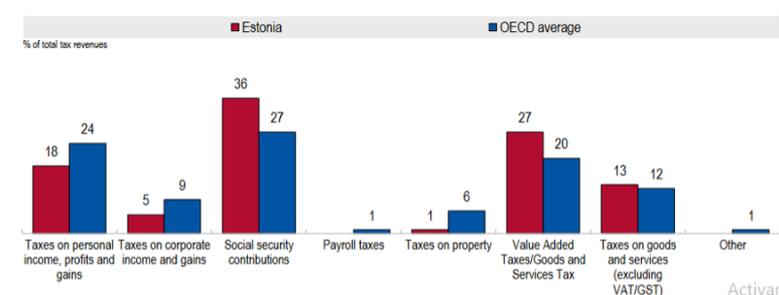
El Índice Internacional de Competitividad Fiscal (ITCI) de Tax Foundation mide el grado en que los sistemas tributarios de los 38 países de la OCDE promueven la competitividad a través de bajas cargas fiscales sobre la inversión empresarial y la neutralidad a través de un código tributario bien estructurado. El ITCI considera más de 40 variables en cinco categorías: impuestos corporativos, impuestos individuales, impuestos al consumo, impuestos a la propiedad y reglas fiscales internacionales.

Estonia ocupa el primer lugar del ranking de competitividad 2022, su puntuación máxima está impulsada por cuatro características positivas de su sistema. En primer lugar, una tasa impositiva del 20 % sobre la renta de las empresas que solo se aplica a las ganancias distribuidas. Segundo, tiene un impuesto fijo del 20 % sobre las rentas individuales que no se aplica a las rentas por dividendos personales. En tercer lugar, su impuesto a la propiedad se aplica solo al valor del terreno y no al valor de la propiedad real ni del capital. Finalmente, tiene un sistema impositivo territorial que exime del impuesto nacional las exenciones del 100 % de las ganancias extranjeras obtenidas por empresas del país, con pocas restricciones. Su principal debilidad es que mientras los países de la OCDE tienen un promedio de 74 tratados sobre doble tributación, Estonia tiene 61.

## Estructura de la recaudación fiscal en Estonia

Los países recaudan ingresos fiscales a través de una combinación de impuestos sobre la renta de las personas físicas, impuestos sobre la renta de las empresas, impuestos sobre el seguro social, impuestos sobre bienes y servicios e impuestos sobre la propiedad. La combinación de políticas fiscales puede influir en cuán distorsionador o neutral es un sistema tributario. Los impuestos sobre la renta pueden crear más daño económico que los impuestos sobre el consumo y la propiedad. Sin embargo, la medida en que un país individual depende de cualquiera de estos impuestos puede diferir sustancialmente.

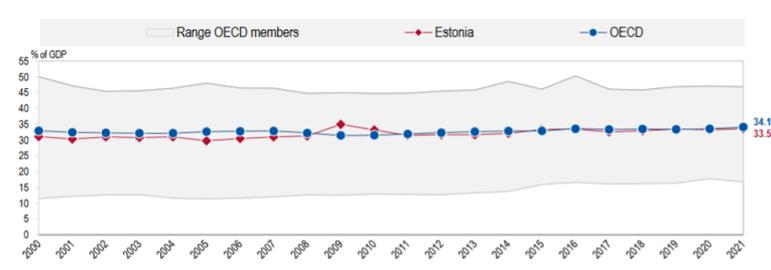
A continuación, se presenta la estructura de recaudación de impuestos de Estonia:



Fuente: OCDE.

Se destaca una menor carga en impuesto a la renta e impuestos personales respecto de la OCDE y una mayor carga en impuesto al consumo. La compensación se da en una mayor carga en seguridad social respecto de la OCDE.

Al revisar la recaudación general del país, se visualiza que está en línea con el promedio de la OCDE en los últimos 20 años:



Fuente: OCDE.

## Tributación de las empresas en Estonia

El impuesto sobre la renta de las sociedades es un impuesto sobre los beneficios de las corporaciones. Todos los países de la OCDE imponen un impuesto sobre las ganancias corporativas, pero las tasas y bases varían ampliamente de un país a otro. Los impuestos sobre la renta de las sociedades son el impuesto más perjudicial para el crecimiento económico, pero los países pueden mitigar esos daños con tasas impositivas corporativas más bajas y deducciones de capital bien diseñadas.

Estonia muestra una baja sostenida en el impuesto de renta corporativo en los últimos 40 años, manteniéndose relativamente estable en los últimos 15 y bajo el promedio de la OCDE y del mundo:

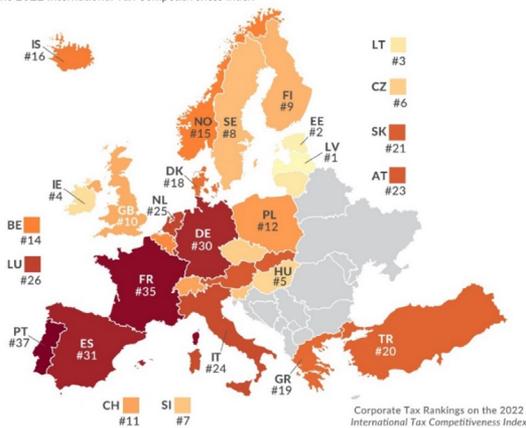


Fuente: Tax Foundation.

A nivel europeo, Estonia ocupa el segundo lugar en la tasa de impuesto corporativo más competitiva:

### Comparing Europe's Tax Systems: Corporate Taxes

Corporate Tax Component Rankings of European OECD Countries in the 2022 International Tax Competitiveness Index



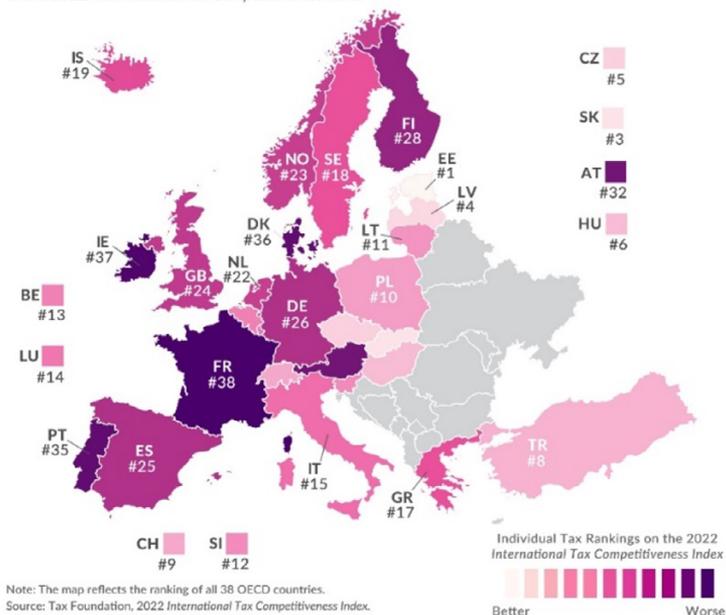
Note: The map reflects the ranking of all 38 OECD countries.  
Source: Tax Foundation, 2022 International Tax Competitiveness Index.

## Tributación a las personas en Estonia

Los impuestos individuales<sup>249</sup> son uno de los medios más frecuentes para recaudar ingresos para financiar al Gobierno en toda la OCDE. Las altas tasas marginales del impuesto sobre la renta afectan la decisión de trabajar y reducen la eficiencia con la que los gobiernos pueden recaudar ingresos de sus sistemas tributarios individuales.<sup>250</sup> Estonia tiene el sistema tributario más competitivo, según puede visualizarse en el siguiente mapa:

### Comparing Europe's Tax Systems: Individual Taxes

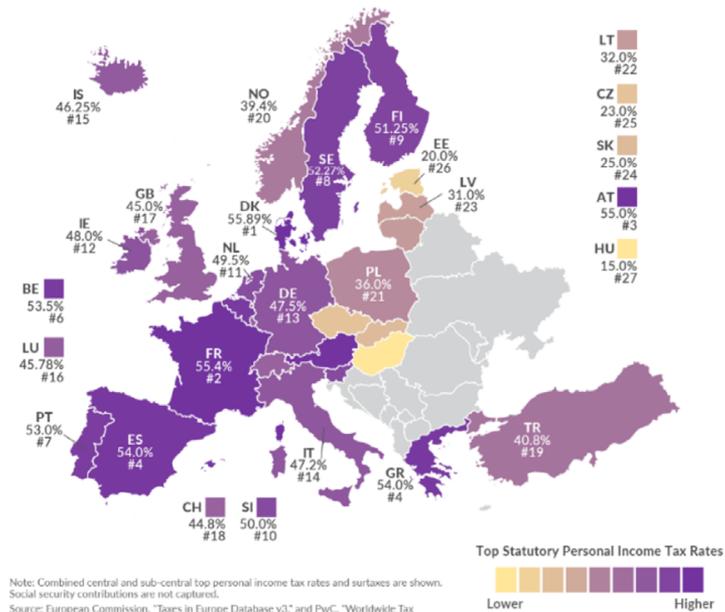
Individual Tax Component Rankings of European OECD Countries  
in the 2022 International Tax Competitiveness Index



De igual manera, Estonia mantiene las tasas marginales más bajas a las personas en Europa<sup>251</sup>:

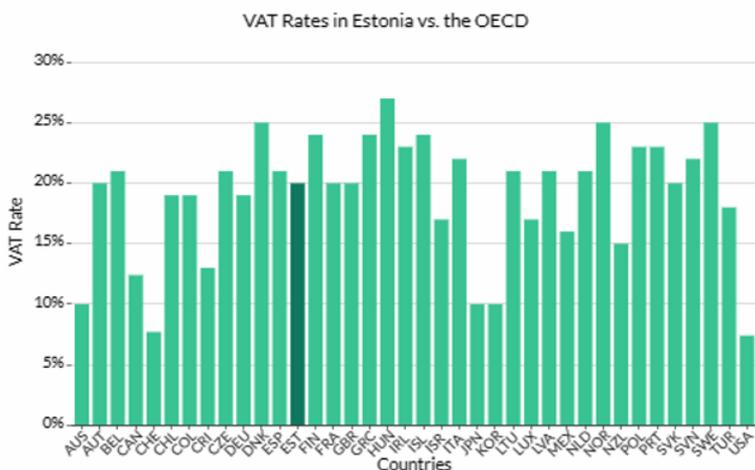
### Top Personal Income Tax Rates in Europe

Top Statutory Personal Income Tax Rates in European OECD Countries, 2021



## Impuestos sobre el consumo en Estonia

Estonia mantiene una base amplia de bienes y servicios gravadas con IVA con muy pocas exenciones y una muy baja evasión de IVA, de tan solo 6,8 % del total de recaudación del impuesto<sup>252</sup>:



Fuente: Tax Foundation.

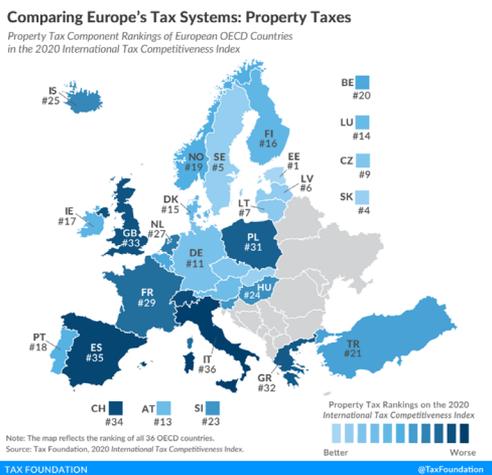
## Impuestos sobre la propiedad en Estonia

Los impuestos a la propiedad se aplican a los activos de un individuo o una empresa. Los impuestos sobre el patrimonio y la herencia, por ejemplo, se deben pagar a la muerte de una persona y la transmisión de su herencia a un heredero, respectivamente. Los impuestos sobre bienes inmuebles, por otro lado, se pagan a intervalos establecidos, a menudo anualmente, sobre el valor de los bienes imponibles, como la tierra y las casas<sup>253</sup> (Fuente: Tax Foundation).

En lugar de un impuesto sobre el patrimonio, 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 cualquiera de los documentos asociados. En otras palabras, en el momento de la herencia el bien se trata como cualquier otro bien con la base deducible determinada por los costos incurridos por el heredero.

Estonia tiene el sistema de impuestos a la propiedad<sup>254</sup> más eficiente entre los países de la OCDE. El impuesto sobre bienes inmuebles de Estonia solo se aplica al valor de la tierra, lo que lo convierte en uno de los tres únicos países de la OCDE (junto con Australia y Nueva Zelanda) que excluyen el valor de los edificios o estructuras en la tierra de la base imponible. Estonia no aplica ningún otro tipo de impuesto sobre la propiedad cubierto por el ITCI.

### Comparación de los sistemas fiscales europeos y Estonia: impuestos sobre la propiedad

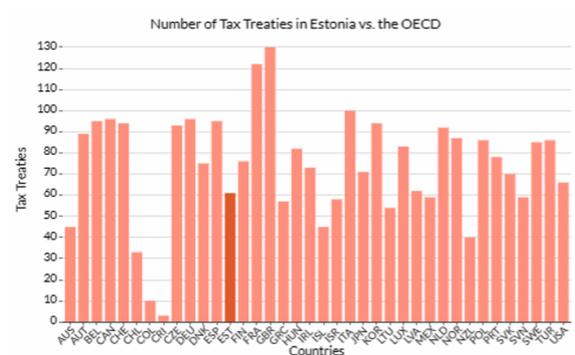


## Tributación internacional en Estonia

En una economía cada vez más globalizada, las empresas a menudo se expanden más allá de las fronteras de sus países de origen para llegar a clientes de todo el mundo. Como resultado, cada país debe definir reglas que determinen si se gravan los ingresos corporativos obtenidos en el extranjero y de qué manera. Las normas fiscales internacionales se ocupan de los sistemas y regulaciones que los países aplican a esas actividades comerciales.

