



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Impuestos en Chile

Macarena García A.

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
ISSN 0717 - 1536

Marzo 2020

282

MACARENA GARCÍA A.

es ingeniero comercial con mención en economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Macroeconomía Aplicada de la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como Economista Senior de Libertad y Desarrollo.

Agradecimientos

- Leonor Castro Stanley, estudiante de Ingeniería Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Paulo Rosales Correa, estudiante de Ingeniería Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Constanza Schiaffino Sshonhaut, estudiante de Ingeniería Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN 06

2. POLÍTICA TRIBUTARIA 07

2.1 Rol de los impuestos 07
2.2 Atributos deseados de una estructura tributaria 08

**3. ESTADO DEL ARTE DE
LOS IMPUESTOS EN CHILE 10**

3.1 Comparación Internacional del nivel de
impuestos 12
3.2 Análisis del diseño del sistema tributario chileno
..... 16
 3.2.1 Impuestos corporativos 19
 3.2.2 Impuestos personales 22
 3.2.3 Impuestos al consumo 27
 3.2.4 Impuestos a la propiedad 29
 3.2.5 Impuesto a las rentas desde y
 hacia el exterior 31

4. CONCLUSIONES 32

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 33

Resumen Ejecutivo

En Chile se ha instalado una permanente discusión respecto de la necesidad de nuevas alzas tributarias. El argumento más comúnmente utilizado es que nuestro país presenta una brecha importante en términos del nivel de impuestos con los países de la OCDE, la cual es necesario cerrar con miras a mejorar nuestra distribución de ingresos.

Un análisis más profundo muestra que entre los países de la OCDE existe una gran diversidad de sistemas tributarios, tanto en tasas como en bases, lo que se traduce en una gran dispersión del nivel de impuestos. Aun cuando esta pluralidad de sistemas dificulta el análisis comparado, también refleja que no hay una sola estructura tributaria a la cual ceñirse. Sin perjuicio de esta evidente dispersión, hay ciertos elementos comunes de los cuales sí se pueden extraer importantes conclusiones.

El punto de partida es reconocer que la estructura tributaria sí tiene efectos reales en la economía en la medida que sí afecta a la inversión en capital físico y humano y al ahorro, y por esta vía, al crecimiento y el empleo de los países tanto en el corto como en el largo plazo. Un buen sistema tributario fomenta el desarrollo, al mismo tiempo que genera más recursos para las arcas fiscales.

El paso siguiente es reconocer que nuestra carga tributaria se compara adecuadamente con los países de la OCDE, por lo que el argumento original, de la existencia de la brecha, pierde validez.

Finalmente, hay elementos de nuestra estructura tributaria que sí pueden ser mejorados de forma de aumentar nuestra competitividad tributaria, la cual, en el contexto internacional, dista mucho de ser adecuada.

1. INTRODUCCIÓN

En Chile se ha “institucionalizado” la discusión respecto de incrementar los impuestos y crear nuevos. El argumento comúnmente utilizado es la necesidad de corregir la elevada desigualdad que hay en nuestro país, posicionando al rol distributivo como el único que tienen los impuestos, olvidando otros igualmente relevantes.

La teoría económica es clara en establecer que la estructura tributaria de un país es un determinante fundamental de su desempeño económico y finalmente, de su bienestar. Un código tributario bien estructurado y que cumpla ciertos atributos será fácil de cumplir para los contribuyentes y puede promover el desarrollo al mismo tiempo que aumenta los ingresos fiscales, de forma que el Gobierno pueda financiar adecuada y sostenidamente los bienes públicos que desea proveer.

