



Reformas tributarias, crecimiento y productividad

Elementos para el análisis de las modificaciones tributarias 2014, 2018 y el proyecto de ley 2022

Autor

Fabiola Cabrera
fcabrera@bcn.cl

Nº SUP: 135614

Resumen

Se solicitó a la BCN un informe sobre el eventual impacto en el crecimiento económico de la reforma tributaria, actualmente en discusión, en comparación con las modificaciones tributarias relevantes en los últimos años, es decir la reforma tributaria de 2014 y las modificaciones de 2018.

Los objetivos de las tres iniciativas pueden tener coincidencia en algunos aspectos pero el énfasis de cada una es distinto. Mientras que las reformas de 2014, y el actual PdL en tramitación, tienen un énfasis en la redistribución, los cambios tributarios de 2018 se enfocaban principalmente en el crecimiento y la inversión.

El crecimiento económico en Chile, responde de manera importante a variables exógenas y en especial del sector externo, como generalmente sucede con un país pequeño y abierto. Sin perjuicio de ello se revisó la evolución del PIB en el período 2012-2019, y si bien se observaron niveles de incertidumbre económica mayor en la reforma tributaria de 2014 que en las modificaciones de 2018, no es posible afirmar de manera categórica que existe relación entre el crecimiento económico y los cambios tributarios.

Cabe destacar además, que las reformas tributarias son complejas en la medida que involucran varios tipos de impuestos y además comprenden medidas administrativas que no siempre son medibles. Es necesario recalcar entonces, que los distintos impuestos deben evaluarse de manera independiente y en base a sus propios objetivos.

Por lo anterior, se detalla el análisis en los aspectos distributivos de la reforma actual y en aquellas medidas asociadas al crecimiento.

En este sentido, en comparación con los países de la OCDE, se observa un espacio para aumentar la recaudación de los impuestos a las personas y en particular a los percentiles de mayores ingresos.

Con relación al crecimiento, y en particular el de largo plazo, las medidas como la tasa de desarrollo y el fortalecimiento de la ley de incentivos a la inversión privada en I+D, están en línea con la promoción de un crecimiento basado en las mejoras a la productividad y la diversificación y agregación de mayor valor a la matriz productiva.

Introducción

Con relación a la reforma tributaria presentada en el mes de julio de 2022 (en adelante RT-2022), se solicitó a la BCN un informe sobre variadas materias entre las cuales se encuentra el eventual impacto en el crecimiento económico así como también una comparación entre las modificaciones tributarias relevantes en el último tiempo como fue la reforma propuesta en 2014 por la presidenta Michelle Bachelet, y posteriormente por el presidente Sebastián Piñera en 2018.

Dada la envergadura de la RT-2022, esta se dividió en varias partes, y de acuerdo al plan de trabajo del ejecutivo, las dos primeras son: el proyecto de ley boletín 15.170-05 (en adelante el PdL) y las indicaciones al proyecto de Ley del Royalty Minero (boletín 12.093-08) que actualmente se encuentra en tramitación en el Senado.

Para responder al requerimiento, el presente informe se refiere solo al PdL (boletín 15.170) y ahonda específicamente en el aspecto distributivo y de productividad. En la sección I) se abordan de manera general la reforma tributaria de 2014 y la modificación tributaria de 2014, en relación con materias de crecimiento, la sección II) se describe el PdL en tramitación y las consideraciones para la evaluación de manera agregada, para ahondar en la sección III) en los aspectos relacionados a la función distributiva y la productividad. Cabe destacar que el informe se desarrolló en base al proyecto de ley inicial, sin embargo se entregan elementos que permiten analizar las indicaciones en curso presentadas por el Ejecutivo.

Se hace presente que los contenidos de este informe están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de imparcialidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Modificaciones tributarias 2014-2018 y algunos antecedentes en materia de crecimiento

a. Modificaciones tributarias 2014 y 2018

El marzo de 2014 la Presidenta de la República Michelle Bachelet, anunció el plan para la reforma tributaria contemplada en su plan de gobierno con el objetivo de recaudar un 3% del PIB. La reforma tenía cuatro ejes centrales: elevar la carga tributaria para financiar gastos permanentes; mejorar la distribución del ingreso; incentivar el ahorro y la inversión; y mejorar la fiscalización de la evasión y elusión. Algunas de las medidas importantes en el PdL fueron:

- Tributación sobre base devengada y la eliminación gradual del Fondo de Utilidades Tributables (FUT)
- La elevación gradual de la tasa de impuesto a las empresas desde un 20% a un 25% en 4 años
- La reducción gradual de la tasa máxima de los impuestos a las personas, del 40% al 35%.
- Incentivos a la inversión con mecanismo de depreciación instantánea para micro y pequeñas empresas y para el caso de las empresas medianas hasta doce meses después de la entrada en vigencia de la ley

- Incentivos al ahorro de las personas, así como otras medidas de trato preferencial a las pymes, y otras modificaciones específicas (aumento de impuestos a tecnologías contaminantes y a las bebidas alcohólicas).

La iniciativa tuvo modificaciones importantes durante su tramitación. Por ejemplo, la disposición de eliminar el FUT de manera gradual se reemplazó con la creación de dos nuevos regímenes de tributación alternativos:

- Régimen A, que grava con tasa de 25% las rentas obtenidas por empresas en cada año, atribuyéndolas inmediatamente a sus propietarios;
- Régimen B, que integra parcialmente las rentas de la empresa con la de sus propietarios, gravando con tasa del 27%

Si bien es altamente complejo medir las repercusiones de este PdL, ya sea por las modificaciones que se tuvieron durante la tramitación como por las distintas medidas y calendario de implementación, un estudio del Banco Mundial (Blanco, 2016) indicó que esta reforma tiene un impacto positivo sobre la distribución del ingreso y mejora fuertemente la equidad del sistema tributario, además de indicar que una parte importante del ajuste proviene de las utilidades atribuidas. Adicionalmente, Candía y Engel (2018) concluyeron que producto de la reforma el coeficiente de Gini tendría una disminución de 2,4 puntos entre el Gini antes y después de impuestos.¹

Posteriormente, en agosto de 2018, el presidente de la República Sebastián Piñera, presentó el proyecto de ley de Modernización Tributaria con trece medidas entre las cuales se encuentran:

- Integración: Elimina el sistema de renta atribuida y semiintegrada; Se crea un sistema único totalmente integrado para todas las empresas chilenas, salvo un régimen especial para las Pymes más favorable, simple y con incentivos a la inversión.
- Depreciación instantánea del activo fijo: del 100% para la Araucanía, por 2 años, y de 50% para el resto de las regiones respecto del 50% del activo fijo en un año.
- Se fortalecen y clarifican las normas para combatir la evasión y elusión.
- Zonas Extremas: se extienden hasta el 2035 los beneficios tributarios para la contratación de mano de obra e inversiones en Zonas Extremas.
- Incentivar la adquisición de viviendas por parte de la clase media
- Se crea la Defensoría del Contribuyente
- Se fomenta la donación de bienes de primera necesidad de las empresas a instituciones sin fines de lucro de bienes de primera necesidad.
- Se establece el uso obligatorio de la boleta electrónica, y la separación del IVA del precio neto.
- Se modernizan y simplifican normas de tributación internacional.
- Se crea un nuevo impuesto a los servicios digitales con una tasa del 10%.
- Perfecciona los impuestos verdes a actividades contaminantes.

¹ Una síntesis más detallada de la Reforma de 2018 puede encontrarse en Informe [BCN 2018](#), y para los detalles de vigencias se puede consultar en Para más información de la Ley las cuales pueden revisarse en detalle en el documento del SII ["Reforma tributaria y su modificación Otras leyes tributarias. SII"](#) (s/f). Reforma Tributaria. Leyes n° 20.780 y 20.899.