Los tratados fiscales alinean muchas leyes tributarias entre dos países e intentan reducir la doble imposición, particularmente disminuyendo o eliminando las retenciones de impuestos entre dichos países. Los países con un mayor número de socios en su red de tratados fiscales tienen regímenes fiscales más atractivos para la inversión extranjera y son más competitivos que los con menos tratados.

Estonia tiene un sistema de tributación territorial con Europa y un número relativamente bajo de tratados de doble tributación, que llega a 60.



Fuente: Tax Foundation.

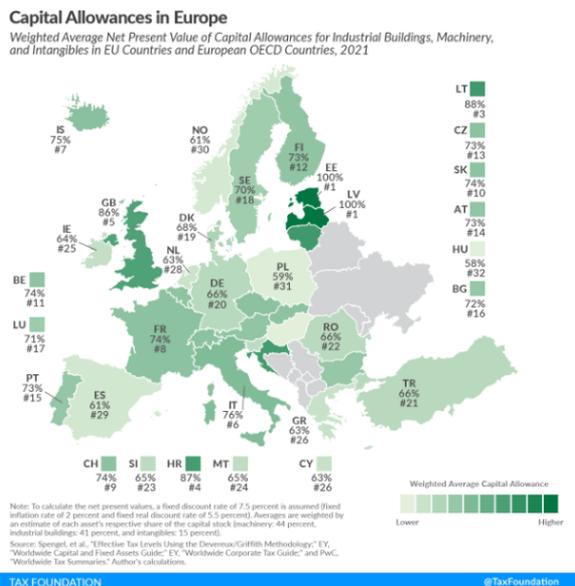
## Incentivos a la inversión: recuperación de los costos de capital en la OCDE y Estonia

Una asignación de capital es la cantidad de costos de inversión de capital que una empresa puede deducir de sus ingresos a través del código tributario, mediante la depreciación. Idealmente, los países deberían proporcionar mayores asignaciones de capital, ya que pueden impulsar la inversión empresarial que, a su vez, estimula el crecimiento económico.

La recuperación de los costos de capital varía mucho entre los países de la OCDE, desde el 100 % en términos reales en Chile, Estonia y Letonia, el 49,6 % en Nueva Zelanda y el 58,0 % en Colombia (que abarca edificios industriales, maquinaria e intangibles).<sup>255</sup>

Aunque a veces se pasan por alto como una cuestión más técnica, las deducciones de capital pueden tener importantes impactos económicos. Dependiendo de su estructura, pueden impulsar o ralentizar la inversión, lo que, a su vez, afecta el crecimiento económico. Menores desgravaciones de capital conducen a un crecimiento económico más lento.

## Desgravaciones de capital en países seleccionados de la OCDE:

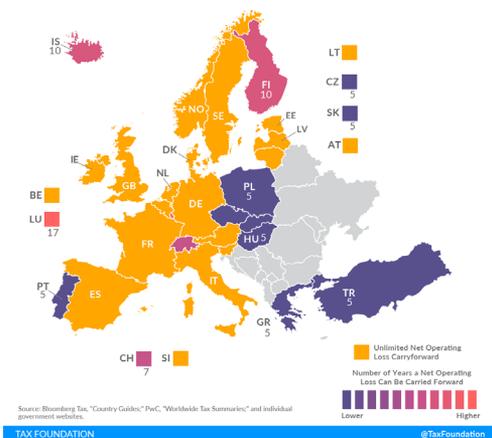


## Tratamiento de las pérdidas tributarias de arrastre en Europa y Estonia

El tratamiento fiscal del arrastre de pérdidas permite a las empresas deducir las pérdidas del ejercicio en curso por los beneficios futuros o pasados. Muchas empresas tienen proyectos de inversión con diferentes perfiles de riesgo y operan en industrias que fluctúan mucho con el ciclo económico. Las disposiciones fiscales de transferencia ayudan a las empresas a “suavizar” su riesgo e ingresos, haciendo que la ley fiscal sea más neutral en todas las inversiones y a lo largo del tiempo.

### Net Operating Loss Carryforward Provisions in Europe

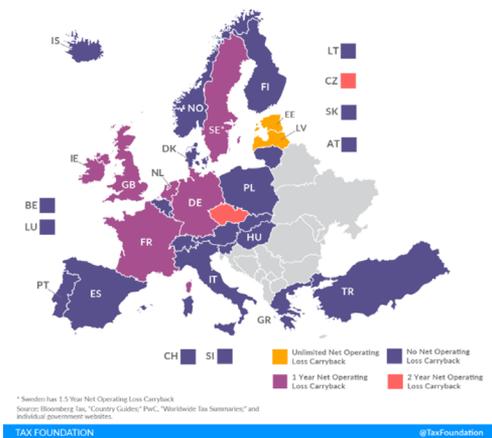
Number of Years a Net Operating Loss Can Be Carried Forward in European OECD Countries, 2022



16 de los 27 países europeos de la OCDE permiten a las empresas trasladar sus pérdidas operativas netas (NOL) durante un número ilimitado de años. De los países restantes, Luxemburgo tiene el límite más generoso, con 17 años, mientras que la República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Turquía limitan sus prórrogas a cinco años.

### Net Operating Loss Carryback Provisions in Europe

Number of Years a Net Operating Loss Can Be Carried Back in European OECD Countries, 2022



Si bien todos los países europeos de la OCDE permiten que sus negocios trasladen pérdidas, tienden a ser mucho más restrictivos con las disposiciones de retractación. De los nueve países que permiten las prórrogas, solo Estonia y Letonia las proporcionan sin límite de tiempo.

Cabe señalar que Estonia y Letonia no permiten explícitamente el traspaso indefinido de pérdidas. Ambos sistemas de impuestos corporativos utilizan el llamado “impuesto de flujo de efectivo”. Este impuesto solo se aplica cuando una empresa distribuye sus ganancias a sus accionistas, lo que hace que el cálculo de las ganancias imponibles anuales, incluidas las deducciones de pérdidas potenciales, sea redundante. En comparación con un sistema tradicional de impuestos corporativos, dicho impuesto sobre el flujo de efectivo permite efectivamente remanentes de pérdidas indefinidas.

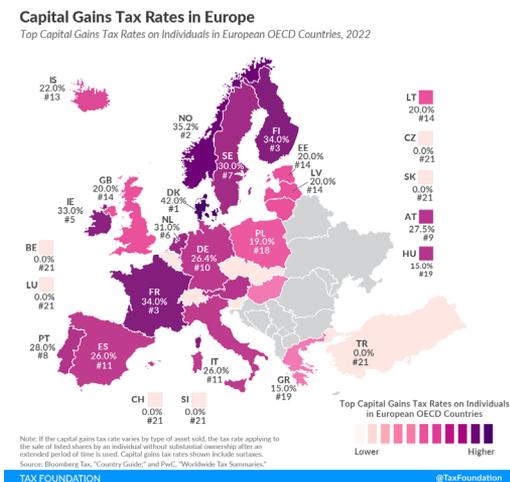
## Tasas de impuestos sobre las ganancias de capital en Europa y Estonia

En muchos países, los ingresos por inversiones, como los dividendos y las ganancias de capital, se gravan a una tasa diferente a la de los ingresos salariales. Cuando una persona obtiene una ganancia de capital, es decir, vende un activo para obtener una ganancia, se enfrenta a un impuesto sobre esta. Por ejemplo, si compra una acción por \$100 y la vende por \$120, paga impuestos sobre \$20.

En igualdad de condiciones, un mayor costo de capital hace que sea menos probable que las corporaciones inviertan en proyectos. Esto conduce a menores niveles de inversión y a un menor stock de capital en la economía en general. Un stock de capital más pequeño significa

una menor productividad de los trabajadores, salarios más bajos, y un crecimiento económico más lento.

Las tasas de impuesto a las ganancias en Europa y la posición relativa de Estonia se visualizan en el siguiente mapa:



Un estudio realizado por Tax Foundation denominado “Taxing Capital – an International Comparison”, estimó la carga fiscal promedio sobre los ingresos de capital a partir de estadísticas agregadas dividiendo los ingresos totales del impuesto sobre el capital por los ingresos totales del capital. Entre los 30 países de la OCDE de los que se dispone de datos, la carga fiscal promedio sobre todos los tipos de ingresos de capital es del 29 %, con un rango del 9 % en Lituania al 50 % en Canadá.

En el estudio de Tax Foundation, Estonia se encuentra entre los países líderes de competitividad en el tratamiento de las rentas de capital entre las 30 economías analizadas con una carga promedio de 14 %.

## Ranking de competitividad fiscal, posición de Chile y Estonia en 2022

En el último ranking de competitividad tributaria de Tax Foundation, Estonia ocupa el primer lugar mientras Chile el lugar 27 de 38. Estonia ocupa los lugares de liderazgo y Chile está más cerca de los 10 últimos países en cuanto a competitividad fiscal.

Respecto al ranking y la posición de Chile, la economista de la Academia de Estudios Económicos de Bucarest con maestría en la Universidad de Navarra, Cristina Enache, advierte que el país podría retomar la tendencia bajista en este conteo producto de algunos efectos que generaría la Reforma Tributaria.

Indica la economista que, a lo largo de los años, Chile se ha mantenido consistentemente en la mitad inferior de las clasificaciones de este índice y en la versión 2022 cayó del lugar 26 hasta el 27 (entre 38 países) debido a una caída en su puntaje de impuestos individuales y a una ligera disminución en su puntaje de impuesto al consumo. Agregó que la Reforma Tributaria en actual tramitación disuadirá el crecimiento económico y reducirá la competitividad tributaria de Chile.

Si se implementan estas políticas contempladas en la Reforma Tributaria tal como están, se reducirá la clasificación general del país en el ITCI 2023 del lugar 27 hasta el 35 (entre 38 países). El rango del impuesto sobre la renta de las empresas caerá del 13 hasta el 17, el rango del impuesto a la propiedad caerá del 13 hasta el 25 y el rango de ingresos individuales caerá del 34 hasta el 35. Y es posible que no aumente el 3,6% de los ingresos proyectados del PIB.

Las políticas temporales introducidas durante la pandemia para estimular la inversión de capital fueron oportunas, pero este tipo de políticas generalmente no son un enfoque útil para generar crecimiento a largo plazo. Además, la nueva Reforma Tributaria eliminará la mayoría de las pocas fortalezas del código tributario chileno.

A medida que Chile mira hacia el futuro, las deducciones aceleradas por costos de inversión de capital deben extenderse y hacerse permanentes, mientras que se evitan los aumentos innecesarios de impuestos a individuos y capital. Los formuladores de políticas deben enfocarse en una política tributaria orientada al crecimiento que fomente la inversión, el ahorro y la actividad empresarial, aumentando la competitividad tributaria internacional de Chile.

## Estonia, siete lecciones para Chile en materia tributaria

El sistema tributario de Estonia que hemos revisado en este análisis tiene la gran ventaja de su competitividad que, junto a las políticas económicas adecuadas, es clave para fomentar el ahorro, la inversión y promover el crecimiento económico. A continuación, detallamos las siete lecciones que deja para Chile el sistema tributario estonio.

1. Impuesto a la renta orientado a fomentar la inversión y el crecimiento económico

Una piedra angular de la política fiscal de Estonia fue la reforma del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, que introdujo el tipo impositivo proporcional o fijo del 26 % en 1992,

que se ha reducido al 20 %. Desde 1999, los beneficios empresariales reinvertidos ya no están sujetos al impuesto sobre la renta. Hoy en día, el sistema de impuesto sobre la renta de Estonia, con su tasa fija del 20 %, se considera uno de los regímenes fiscales más simples del mundo: la neutralidad fiscal y la orientación al crecimiento han sido la piedra angular de su sistema tributario.

El impuesto sobre la renta de sociedades es visto como uno de los mayores obstáculos para el crecimiento económico y Estonia lo tiene claro. La política tributaria se orienta claramente a la creación de riqueza.<sup>256</sup>

Estonia muestra una baja sostenida en el impuesto de renta corporativo en los últimos 40 años, manteniéndose relativamente estable en los últimos 15 años y bajo el promedio OCDE y del mundo, muy al contrario de Chile, donde el impuesto corporativo ha subido en forma importante desde el año 2014 a la fecha, llegando a una tasa de 27 %, que se encuentra por sobre el promedio de la OCDE.

Estonia no mantiene impuestos a la propiedad, tales como el impuesto al patrimonio, impuesto a las sucesiones, transacciones financieras, entre otros. Chile, en cambio, busca establecer en la actual Reforma Tributaria un impuesto a la riqueza que sería, en muchos casos, un impuesto indirecto a la renta de activos productivos.

## 2. Sistema tributario simple y bajo costo de cumplimiento

Gran parte del éxito del sistema fiscal estonio puede explicarse por su simplicidad. Por un lado, gracias a la rapidez en los trámites a nivel de creación de empresas y pago de impuestos. Una declaración de impuesto de renta en Estonia lleva solo cinco minutos. A su vez, ese país tiene una política tributaria consistente tanto para mantener el sistema fiscal simple y transparente con una amplia base y tipos impositivos bajos, como para conservar las exenciones al mínimo.

Solamente mantiene un régimen general de impuestos con una tasa flat que grava solo los dividendos, simplificando, por tanto, la declaración de impuestos. Es así como en el último ranking Doing Business del año 2020, Estonia apareció en el lugar 14 en la categoría pagos de impuestos, que, junto a otras variables, se evalúa en el indicador que mide la facilidad para hacer negocios.

“El sistema genera más impuestos porque nadie oculta sus ingresos; no hay razón para hacerlo, ya que no se gravan si se los vuelve a invertir en la empresa”, señala la primera ministra de Estonia, Kaja Kallas. La Sra. Kallas enfatiza que este es uno de los principios fundamentales que sustentan la filosofía fiscal de Estonia. Las reglas son simples y justas, por lo que no hay excusa para equivocarse y no hay motivo para detenerse en el crecimiento de su negocio.