En la discusión pública se menciona que Chile presenta una carga tributaria menor a la que tiene la OCDE en la actualidad (en torno a 13 puntos del PIB de brecha). Este argumento adolece de cuatro inexactitudes. Por un lado, al interior de la OCDE se observa una gran dispersión en todos los elementos relacionados con los impuestos. Por otro, en Chile los privados financian su sistema de seguridad social directamente -capitalización individual- mientras que en los países de la OCDE es el Gobierno el que financia este sistema -de reparto-. En consecuencia, en la OCDE el Estado debe recaudar más impuestos de forma de solventar estos gastos adicionales. Esta diferencia explica casi 8 de los 13 puntos de brecha. Adicionalmente, los países de la OCDE presentan actualmente un ingreso per cápita considerablemente más elevado que lo que ha alcanzado Chile (US\$ 23.266 versus un promedio de US\$ 44.600 en 2018). Sin duda el nivel de impuestos que puede soportar un país depende de su nivel de ingreso (concepto de progresividad). Corrigiendo por el nivel de ingreso, aun cuando se observa lo que los países de la OCDE pagaban en promedio más impuestos que Chile, esta brecha se reduce a menos de 3 puntos del PIB. Finalmente, la reforma tributaria del 2020 incrementaría la recaudación tributaria en torno a 1%

del PIB en estado estacionario, cerrando aún más la brecha que presenta Chile con el promedio de la carga tributaria de los países de la OCDE. Así, bajo todas estas consideraciones, el argumento de continuar incrementando los impuestos en Chile con el objeto de cerrar la brecha con la carga tributaria de la OCDE pierde toda validez.

Adicionalmente, *el International Tax Competitiveness Index (ICTI)* del 2019, publicado recientemente por la Tax Foundation, ubicó a Chile en el lugar 34 de los 36 países de la OCDE evaluados en el informe, reflejando que en el contexto internacional nuestro sistema tributario es poco competitivo. En el mismo sentido apuntan también algunas conclusiones extraídas del estudio *Doing Business* del Banco Mundial.

Con todo, nuestro sistema tributario presenta espacios importantes de mejora, pero que no se relacionan con el incremento de la carga tributaria, como lo proponen permanentemente algunos, sino más bien con su estructura, la cual ha terminado generando un sistema tributario poco competitivo, ineficiente, complejo e inequitativo.

2. POLÍTICA TRIBUTARIA

Desde la precampaña presidencial del 2013 que la discusión en torno a nuevos y más altos impuestos ha pasado a ser un elemento más de nuestro paisaje. El argumento comúnmente utilizado es la necesidad de corregir la elevada desigualdad que hay en nuestro país, posicionando al rol distributivo como el único que tienen los impuestos, olvidando otros igualmente relevantes. Este uso a conveniencia de los roles de los impuestos ha dificultado enormemente la capacidad de alcanzar acuerdos entre todos los sectores, con el objeto de diseñar trayectorias de largo plazo para la carga tributaria en nuestro país.

Para una adecuada discusión, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con la teoría económica, los impuestos no tienen un solo rol, sino que varios. Algunos de ellos, incluso, con resultados que podrían entrar en conflicto.

2.1 Rol de los impuestos

Entre los roles que la teoría económica le asigna a los impuestos están:

- i) levantar recursos desde el sector privado para que fluyan al sector público, con el objeto de **financiar el presupuesto público** y así, asegurar la provisión adecuada y sostenible de bienes públicos¹ por parte del Estado. Este es el principal de los objetivos.
- ii) **Fomentar el crecimiento y bienestar de la población** a través de una eficiente asignación de los recursos escasos de la economía. Para esto, es requisito que los precios a los cuales se transan los bienes y servicios reflejen adecuadamente tanto el costo total de producirlos, como la valoración que los consumidores tienen de estos. En este contexto, los impuestos, mientras menos modifiquen los precios relativos de los bienes y servicios, menos alterarán las decisiones tanto de producción como de consumo, afectando en

menor intensidad el crecimiento y el bienestar.