En tabla 1 sintetiza información relevante de ambos proyectos (más detalles de ambos proyectos se encuentran en el anexo I).

Tabla 1

Algunos hitos de las tramitaciones de la reforma tributaria 2014 y de la modernización tributaria 2018	
Ley 20780	Ley 21210
BOLETÍN N° 9.290-05	BOLETÍN N° 12.043-05
Implementación en 4 años	
Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario	Moderniza la legislación tributaria
Se anuncia PdL marzo 2014	Se anuncia PdL agosto de 2018
Se promulga septiembre de 2014 con modificaciones	Se promulga marzo de 2020 con modificaciones
Entra en vigencia en distintas fechas por ejemplo para ley de impuesto a la renta (2015, 2017, gradual)	Entra en vigencia 1° de junio de 2020
Principales objetivos	
Elevar la carga tributaria para financiar gastos permanentes	Equidad y justicia en la distribución de los tributos
Mejorar la distribución del ingreso	Simplicidad de las normas y procesos tributarios
Incentivos a la inversión y el ahorro	Certeza jurídica
Disminuir la evasión y la elusión impositiva	Resguardar equilibrios fiscales
Leyes asociadas publicadas con posterioridad	
Ley 20899 el 8/2/2016	Ley 21420 el 4/2/2022
Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias	Elimina exenciones

Fuente: elaboración propia en base a los proyectos de ley boletines 9.290-05 y 12.043-05

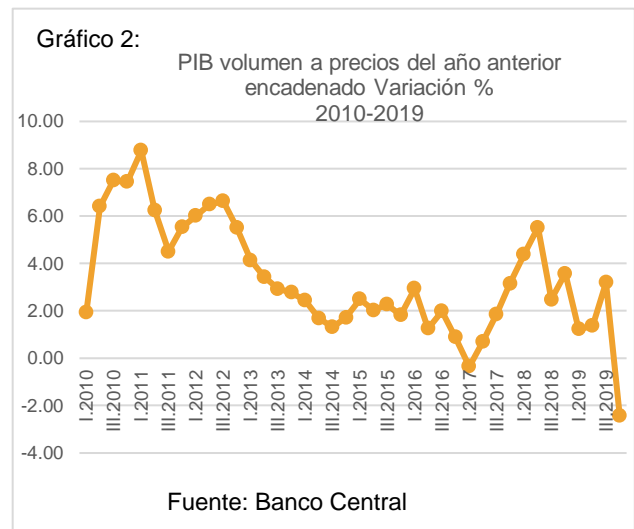
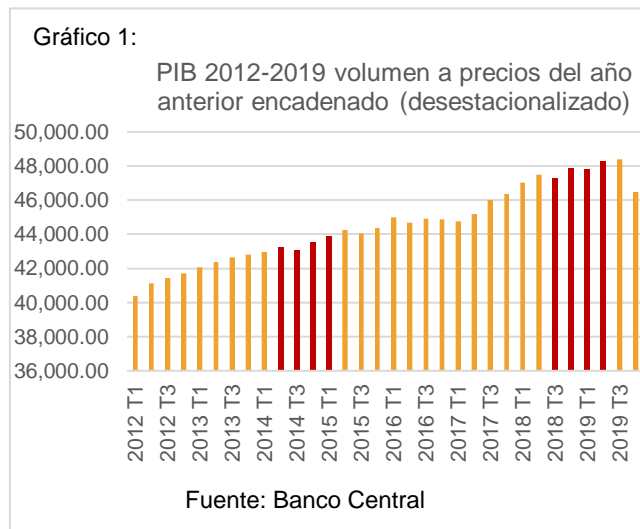
Cabe mencionar que los dos proyectos de modificaciones - lo que también aplicaría para el PdL en trámite - no son comparables por varias razones:

- Los objetivos de las tres iniciativas pueden tener coincidencia pero el énfasis de cada uno es distinto. Así, mientras que las reformas de 2014 y el actual PdL en tramitación tienen una marcada intención redistributiva, los cambios tributarios de 2018 tenía mayor énfasis en el crecimiento y la inversión.
- Aún cuando se considerara la recaudación en su conjunto, esta depende del crecimiento económico que a su vez responde a variables exógenas como por ejemplo el precio del cobre y otras variables que no necesariamente pueden identificarse.
- Existen además medidas administrativas cuyos efectos pueden darse en direcciones contrarias. Por ejemplo, mientras que en el PdL de 2018 se crea la figura de la Defensoría del Contribuyente, en el PdL en actual discusión actualmente, se propone el denunciante anónimo.
- En relación con el punto anterior, las normas antielusivas en general, son de carácter administrativo, así en el actual PdL la norma general anti elusión se le otorga el carácter administrativo en lugar de judicial.

b. Cambios tributarios y crecimiento económico

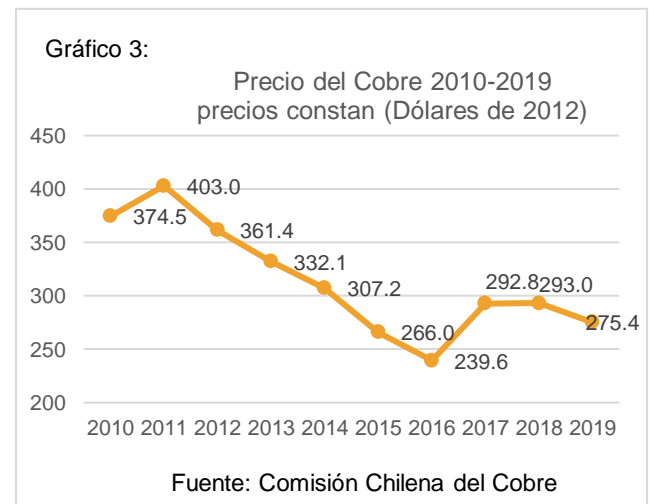
Durante la elaboración del presente informe no se encontraron estudios que midieran de manera comparada el impacto de los cambios tributarios, vistos en la sección anterior, en el crecimiento económico. Intentar dicha comparación no solo es complejo sino arriesgado, toda vez que la variación del PIB responde a muchas variables simultáneas, y para el caso de Chile especialmente, a las condiciones económicas internacionales.

Chile es el ejemplo de un país pequeño y abierto, ya que la suma de las exportaciones e importaciones representan alrededor de un 75% del PIB, dejando la economía con un importante grado de dependencia respecto de la economía internacional.



Para Chile los ciclos económicos se ven afectados por el precio del cobre no solo por la importancia de este en del PIB (alrededor del 10%) y las exportaciones (cerca del 50%), sino además por una fuerte correlación con la inversión y otros efectos que se despliegan en toda la economía (Spilimbergo, 2002). Aunque con el tiempo, esta relación se ha aminorado un poco por varios factores entre las que se cuentan las políticas monetarias y fiscales, en donde la regla fiscal además, ejerce una fuerza contra-cíclica (De Gregorio 2006).

En el gráfico 1 se aprecia la evolución del PIB desestacionalizado en el período 2012-2019 (se destaca en color rojo, las barras de los cuatro trimestres a partir del anuncio de los respectivos proyectos de ley), mientras que en el gráfico 2 muestra la variación trimestral del PIB. En el gráfico 3 puede apreciarse la evolución del precio del cobre para el período 2010-2019.