Chile, por su parte, en la actualidad cuenta con diversos regímenes tributarios: pyme integrado, pyme atribuido, renta presunta, semi integrado para grandes empresas. Esta situación, con la Reforma Tributaria propuesta, generará incluso más regímenes. Es así como en el último ranking Doing Business del año 2020, Chile apareció en el lugar 86 entre 130 países en la categoría pagos de simplicidad a nivel de impuestos, que, junto a otras variables, se evalúa en el indicador que mide la facilidad para hacer negocios.

### 3. Liderar en competitividad fiscal para atraer inversión

Estonia ocupa el primer lugar del ranking de competitividad 2022, su puntuación máxima está impulsada por cuatro características positivas de su sistema. En primer lugar, una tasa impositiva del 20 % sobre la renta de las empresas, que solo se aplica a las ganancias distribuidas. Segundo, tiene un impuesto fijo del 20 % sobre las rentas individuales que no se aplica a las rentas por dividendos personales. En tercer lugar,

su impuesto a la propiedad se aplica solo al valor del terreno, no al valor de la propiedad real ni del capital. Finalmente, tiene un sistema impositivo territorial que exime del impuesto nacional las exenciones del 100 % de las ganancias extranjeras obtenidas por empresas del país, con pocas restricciones. Sin embargo, la característica más importante y competitiva del sistema estonio es el impuesto sobre la renta de las sociedades. Su impuesto corporativo no solo es competitivo, sino que es único entre los países de la OCDE en su funcionamiento.

#### 4. Impuestos al flujo y no al stock

Estonia y lo mismo Letonia han reemplazado sus sistemas tradicionales de impuestos sobre la renta corporativa con un modelo de impuesto sobre el flujo de efectivo, que permite una tasa de recuperación de costos de capital del 100 %. En lugar de exigir a las corporaciones que calculen sus ingresos imponibles utilizando reglas complejas y programas de depreciación sobre una base anual, el impuesto sobre la renta corporativa de Estonia y Letonia del 20 % se aplica solo cuando una empresa distribuye ganancias a los accionistas.

Esto no solo simplifica el cálculo de la ganancia imponible, sino que también permite un tratamiento de la inversión de capital equivalente a la carga total. Dado que las ganancias distribuidas son la base imponible, no hay necesidad de programas de depreciación. En cambio, los costos de capital reducen las ganancias en el año de inversión. Este tratamiento de la inversión de capital alienta a las empresas en Estonia y Letonia a utilizar sus beneficios para reinvertir en sus empresas en lugar de distribuirlos a los accionistas, lo que lleva a la formación de nuevo capital y un mayor crecimiento económico.

Mientras Estonia no mantiene impuestos a la propiedad ni plantea un impuesto patrimonial, en Chile no solo se ha enfatizado en la necesidad

de desintegrar el sistema tributario, sino que además se propone un impuesto a la riqueza que constituirá un impuesto al stock y terminará por gravar hasta tres veces la misma renta, si consideramos impuesto a la renta, patrimonio y herencia.

La estructura del impuesto solo 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 retenidas.

#### 5. Estonia y el fomento al emprendimiento

Debido a que las empresas no pagan impuestos sobre el dinero que ganan, sino sobre las ganancias que se pagan como dividendos, reinvertir en el país es tan beneficioso para las empresas como para el país. “Se podría considerar que, en cada inversión realizada en cada empresa, el Gobierno también participa con el 20 %”, dijo a CBS News la expresidenta de Estonia, Kersti Kaljulaid.

En Estonia realmente quieren motivar a las empresas emergentes y existentes para que inviertan. En los últimos diez años las startups estonias han recaudado más de 1,6 billones de euros. El pujante ecosistema de startups ha generado siete unicornios—Skype, Playtech, Wise, Bolt, Pipedrive, ID.me y Zego—y una docena de nuevas empresas, actualmente valoradas en más de \$100 millones cada una. La visión del país es que el 30 % del PIB de Estonia en 2030 debería provenir de la exportación del sector tecnológico.

A medida que ha crecido la comunidad empresarial de Estonia, también lo ha hecho su PIB (pasando de 6.200 millones de euros en el 2000 a un estimado de 26.800 millones en 2021) y su atractivo para

los inversores. Entre 2015 y 2021, los capitalistas de riesgo invirtieron 2.620 millones de euros en empresas emergentes con sede en Estonia, la cifra más alta en la región CEE.

Por su parte, en Chile, las pymes aún en régimen tributario normal del sector deben pagar 25 % de impuesto a la renta, incluso sobre el promedio OCDE. Se suman a lo anterior los tibios incentivos a la formalización y un sistema tributario complejo que no es un incentivo precisamente para el emprendimiento. Además, la Reforma Tributaria contempla un impuesto al patrimonio que puede ser una pesada mochila para las startups y limitaciones al uso de pérdidas tributarias que encarecerán el costo de emprender y tomar riesgos.

7. Una tributación competitiva del capital no necesariamente implica una baja recaudación de impuestos general

Estonia sigue teniendo retos pendientes, pero la lógica de fomentar el ahorro para incentivar la inversión y así aumentar el crecimiento económico<sup>257</sup> ha significado un resultado en términos de riqueza mucho mejor e igualitario que el de países con sistemas impositivos más altos y con presunción de redistributivos como son España, Italia o Reino Unido. El índice Gini (índice que mide la desigualdad económica) de Estonia, sin ir más lejos, se ha reducido desde un valor de 36 % en el año 2000 a uno de 30,5 % en la actualidad, por debajo de Italia (32,8 %), España (32,1 %), Grecia (31,4 %), Portugal (31,2 %) y Alemania (34,4 %). Por todo ello, Estonia debería ser un referente para inspirar cambios en todas aquellas estrategias que, día tras día, se muestran como insostenibles. Lejos de ingresar menos, la recaudación fiscal de Estonia es superior, por ejemplo, a la de España (40,1 % del PIB frente a 38,8 %).

En el estudio de Tax Foundation, Estonia es de los países líderes de competitividad en el tratamiento de las rentas de capital entre las 30

economías analizadas con una carga promedio de 14 %. Chile, por su parte, si sumamos la tasa corporativa más los dividendos, puede llegar a 44,45 %. Llama la atención la baja evasión de IVA en Estonia, la cual es de 6,8 %. En Chile, sobrepasa el 20 %.

Considerando que, según destacados economistas de Chile, el 80 % de la recaudación fiscal de los últimos 30 años proviene de crecimiento económico<sup>258</sup> y no precisamente de reformas tributarias, la experiencia de Estonia en el tratamiento tributario del capital es un punto que vale la pena analizar.

#### 8. Estabilidad en las reglas del juego como parte fundamental del sistema tributario

Las políticas fiscales permanentes promueven la estabilidad y, a su vez, conducen a efectos económicos más pronunciados que las políticas temporales. Incluso las políticas más favorables al crecimiento pueden tener efectos moderados cuando se implementan de forma temporal. Esto se debe a que las empresas toman decisiones de inversión mirando hacia el futuro, mucho más allá de cinco años. La posibilidad de que los impuestos sobre la inversión aumenten en el futuro cercano hará que las empresas tengan menos probabilidades de perseguir grandes proyectos a largo plazo, que a menudo requieren años de inversión sostenida.

Estonia ha mantenido reglas claras y estables del juego al menos en los últimos diez años, lo que se refleja en la obtención sucesiva de los primeros lugares del ranking de competitividad tributaria de TAX Foundation.

Chile, por su parte, a partir del año 2014 se ha embarcado en una serie de cambios mayores a su sistema tributario, por ejemplo, a nivel de impuestos corporativos se ha ido en contra de la tendencia internacional, lo mismo sucede con la propuesta de impuestos al patrimonio,

aplicada en muy pocos países. En general, Chile no ha mejorado en el ranking de competitividad global y la complejidad del sistema tributario se ha incrementado mientras la recaudación fiscal respecto del PIB no ha mejorado en línea con lo esperado. Es así como la reforma fiscal del año 2014 solo consiguió recaudar la mitad de los 3 puntos del PIB que proyectaba.

# Epílogo

Con motivo del 164 aniversario de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), su presidente Ricardo Mewes, actual presidente de la CPC, señaló que el país para crecer requiere de confianza (1ª C) y que, lamentablemente, desde un tiempo a esta parte esta se ha ido perdiendo. Enfatizó también en que el rol principal del Gobierno debía ser recuperarla. Sin ella, advirtió, el Estado de derecho no puede funcionar y, sin este, la democracia no prospera.

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, agregó. No puede ser que la sociedad civil viva con miedo. Miedo a ser asaltada, extorsionada y/o vandalizada. Debemos ganarle a la delincuencia y no permitir que esta termine con los sueños de mucha gente.

Tras demostrar con números y evidencia empírica lo que ha provocado la violencia y consignar lo esencial que implica darle respaldo y legitimación al trabajo realizado por las fuerzas de orden, se centró en el crecimiento y finalmente en la competitividad.

En este libro se incluye un conjunto de artículos, que coincidentemente tratan sobre la confianza, el crecimiento y la competitividad, en el marco de la propuesta tributaria que impulsa el Gobierno y que se fundamenta en la brecha de recaudación tributaria que presenta Chile con relación a la OCDE medida como porcentaje del PIB (carga tributaria).

Luego de indicarse que el acento debiera estar en generar un verdadero pacto social que otorgue seguridad y estabilidad, precisarse que los impuestos no son inocuos, y que la estructura tributaria debe contenerse en cuerpo armónico, se argumenta que la única brecha que existe con el promedio OCDE está en los impuestos personales, la que respondería a que los sueldos en Chile no son altos. Reconocer transversalmente además el rol que cumple el ahorro en el progreso económico y el bienestar social constituye un objetivo país.

Se cuestionan los efectos que tendría un impuesto patrimonial, tanto porque es poco recaudatorio (1 % del PIB) en el mejor de los casos y principalmente porque no cumple una función redistributiva. Son más los efectos negativos que positivos. Se reflexiona y con fundamento que una sociedad debe aspirar a configurar una estructura de incentivos adecuada para generar riqueza, empleo y prosperidad, de forma que se produzca un incremento generalizado del nivel de vida y se reduzca la pobreza al nivel mínimo posible; los mejores síntomas de la existencia de un verdadero progreso social.

Para favorecer este progreso social, deben ser prioritarias las políticas, medidas y reformas que fomenten el crecimiento económico y la

igualdad de oportunidades. Las medidas favorables al crecimiento económico permiten la mejora generalizada del nivel socioeconómico y de la calidad de vida de los individuos, con independencia de la posición relativa que estos tengan en dicha escala socioeconómica, es decir, favorecen lo que se ha venido a llamar la movilidad social absoluta.

La igualdad de oportunidades y la movilidad social configuran los incentivos adecuados para el desarrollo del talento, ya que promueven el trabajo, el esfuerzo, el ingenio y la innovación, en tanto que el individuo percibe que, a través de sus méritos, puede mantener o mejorar su nivel socioeconómico o viceversa, que, si no se esfuerza, puede ver un deterioro de su calidad de vida. La situación contraria, es decir, la percepción de que el esfuerzo o el talento no son adecuadamente reconocidos puede llevar a los individuos a un desánimo que conducirá a un mayor grado de descontento social, y a la pérdida y desaprovechamiento de talento y capital humano. Por tanto, se trata de una cuestión de equidad y cohesión social, pero, sobre todo, de eficiencia económica.

Para graficar la importancia de lo que se analiza, resulta conveniente mirar hacia España, país que destaca por la tasa de abandono prematuro de la educación y por la evaluación que tiene su educación pública, muy por debajo de la media de la OCDE. Esto, que es dramático, se torna aún más grave cuando se incluyen los resultados del mercado laboral. Se consigna, y con datos certeros, que la política social más apropiada no es subir salarios, sino crear empleo. En este sentido, una subida de la fiscalidad empresarial, que pueda reducir la inversión y, por tanto, el empleo, en términos económicos sería regresiva y no progresiva.

Si se revisa la experiencia comparada constataremos que, tras un aumento de tasas, lo que sigue es una baja en el desempeño económico, y que por esa razón varios países han apostado por un sistema tributario competitivo.

Para que se invierta no solo no es indiferente el impuesto que termina pagando el dueño del capital (emprendedor o inversionista) sino que también el que paga la empresa por el rédito que genera la operación. Por lo mismo varios países OCDE han ido disminuyendo la tasa del impuesto corporativo. Se trata de atraer y no alejar los capitales.

Tax Foundation comprobó que las brechas impositivas marginales<sup>259</sup> pueden disuadir a los trabajadores de buscar ingresos adicionales y/o trabajar horas extras, en tanto otros centros de estudios han también demostrado que nadie se ha ocupado de revisar la conformación del gasto público, que ha aumentado más que el crecimiento del PIB. Ese gasto en general no es en beneficio de los que menos tienen, que es la lógica de la ecuación y lo que justifica el alza de impuestos. Su destino es mayor burocracia. Tanto así que el indicador Gini no mejora con la intervención del Estado, como sí ocurre en otros países. Ese y no otro es el problema principal del país. Pero el foco está en aumentar los impuestos, sin ocuparse de la eficiencia del gasto. El énfasis debiera estar en mejorar las transferencias directas. El Estado nace para administrar y proveerle derechos y servicios a los ciudadanos como contraparte de las obligaciones que estos asumen, entre las que destaca el pago de impuestos. Estos son recursos que, por tener un costo alternativo, obligan a quien los recibe a proceder con la debida responsabilidad.

Sin embargo, mientras el Estado concentra en una única institución la supervigilancia de los ciudadanos en su deber de pago de impuestos, estos no cuentan con un organismo único que se encargue de hacer exigibles las obligaciones del Estado para con ellos, dando cuenta de la falta de reciprocidad en la relación.

Tal como se ha venido advirtiendo, más que una nueva Reforma Tributaria, en momentos de alta incertidumbre se precisa que el país conforme un verdadero pacto tributario duradero que, además de

recaudar más, entregue certezas para la inversión y el crecimiento, rayando la cancha de las reglas del juego por los próximos 10 o 15 años.