- iii) **Desincentivar el consumo de bienes o servicios que generan externalidades negativas**². Bajo consideraciones de eficiencia, este tipo de impuestos siempre debiera existir, incluso aunque no se necesite recaudación tributaria.
- iv) **Redistribuir el ingreso**, bajo consideraciones de equidad, a través de impuestos progresivos. Los impuestos son, en este contexto, un mecanismo para recaudar recursos que permitan que la sociedad, a través del Estado, vaya en ayuda de los sectores económicamente más vulnerables. Esto implica tasas de impuestos marginales más altas (bajas) para aquellos contribuyentes que obtienen mayores (menores) ingresos. Los instrumentos mayoritariamente utilizados en la búsqueda de este objetivo son impuestos a la renta progresivos y tasas adicionales a la venta de bienes considerados de lujo.
- v) **Reducir la volatilidad macroeconómica** por medio del uso activo de la política fiscal. Este rol tiene dos justificaciones. En primer lugar, la volatilidad de los ingresos personales y, por tanto, del consumo de bienes y servicios, reduce el bienestar de las personas. Adicionalmente, el ciclo económico podría generar un aumento de la desigualdad debido a que produciría mayores fluctuaciones e impacto en los ingresos de los hogares más vulnerables. En consecuencia, el uso de impuestos con el objetivo de disminuir la volatilidad macroeconómica sería conveniente bajo consideraciones de bienestar y de equidad. Evidencia en este sentido encuentran Calderón y Levy-Yeyati (2009) al realizar un estudio empírico con 75 países. Los resultados encontrados muestran que el coeficiente de Gini está positiva y significativamente asociado con la volatilidad macroeconómica.

¹ En simple, un bien público es aquel cuyo consumo no es excluyente, es decir, que puede ser consumido al mismo tiempo por varios miembros de una comunidad (por ejemplo: el alumbrado de las calles, los parques o la defensa nacional). Dado que son bienes cuya producción no es rentable para la iniciativa privada, de no mediar la intervención estatal, generalmente se produciría una cantidad mucho menor a la requerida para satisfacer las necesidades de la población.

² Una externalidad negativa es una situación en la que los costos que se generan en el proceso de producción y/o consumo de algún bien o servicio no se reflejan en su precio de mercado, por lo que las decisiones de los privados que se basan en estos precios "mentirosos" generan una ineficiente asignación de recursos.

Es innegable que en el cumplimiento de estos roles se pueden observar tensiones en el sentido que, en el intento de avanzar en algunos de ellos, se pueden generar efectos adversos en otros. A modo de ejemplo, la tensión puede aparecer al implementar políticas con objetivos distributivos que requieran reasignar recursos por medio del uso de impuestos distorsionadores, los cuales terminan reduciendo el esfuerzo adicional al trabajo y a la acumulación de capital y, así a la generación de ingresos adicionales, con su impacto negativo en el bienestar de la población. De ahí que podría existir un *trade-off* entre el objetivo de redistribuir y el de lograr eficiencia y crecimiento económico.

También hay que mencionar que hay estudios que muestran que el rol distributivo de los impuestos es limitado y que éste debiera venir más bien desde la estructura y focalización del gasto social del sector público³, así como del crecimiento económico. En efecto, el rol del crecimiento económico en la distribución de ingresos es evidente, tal como lo menciona Valdés (2018), en donde se concluye que los chilenos han experimentado personalmente los beneficios del crecimiento, lo que se ha traducido en incremento de los ingresos y el consumo para toda la sociedad. Así, políticas de redistribución radical aportarían sólo una fracción de lo que el crecimiento puede producir en términos de ingresos.

Información de la CASEN sustenta este punto. Un estudio elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el PNUD (2020), en donde se realizó una descomposición de la reducción de la pobreza⁴ entre 1990 y 2017, en términos del aporte del crecimiento y de la distribución a la disminución de la pobreza, encontró que el primero explicó el 91,9% de la disminución, mientras que el segundo sólo explicó el 8,1%.

Finalmente, para lograr una redistribución adecuada no basta con impuestos progresivos. El efecto final tanto en eficiencia, como en distribución de la política social también depende del grado de eficiencia y focalización del gasto público. En consecuencia, dado un nivel de gasto público convenido por la sociedad, es tan importante ejecutar este gasto en forma eficiente, como financiarlo a través de un sistema tributario adecuado. En este contexto, la evidencia empírica refleja que el rol redistributivo de la política tributaria ha disminuido al observar que crecientemente los países reducen la progresividad de sus sistemas tributarios⁵. Esta tendencia decreciente se sustenta en que: i) la política tributaria ha sido menos eficaz que lo esperado en su rol redistributivo; ii) las tasas de impuestos marginales máximas muy elevadas que gravan las rentas han incentivado la evasión y elusión tributaria; iii) las presiones de aquellos afectados por las tasas máximas normalmente han dado

origen a múltiples exenciones, las cuales a su vez han creado espacios de elusión y evasión tributaria.