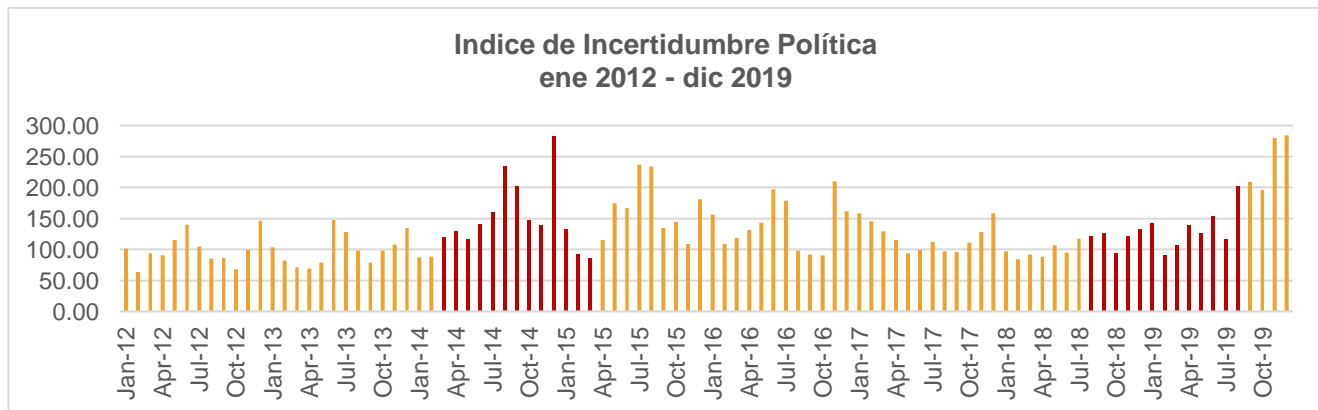
Adicionalmente y sin perjuicio de lo anterior, con el objeto de encontrar referencias sobre las variables que incidieron en la actividad económica se revisaron los IPOM² de junio, septiembre y diciembre de 2014 que cubren los trimestres II, III y IV de dicho año respectivamente, y marzo de 2015³.

En los tres primeros trimestres revisados, se destaca que las menores cifras de crecimiento registradas son principalmente la inercia de las tendencias a la baja de varios trimestres. En la trayectoria para el consumo y demanda interna recalca la incertidumbre en el mercado laboral, la evolución de los salarios reales y factores de financiamiento. Se destaca además que en los trimestres revisados el precio del cobre se encontraba en un ciclo decreciente por diversas razones entre las cuales se mencionaron menores tasas de crecimiento en China, lo que afectó a los *commodities* en general.

Para el IPOM de marzo de 2015 se mencionó que aunque no se veían cambios pronunciados en la tendencia, la inversión (medida a través de la formación bruta de capital fijo) tuvo su primer registro positivo luego de varios trimestres seguidos de reducción, lo cual se explicaría por una parte las reducidas bases de comparación y, por otra, un mayor gasto fiscal por este concepto.

Complementando lo anterior, y considerando que la incertidumbre y la percepción de la economía puede verse influenciada por eventuales cambios tributarios, y estas a su vez, pueden afectar las decisiones de inversión, se revisó el Índice de Incertidumbre Política (gráfico 4) y el Índice de Incertidumbre Económica Coyuntural (IEC) gráfico 5, el que se construye, según el mismo sitio CLAPES UC, “contando la cantidad de artículos que mencionan la palabra incertidumbre y la palabra economía o económico de tres fuentes distintas: La Tercera, Diario Financiero y El Mercurio⁴.

Gráfico 4:



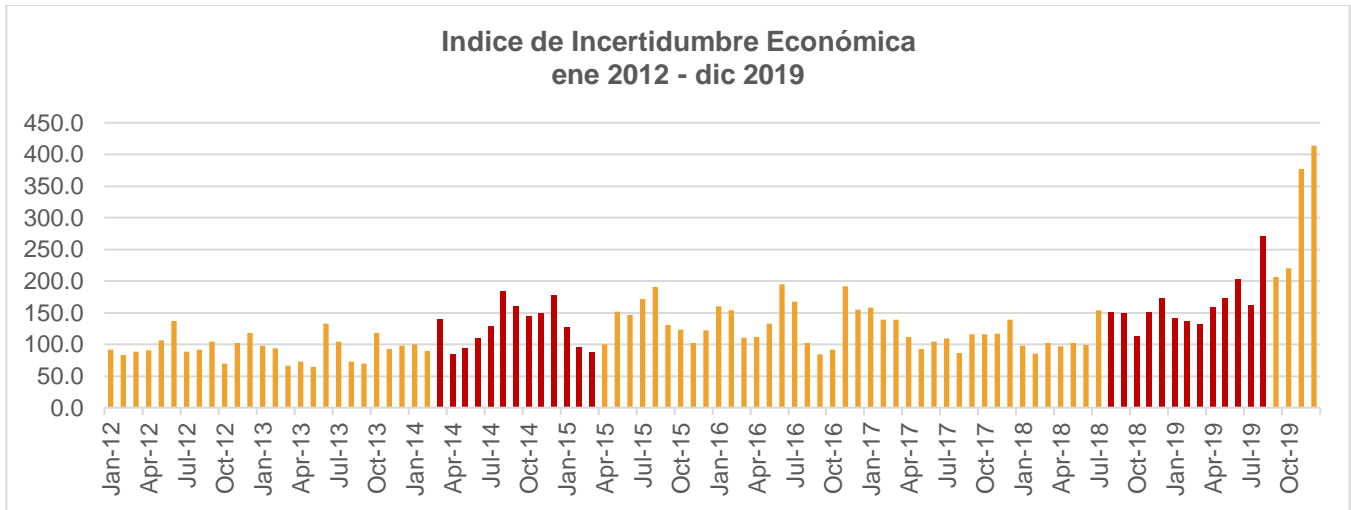
Fuente: Índices de Incertidumbre: Económica (IEC) y Política Económica (EPU). CLAPES UC.

² El Informe de Política Monetaria (IPOM) es un documento del Banco Central con periodicidad trimestral que se centra en la inflación. En ellos se expone el análisis de las diversas variables macroeconómicas y sus trayectorias en el mediano plazo sobre las cuales el BC basa las decisiones de su política.

³ Para las modificaciones tributarias de 2018 no se realizó el ejercicio de revisión del IPOM debido a que la tramitación tomó un lapso de tiempo más prolongado siendo publicada la ley después del 18 de octubre de 2019.

⁴ Posteriormente cada una de estas series se divide por su respectiva desviación estándar para el periodo enero 2007 a octubre 2016. Las series resultantes se promedian de manera simple para cada mes, obteniéndose así una única serie de periodicidad mensual. Finalmente, ésta serie única se divide por su respectivo promedio hasta octubre de 2016, y se multiplica por 100, de tal manera que su media sea 100. Esta serie ajustada corresponde al IEC Coyuntura.

Gráfico 5



Fuente: Índices de Incertidumbre: Económica (IEC) y Política Económica (EPU). CLAPES UC.

Los índices de incertidumbre política tuvieron niveles más elevados desde marzo de 2014 a febrero de 2015 que en el período entre agosto de 2018 y julio de 2019. En el caso de la incertidumbre económica se muestran promedios relativamente similares aunque mayores en el segundo período que en el primero.

Es importante destacar, que ninguna de las variables expuestas anteriormente puede entregar por sí sola un panorama claro respecto del crecimiento o actividad económica en los dos períodos señalados y por ello, no se puede definir una relación unívoca con las modificaciones tributarias impulsadas en marzo de 2014 y agosto de 2018.