Urge que seamos más competitivos y que sigamos el ejemplo de países cuyo sistema tributario funciona. No olvidemos que tener un sistema tributario bien estructurado es relevante, porque facilita el cumplimiento de las normas por parte de los contribuyentes y favorece el desarrollo económico. Además, genera recursos de manera eficiente para las arcas públicas. Por el contrario, los sistemas tributarios mal estructurados pueden ser muy costosos para una economía, puesto que distorsionan la toma de decisiones económicas y dañan la capacidad de crecimiento de los países.

Lo principal de un sistema es la eficiencia económica, la que se produce de manera óptima cuando este no influye en la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado. El Instituto de Estudios Económicos de España ha subrayado en varios de sus artículos que para hacer cambios debe considerarse que la economía está globalizada y que ante cualquier reforma tributaria es necesario mirar a los países de nuestro entorno para evitar efectos como la deslocalización de inversiones, la fuga de contribuyentes o la desventaja competitiva de nuestros residentes, fundamentalmente de aquellos que operan en mercados internacionales, pero también de los locales que sufrirían la competencia de operadores no residentes con una menor carga tributaria.

Se propone aumentar la recaudación tributaria fomentando el crecimiento económico y luchando contra el fraude fiscal más que incrementando la presión sobre unos contribuyentes. Se plantea, en efecto, que en lugar de presionar por más estímulo fiscal o dejar que la Reserva Federal en Estados Unidos (lo mismo aplica en Chile para Hacienda y el Banco Central) maneje la inflación a través de tasas de interés más altas, los políticos, que son los que formulan y diseñan las

medidas económicas, debieran enfocarse en impulsar la capacidad productiva de la economía reformando el cuerpo impositivo para priorizar el crecimiento económico y las oportunidades.

Se remarca que el sistema tributario es una palanca clave que los formuladores de políticas pueden usar para mejorar los incentivos y el crecimiento económico a largo plazo mientras contienen la inflación. Debe implementarse el uso como gasto de toda la inversión. Hacer más simple el uso de gastos de Investigación y Desarrollo. Mantener un sistema impositivo corporativo competitivo. Eliminar la doble tributación de los ingresos corporativos, los impuestos de los accionistas sobre las ganancias de capital y los dividendos que se superponen a los impuestos corporativos.

Se consigna que muchos países han reducido la doble tributación de los ingresos corporativos mediante la integración más completa de los impuestos personales (individuales) y corporativos, lo que reduce las distorsiones, el costo del capital y fomenta la inversión. Procedería también optimizar beneficios sociales e introducir fórmulas que promuevan el ahorro.

Antes de la pandemia, la inversión del sector privado en los países de la OCDE superó la inversión pública en una relación cinco a uno. No parece razonable, en consecuencia, que muchas veces se pase por alto en las discusiones sobre impuestos corporativos la recuperación del costo de capital, toda vez que este juega un papel importante en la definición de la base imponible corporativa de una empresa y puede afectar sus decisiones de inversión con consecuencias de gran alcance.

En síntesis, cuando se promueven cambios, debe hacerse revisando la experiencia comparada y no con una mirada parcial, como es, por ejemplo, la propuesta que formuló el Senador Bernie Sanders que tenía

por objeto gravar las transferencias bancarias. Tax Foundation, en un artículo que publicó en el n° 690 del mes de junio de 2020 en su revista *Fiscal Fact*,<sup>260</sup> demostró que ese impuesto, bien intencionado, por cierto, tal como ocurre con la mayoría de las malas políticas públicas, terminaría por aumentar los costos de transacción explícitos e implícitos, reduciría el volumen de operaciones y los precios de los activos.

La convocatoria de este trabajo es a reflexionar y apelar al sentido común, que no es otra cosa que la inteligencia intuitiva que nos exige replicar modelos, herramientas e instrumentos que han funcionado, sea en el pasado en Chile (FUT) o en el presente en otros países como Estonia, Irlanda, Australia o Uruguay. Es un imperativo moral que las autoridades políticas se ocupen de otorgar estabilidad institucional, seguridad jurídica y por, sobre todo, seguridad y paz social y no sigan experimentando con recetas que sabemos que no funcionan.

**Christian Aste**

Presidente Comisión Tributaria CNC

**Juan Pizarro**

Presidente Comisión Tributaria Colegio de Contadores AG

## Agradecimientos

Como Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC) agradecemos a cada autor que quiso colaborar en esta obra colectiva, cuyo aporte creemos es innegable al momento de discutir temas tan complejos como un pacto tributario.

Asimismo, agradecemos especialmente a la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), a la editora Catalina Lamas, al Colegio de Contadores A.G. y a Tax Foundation, que colaboraron activamente en la elaboración de este documento. También, un agradecimiento especial al equipo interno que trabajó arduamente en esta iniciativa, sin quienes esta obra no hubiera podido ver la luz.

No podemos dejar de destacar la labor de los diversos centros de estudios que pusieron a disposición en forma generosa sus trabajos y se sintieron convocados con la idea de esta obra colectiva en búsqueda de un mejor sistema tributario, en especial a Centro de Estudios Públicos (CEP), al centro de estudios e investigación Libertad y Desarrollo, al centro de Estudios Horizontal y a ESE Business School de la Universidad de Los Andes.

Esperamos prontamente seguir estudiando, analizando y conversando estos temas, pues una política pública es capaz de construirse a través del diálogo y el trabajo en red y como CNC, reafirmamos nuestro compromiso con Chile y su crecimiento.

## Referencias bibliográficas

Acuña, H. y Cifuentes, M.C. 2018. El caso de Irlanda: Los beneficios sociales de reducir el tamaño del Estado. Tema de Análisis, 11. ESE, Business School, Universidad de los Andes.

Asen Elke, Comparing Europe's Tax Systems: Property Taxes November 12. Tax Foundation, 2020.

Aste C. Reforma Tributaria, explicada y comentada. Thomson Reuters. Año 2015 – La Renta y sus nuevos sistemas de tributación. Análisis evolutivo, normativo y práctico. Thomson Reuters. Año 2017.

Bunn Daniel - Lisa Hogleve - Capital Cost Recovery across the OECD. Research Fellow– Fiscal Fact. No. 790 Apr. 2022. Tax Foundation.

Bunn Daniel, Integrated Tax Rates on Corporate Income in Europe. April 5, 2022. Tax Foundation.

Bunn Daniel, Net Operating Loss Carryforward and Carryback Provisions in Europe; September 20, 2022. Tax Foundation

Corbo, V. y Hernández L. Ochenta años de Historia del Banco Central de Chile. Artículo motivado en los discursos pronunciados por Vittorio Corbo con motivo del Octogésimo Aniversario del Banco Central de Chile.}

Cordero, A. y Vergara, R. 2020. Algunas reflexiones sobre el impuesto a la riqueza. Puntos de Referencia 524. Centro de Estudios Públicos.

Enache Cristian, Capital Gains Tax Rates in Europe; March 8, 2022. Tax Foundation.

Feenstra, R. C., Inklaar, R. y Timmer, M. P. 2015. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.

Fuentes, A. y Vergara, R. 2020. Carga tributaria en Chile: Evidencia actualizada. Puntos de Referencia 526. Centro de Estudios Públicos.

Greiling, D (2014), "Accountability and Trust", in Bovens, M, Goodin, R, and Schillemans, T, *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford University Press, pages 623-626.

Horodnic, Ioana Alexandra (2018), "Tax morale and institutional theory: a systematic review", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 38 Issue: 9/10, pp.868-886, <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2018-0039>.

International Tax Competitiveness Index – Tax Foundation

Larraín, F. y Perelló, O. 2021. Carga Tributaria: ¿Qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE? Documentos de Trabajo, 93. Centro latinoamericano de políticas económicas y sociales.

Luttmer, E.F.P. and Singhal, M. (2014), "Tax morale", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28 No. 4, pp. 149-168.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia y PNUD (2020). Evolución de la Pobreza 1990 – 2017. ¿Cómo ha cambiado Chile?,

[https://www.estudiospnud.cl/wpcontent/uploads/2021/05/InformeMDSF\\_Gobcl\\_Pobreza.pdf](https://www.estudiospnud.cl/wpcontent/uploads/2021/05/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf).

McBride William; Huaqun Li; Garrett Watson; Alex Durante; Erica York; Alex Muresianu. Details and Analysis of a Tax Reform Plan for Growth and Opportunity Tax Foundation, Febrero 2022.

New Zealand. Office of the Auditor-General (2019), “Public accountability: A matter of trust and confidence”. Discussion paper, Parliamentary papers presented to the House of Representatives of New Zealand; B. 29(19e).

Pomerlau, Kyle. Estonia’s Growth-Oriented Tax Code, Tax Foundation.

Pormelau Kyle, Competitive Tax System October 6, 2015 Kile Pomerlau; tax Foundation

Renstein, A. y Rosende, Francisco. La transformación económica de Chile. Centro de Estudios Públicos. Capítulo 9. Reforma Financiera en Chile.

Rubio, E. y Vergara, R. 2017. Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación OCDE. Puntos de Referencia 451. Centro de Estudios Públicos.

Sanhueza, G. La Crisis financiera de 10s años 80 en Chile: Análisis de sus soluciones y su costo”, Economía chilena, Banco Central de Chile. Volumen 22/abril 1999.

Taxing Capital – an International Comparison; Jacob Lundberg Chief Economist, Timbro; Johannes Nathell Researcher, tax foundation; Timbro; Fiscal Fact No. 763 May 2021

Torgler, B. (2001), “What do we know about tax morale and tax compliance?”, International Review of Economics and Business (RISEC), Vol. 48 No. 3, pp. 395-419.

Torgler, B. (2002a), “Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments”, Journal of Economic Surveys, Vol. 16 No. 5, pp. 657-683.

Torgler, B. (2007), *Tax Compliance and Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.

The Heritage Foundation | [heritage.org/Index/Economicfreedomindex2022](https://heritage.org/Index/Economicfreedomindex2022)

www.lyd.org N° 1367 - 17 de septiembre de 2018 ISSN 0717-1528.  
Los impuestos si afectan el crecimiento.

---

## Notas complementarias

1 Presidente y director ejecutivo de Tax Foundation. Antes de unirse a Tax Foundation, Daniel trabajó en el Senado de los Estados Unidos en el Comité Económico Conjunto como parte del Proyecto de Capital Social del Senador Mike Lee (R-UT) y en el personal de políticas tanto del Senador Lee como del Senador Tim Scott (R-SC). En su tiempo en el Senado, Daniel desarrolló iniciativas legislativas sobre política tributaria, comercial, regulatoria y presupuestaria. Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad de North Greenville en Carolina del Sur. Master en Política Económica de la Universidad de Europa Central en Budapest, Hungría.

2 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.

3 Luttmer y Singhal, 2014; Torgler 2001, 2002a; Torgler et al. 2007b.

4 Calculado como la diferencia entre la tasa de crecimiento real de Chile descontada la tasa de crecimiento real del mundo.

5 El cálculo de los efectos de la reforma tributaria sobre la recaudación se realizó únicamente sobre los ingresos tributarios no mineros, para

eliminar el efecto de cambios en el precio del cobre.

6 PNUD, Evolución de la Pobreza 1990-2017: ¿cómo ha cambiado Chile?. [https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2021/05/InformeMDSF\\_Gobcl\\_Pobreza.pdf](https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2021/05/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf)

7 Traducción propia.

8 Ignacio Briones, economista, máster en economía y ciencias políticas de la Pontificia Universidad Católica (PUC) y doctor en economía política del Instituto de Estudios Políticos de París. Ministro de Hacienda.2019-2021.

9 Juan Obach, ingeniero comercial de la PUC y Magister en Administración Pública y Desarrollo Internacional (MPA/ID) de la Universidad de Harvard. Fue investigador del Laboratorio de Crecimiento de Harvard y Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda. Actualmente es Director Ejecutivo del centro de estudios Horizontal y académico de la PUC.

10 Para más información, revisar el siguiente documento publicado por el centro de estudios Horizontal: <https://horizontalchile.cl/nueva-politica-social/>

11 Más información en: <https://horizontalchile.cl/exenciones-y-gasto-tributario-en-chile-propuestas/>

12 Se previene que la CNC y el Colegio de Contadores se manifestaron en contra de eliminar el IVA a los Servicios y los beneficios a las constructoras, básicamente porque consideran que las propia OCDE que, define las exenciones como transferencias de recursos públicos, que se motivan en objetivos de política pública y/o económica, la reconoce como un mecanismo válido y admite que en promedio en sus países miembros éstas alcanza un 5% del PIB, existiendo países en que esa cifra es mucho mayor, como Australia (7,92%), EEUU (6,55%), o (Canadá 6,55%). En Chile con este cambio, quedamos puy por debajo no solo de ese promedio sino también de otros países latinoamericanos.

13 Finlandia (2006), Suecia (2007), Austria (1994), Alemania (1997), Dinamarca (1997), Francia (2017), Holanda (2001), Irlanda (1978), Islandia

(2006) y Luxemburgo (2006).

14 Asumiendo una tasa de retorno anual de los activos de 5% y una tasa de impuestos entre 1,5% y 2,5%.

15 Este estudio es una actualización de un análisis realizado por María Cecilia Cifuentes y Carmen Cifuentes en enero de 2020.

16 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.

Miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos.

Miembro de la Comisión Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Chile.

17 Más adelante se incluirá también el subsidio al transporte público, instaurado en 2012.

18 “Monitoreo del Gasto Público: 4,5% del PIB va a programas con deficiencias en algún criterio evaluado”: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/09/TP-1562-EVALUACION-PROGRAMAS-2022.pdf>

19 Economista. Magister en Finanzas en el ESE Business School, Magister en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, CFA Charterholder por el CFA Institute. Miembro Comisión Tributaria de la CPC y de la Comisión Tributaria CNC. Profesora Posgrados FEN y UAI. Directora de Mazars Chile.