2.2 Atributos deseados de una estructura tributaria

Coherente con los roles de los impuestos antes mencionados, la literatura de finanzas públicas considera las siguientes características como atributos mínimos necesarios para una buena estructura tributaria: suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad y transparencia⁶.

- 1) **Suficiencia:** se refiere a la capacidad del sistema tributario para obtener los recursos necesarios para financiar el gasto público. Su importancia radica en la capacidad del Estado de financiar la provisión de los bienes públicos.
- 2) **Eficiencia:** un sistema tributario es eficiente en la medida en que genera mínimas distorsiones en los precios relativos, de forma de no afectar las decisiones de los agentes -como tratar de sustituir bienes gravados por aquellos no gravados, o incentivar la reducción o el término de las actividades gravadas- con su consecuente impacto negativo en el emprendimiento, la inversión, el ahorro y el empleo.
- 3) **Equidad:** se relaciona con la distribución de la carga impositiva respecto de la capacidad de pago del contribuyente. Este concepto considera dos dimensiones: equidad horizontal y vertical. Equidad horizontal se refiere a que contribuyentes que reciben el mismo nivel de ingreso -independiente de la fuente- deben pagar la misma cantidad de impuesto. Equidad vertical a que las personas de mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos. El concepto de equidad es importante, ya que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación de éste y mayor cumplimiento voluntario. Una fuente importante de inequidad es la evasión tributaria, ya que cuando es generalizada, los contribuyentes sienten una menor obligación de cumplir y ven mayores espacios de evasión⁷. Adicionalmente, la inequidad puede ir acompañada de ineficiencias, ya que las personas desvían recursos hacia aquellas actividades menos gravadas.
- 4) **Simplicidad:**⁸ este atributo es conveniente porque: i) dado que los sistemas tributarios son de autodeclaración, conviene que sean simples para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes; ii) los sistemas complejos obligan a las personas, las empresas y el Estado a gastar más recursos para poder cumplir

3 Engel et al. (1998).
4 Medida por ingreso.
5 Serra (1998).

6 Jorratt (2000).
7 Serra (1998).
8 Barra (2006).

y fiscalizar las obligaciones tributarias, los cuales en otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas o sociales; iii) los sistemas tributarios complejos incentivan y facilitan la evasión y elusión de los impuestos; iv) los sistemas tributarios simples aparecen como más justos, generando mayor aceptación, lo que favorece un mayor cumplimiento tributario.

- 5) **Transparencia:** mientras más completa sea la información entregada al contribuyente respecto de su carga tributaria, mayor comprensión social habrá respecto de cómo encajan los impuestos en la economía en general, generando mayor aceptación y cumplimiento del sistema tributario.

3. ESTADO DEL ARTE DE LOS IMPUESTOS EN CHILE

La estructura tributaria chilena que se encontraba vigente a fines de **1973** contaba con múltiples exenciones, franquicias y tratamientos especiales, situación que generaba grandes distorsiones en la asignación de recursos y dificultades para establecer un esquema tributario progresivo⁹. Investigaciones muestran que sólo en el impuesto a las ventas de la época existían en torno a 110 exenciones, mientras que había 173 excepciones en otros cuerpos legales¹⁰. El origen de la estructura tributaria vigente a **1973** habría sido el resultado de sucesivas modificaciones incorporadas a través del tiempo desde mediados del siglo XX con objetivos recaudatorios, de forma de financiar los déficits presupuestarios observados, pero sin un marco global de referencia que lo hiciera consistente.

Posteriormente, el sistema tributario chileno ha experimentado importantes cambios, destacando las reformas implementadas en 1974, 1984, 2014 y 2020.