II. Reforma tributaria 2022 y elementos de análisis

Los gobiernos plasman en los cambios tributarios los énfasis y objetivos que se alinean con sus programas de gobierno. De esta manera, y de acuerdo a la presentación del ministro Mario Marcel en la Comisión de Hacienda de la Cámara, la RT-2022 tiene por objetivos explícitos: i) una mayor recaudación para financiar las reformas sociales del programa de gobierno, ii) mejorar la justicia distributiva, iii) dar legitimidad a la función recaudatoria, iv) abordar aspectos de modernización tributaria y v) eficiencia. Para lo anterior, el ejecutivo dividió la tramitación del proyecto en los siguientes componentes⁵

1. Impuestos a las personas
 - a. Reestructuración del impuesto a la renta.
 - b. Creación de impuesto a la riqueza.
2. Reducción de exenciones, elusión y fiscalización.
3. Royalty.
4. Impuestos correctivos.

⁵ Ministerio de Hacienda, (5/7/2022) Presentación del Ministro Mario Marcel del 5 de julio 2022 en la Cámara de Diputados

La primera parte de la RT-2022 se centra en la reforma de la Ley de Impuesto a la Renta, racionalización de exenciones, reducción de evasión y elusión contemplados en el PdL asociado al boletín 15.170 con las siguientes medidas:

1. Modificaciones al Código Tributario

- a) Norma General Antielusión.
- b) Denunciante anónimo tributario.
- c) Multijurisdicción.
- d) Norma de tasación.
- e) Modificación de sanciones penales.
- f) Facilidades de pago para las pymes.

2. Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta

- a) Aumento en los tramos y tasas del impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría.
- b) Tratamiento de los dividendos y retiros.
- c) Ganancias de capital en instrumentos bursátiles.
- d) Reducción del impuesto de primera categoría y nueva tasa de desarrollo.
- e) Tributo al diferimiento de impuestos finales.
- f) Impuesto sustitutivo a las utilidades acumuladas.
- g) Nuevos beneficios para la clase media.
- h) Límite a las exenciones y beneficios tributarios.

3. Modificaciones a la ley de IVA

- a. Crédito especial IVA para nuevas y nuevos emprendedores.
- b. Norma antielusión en materia de inmuebles.

4. Modificaciones a la ley sobre herencias y donaciones.

5. Modificaciones a la ley única de Fondos.

6. Fortalecimiento de la ley de incentivos a la inversión privada en I+D.

7. Modificaciones al DFL2.

8. Otras adecuaciones.

9. Nuevo impuesto a la riqueza.

10. Registro de Personas Beneficiarias Finales.

Estas propuestas, al igual que en las modificaciones tributarias de 2014 y 2018, contemplan una diversidad de impuestos y énfasis que dificultan la comparación agregada. Sin embargo, la carga tributaria y estructura tributaria con relación al PIB permiten establecer comparaciones entre países (Modica *et al.*, 2018) y se comparan los efectos entre las fuentes más significativas de recaudación. En esta línea, Johansson *et al.* (2008) encontraron que los impuestos a las empresas son los más perjudiciales para el crecimiento, seguidos por los impuestos sobre la renta personal y luego los impuestos al consumo. También encuentran que el impuesto a los bienes inmuebles es el que tiene menor impacto. Con todo, la investigación destaca que las reformas tributarias en la práctica requieren un equilibrio entre los objetivos de eficiencia, equidad, simplicidad y aumento de ingresos.

En este marco, si se compara la estructura tributaria chilena con relación a la OCDE para 2019 (tabla N° 2) se observa en primer lugar que la carga tributaria promedio de los países OCDE sobre el PIB es de 33,4%. En segundo lugar, con relación a las fuentes de recaudación, la más importante corresponde a las contribuciones a la seguridad social con un 25,9%, seguido por el impuesto sobre la renta de las personas con un 23,5%, y en tercer lugar el impuesto al valor agregado (IVA) con un 20,3%. Con una menor participación quedan otros impuestos al consumo, impuestos a las empresas y todos los otros impuestos.

La mayor parte de la estructura tributaria chilena es de cierta manera un reflejo opuesto de la estructura promedio de los países OCDE, ya que los impuestos al ingreso de los individuos proveen un 7,2% de los ingresos tributarios (el porcentaje más bajo de la OCDE) y de entre los más bajos para las contribuciones a la seguridad social (7,3%)⁶. Adicionalmente, Chile tiene el porcentaje más alto de recaudación por concepto de IVA con un 39,9% y de 20,9% a las empresas, también entre los más altos. Cabe destacar que para el caso del IVA posee un efecto regresivo por afectar proporcionalmente más a los deciles de menores ingresos y para el caso del impuesto de las empresas se asocia con un desincentivo a la inversión.

Tabla N°2

Estructura Tributaria Países OCDE (2019)								
Países seleccionados								
Categorías como % de ingresos tributarios								
	Total % PIB	Sobre la renta, individuos	Sobre la renta, empresas	Contribuciones de seguridad social (SSC)	IVA	Otros imptos. BB.SS. (1)	Sobre la propiedad	Todos los otros imptos. (2)
Chile	20,9	7,2	23,4	7,3	39,9	13,1	5,5	3,6
Corea	27,3	17,5	15,7	26,7	15,7	10,1	11,4	2,8
Francia	44,9	20,7	4,9	33	15,9	11,7	8,7	5,2
OCDE	33,4	23,5	9,6	25,9	20,3	12,3	5,5	2,7
Alemania	38,6	27,4	5,2	37,9	18,2	8,4	2,9	0
Reino Unido	32,7	27,6	7	19,7	21,3	11,5	12,4	0,5
Finlandia	42,3	29	6	27,9	21,7	12	3,4	0,1
Canadá	33,8	36	12,3	13,9	13,3	9,5	11,4	3,6
EE.UU.	25	41,1	5,4	24,5	0	17,5	11,5	0
Australia	27,7	42	17,1	0	11,7	14,6	9,8	4,8
Dinamarca	46,6	52,1	6,7	0,1	20,1	10,2	4,3	6,5

Fuente: Base de Dato de impuestos OCDE

(1) Calculado como Impuestos sobre bienes y servicios menos Impuestos al valor agregado. (2) Incluye no asignables entre el impuesto sobre la renta personal y corporativo, impuestos sobre la nómina y mano de obra y otros impuestos.

(*) EE.UU. no tiene IVA a nivel Federal

Lo anterior plantea antecedentes en base a los cuales, si se desea transitar hacia una estructura tributaria más parecida a la del resto de países de la OCDE, habría espacio para recaudar una mayor proporción de los impuestos a las personas.

⁶ Aunque para este tema debe tomarse en cuenta que en Chile en lugar de contribuciones sociales existen desembolsos individuales hacia servicios privados.

Ahora bien, dado que los distintos tipos de impuestos tienen distintos fines, cada uno de ellos debe evaluarse conforme a sus propios objetivos. En este sentido, la mayor recaudación y en particular el objetivo redistributivo, son los que más se enfatizan con esta reforma. Por esto y en base a la solicitud original de evaluar la RT-2022 con relación al crecimiento es que en la siguiente sección se presentan antecedentes relevantes en estos dos ámbitos.

III. Reforma tributaria 2022, efectos redistributivos, productividad y crecimiento

a. Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta y la función redistributiva

Hasta hace poco más de una década, el estudio de la distribución de los ingresos en Chile se hacía en base a la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). En ese marco, las investigaciones sostenían que la redistribución de los ingresos a través de los impuestos tenía efectos muy limitados sobre la desigualdad otorgando un rol de mayor importancia a las medidas derivadas de la focalización del gasto fiscal (Engel et al, 1999). Sin embargo, la CASEN no logra captar la información de las personas pertenecientes al decil de ingresos más altos.

Esta situación cambió desde que se comenzó a utilizar la base de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) ya que la información tributaria permite obtener una granularidad de los datos en base a la cual se puede acceder por ejemplo a la información del 1% más rico, un tema que cada vez más cobra mayor relevancia a nivel internacional.