20 Ese porcentaje se contenía en el proyecto primitivo. Posteriormente se ajustó a la baja. Hoy en base las indicaciones remitidas por el ejecutivo, se quiere recaudar 3,6% del PIB.

21 El propio presidente declaró: “Yo voté en contra de ese tratado cuando era diputado. El resultado final que salió no es el que a mí me hubiese gustado, pero hoy día en mi rol de presidente tengo el deber de hacer cumplir la voluntad democrática que se ha expresado en las dos cámaras”.

22 Reemplazado en el cambio de gabinete de fecha 10 de marzo de 2023, por la ex subsecretaria de Hacienda, doña Claudia Sanhueza.

23 Roberto Cases. Economista y Magister en Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

24 Rodrigo Vergara. Investigador senior del CEP e investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

25 Nota incorporada en la Edición.

26 Ver, por ejemplo, Cordero y Vergara (2020) para el caso de un impuesto a la riqueza.

27 (Rubio y Vergara, 2017; Fuentes y Vergara, 2020; Larraín y Perelló, 2021)

28 Para el cálculo del crecimiento promedio de la OCDE en cada período se consideraron todos los países miembros que tenían información disponible para todos los años de los períodos analizados. En términos prácticos, esto implica que en algunos casos se excluye a Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y República Checa en el cálculo del crecimiento promedio de la OCDE, debido a la disponibilidad de datos para estos países. Adicionalmente, se excluye a Colombia del análisis debido a su reciente incorporación a la OCDE.

29 Corresponde acá insistir en que la recaudación propuesta fue ajustada, planteándose que ésta alcanzaría un 3,62% del PIB, suma a la que debemos agregar lo que implica la Reforma Previsional, que superaba el 1,8% del PIB. (Más de un 6% PIB).

30 Will McBride Vice Presidente de Políticas Económicas e Impositivas Federales. Garrett Watson, Senior Analista de Políticas. Alex Muresianu, Analista de Política Federal Alex Durante, economista Fiscal Federal, y Daniel Bunn Vicepresidente de Proyectos Globales. Artículo publicado con el N° 787, del mes de febrero de 2022 de la revista Fiscal Fact de Tax Foundation.

Participaron en su traducción abogados Francisco Micheli, Joao Castillo y el abogado Christian Aste, todos profesionales que ejercen en [www.val.cl](http://www.val.cl) Este último redactó la incidencia de este artículo en la realidad chilena.

31 [comentario del traductor] Esto se replica también en Chile, donde la Pandemia al igual que lo que ocurrió en EE.UU alteró la forma de interactuar, vivir y relacionarse.

32 Shawn Baldwin, “The Great Resignation: Why millions of workers are quitting their jobs,” CNBC, Oct. 19, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/10/19/the-great-resignation-why-people-are-quitting-their-jobs.html>.

33 Paul Davidson, “Great Resignation: Job openings rose, quitting dropped modestly from record high in December, JOLTS report shows,” USA TODAY, Feb. 1, 2022, <https://www.usatoday.com/story/money/2022/02/01/great-resignation-continues-americans-quit-jobs-near-record-pace/9293122002/>.

34 U.S. Bureau of Labor Statistics, “Real Earnings Summary,” Feb. 10, 2022, <https://www.bls.gov/news.release/realer.nr0.htm>.

35 Rachel Siegel and Andrew Van Dam, “‘Survival Mode’: Inflation Falls Hardest on Low-Income Americans,” The Washington Post, Feb. 13, 2022, <https://www.washingtonpost.com/business/2022/02/13/low-income-high-inflation-inequality/>.

36 [comentario del traductor] Este panorama es similar al que existe hoy (octubre de 2022) en Chile.

37 Lawrence H. Summers, “The Biden Stimulus is Admirably Ambitious. But It Brings Some Big Risks, Too,” The Washington Post, Feb. 4, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/04/larry-summers-biden-covid-stimulus/>.

38 Cochrane argues that tax and regulatory reforms in the 1980s improved long-run economic growth leading to budget surpluses in the late 1990s. See John H. Cochrane, “The Fiscal Theory of the Price Level: An Introduction and Overview,” forthcoming in the Journal of Economic Perspectives, <https://static1.squarespace.com/static/5e6033a4ea02d801f37e15bb/t/61b7>

9f3e95fc6559bce8ed34/1639423807095/Fiscal\_theory\_JEP.pdf.

39 [comentario del traductor] Chile ha elegido el camino inverso. La tasa corporativa que el año 2002 era un 16%. El año 2003 un 16,5%. Desde el año 2004 hasta el año 2010 un 17%. Desde el 2011 hasta el 2013 un 20%. Desde el 2014 un 25% para los contribuyentes del régimen A) (Empresas cuyo promedio anual de ingresos no excediera las 50.000 UF (14 ter) y para los contribuyentes de régimen general, contenido en la Letra B) del artículo 14 un 27%. La ley 20899 estableció un sistema integrado para los contribuyentes Pymes (Ahora regulados en el artículo 14 D), y un sistema parcialmente integrado para los contribuyentes de régimen general, ahora contenidos en la Letra A) del artículo 14 del DL 824.

40 [comentario del traductor] En Chile hasta el año 2014, existía un sistema totalmente integrado, esto es, el Impuesto corporativo (Impuesto de Primera Categoría (IDPC) era crédito en un 100% contra los impuestos finales). Hoy existe una integración parcial, ya que esa integración es completa solo en los contribuyentes sujetos a la cláusula Pyme. El resto sólo puede acreditar contra los impuestos finales el 65% del IDPC. La reforma propuesta por el ministro de Hacienda Mario Marcel en el Gobierno de Boric, plantea desintegrar el sistema para los contribuyentes de régimen general, estableciendo una tarifa por retención de un 22% que se debe aplicar cuando se haga un retiro, remesa o distribución de utilidades. La única exclusión está dada por los casos en que el titular de la inversión reside en un país que tenga convenio con Chile, y haya reconocido como crédito ese impuesto.

41 [comentario del traductor] Las cuentas IRA tradicionales proporcionan un crecimiento con impuestos diferidos. Esto significa que el dinero ahorrado se incrementa libre de impuestos. Sin embargo, si se retiran fondos de esa cuenta antes de llegar a la edad de 59 años y medio, por lo general se tiene que pagar impuestos sobre la renta por cualquier contribución deducible de impuestos e ingresos, y un 10 % adicional por el retiro.

42 [comentario del traductor] Las cuentas Roth IRA son una opción de

ahorro excepcionalmente flexible que ofrecen el potencial de ganancias con impuestos diferidos y retiros sin impuestos. Se paga impuesto cuando se hace el aporte y, a cambio, se pueden realizar retiros (calificados con exención fiscal) de ganancias potenciales por esas contribuciones.

43 William McBride, “What is the Evidence on Taxes and Growth,” Tax Foundation, Dec. 18, 2012, <https://www.taxfoundation.org/what-evidence-taxes-and-growth/>; see also Alex Durante, “Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth,” Tax Foundation, May 21, 2021, <https://www.taxfoundation.org/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/>.

44 Åsa Johansson, Christopher Heady, Jens Matthias Arnold, Bert Brys, and Laura Vartia, “Taxation and Economic Growth,” Organisation for Economic Co-Operation and Development Working Paper No. 620, July 3, 2008, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/taxation-and-economic-growth\\_241216205486](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/taxation-and-economic-growth_241216205486).

45 Stephen J. Entin, “Labor Bears Much of the Cost of the Corporate Tax,” Tax Foundation, Oct. 24, 2017, <https://www.taxfoundation.org/labor-bears-corporate-tax/>; Alex Durante, “Who Bears the Burden of Corporate Taxation? A Review of Recent Evidence,” June 10, 2021, <https://www.taxfoundation.org/who-bears-burden-corporate-tax/>; and William McBride, “Testimony: Joint Economic Committee Hearing on the Revenue Provisions of the Build Back Better Act,” Oct. 6, 2021, <https://taxfoundation.org/build-back-better-revenue-joint-economic-committee-tax/>.

46 Clemens Fuest, Andreas Peichl, and Sebastian Siegloch, “Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany,” *American Economic Review* 108:2 (February 2018): 393–418, <https://www.doi.org/10.1257/aer.20130570>.

47 [comentario del traductor] En el Proyecto que impulsa el Gobierno

de Chile, bajo el mandato de Boric, y la dirección del ministro de hacienda Mario Marcel, se propone correlacionar el ingreso con el gasto. Es decir impedirles a los contribuyentes utilizar el gasto de su inversión, en la fecha que lo hacen, y obligarlos por el contrario, a utilizar solo aquella parte que genera ingresos, lo que sin duda implica un retroceso. Más todavía cuando no se indica bajo qué forma y condiciones podrá hacerse la deducción.

48 E. Mark Curtis, Daniel G. Garrett, Eric C. Ohrn, Kevin A. Roberts & Juan Carlos Suárez Serrato, “Capital Investment and Labor Demand,” National Bureau of Economic Research, November 2021. <https://www.nber.org/papers/w29485>.

49 Eric Ohrn, “The Effect of Tax Incentives on U.S. Manufacturing: Evidence from State Accelerated Depreciation Policies”, *Journal of Public Economics* 108 (diciembre de 2019), <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272719301458>..

50 Erica York, Alex Muresianu, and Garrett Watson, “FAQ on Neutral Cost Recovery and Expensing,” Tax Foundation, July 10, 2020, <https://www.taxfoundation.org/neutral-cost-recovery-full-expensing-faq/>

51 Alex Muresianu and Garrett Watson, “Reviewing the Federal Tax Treatment of Research & Development Expenses,” Tax Foundation, Apr. 13, 2021, <https://www.taxfoundation.org/research-and-development-tax/>

52 Gary Guenther, “Research Tax Credit: Current Law and Policy Issues for the 114th Congress,” Congressional Research Service, June 18, 2016. [https://www.everycrsreport.com/files/20160618\\_RL31181\\_ac919b4772ff5f454f8cedd2dd7aa8b\\_290950a41.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20160618_RL31181_ac919b4772ff5f454f8cedd2dd7aa8b_290950a41.pdf).

53 Garrett Watson, “Delaying R&D Amortization Costs Less but Generates Little Economic Benefit Compared to Full Cancellation,” Tax Foundation, July 29, 2021, <https://www.taxfoundation.org/r-d-amortization-changes/>.

54 Pamela Sommers, “The Ripple Effects of an R&D Tax Credit Study’s Real Costs,” Thomson Reuters, accessed Feb. 10, 2022, <https://www.silo.tips/download/the-ripple-effect-of-an-rd-tax-credit-study-s-real-costs>.

55 John O'Hare, Mary Schmitt, and Judy Xanthopoulos, "Measuring the Benefit of Federal Tax Expenditures Used by Small Business," Small Business Administration, Office of Advocacy, November 2013, [https://www.novoco.com/sites/default/files/atoms/files/measuring\\_tax\\_expenditures\\_111113.pdf](https://www.novoco.com/sites/default/files/atoms/files/measuring_tax_expenditures_111113.pdf); see also Garrett Watson, "Tax Expenditures Taken by Small Businesses in the Federal Tax Code," Tax Foundation, Aug. 5, 2019, <https://www.tax-foundation.org/small-business-tax-expenditures/>.

56 Government Accountability Office, "The Research Tax Credit's Design and Administration Can Be Improved," Nov. 6, 2009, <https://www.gao.gov/products/gao-10-136>.

57 Ibíd.

58 Ibid.

59 See, for instance, Ronald B. Davies, Iulia Siedschlag, and Zuzanna Studnicka, "The Impact of Taxes on the Extensive and Intensive Margins of FDI," *International Tax and Public Finance* 28 (April 2021): 434-464, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-020-09640-3>.

60 Elke Asen, "What We Know: Reviewing the Academic Literature on Profit Shifting," Tax Foundation, June 22, 2021, <https://www.taxfoundation.org/international-tax-avoidance/>.

61 [comentario del traductor] La Ley de Empleos y Reducción de Impuestos ("TCJA" por sus siglas en inglés) modificó las deducciones, la depreciación, los gastos, los créditos tributarios y otras partidas tributarias que afectan a las empresas. Se aprobó en diciembre de 2017, duplicó el máximo del Crédito Tributario por hijos.

62 [comentario del traductor] Ingresos Globales Intangibles de Baja Tributación.

63 Daniel Bunn, "U.S. Tax Incentives Could be Caught in the Global Minimum Tax Crossfire," Tax Foundation, Jan. 28, 2022, <https://www.taxfoundation.org/us-global-minimum-tax-build-back-better/>.

64 Cody Kallen, "Expense Allocation: A Hidden Tax on Domestic Activi-

ties and Foreign Profits,” Tax Foundation, Aug. 26, 2021, <https://www.taxfoundation.org/expense-allocation-rules-hidden-tax-foreign-profits/>.

65 Erica York, “Proposed Top Combined Marginal Capital Gains Tax Rate Would Be Third-Highest in OECD,” Tax Foundation,” Oct. 29, 2021, <https://www.taxfoundation.org/reconciliation-bill-capital-gains-tax>.

66 Taylor LaJoie and Elke Asen, “Double Taxation of Corporate Income in the United States and the OECD,” Tax Foundation, Jan. 13, 2021, <https://www.taxfoundation.org/double-taxation-of-corporate-income/>.

67 Alex Durante, “Higher Taxes Under House Ways and Means Plan Emphasize Need for Corporate Integration,” Tax Foundation, Oct. 13, 2021, <https://www.taxfoundation.org/corporate-integration-tax-reform/>.

68 Elke Asen, “Integrated Tax Rates on Corporate Income in Europe,” Tax Foundation, Jan. 14, 2021, <https://www.taxfoundation.org/integrated-tax-rates-on-corporate-income-in-europe/>.

69 OECD Tax Database, Table II.4. “Overall Statutory Tax Rates on Dividend Income,” [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table\\_II](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_II)

70 Ibid..

71 Office of Tax Analysis, “Tax Expenditures,” U.S. Department of the Treasury, December 2021, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/>

72 Tax Foundation, Options for Reforming America’s Tax Code 2.0, Apr. 19, 2021, <https://www.taxfoundation.org/publications/options-for-reforming-americas-tax-code/?option=67>.