La reforma de **1974** implicó un cambio importante en los impuestos indirectos. Destaca la migración desde un impuesto en cascada, que además de aplicarse en todas las etapas del proceso productivo es también acumulativo, hacia un impuesto al valor agregado (IVA)¹¹. De esta forma, se pasó de un sistema que distorsionaba enormemente los precios de los productos, encareciendo aquellos que en su elaboración requieren de más etapas productivas y que presentaba altísimas tasas de evasión¹², hacia uno neutral, dado que el IVA grava con la misma tasa efectiva a todos los bienes y servicios consumidos, que acotó los espacios para la evasión y la elusión, y ofreció ventajas para que la administración tributaria ejerciera una mejor gestión y control con menores esfuerzos.

La reforma de **1974** también incluyó un cambio fundamental en el impuesto a la renta. En el caso de las empresas,

el impuesto pasó de contener una importante cantidad de exenciones y tasas, a abarcar casi todos los sectores económicos con una tasa única, de forma que la asignación de recursos por parte del sector privado se guiara por motivos de rentabilidad y no por razones de ingeniería tributaria.

Posteriormente, en **1984** se estableció la integración de los impuestos a las empresas con los impuestos personales de sus dueños, de forma que lo pagado por la empresa pasa a ser crédito para los impuestos personales y así evitar la doble tributación sobre una misma renta¹³.

Con estos ajustes, se llegó a un sistema de impuesto a la renta que evitaba la doble tributación, de base amplia a nivel sectorial y con un criterio de renta global. Estos elementos fueron fundamentales para fomentar la eficiencia en la asignación de recursos, así como la equidad horizontal, donde dos personas con la misma renta pagan los mismos impuestos, independientemente de su condición de empleados o empresarios. Adicionalmente, contenía importantes incentivos al ahorro y la inversión, como sería la tributación en base a utilidades retiradas de la empresa.

La reforma tributaria del **2014**, elaborada con criterio eminentemente recaudatorio, afectó negativamente la evaluación respecto de la equidad y eficiencia del sistema tributario imperante. Por un lado, implementó un sistema semi integrado entre las rentas del capital y las rentas personales (sólo el 65% del impuesto de las primeras podrían ser utilizadas como crédito del impuesto aplicado a las segundas), aumentando la tasa de impuesto del Global Complementario de las personas que reciben ingresos provenientes de empresas en 9,45% con respecto de la tasa de impuesto de los ingresos provenientes del trabajo. En este escenario, dos personas que ganan lo mismo, pagarían distintas tasas de impuestos dependiendo del origen de los ingresos.

⁹ Cheyre (1986).

¹⁰ Lamarca (1981).

¹¹ Posteriormente el IVA experimentó otras dos modificaciones importantes. En **1976** se integró a los servicios al sistema del impuesto al valor agregado y se eliminó una larga lista de exenciones (entre otras, a los bienes de los sectores primarios como agricultura, ganadería, caza, pesca y minería y personales). En **1987** se integró a este sistema a la actividad de la construcción mediante la publicación de la Ley N°18.630. Con estos ajustes, el IVA pasó a predominar en la recaudación de los impuestos.

¹² Hay estimaciones que ubican esta evasión en aproximadamente 80%.

¹³ Jorratt (2000).

Adicionalmente, el sistema de impuesto a la renta aumentó enormemente la complejidad del cumplimiento tributario al establecer cuatro sistemas tributarios¹⁴, dificultando al ciudadano común el cumplimiento de sus obligaciones tributarias sin ayuda de expertos, aumentando los recursos destinados a estas funciones en vez de utilizarlos en el mismo proceso productivo e incrementando la inequidad, ya que sólo aquellos contribuyentes con más recursos podrán costearlo.

La reforma tributaria aprobada en **2020**, también implementada con fines recaudatorios, corrigió algunas de las distorsiones generadas en la reforma del 2014, principalmente las asociadas a las PYMES. Sin embargo, esta reforma implicó la implementación de nuevos tributos y el incremento de otros.