En 2007, Cantallopis, Jorratt y Scherman publicaron la primera investigación en base a la información del SII. En ella se simuló cambios como por ejemplo la eliminación del FUT y la rebaja del IVA entre otras modificaciones, y concluyeron que las modificaciones tributarias sí podrían tener un efecto redistributivo. En la misma línea, Agostini, Martínez y Flores (2012), afirman que el sistema tributario chileno es menos progresivo de lo que parece y que podría tener un rol redistributivo de mayor relevancia.

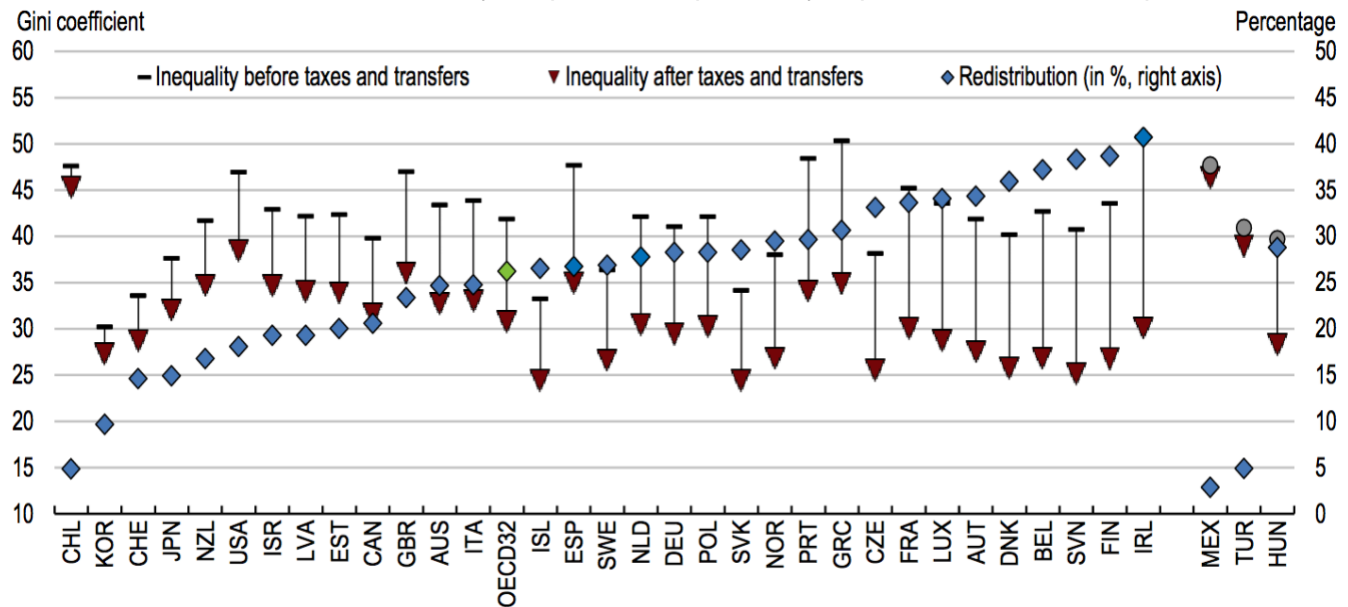
En esta misma línea, Tasha Fairfield y Michel Jorrat publican en 2016 *“Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”*, en el artículo calculan en detalle, para el 1%, 0,1% y 0,01% de los contribuyentes de más altos ingresos, la proporción de ingreso que concentran y los impuestos efectivos que pagan comparándolas con Argentina, Alemania, Estados Unidos, Uruguay, Sudáfrica, Reino Unido, Singapur, España, Suecia y Colombia⁷. Las conclusiones principales son que Chile presenta una de las concentraciones de ingresos más altas del grupo de países estudiados para el 1% de mayores ingresos de su población y a su vez el que tiene tasas de impuesto efectiva más bajas en comparación con otros países. Dicho percentil, concentra entre un 16% a 17% del ingreso nacional (dependiendo de las variables que se consideran), y enfrenta una tasa de impuestos efectiva aproximada de 15,41% en comparación con Uruguay 15,9%, EEUU 20,8% y Alemania 30,5%.

El gráfico 6, muestra el escaso efecto redistributivo del sistema tributario en Chile. Si se mide la desigualdad antes de la aplicación de impuestos y transferencias, se puede observar que entre los países OCDE hay algunos más desiguales que el caso chileno o mexicano como son Grecia e Irlanda

⁷ Elección determinada de acuerdo a lo señalado por los mismos autores por disponibilidad y semejanza de la información tributaria.

que registran un coeficiente de Gini de 50 o superior. Sin embargo, los sistemas tributarios impactan de tal manera, que el coeficiente de Gini baja a niveles de 35 o inferior para estos dos países. La mayoría de los países OCDE disminuye el coeficiente de Gini entre 10 y 15 puntos después de impuestos y transferencias, a diferencia de Chile en donde el impacto es menor a 2 puntos al igual que en México, Turquía y Corea, siendo estos países los que registran el menor cambio entre antes y después de impuestos y transferencias. Cabe destacar que Corea se encuentra entre los países con mejor distribución del grupo antes de impuestos y transferencias, y por tanto, el efecto distributivo de los impuestos pierde relevancia, en ese sentido, cabe plantearse la capacidad de la estructura productiva del país para generar un escenario menos desigual con la distribución funcional de los ingresos.

Gráfico 6: Coeficiente de Gini antes y después de Impuestos y capacidad redistributiva países OCDE



Fuente: Causa y Hermansen (2017)

La concentración de ingresos por parte del 1% más rico y la elusión tributaria, es un tema de relevancia mundial que ha impulsado la creación de organismos independientes⁸ así como también intentos de coordinación internacional como el acuerdo del Consejo de la Unión Europea con intermediarios tributarios para evitar la planificación tributaria agresiva. Volscho y Kelly (2012), analizan los Impuestos como uno de los factores que han contribuido al aumento de la participación en los ingresos de las personas de más altos ingresos.

En esta línea Agostini *et al.* (2018), investigan para Chile la utilización de regímenes especiales como estrategia para la elusión tributaria y describen, entre otros, los siguientes hechos estilizados: i) sobre el 30% de los contribuyentes pertenecientes al 0,1 % de mayores ingresos, tienen al menos una empresa bajo el régimen tributario especial comparado al 2,6% de los contribuyentes del 90% de menos ingresos. ii) el 44% de las utilidades de las PYME se generan en las empresas cuyos dueños pertenecen al 1% de más ingresos. Esto indicaría que tanto la tributación focalizada en los percentiles de contribuyentes

⁸ Como ICRICT [Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation](#)

con ingresos más altos como las medidas enfocadas a disminuir la elusión tributaria, tendrían efectos en la capacidad redistributiva del sistema tributario en Chile.

El Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza (Bohme *et al.*, 2022) destaca una gran concentración de ingresos en el 1%, 0,1% y 0,01% de los contribuyentes de mayores ingresos, lo que se explicaría por los ingresos del capital, de la propiedad empresarial, y de las utilidades retenidas. Los impuestos actualmente son progresivos sin embargo esto cambia en la parte alta de la distribución, puesto que el 0,01% de los contribuyentes de mayores ingresos tienen cargas efectivas menores a los contribuyentes de su mismo decil. Si además se consideran los impuestos al consumo, los impuestos son probablemente regresivos. De acuerdo a las cifras entregadas por el ejecutivo y revisadas en el SII, las modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta con cambios en los tramos superiores y además en sus tasas marginales la RT-2022 solo afectaría al 3% de los contribuyentes de mayores ingresos como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3: Tramos y tasas impuesto global complementario e impuesto de segunda categoría.