73 Everett Stamm and Taylor LaJoie, “Overview of the Low-Income Housing Tax Credit,” Tax Foundation, Aug. 11, 2020, <https://www.taxfoundation.org/low-income-housing-tax-credit-lihtc/>.

74 Alex Muresianu, “1980s Tax Reform, Cost Recovery, and the Real Estate Industry: Lessons for Today,” Tax Foundation, July 23, 2020, <https://www.taxfoundation.org/1980s-tax-reform-cost-recovery-and-the-real-estate-industry-lessons-for-today/>; see also Thomas Davidoff, “Tax Reform and

Sprawl,” Joint Center for Housing Studies at Harvard University, September 2013, <https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/hbtl-05.pdf>

75 Alex Muresianu, “How Expensing for Capital Investment Can Accelerate the Transition to a Cleaner Economy,” Tax Foundation, Jan. 12, 2021, <https://www.taxfoundation.org/energy-efficiency-climate-change-tax-policy/>.

76 Alex Muresianu, “Carbon Tax: Weighing the Options for Financing Reconciliation,” Tax Foundation, Sept. 29, 2021, <https://www.taxfoundation.org/carbon-tax-reconciliation/>.

77 Council of Economic Advisers, “Chapter 4: The Benefits of Open Trade and Investment Policies,” Economic Report of the President (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, January 2009), [https://georgewebush-whitehouse.archives.gov/cea/ERP\\_2009\\_Ch4.pdf](https://georgewebush-whitehouse.archives.gov/cea/ERP_2009_Ch4.pdf).

78 James K. Glassman, “The Blessings of Free Trade,” Cato Institute, May 1, 1998, <https://www.cato.org/publications/trade-briefing-paper/>

79 U.S. Customs and Border Patrol, “Trade Statistics,” <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade>.

80 Aaron Flaaen and Justin Pierce, “Disentangling the Effects of the 2018-2019 Tariffs on a Globally Connected U.S. Manufacturing Sector,” Federal Reserve Board, 2019, <https://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2019086pap.pdf>.

81 Alex Durante and Alex Muresianu, “Who Really Pays the Tariffs? U.S. Firms and Consumers, Through Higher Prices,” Tax Foundation, Dec. 15, 2021, <https://www.taxfoundation.org/who-really-pays-tariffs/>.

82 Chad P. Bown, “Anatomy of a flop: Why Trump’s US-China phase one trade deal fell short,” Peterson Institute for International Economics, Feb. 8, 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell>.

83 See Zack Budryk, “Biden extends solar panel tariffs with modifications,” The Hill, Feb. 4, 2022, <https://thehill.com/policy/>

energyenvironment/592829-biden-extends-solar-panel-tariffs-with-modifications?rl=1;modifications?rl=1 and Jenny Leonard, Eric Martin, and Isabel Reynolds, “U.S., Japan Set to Announce Pact to End Trump Steel Tariffs,” Bloomberg, Feb. 7, 2022, [https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-07/u-s-japan-set-to-announce-pact-to-end-trump-era-steel-tariffs?utm\\_source=google&utm\\_medium=bd&cmpid=google..](https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-07/u-s-japan-set-to-announce-pact-to-end-trump-era-steel-tariffs?utm_source=google&utm_medium=bd&cmpid=google..)

84 Tara O’Neill Hayes, “Child Poverty and the Effects of Anti-Poverty Programs,” American Action Forum, June 17, 2021, <https://www.american-actionforum.org/research/child-poverty-and-the-effects-of-anti-poverty-programs/>.

85 Diane Whitemore Schanzenbach and Michael R. Strain, “Employment Effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the Long View,” National Bureau of Economic Research, November 2020, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/11/w28041.pdf?x91208>.

86 Tara O’Neill Hayes, “Child Poverty and the Effects of Anti-Poverty Programs.”

87 The Joint Committee on Taxation, “Estimates Of Federal Tax Expenditures For Fiscal Years 2020-2024,” Nov. 5, 2020, <https://www.jct.gov/>

88 Erica York, “2022 Tax Brackets”, Tax Foundation, 10 de noviembre de 2021, <https://www.taxfoundation.org/2022-tax-brackets/>

89 Note the current CTC levels were set in conjunction with changes to other family-related tax provisions, including the personal and dependent exemptions and standard deduction, all modified by the 2017 Tax Cuts and Jobs Act.

90 The Joint Committee on Taxation, “Estimated Revenue Effects Of H.R. 1319, The ‘American Rescue Plan Act Of 2021,’” Mar. 9, 2021, <https://www.jct.gov/publications/2021/jcx-14-21/>.

91 Amir El-Sibaie, “Illustrating the Earned Income Tax Credit’s Complexity”, Tax Foundation, 14 de julio de 2016, <https://www.jct.gov/publications/2021/jcx-14-21/>.

92 Congressional Research Service, “The Earned Income Tax Credit (EITC): Administrative and Compliance Challenges,” Apr. 23, 2018, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43873>.

93 Congressional Research Service, “Child Tax Benefits and Children with Complex or Dynamic Living Arrangements,” Mar. 12, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43873>.

94 See Taxpayer Advocate Service, “2008 Annual Report to Congress, Volume One,” Dec. 31, 2008, 367, [https://www.irs.gov/pub/tas/08\\_tas\\_arc\\_legrec.pdf](https://www.irs.gov/pub/tas/08_tas_arc_legrec.pdf).

95 Tax Foundation, Options for Reforming America’s Tax Code 2.0.

96 See Tara O’Neill Hayes, “Child Poverty and The Effects of Anti-Poverty Programs.”

97 The Family Security Act, [https://www.romney.senate.gov/wp-content/uploads/2021/02/family-security-act\\_one-pager.pdf](https://www.romney.senate.gov/wp-content/uploads/2021/02/family-security-act_one-pager.pdf).

98 Erica York and Garrett Watson, “Sen. Romney’s Child Tax Reform Proposal Aims to Expand the Social Safety Net and Simplify Tax Credits,” Tax Foundation, Feb. 5, 2021, <https://www.taxfoundation.org/child-allowance-romney-tax-proposal/>.

99 Taylor LaJoie, “When Marriage Doesn’t Pay: Analysis and Options for Addressing Marriage and Second-Earner Penalties”, Tax Foundation, 23 June de 2020, <https://www.taxfoundation.org/marriage-penalty-marriage-tax-multa/>.

100 See Jane G. Gravelle, “Federal Income Tax Treatment of the Family Under the 2017 Tax Revisions,” Congressional Research Service, Jan. 24, 2020, [https://www.everycrsreport.com/files/20200124\\_R46193\\_885e7ee54e8118ed77c158b7b09992b4ce929d0f.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20200124_R46193_885e7ee54e8118ed77c158b7b09992b4ce929d0f.pdf) : “The 2017 tax revision effectively eliminated personal exemptions claimed for the taxpayer, their spouse (if married), and any dependent (often referred to as the dependent exemption). However, the increased standard deduction more than offset these losses for taxpayers (and their spouses, if married).

- 101 Robert Bellafiore, “The Case for Universal Savings Accounts”, Tax Foundation, 26 de febrero de 2019, <https://www.taxfoundation.org/case-for-universal-savings-accounts/>
- 102 Erica York, “What are Universal Savings Accounts and Why Are They Important?,” Tax Foundation, Sept. 11, 2018, <https://www.taxfoundation.org/universal-savings-accounts-important/>
- 103 Alan Cole, “Losing the Future: The Decline of U.S. Saving and Investment”, 1 de oct. de 2014, <https://www.taxfoundation.org/losing-future-decline-us-saving-and-investment>.
- 104 Robert Bellafiore, “The Case for Universal Savings Accounts.”
- 105 *Ibíd.*
- 106 Tax Foundation, “General Equilibrium Model,” February 2022.
- 107 Tax Foundation, Options for Reforming America’s Tax Code 2.0
- 108 *Ibíd.*
- 109 Office of Management and Budget, “Tax Expenditures” in Analytical Perspectives–Budget of the U.S. Government, FY 2022, [https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2021/05/ap\\_10\\_expenditures\\_fy22.pdf](https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2021/05/ap_10_expenditures_fy22.pdf).
- 110 Office of Tax Analysis, “Tax Expenditures,” December 2021, U.S. Department of the Treasury, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>
- 111 Scott Greenberg, “Clean Energy Credits Mostly Benefit the Wealthy, New Study Shows”, Tax Foundation, Aug. 21, 2015, <https://www.taxfoundation.org/clean-energy-credits-mostly-benefit-wealthy-new-study-shows/>
- 112 Tax Foundation, Options for Reforming America’s Tax Code 2.0.
- 113 *Ibíd.*
- 114 Sidney Kess, “Deep Dive on the Tax Cuts and Jobs Act: Changes for Securities Investors,” The CPA Journal, October 2018, <https://www.cpajournal.com/2018/10/19/deep-dive-on-the-tax-cuts-and-jobs-act-2/>
- 115 [comentario del traductor] El estudio citado en este artículo señala que la OCDE examinó los datos de 63 países y concluyó que impuestos corpo-

rativos altos sobre la renta, es una fórmula que resulta muy dañina, si lo que se quiere es aumentar los ingresos.

116 [comentario del traductor] Aunque no es un país OCDE, el 25 de octubre del año 2021, adhirió a la declaración OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales.

117 Cristina Enache. 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.

118 CRISTINA ENACHE (2021), “Sources of Government Revenue in the OECD”, Tax Foundation (11 de febrero de 2021). Disponible en <https://taxfoundation.org/publications/sources-of-government-revenue-in-the-oecd/>

119 ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), “Tax and Economic Growth”, Economics Department, Working Paper n.º 620 (11 de julio de 2008).

120 Se previene que las exenciones son transferencias directas, y que la OCDE las promueve, en la medida que estén adecuadamente focalizadas. En Chile, la CNC se manifestó en contra de eliminar los beneficios establecidos en favor del mercado de capitales y gravar con IVA los servicios. La Cámara Chilena de la Construcción se opuso a restringir los beneficios y subsidios al desarrollo inmobiliario.

121 Además, como los resultados del Índice se expresan en relación con el país mejor puntuado, resulta muy sencillo medir la distancia relativa entre unos sistemas y otros, puesto que, por ejemplo, una brecha de 30 puntos en la calificación recibida implica que el modelo tributario con mejor calificación es un 30% más competitivo que el otro.

122 Economista y Master en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Economista Senior. Instituto Libertad y Desarrollo.

123 Tax Foundation es una organización fundada en Estados Unidos en 1937, independiente, sin fines de lucro, de amplia trayectoria en el análisis de políticas públicas tributarias.

124 El indicador de competitividad internacional (ICTI) se presenta desde el 2004. Desde entonces, se pueden mencionar las modificaciones aprobadas en los años 2005, 2006, 2010, 2012, 2014, 2017 y 2020.

125 Evidencia en este sentido hay en: i) McBride, William (2012). What is the evidence on taxes and growth? Special Report. N° 207. Tax Foundation; ii) Arnold, Jens, Bert Brys, Christopher Heady, Asa Johansson, Cyrille Schwellnus y Laura Vartia (2008). Tax and Economic Growth. OECD Economic Department Working Paper N° 620; iii) OCDE (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies. N° 20.

126 McBride (2012) consideró 26 estudios empíricos publicados entre 1983 y 2012 que analizaban el impacto en el crecimiento económico del alza de impuestos. La principal conclusión de su investigación es que en 23 de estos estudios sí se observó un efecto negativo entre el incremento tributario y el crecimiento, la inversión y, en última instancia, en el empleo de la economía. En los otros tres no se ven impactos en el PIB, pero en un caso sí advierte impacto en el ahorro.

127 Evidencia en este sentido se encuentra en Arnold et al. (2008) y OCDE (2010).

128 Tax Foundation es una organización fundada en Estados Unidos en 1937, independiente, sin fines de lucro, de amplia trayectoria en el análisis de políticas públicas tributarias.

129 Estas medidas son parte del Plan de Emergencia para la Reactivación Económica y del Empleo. Ley N° 21.256, publicada en septiembre del 2020.

130 Ley N° 21.210 publicada en enero del 2020.

131 Para los resultados globales del ICTI22 ver Anexo.

132 De acuerdo a la Ley aprobada, para ser catalogado Pyme y optar a este beneficio, las ventas promedio anuales no pueden superar las UF75.000.

133 En la definición de la ley tributaria contenida en el DL 824, del año 1974, son aquellas empresas que registran ingresos menores a 75.000 UF.

Se incluye para este cálculo los ingresos obtenidos por empresas en las que participan directa o indirectamente los dueños, en los términos que señala el mismo artículo 14 Letra D), en relación al artículo 8 número 17 del Código Tributario, que define lo que debe entenderse como relacionado.

134 Sebastian Hurtado Valdés es abogado, LLM Magister en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Fiscal de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. (CNC). Christian Aste, abogado también, colaboró en este artículo, en su calidad de presidente de la Comisión Tributaria de la CNC. Las ideas incorporadas acá han sido consecuencia de los trabajos internos de la comisión, revisados por su presidente Ricardo Mewes y su secretaria general, María Ignacia Rodríguez.

135 Christian Aste Mejías. Abogado, Diplomado en Derecho Bancario Universidad Central. Contador nivel superior, Escuela de Contadores Auditores. Magister 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 en Columbia University. Diploma en Tributación Internacional en Universiteit Leiden. Cursos en Finanzas y Contabilidad Avanzada en el programa MBA de Illinois University. Presidente Comisión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio. Autor de varios libros editados por Thomson Reuters. Ejerce en VLA abogados. [www.vla.cl](http://www.vla.cl)

136 CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.: Estudio Comercio Ambulante, Año 2022, <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2022/09/Estudio-Comercio-Ambulante.pdf>

137 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Boletín Estadístico: Informalidad Laboral, N° 20, noviembre de 2022

138 CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE F.G.N.: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/12/Informalidad-en-el-Comercio-Electr%C3%B3nico-Primer-Trimestre-2020.pdf>

139 CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE CHILE

## F.G.N.: Índice de Informalidad en el E-commerce, 2020

140 IBID

141 IBID

142 IBID

143 IBID

144 Datos Servicio Nacional de Aduanas

145 Estudio “Comercio ilegal de cigarrillos” realizado por KANTAR, por encargo del Observatorio de Comercio Ilícito de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile F.G.N. y British American Tobacco Chile.