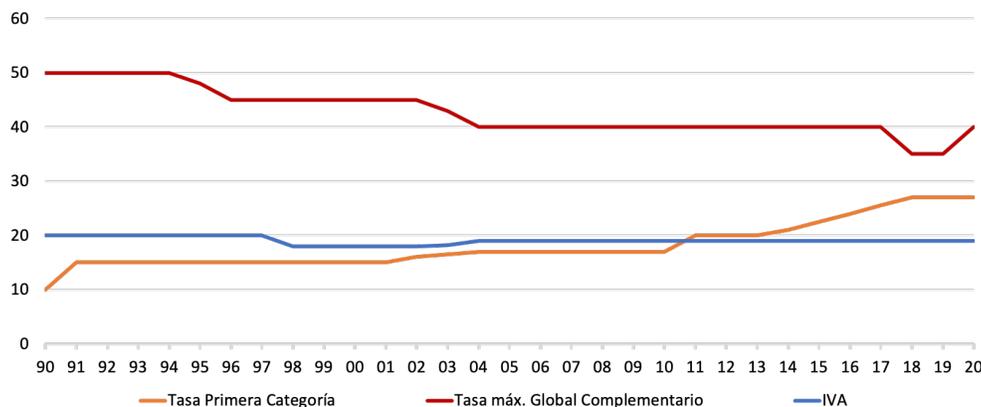
Producto de todas estas modificaciones, entre 1990 y 2020 las tasas de los distintos impuestos han presentado tendencias disímiles: i) en las últimas tres décadas se han implementado sucesivos incrementos de la tasa del Impuesto de Primera Categoría, pasando desde el 10% en 1990 a una tasa máxima del 27% en 2018; ii) la tasa máxima del Impuesto Global Complementario se ha reducido desde 50% en 1990 a 35% en 2018¹⁵ para aumentarla nuevamente a 40% a partir del 2020; iii) la tasa del IVA se ha mantenido relativamente estable en torno al 19%, aunque con algunos años con tasas de 20% y otros con tasas de 18% (Gráfico 1).

Sin perjuicio de la descripción anterior, un diagnóstico adecuado del sistema impositivo requiere del análisis de la carga tributaria, entendida como la recaudación neta de impuestos como porcentaje del PIB, más que uno de las tasas de un determinado impuesto. Esto, porque la información contenida en la tasa es parcial, ya que no refleja a cabalidad el impacto del impuesto en el contribuyente al no considerar la base a la que se aplica, exenciones, evasiones o elusiones del impuesto. La carga tributaria, en cambio, refleja efectivamente el impacto del impuesto en los ingresos del contribuyente.

Producto de todos los ajustes a nuestro sistema impositivo antes mencionados, actualmente la carga tributaria depende principalmente de la recaudación proveniente del IVA (47% de los ingresos tributarios en 2018) y del impuesto a la renta que no proviene de la actividad del cobre (38% en 2018) (Gráfico 2).

Gráfico 1
Tasas de los principales impuestos entre 1990 y 2020 (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia en base a información del Servicio de Impuestos Internos y de la prensa.



¹⁴ Los cuatro regímenes son:

- i) Rentas atribuidas: con contabilidad completa y con imputación total de crédito de impuesto de Primera Categoría (PC) a los socios. La tasa del impuesto de PC aumenta gradualmente de 20% en 2013 a 25% en 2018. Los dueños de las empresas pagan impuesto por el total de las rentas generadas por la empresa, así como aquellas que se le atribuyen provenientes de terceras empresas, sin importar si fueron o no retiradas por sus dueños.
- ii) Semi integrado: con contabilidad completa y con imputación parcial de créditos del impuesto de PC a los socios (65%). La tasa del impuesto de PC aumenta gradualmente de 20% en 2013 a 27% en 2018. Los contribuyentes finales quedan gravados con los impuestos Global Complementario (GC) o Adicional según corresponda, sobre la distribución que efectivamente realicen las empresas en las que participen.
- iii) Simplificada: con contabilidad simplificada y los contribuyentes pagan el impuesto de PC y el GC o Adicional según corresponda, sobre la base de sus ingresos anuales netos devengados (ingresos menos egresos). Mantienen tasa fija PPM en 0,25% de las ventas brutas mensuales, deducción inmediata como gastos de las inversiones y los inventarios.
- iv) Renta presunta: se presume una renta a la que se aplica un impuesto especialmente establecido a partir de ciertos hechos conocidos: el avalúo fiscal de los inmuebles agrícolas y no agrícolas; el valor de tasación de los vehículos; y el valor anual de las ventas de productos mineros.