Situación actual					Propuesta Gobierno	
Tramo en UTA	Tasa marginal	Tramo en UTA	Nº Contribuyentes	En \$ mensualizado	Nuevos Tramos	Tasa marginal
0 - 13,5	Exento	0 - 13,5	7.739.558	Hasta 777.000	0 - 13,5	Exento
13,5 - 30	4%	13,5 - 30	1.673.431	777.000 - 1.727.000	13,5 - 30	4%
30 - 50	8%	30 - 50	465.858	1.727.000 - 2.878.000	30 - 50	8%
50 - 70	13,50%	50 - 70	180.224	2.878.000 - 4.030.000	50 - 70	13,50%
70 - 90	23%	70 - 90	83.686	4.030.000 - 5.181.000	70 - 90	26%
90 - 120	30%	90 - 110	58.542	5.181.000 - 6.331.000	90 - 110	35%
120 - 310	35%	110 - 140	59.560	6.331.000 - 8.057.000	110 - 140	40%
Más de 310	40%	Más de 140	7.904	Más de 8.057.000	Más de 140	43%

Fuente: PdL en mensaje 064-370 y cálculos estimados en base a SII

El Diagnóstico Distributivo en el que se basó la reforma en Materia de Renta y Riqueza detalla los aspectos recaudatorios y distributivos en los componentes en el cambio de un sistema semi integrado por un sistema dual, la modificación de tramos y tasas del Impuesto Global Complementario, y la introducción del Impuesto a la Riqueza. Concluye, entre otras cosas, que las modificaciones al impuesto a la renta afectarían principalmente al 1% más rico y el, aunque su alcance al 0,01% más rico sería más acotado y en ese sentido el Impuesto a la Riqueza incidiría en ese segmento por lo que podría contrarrestar los aspectos regresivos del sistema tributario actual.

b. Crecimiento y productividad

Se tiende a asociar a los impuestos con un impacto negativo sobre el crecimiento, ya sea porque afectan el ingreso disponible de las personas o las tasas de rentabilidad de las empresas. Sin embargo, es necesario considerar el destino de los impuestos, ya que el gasto público puede tener un impacto positivo en el corto plazo y especialmente en el crecimiento de largo plazo con la inversión en infraestructura, capital humano, investigación y desarrollo (I+D), entre otros ámbitos.

Esto es particularmente relevante en el escenario chileno en donde la productividad total de factores PTF no solo ha venido decreciendo sino que además se ha vuelto negativa en una parte importante de las últimas décadas (ver gráfico 7 para la PTF 1990 a 2015, y gráfico 8 para PTF trimestral de 2011 a 2021). Esto quiere decir que existe ineficiencia de la economía en su conjunto y la manera en la que se están utilizando los recursos productivos está disminuyendo el crecimiento económico.

Sin soslayar que la PTF obedece a una multiplicidad de factores como la infraestructura pública, la calidad de la educación, el capital humano avanzado, la matriz productiva entre otros, existen algunas medidas contempladas en la RT-2022 que podrían tener un impacto positivo en esta materia. Estas son: la tasa de desarrollo del 2%, la mantención de la exención del impuesto de primera categoría para fondos que invierten en capital de riesgo y el fortalecimiento de la ley de incentivos a la inversión privada en I+D. Cada una de ellas y en su conjunto apuntan hacia un crecimiento de largo plazo, ya sea porque aumentan el gasto en aspectos que mejoran la productividad o porque aumentan el gasto en investigación y desarrollo.

Gráfico 7: Productividad Total de Factores

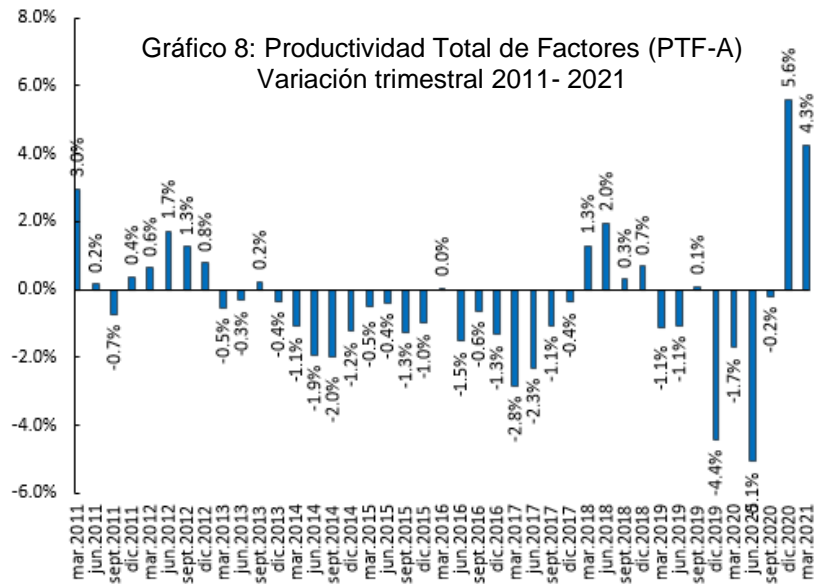
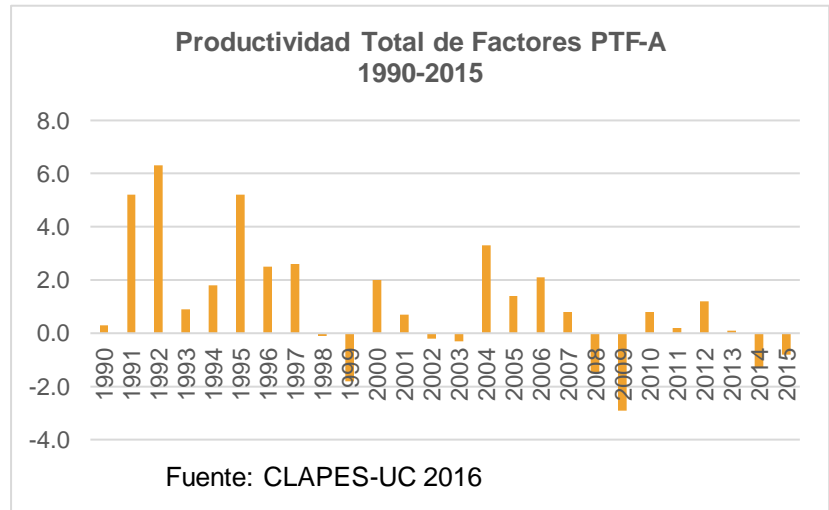
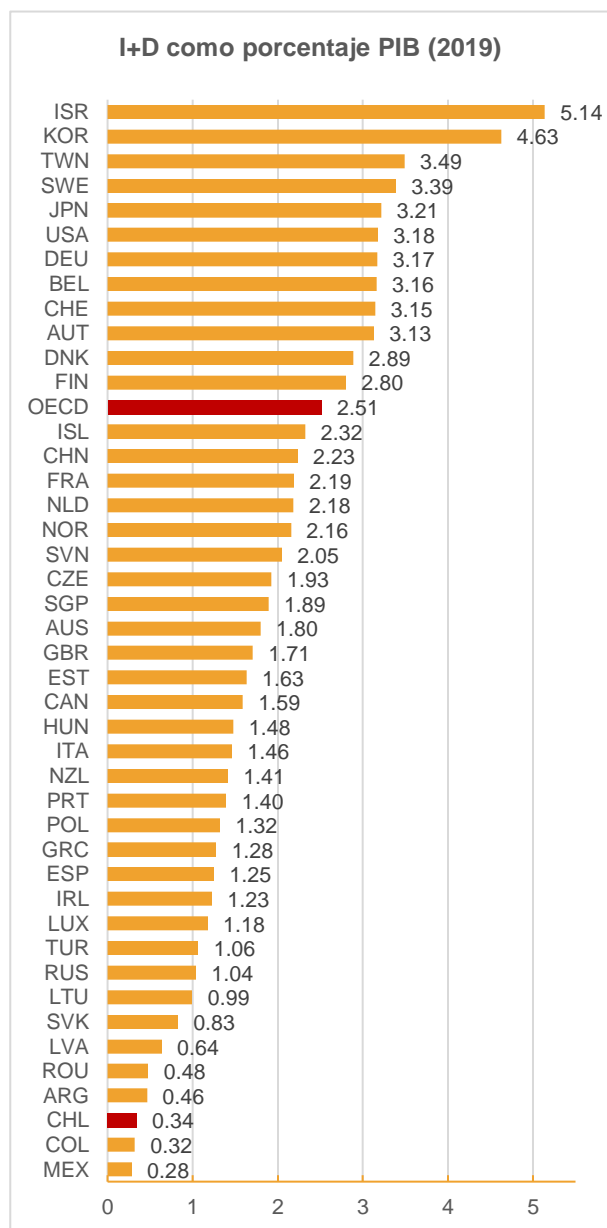