146 MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO: <https://www.economia.gob.cl/2020/03/11/sexta-encuesta-de-microemprendimiento-eme6.htm>

147 Ph.D. en Economía, Universidad de Pennsylvania, Ingeniero Comercial mención economía, Universidad de Chile. Se ha desempeñado como economista del Banco Mundial (1989-1991) y asesor del Ministro de Hacienda de Chile Alejandro Foxley (1991-1994). Actualmente es socio en Gerens Consultores Ltda y socio fundador y CEO de la empresa fintech de pagos digitales PagoHub.cl. Ha sido vicepresidente del Directorio de Correos de Chile, presidente de la Empresa Portuaria San Antonio, presidente de la Empresa Portuaria de Iquique, y director de otras empresas públicas y privadas.

148 Incrementando la tasa máxima de 35% de entonces al 44,45%. Posteriormente, cuando se incrementó la tasa máxima a 40%, se mantuvo el techo máximo para la tasa marginal y la tasa efectiva de un 44,45%, para mantenernos en el rango de tasa máxima de los países de la OCDE.

149 Digo retención de utilidades agregadas, o ahorro de las empresas, pues no toda retención de utilidades es inversión en esa misma empresa, sino que parte puede financiar capital de trabajo, reducir deuda, o ser ahorrada en el sistema financiero. El sistema financiero canaliza ese ahorro o reducción de deuda a la inversión real en otras empresas u otro sector, a través del endeudamiento de éstas. Así, en el agregado, el ahorro de las empresas que

proviene de la retención de utilidades es una fracción muy importante de la inversión total. El ahorro total de los sectores institucionales: empresa, hogares, gobierno y sector externo, es idéntico a la inversión geográfica bruta. El ahorro de las empresas financia entre un 16% y un 18% del PIB para inversión; un 3% lo ahorran los hogares; y el Gobierno y el sector externo se alternan entre ahorro y desahorro en el largo plazo, con un aporte neto que normalmente se anula entre ellos.

150 Para Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) el capitalismo es por naturaleza una forma o método de cambio económico, y nunca puede mantenerse estacionario. Acostumbraba denominar como “ventarrón de destrucción creativa” al proceso mediante el cual el capitalismo revoluciona constantemente sus propias condiciones de existencia.

151 Este mismo informe muestra que muchos países excluyen total o parcialmente el patrimonio compuesto de acciones y participaciones en las empresas, precisamente para evitar el error conceptual que termina gravando la inversión. El Gobierno en la RT no consideró esta alternativa en su definición del impuesto al patrimonio.

152 Estrictamente hablando, en el agregado el ahorro de las empresas no se invierte en su totalidad en activos reales. Se invierte en activos reales y en capital de trabajo para funcionar, por lo que en el agregado el ahorro de las empresas es levemente superior a lo que las empresas reinvierten en sus activos reales. Por empresas consideramos empresas no financieras y financieras, por lo que las deudas que podrían financiar la inversión real en una empresa en particular, se anulan en el agregado largo con los acreedores. El ahorro o inversión en capital de trabajo, en el agregado, también financia la inversión de otros sectores de la economía, y tampoco puede ser retirado para consumo en una empresa operando. En el documento, por mejor exposición, no se distingue entre ahorro de las empresas y lo que ellas reinvierten.

153 Véase Pernerleau, Kyle, “Eliminating Double Taxation through Corporate Integration”, Tax Foundation, Fiscal Act, 2015.

154 Véase Pernerleau, Kyle, op.cit. Se compara para distintos países lo que se denomina Tasa Integrada de Impuestos Corporativos, que no es más que la tasa conjunta de impuestos corporativos con los impuestos personales de dicha fuente –esto es la línea roja de la Figura 4-- , y se muestra que los EE.UU tiene una de las tasas más altas del mundo. Se propone avanzar a la integración, exactamente lo contrario que propone el Proyecto de RT.

155 Los datos de las contribución a la seguridad social no son comparables, pues no se incluye las cotizaciones en el sistema de las AFP.

156 Christian Aste Mejías. Abogado, Diplomado en Derecho Bancario Universidad Central. Contador nivel superior, Escuela de Contadores Auditores. Magister 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 en Columbia University. Diploma en Tributación Internacional en Universiteit Leiden. Cursos en Finanzas y Contabilidad Avanzada en el programa MBA de Illinois University. Presidente Comisión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio. Autor de varios libros editados por Thomson Reuters. Ejerce en VLA abogados. www.vla.cl

157 Siempre que diariamente se publiquen el volumen y el precio de las transacciones efectuadas y cumpla con los requisitos relativos a número de participantes, reglamentación interna y aquellos tendientes a garantizar la transparencia de las transacciones que se efectúan en él.

158 Tan importante es que solo nos enteramos de su importancia cuando no podemos conjugarla, cuestión que precisamente ocurre con todos aquellos verbos que en verdad importan. Cita realizada por el autor en una columna publicada en El Dinamo.

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

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

161 La pobreza en ese mismo período se redujo desde un 38,6% en 1990

a un 13,7% en el año 2006.

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

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

164 Es un indicador creado bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, que se reajusta de acuerdo con la inflación.

165 Algunos utilizan la expresión pronunciamiento militar, porque consideran que el quiebre de continuidad del orden constitucional respondió a un imperativo ciudadano. Nosotros utilizamos la expresión golpe de Estado, en atención a que bajo esa expresión todos reconocen un quiebre en el orden constitucional, que se traduce en la destitución del gobierno y su reemplazo por otro, que asume generalmente por un tiempo relativamente corto. En Chile este plazo se extendió por 17 años.

166 Andrés Renstein y Francisco Rosende. La transformación económica de Chile. Centro de Estudios Públicos. Capítulo 9. Reforma Financiera en Chile. Página 347 y ss.

167 Según se detalló en el artículo antes citado, entre 1976 y 1980, el precio de las acciones aumentó un 56,4%.

168 Banco Central de los Estados Unidos.

169 El 25 de julio de 1979, el presidente Jimmy Carter nombró a Paul Volcker presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. La inflación surgió como un reto económico y político en Estados Unidos durante la década de 1970. Las políticas monetarias de la Junta de la Reserva Federal, dirigida por Volcker, fueron ampliamente acreditadas para frenar la tasa de inflación y las expectativas de que esta continuara. La inflación estadounidense, que alcanzó un máximo del 14,8% en marzo de 1980, cayó por debajo del 3% en 1983. La junta de la Reserva Federal, dirigida por Volcker, elevó el tipo de interés de los fondos federales que había alcanzado una media del 11,2% en 1979, hasta un máximo del 20% en junio de 1981. El

tipo de interés preferente también subió al 21,5% en 1981, lo que contribuyó a la recesión de 1980-1982, en la que la tasa de desempleo superó el 10%.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Paul\\_Volcker](https://es.wikipedia.org/wiki/Paul_Volcker)

170 Vittorio Corbo (presidente) y Leonardo Hernández (Subgerente general del Banco Central. Ochenta años de Historia del Banco Central de Chile. Artículo motivado en los discursos pronunciados por Vittorio Corbo con motivo del Octogésimo Aniversario del Banco Central de Chile.

171 El 13 de enero de 1983 el Gobierno decide intervenir a cinco bancos (Banco Unido de Fomento y Banco Hipotecario de Chile, BHC, entre ellos) y liquida otros tres, por problemas de liquidez a insolvencia, incluyendo a una sociedad financiera.

172 Sanhueza, G. “La Crisis financiera de los años 80 en Chile: Análisis de sus soluciones y su costo”, Economfa chilena, Banco Central de Chile. Volumen 22/abril 1999.

173 Para estabilizar el sistema, el Banco Central junto con incurrir en importantes pérdidas patrimoniales, tuvo que desarrollar una línea de acción coordinada con el Gobierno (Hacienda), la que se tradujo en la compra de cartera (deuda subordinada), el apoyo a los deudores, mediante diferentes programas de reprogramación de deudas y créditos, la recapitalización de la banca, utilizando el formato del “capitalismo popular”, que consistía en otorgarles créditos fiscales a las personas para que compraran acciones de primera emisión en algunos de los bancos intervenidos.

174 Publicada en el D.O. con fecha 17 de diciembre de 1986.

175 Al mismo tiempo que se impusieron restricciones a los créditos, y a las obligaciones financieras, se autorizó a la banca para que pudieran además del giro bancario único, desarrollar actividades complementarias a ese giro, por medio de sociedades filiales.

176 Entre 1984 y 1989 alcanzó el 6,6% del PIB por año.

177 El desempleo se redujo de 19,6% en 1982 a un 8% en 1989.

178 59% del PIB

179 68% del PIB

180 Son los bancos, sociedades financieras, compañías de seguros, entidades nacionales de reaseguro y administradoras de fondos autorizados por ley. También tienen este carácter las entidades que el giro principal de las entidades sea la realización de inversiones financieras o en activos financieros, con fondos de terceros, y que el volumen de transacciones, naturaleza de sus activos u otras características, permita calificar de relevante su participación en el mercado.

181 Mientras en 1985 las letras hipotecarias con plazos entre 12 y 20 años alcanzaban a alrededor de US\$ 2.700 millones, cifra equivalente a 6% del PIB, a fines de 1997 el stock era de US\$ 10.700 millones, equivalente a 13% del PIB.

182 Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MBA de la University of California, Los Angeles (UCLA).

183 La Ley 18293, publicada en el D.O. de fecha 31 de enero de 1984, estableció que las personas naturales gravadas con el IGC podían rebajar de su renta imponible el 20% del valor invertido en acciones de pago de sociedades anónimas viertas, de que sean dueños por más de un año al 31 de diciembre.

184 Publicada en el D.O. con fecha 07 de noviembre del año 2001.

185 Incluyendo el ahorro obligatorio que se realiza a través del sistema de AFP

186 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>

187 Plasmada en la Ley 19705, publicada en el D.O. con fecha 20 de diciembre del año 2000.

188 Gráfico exhibido por Andrés Echeverría en el Foro Icare realizado con fecha 01 de julio del año 2022. <https://www.icare.cl/contenido-digital/revive-mercado-capitales-chileno-financiamiento-pymes-personas/>

189 Los representantes de la Bolsa de Comercio.

190 En las elecciones del 11 de diciembre de 1997, fue electo como senador en representación de la Democracia Cristiana, por la 8ª Circunscripción Santiago Oriente, Región Metropolitana, período 1998 a 2006. En las elecciones de 2005, no se presentó a la reelección.

191 Son sociedades anónimas abiertas aquellas que inscriban voluntariamente o por obligación legal sus acciones en el Registro de Valores. Artículo 2 Ley 18.046, publicada en el D.O. con fecha 21 de octubre de 1981.

192 Se consideran valores de presencia bursátil aquellos que, a la fecha de efectuar su determinación: a) Estén inscritos en el Registro de Valores; b) Estén registrados en una bolsa de valores de Chile, y c) Cumplan a lo menos uno de los siguientes requisitos: 1. Tener una presencia ajustada igual o superior al 25%. 2. Contar con un “Market Maker”. Con el objeto de proporcionar al público información respecto de los valores que cuentan con presencia bursátil, las bolsas de valores deben mantener permanentemente a disposición del público en sus sitios en Internet, una nómina con los valores que cumplen esa condición.

193 Publicada en el D.O. con fecha 05 de junio de 2007.

194 Publicada en el D.O. el 30 de agosto del año 2010.

195 Reguladas en el Párrafo 8º del Título VII del Código de Comercio.

196 Gráfico expuesto por la economista Cecilia Cifuentes, en el Foro Icare que se realizó el 02 de diciembre del año 2022, bajo el nombre “Mercado de Capitales, Inversión y Crecimiento”.

197 La Pensión Garantizada Universal (PGU) es un beneficio del Estado que reemplaza a los beneficios de vejez del Pilar Solidario

198 Recibe esta denominación, la comisión que en octubre de 2020, el entonces ministro de Hacienda Ignacio Briones convocó, y en la que partici-

paron 18 economistas. El trabajo de la Comisión Tributaria se llevó a cabo en sesiones semanales de los comisionados, que contó con la participación de Claudio Agostini en representación del Ministerio de Hacienda, y con el apoyo del Coordinador de Política Tributaria Manuel Alcalde y el equipo de la Coordinación de Política Tributaria como secretaría técnica de la Comisión.

199 La norma en cuestión precisó que el adquirente o corredor de bolsa o agente de valores que actúa por cuenta del vendedor sin domicilio ni residencia en Chile debe retener el monto del impuesto único al momento en que el precio de enajenación sea pagado, remesado, abonado en cuenta o puesto a disposición del enajenante.

200 Gráfico expuesto por Andrés Echeverría en el Foro Icare realizado con fecha 01 de julio del año 2022. <https://www.icare.cl/contenido-digital/revive-mercado-capitales-chileno-financiamiento-pymes-personas/>

201 Publicada en el D.O. con fecha 02 de febrero de 2007.

202 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 (6000 UF) unidades tributarias mensuales en los tres últimos ejercicios.

203 Si lo hacían, podían: 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.

204 Se consideraban acá las cantidades compradas, importaciones y

prestaciones de servicios, afectos o exentos del Impuesto al Valor Agregado, que deban registrarse en el Libro de Compras y Ventas; pagos de remuneraciones y honorarios; intereses pagados; impuestos pagados, las pérdidas de ejercicios anteriores, y los que provengan de adquisiciones de bienes del activo fijo físico salvo los que no puedan ser depreciados

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

206 Lo modificó en su artículo primero número 6.

207 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,

208 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 unidades de fomento

209 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.