Gráfico 9



Fuente: OCDE stats

El gasto en investigación y desarrollo en Chile como porcentaje del PIB es del 0,34% siendo el más bajo de los países OCDE después de México lo que es menos del 15% del promedio de los países OCDE (gráfico 9). Además, en los países OCDE este gasto se caracteriza por ser financiado principalmente por las empresas y en una gran proporción, 79% y 77% en los casos de Japón y Corea respectivamente. En Chile, en cambio, se financia principalmente con fuentes de gobierno 45% en contraste con el 31% de las empresas mostrando una brecha importante en el gasto en I+D por parte del sector privado en comparación con las de los otros países como se aprecia en la tabla 4.

Lo anterior puede considerarse como un antecedente relevante para justificar la tasa de desarrollo, por cuanto podría representar un impulso para aumentar el gasto en I+D y además desde el sector privado.

Tabla 4

I+D por fuente de financiamiento 2019 en países OCDE (1)			
	Gobierno	Empresas	ES
Japan	0,15	0,79	0,05
Korea	0,21	0,77	0,00
United States	0,21	0,66	0,03
Switzerland	0,27	0,65	0,01
Belgium	0,18	0,64	0,03
Ireland	0,23	0,63	0,01
Sweden	0,24	0,62	0,01
Slovenia	0,25	0,62	0,00
Netherlands	0,29	0,58	0,00
France	0,31	0,57	0,03
Türkiye	0,29	0,56	0,13
Italy	0,32	0,56	0,01
Austria	0,27	0,55	0,01
Finland	0,28	0,54	0,01
Hungary	0,33	0,53	0,00
Luxembourg	0,43	0,51	0,01
Poland	0,39	0,51	0,03
New Zealand	0,31	0,50	0,07
Colombia	0,24	0,49	0,14
Estonia	0,37	0,49	0,00
Spain	0,38	0,49	0,04
Portugal	0,40	0,48	0,03
Slovak Republic	0,40	0,47	0,02
Norway	0,47	0,43	0,00
Canada	0,33	0,42	0,11
Greece	0,41	0,41	0,02
Chile	0,45	0,31	0,16
Mexico	0,77	0,18	0,03

Fuente: OECD Stats
 (1) La sumatoria horizontal de las cifras no es 1 debido a que faltan el aporte de las instituciones privadas sin fines de lucro que en Chile aportan el 0,074 del total del gasto en I+D

Fuente: OECD stats

En el PdL se indica que la tasa de desarrollo del 2% podrá pagarse en forma de impuesto o ser destinada a gastos que aumentan la productividad de la empresa y de la economía, como por ejemplo gastos en I+D, gastos en manufactura y servicios de alta tecnología producidos por proveedores locales.

En este marco cabe destacar que normalmente se asocia el gasto en I+D con empresas grandes puesto que las pequeñas no tendrían recursos para llevar adelante proyectos de I+D. Sin embargo, esta tasa permitiría contratar servicios especializados con alto nivel de valor agregado e intensivos en conocimiento que sean provistos por empresas chilenas entre las cuales cabe destacar a las empresas de base científica tecnológica (EBCT).

Según el último estudio de las EBCT del Ministerio de Ciencias, se cuenta con un directorio de 1.464 empresas las que se caracterizan por poseer un alto potencial de crecimiento con generación de alto valor agregado en diversos ámbitos y principalmente en las áreas de la biología y las tecnologías digitales. Estas empresas invierten en promedio al menos el 10% de sus ventas en I+D y unos de los problemas más importantes que presentan es la falta de demanda por desconocimiento de sus soluciones tecnológicas. En este sentido, es pertinente mencionar que entre las principales barreras para la innovación en general en Chile, es la falta de demanda además de las dificultades de financiamiento (Zahler et al, 2018).

Con las medidas propuestas, las empresas grandes y pequeñas podrían contratar servicios tecnológicos para agregar mayor valor a sus productos y servicios, fomentando con ello además una diversificación productiva hacia sectores más intensivos en conocimiento y tecnología lo que podría tener una repercusión favorable en las tasas de crecimiento en el largo plazo.

Referencias

- Agostini, C. A., Engel, E., Repetto, A., & Vergara, D. (2018). Using small businesses for individual tax planning: evidence from special tax regimes in Chile. *International Tax and Public Finance*, 25(6), 1449-1489.
- Agostini, C., Martínez, C., & Flores, B. (2012). Distributional effects of eliminating the differential tax treatment of business and personal income in Chile. *Cepal Review*.
- Antonio Spilimbergo (2002) Copper and the Chilean Economy, 1960-98, *The Journal of Policy Reform*, 5:2, 115-1
- Banco Central (diciembre, 2014) Informe de Política Monetaria Diciembre 2014. Disponible <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2014-4> (septiembre, 2022)
- Banco Central (Junio, 2014) Informe de Política Monetaria Junio 2014. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-junio-2012-4> (septiembre, 2022)
- Banco Central (marzo, 2014) Informe de Política Monetaria Marzo 2015 Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-marzo-2015-4> (septiembre, 2022)

- Banco Central (Septiembre, 2014) Informe de Política Monetaria Septiembre 2014. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-septiembre-2012-4> (septiembre, 2022)
- BCN (18/8/2021) Historia de la Ley 20.780 Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaLey/fileadmin/file_ley/4406/HLD_4406_749a0d2dec7072ac83d52_ebf0f2ff393.pdf (septiembre, 2022)
- BCN (2018) Principales aspectos de la reforma tributaria de 2014. Elaborado por Juan Pablo Cavada. Disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=72355 (septiembre, 2022)
- BCN (2020) Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria Síntesis de sus principales aspectos. Elaborada por Juan Pablo Cavada. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28204/2/Sintesis_Reforma_Tributaria_2018_Enero_2020.pdf (septiembre, 2019)
- Blanco F. (2016) Chile - Distributional effects of tax reform 2014 : Chile - Efectos distributivos de la reforma tributaria 2014. World Bank Working paper. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/496131468228282235/chile-efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014> (agosto, 2022)
- Bohme *et al.* (2022) Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza. Documento coordinado por el Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria> (septiembre, 2022)
- Candia, B., & Engel, E. (2018). *Taxes, Transfers and Income Distribution in Chile: Incorporating Undistributed Profits* (No. 82). Tulane University, Department of Economics.
- Cantalupto, Jorratt y Scherman (2007) Equidad Tributaria en Chile, Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma. Disponible en: <http://bcn.cl/27kqs> (noviembre, 2018)
- Causa, O. and M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1453, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>. (noviembre, 2019)
- CLAPES-UC. (30/8/22). Índices de Incertidumbre: Económica (IEC) y Política Económica (EPU). Disponible en: <https://clapesuc.cl/indicadores/indice-de-incertidumbre-economica-iec> (septiembre, 2022)
- CLAPES-UC (2016) Índice de Productividad ICARE-CLAPES UC. Informe Cuarto Trimestre de 2015. Disponible en: https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_3049_90a55c89f7.pdf (septiembre, 2022)
- De Gregorio, J. (2006). Bonanza del cobre: impacto macroeconómico y desafíos de política. *Estudios Públicos*, (103). Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/download/548/912> (agosto, 2022)
- Engel, E. M., Galetovic, A., & Raddatz, C. E. (1999). Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387899000097>
- Fairfield, T., & Jorratt De Luis, M. (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62, S120-S144.

- Johansson, Å., *et al.* (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/241216205486>. (septiembre, 2022)
- Ministerio de Ciencias (2021) Segundo estudio de caracterización de los emprendimientos y empresas de base científica tecnológica en Chile. Disponible en: <https://api.observa.minciencia.gob.cl/api/datosabiertos/download/?handle=123456789/191239&filename=Informe%20Final%20EBCT%202021%20con%20encuesta.pdf> (septiembre, 2022)
- Ministerio de Hacienda (5/7/2022) "Reforma Tributaria, Chile justo y desarrollado" Primera exposición del ministro Marcel sobre la Reforma Tributaria en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria> (agosto, 2022)
- Modica, E., S. Laudage and M. Harding (2018), "Domestic Revenue Mobilisation: A new database on tax levels and structures in 80 countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 36, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://bcn.cl/2712k> (octubre, 2018)
- OECD (S/F) The Global Revenue Statistics Database. Disponible en: <http://bcn.cl/27kqe> (noviembre, 2018)
- SII (s/f). Reforma Tributaria. Leyes n° 20.780 y 20.899 reforma tributaria y su modificación otras leyes tributarias. Disponible en: https://www.sii.cl/portales/reforma_tributaria/c_otras_leyes_solo_con_simplificacion.pdf (septiembre, 2022)
- Spilimbergo, A. (2002). Copper and the Chilean economy, 1960-98. *The Journal of Policy Reform*, 5(2), 115-126.
- Volscho, T. W., & Kelly, N. J. (2012). The rise of the super-rich: Power resources, taxes, financial markets, and the dynamics of the top 1 percent, 1949 to 2008. *American Sociological Review*, 77(5), 679-699.
- Zahler, A., Goya, D., & Caamaño, M. (2018). *The role of obstacles to innovation on innovative activities: an empirical analysis* (No. IDB-WP-965). IDB Working Paper Series.

Textos normativos

- Ley 20780 Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario disponible en: <https://bcn.cl/2fa17> (septiembre 2022)
- Ley 21210 Moderniza la legislación tributaria disponible en: <https://bcn.cl/2f9fr> (septiembre 2022)
- Ley 20899 Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias disponible en: <https://bcn.cl/2k1ds> (septiembre 2022)
- Ley 21420 Reduce o elimina exenciones tributarias que indica disponible en: <https://bcn.cl/2wvax> (septiembre 2022)

ANEXO I

Información adicional modificaciones tributarias 2014 y 2018

Reforma Tributaria 2014	Modernización Tributaria
Objetivos	Principios en los que se funda e inspira el proyecto de ley de Modernización Tributaria.
<p>1. Aumentar la carga tributaria para financiar (reforma educacional, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales).</p> <p>2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso.</p> <p>3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.</p> <p>4. Avanzar en medidas que disminuyan la evasión y la elusión</p>	<p>1.Modernización tributaria:</p> <p>2.Principios en los que se funda e inspira el proyecto de ley de Modernización Tributaria. Los principios</p> <p>a.Equidad y justicia en la distribución de los tributos.</p> <p>b.Simplicidad de las normas y procesos tributario</p> <p>c.Certeza y seguridad jurídica.</p> <p>d.Competitividad.</p> <p>e.Estabilidad.</p> <p>f.Suficiencia a fin de hacer frente a los gastos del Estado</p>
Medidas principales	
<p>Entre las medidas principales propuestas inicialmente se encontraban⁹:</p> <p>1.Cambios al Impuesto a la Renta</p> <p>a.Aumento de la tasa del impuesto de primera categoría de 20% a 25% manteniéndose la integración de impuestos entre empresas y personas.</p> <p>b.Tributación sobre base devengada y término del Fondo de Utilidades Tributables (FUT)</p> <p>c.Ajuste de la tasa máxima marginal del impuesto de las personas del 40% a 35%</p> <p>d.Ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital</p> <p>e.Ajustes a la tributación de los fondos</p> <p>f.Modificación de normas sobre tributación internacional</p> <p>2. Incentivos a la Inversión y el Ahorro</p> <p>a. Se introduce para micro y pequeñas empresas un mecanismo de depreciación instantánea</p> <p>b.Reglas especiales para las Empresas Pequeñas (aumenta el universo que accede 14 ter, reglas</p>	<p>A.MEDIDAS PRO CRECIMIENTO</p> <p>1.Depreciación general y para la Región de La Araucanía.</p> <p>2.IVA en la construcción.</p> <p>3.Extensión de beneficio para zonas extremas.</p> <p>4.Modernización de procedimientos de solicitud de devolución de IVA.</p> <p>B. INICIATIVAS MODERNIZADORAS, DE SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.</p> <p>5.Modernización y simplificación del sistema de tributación de las empresas: sistema único y más equitativo</p> <p>a.Es un sistema integrado con tributación de las personas en base a retiros.</p> <p>b Ordenes de imputación.</p> <p>c.Simplificación y liberación de registros.</p> <p>d.Crédito por impuestos pagados por la empresa.</p> <p>e.Modernización e incentivo al crecimiento y principio de realidad económica.</p> <p>f.Término de giro</p>

⁹ Algunas medidas como por ejemplo los ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital, tienen a su vez subítems que por motivos de extensión no se detallan en este informe. Los detalles pueden leerse en la [Historia de la Ley 20.780](#)

<p>sobre PPM, cambio sujeto pago de IVA, entre otros).</p> <p>c. Incentivo al Ahorro de las Personas</p> <p>3. Impuestos Ligados al Cuidado del Medio Ambiente</p> <p>a. Impuesto a las emisiones de fuentes fijas</p> <p>b. Impuesto a vehículos livianos más contaminantes</p> <p>4. Impuestos Correctivos (aumento de impuesto específico a bebidas)</p> <p>5. Impuestos Indirectos</p> <p>a. IVA en los inmuebles</p> <p>b. Aumento de la tasa del impuesto de timbres y estampillas</p> <p>6. Derogación del Decreto Ley N° 600, Estatuto de la Inversión Extranjera</p> <p>7. Reducción de la Evasión y Elusión</p> <p>9 y 10 Normas adecuatorias y transitorias</p>	<p>6. Modernización y simplicidad del Régimen de Tributación de las Pymes</p> <p>4. Derechos del Contribuyente: “Defensoría de Derechos del Contribuyente” (“DEDECON”) y nuevo catálogo acorde a la experiencia internacional.</p> <p>7. Normas que introducen seguridad jurídica</p> <p>8. Otras Medidas Modernizadoras</p> <p>6. Impuesto a los Servicios Digitales (“ISD”)</p> <p>8. Modernización de Facultades de Fiscalización del Servicio</p> <p>9. Impuesto Sustitutivo al FUT</p> <p>10. Avenimiento en juicios pendientes</p> <p>11. Declaración de diferencias en el capital propio tributario.</p> <p>12. Registro de capitales en el exterior no declarados.</p>
--	--

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)