210 Los contribuyentes acogidos a este régimen, debían llevar un libro de ingresos y egresos, en el que debían registrar tanto los ingresos percibidos como devengados que obtengan, así como los egresos pagados o adeudados. También debían llevar un libro de caja que refleje cronológicamente el flujo de sus ingresos y egresos.

211 Un análisis detallado de esta Ley se contiene en el Libro Reforma Tributaria comentada y explicada, del mismo autor y editada por Thomson Reuters. Año 2015, y en el Libro la Renta y sus nuevos Sistemas de Tributación, editado también por Thomson Reuters el año 2017.

212 Se precisó que estos contribuyentes quedaban liberados, para efec-

tos 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.

213 Publicada en el D.O. con fecha 08 de febrero del año 2016.

214 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 pequeñas y medianas empresas, carecían de los recursos necesarios para contar con una oportuna y completa asesoría para tales fines

215 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.

216 Todos ellos reajustados de acuerdo al porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior a la fecha de aporte, aumento o disminución de capital, y el mes anterior al cambio de régimen.

217 Establecido en la (letra a) y c) del número 4 de la letra A) del artículo

14 de la LIR. Se estableció que el ingreso diferido debía considerarse dentro de los ingresos percibidos o devengados del ejercicio respectivo, en un período de hasta cinco ejercicios comerciales consecutivos, contado desde aquel en que ingresan al régimen simplificado, incorporando como mínimo un quinto de ingreso en cada ejercicio, hasta su total imputación, independientemente de que abandonen o no el régimen simplificado. Si el contribuyente decidía poner término al giro de sus actividades, aquella parte del ingreso diferido cuyo reconocimiento se encuentre pendiente, debía incorporarlo dentro de los ingresos del ejercicio de término de giro.

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

219 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 1°.- y 2°.- 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.

220 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.

221 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.

222 En su resultado tributario, no están obligadas a aplicar corrección monetaria. Sus activos físicos pueden depreciarlos y llevarlo 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.

223 La ley 21256, publicada en el D.O. con fecha 02 de septiembre de 2020, estableció para los años comerciales 2020, 2021 y 2022, una tasa de un 10% por concepto de IDPC.

224 La tributación de los propietarios sobre la base imponible que determine la Pyme corresponderá según la forma que ellos hayan acordado repartir sus utilidades de acuerdo a 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 que no resulte aplicable lo anterior, la proporción que corresponderá a cada propietario se determinará de acuerdo a 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.

225 Publicada en el D.O. con fecha 02 de septiembre de 2020.

226 Establecida en el artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta,

contenida en el artículo 1° del DL N° 824, del año 1974.

227 Al mismo tiempo se rebajó a la mitad la tasa de pagos provisionales mensuales que, según lo establecido en la letra D) del artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, les correspondía pagar en los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

228 De fecha 07 de julio de 2022

229 Requerían 78 votos. Lograron solo 73 votos. Se impuso el rechazo porque a los 71 que votaron en contra se agregaron las 3 abstenciones.

230 Cuyo texto se encuentra vigente en virtud del resultado del plebiscito del 04 de septiembre del año 2022, en que la opción rechazó obtuvo el 61% de los votos y lo dispuesto en el último inciso del artículo 142 de la Constitución Política, que establece que si la cuestión planteada al electorado en el plebiscito ratificatorio fuere rechazada, continuaría vigente el texto que se quería reemplazar.

231 El Senado tiene 50 miembros de los cuales 18 son de algún partido de gobierno. Hay 7 que son independientes y 25 de oposición.

232 Por su tenor impide el desarrollo de mercado de capitales, ya que si una sociedad invierte por medio de un corredor de bolsa tendrá ingresos que exceden los márgenes pyme, contaminando a esas empresas, pese a que la utilidad en su última línea es muy reducida e incluso muchas veces se presentan pérdidas

233 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 tendrán derecho al 100% del crédito.

234 Página 115 del Boletín 15170-05.

235 Boletín Número 15170-05, página 145 y ss.

236 a.- Ya no aplica a los contribuyentes con ingresos hasta 100.000 UF (Definición de Pyme de la ley 20.416) que se encuentren bajo el régimen del

Art. 14 A; b.- Sólo aplica a contribuyentes del Art 14 D No3 c.- Con Art.8 No17 “h” + incremento de los ingresos que si exceden el 35% sacan del régimen pro pyme, este incentivo a los emprendedores se ve jibarizado.

237 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 No17 letra “h) C.T. Vigencia 1er. 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 01.01.2024 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.

238 Cuando las inversiones se hacen en ese mercado, lo habitual es que se contrate a un corredor de bolsa o a un banco para que haga las inversiones de compra y venta. Los agentes de intermediación, basados en ese mandato, hacen muchas compras y ventas en el año. Al sumarlas, se pasa en exceso el margen de las 75.000 UF, sin que la última línea siquiera alcance las 1000 UF. En base a la norma de relación, por el hecho de hacer esa inversión, la sociedad en la que participa el inversionista no puede ser pyme, porque debe sumarle los ingresos de la sociedad de inversión.

239 15% año 2023, 20% año comercial 2024, y 25% el año 2025 y siguientes.

240 Magdalena Brzovic, es abogada, Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2000). Magister en Dirección y Gestión Tributaria por la Universidad Adolfo Ibáñez (2004). Past President de la Comis-

ión Tributaria de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile 2017, 2018 y 2019. Integrante hasta la fecha. Juan Pizarro Bahamondes. Contador Público y Auditor. Magister en Finanzas y en Tributación. Universidad de Chile. Post grado en Universidad de Masstricht. Presidente de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores de Chile AG. Miembro de la Comisión Tributaria de la CNC y de la CPC.

241 Según Temas Públicos [www.lyd.org](http://www.lyd.org) N° 1503 - 2 9 de julio de 2021 ISSN 0717-152 al referirse a los principios del sistema tributario, indica que simplificación, modernización, eficiencia y certeza jurídica: considera que el sistema tributario sea fácil de entender para los contribuyentes, les otorgue certeza en cuanto a poder prever las consecuencias tributarias de sus actuaciones y que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos legales establecidos. Estas características ayudan a promover el cumplimiento tributario, minimizan los espacios para la posterior planificación tributaria y la elusión y reducen el costo asociado a su implementación, cumplimiento y fiscalización

242 Un estudio de Tax Foundation “Details and Analysis of a Tax Reform Plan for Growth and Opportunity “ determina a través de una simulación que aplica el sistema tributario estonio en los Estados Unidos Al simplificar el código tributario federal, la reforma reduciría sustancialmente los costos de cumplimiento, lo que podría ahorrar a los contribuyentes estadounidenses más de \$ 100 mil millones anuales. El estudio estima que al mejorar los incentivos laborales y de inversión y eliminar la doble imposición de los ingresos empresariales, estimamos que la reforma impulsaría el PIB a largo plazo en un 2,3 %, aumentaría los salarios en un 1,3 % y agregaría 1,3 millones de empleos equivalentes a tiempo completo.

243 Minimizar las preferencias fiscales amplía la base impositiva, de modo que el Gobierno puede recaudar suficientes ingresos con tasas más bajas.

244 Según Temas Públicos [www.lyd.org](http://www.lyd.org) N° 1503 - 2 9 de julio de 2021

ISSN 0717-152 al referirse a los principios del sistema tributario indica que neutralidad: alude a que el diseño de la política tributaria busque minimizar los impactos no deseados de los impuestos en la actividad económica en general. Por tanto, estos debieran: a) ser de aplicación general; b) ser coherentes con el nivel de desarrollo del país; y c) ser respetuosos de los compromisos internacionales vigentes. Una manifestación de este principio es que la existencia de impuestos no debiera influir en la decisión de qué o cómo desarrollar alguna actividad económica

245 Según Kely Pomerlau de Tax Foundation, la mejor parte del código tributario estonio tiene más que ver con su base impositiva (lo que grava) que con la rapidez con la que la gente puede pagar sus impuestos. Específicamente, el código tributario estonio tiene un impuesto sobre la renta individual y corporativo totalmente integrado. Esto significa que los ingresos corporativos se gravan solo una vez, ya sea a nivel de entidad o a nivel individual.

246 Desde la reforma tributaria de 2000, el PIB per cápita de Estonia ha crecido un 119 %, mientras que el PIB per cápita de Estados Unidos ha crecido un 27 % y el promedio de la OCDE ha crecido un 26 %.

247 La estructura del impuesto renta, 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 retenidas.

248 Esto se debe a que las empresas toman decisiones de inversión mirando hacia el futuro, mucho más allá de cinco años. La posibilidad de que los impuestos sobre la inversión aumenten en el futuro cercano hará que las empresas tengan menos probabilidades de perseguir grandes proyectos a largo plazo que a menudo requieren años de inversión sostenida.

249 Los impuestos sobre la renta individual se aplican a los ingresos de un individuo o del hogar para financiar las operaciones del Gobierno general.

Estos impuestos suelen ser progresivos, lo que significa que la tasa a la que se gravan los ingresos de un individuo aumenta a medida que el individuo gana más ingresos.

250 Tax Foundation en *Details and Analysis of a Tax Reform Plan for Growth and Opportunity* indica que si se aplicará el sistema tributario de Estonia en Estados Unidos se aumentaría los ingresos promedio después de impuestos en un 0,3 % a largo plazo sobre una base convencional. Al incluir el beneficio de una mayor producción económica, los ingresos promedio después de impuestos aumentarían en un 2,1 % a largo plazo.

251 Según Cristina Enache de Tax Foundation la brecha fiscal marginal es relevante para comprender cómo los trabajadores pueden beneficiarse (o no) de un aumento en el salario una vez que los impuestos entran en escena. Las brechas fiscales marginales podrían disuadir a los trabajadores de buscar ingresos adicionales y trabajar horas extra.

252 Los impuestos al consumo se cobran sobre bienes y servicios y pueden adoptar diversas formas. En la OCDE y en la mayor parte del mundo, el impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto al consumo más común. La mayoría de los impuestos al consumo no gravan los insumos comerciales intermedios o proporcionan un crédito por los impuestos ya pagados sobre los insumos, lo que evita el problema de la pirámide fiscal, por la cual el mismo bien o servicio final se grava varias veces en el proceso de producción. La exclusión de los insumos empresariales hace que un impuesto al consumo sea uno de los medios económicamente más eficientes para aumentar los ingresos fiscales.

253 Según un estudio realizado por Tax Foundation denominado “*Details and Analysis of a Tax Reform Plan for Growth and Opportunity*” bajo la ley actual en los Estados Unidos, el impuesto al patrimonio genera pocos ingresos, desalienta la inversión de capital y obstaculiza el crecimiento económico. Representa una capa final de impuestos sobre el ahorro y la inversión ya sobrecargados. También implica una cantidad extraordinaria de

costos administrativos y de cumplimiento relacionados con la valoración de sucesiones y fomenta una gran cantidad de planificación fiscal. La investigación realizada por Tax Foundation demostró que los costos de cumplimiento asociados con el impuesto al patrimonio, actualmente estimados en \$ 18 millones anuales, se acercan y a menudo exceden la cantidad de ingresos fiscales recaudados.

254 El componente del impuesto sobre la propiedad del ITCI mide y compara la base y el monto de los impuestos sobre bienes inmuebles y si un país recauda otros tipos de impuestos a la propiedad, como el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones, el impuestos sobre transmisiones patrimoniales, los impuestos sobre activos corporativos, los impuestos sobre el capital y los impuestos sobre transacciones financieras.

255 Según el estudio Capital Cost Recovery across the OECD de Tax Foundation en promedio, las empresas en la OCDE pueden recuperar el 70,7 % del costo de las inversiones de capital en términos reales. Las inversiones en maquinaria gozan del mejor trato, con un promedio de la OCDE de 87,2 %, seguidas de intangibles (77,5 %) y edificios industriales (50,7 %). En 2000, las empresas pudieron recuperar en promedio el 70,4 % de los costos de inversión de capital en la OCDE, seguido de una disminución gradual y luego un aumento a partir de 2018.

256 Libertad y Desarrollo ha expresado más de alguna vez en sus estudios que los impuestos inciden en el crecimiento y que su efecto depende del tipo de gravamen. Los impuestos corporativos serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, a los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad.

257 Según un estudio de Tax Foundation que simula la aplicación del sistema tributario estonio a EEUU, se aumentaría los ingresos promedio después de impuestos en un 0,3 % a largo plazo sobre una base convencional. Al incluir el beneficio de una mayor producción económica, los ingresos promedio después de impuestos aumentarían en un 2,1 % a largo plazo. Al recau-

dar aproximadamente la misma cantidad de ingresos fiscales que el código tributario actual y aumentar el PIB, la reforma reduciría la carga de la deuda medida por la relación deuda/PIB en 5,9 puntos porcentuales a largo plazo

258 Impacto económico del proyecto de constitución, CIEPLAN, indica René Cortazar que, durante los últimos 30 años, el gasto público en sectores sociales creció en más de 6 veces en términos reales. Más del 80% del aumento fue financiado con la mayor recaudación resultante del crecimiento.

259 Cristina Enache, escribió en Tax Foundation un artículo que denominó: "Tasas Impositivas Marginales y Oportunidad Económica", en el que se comprueba el acerto que aquí se afirma.

260 Participaron en su elaboración Colin Miller, programador y analista y Anna Tyger becaria de investigación.

Toda política fiscal relacionada a temas de tributación es siempre compleja y controversial. Ya sea en el debate legislativo como en la discusión diaria, sus fundamentos, objetivos y alcances no dejan indiferente a nadie, y son materia de estudio antes y luego de su concreción.

Y referente a ese debate, es que la presente obra colectiva busca revisar tres de las cuestiones más importantes a tener en consideración sobre un sistema tributario de Chile: la confianza, el crecimiento y la competitividad, que se transforman en las tres C iniciales que sirven como guía para la elaboración de una política fiscal tributaria.