¹⁵ Al respecto hay que destacar que, con la aplicación de la Reforma Tributaria del 2014, más de 850.000 contribuyentes quedaron en el régimen tributario semi integrado, lo cual implica una sobre tasa de impuestos de 9,45% a los ingresos provenientes del capital.

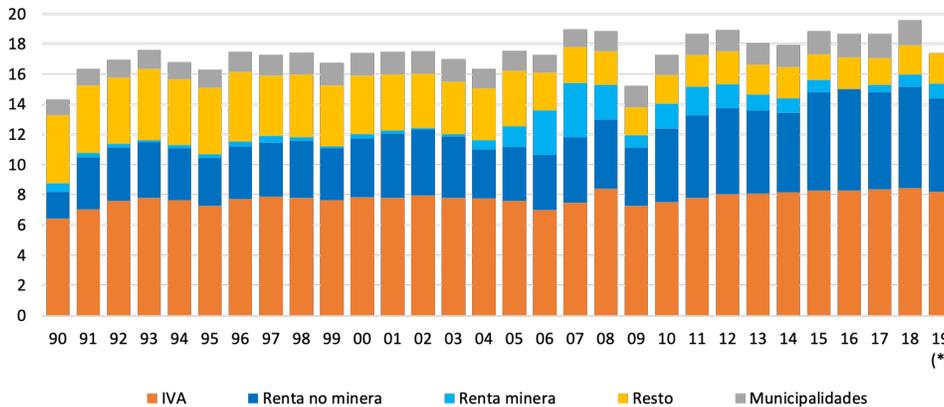


Gráfico 2
Carga Tributaria Gobierno General¹⁶
(porcentaje del PIB)

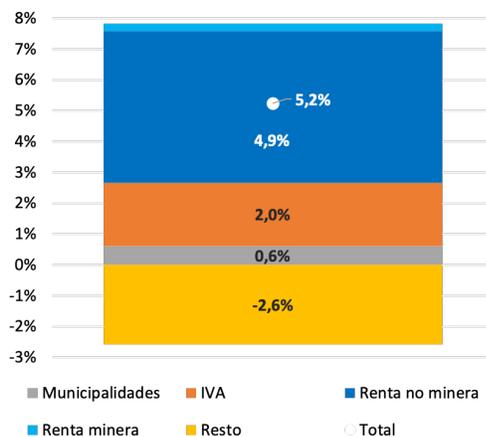
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos (Dipres) y Corporación Chilena del Cobre (Cochilco).

(*) Para 2019 no se cuenta con información disponible de los impuestos municipales.

Más allá de la volatilidad propia de la serie, en el período 1990-2018 se produjo un incremento de la carga tributaria total en más de 5 puntos del PIB (desde 14,3 a 19,6%) (Gráfico 3). Este aumento se explica principalmente por una mayor recaudación del impuesto a la renta no minera (+4,9%), seguida por un incremento del IVA (+2,0%) y de los impuestos municipales (+0,6%). El resto de los impuestos presentó una disminución de -2,6% del PIB producto de la menor recaudación del impuesto a los tabacos (-0,1%), a los combustibles (-0,3%), a los actos jurídicos (-0,1%), al comercio exterior (-2%) y a otros (-0,1%).

Gráfico 3
Cambio en la carga tributaria del Gobierno General entre 1990 Y 2018 (Porcentaje del PIB)

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos (Dipres) y Corporación Chilena del Cobre (Cochilco).



3.1 Comparación internacional del nivel de impuestos

Con el objeto de contextualizar a nivel internacional nuestra situación impositiva, se puede utilizar como indicador la carga tributaria existente en la OCDE. Una comparación directa muestra que la carga tributaria en Chile en 2018 fue sustancialmente menor a la observada como promedio en los países de la OCDE (21,1% versus 34,5% del PIB). Esta brecha, de más de 13 puntos del PIB, ha llevado a algunos sectores a demandar un incremento relevante en los impuestos.

En primer lugar, basar estas demandas en la comparación con los promedios de la OCDE no refleja la diversidad de realidades que existe entre los distintos países del bloque, especialmente dado que al interior de la OCDE se observa gran dispersión en todo lo relacionado con impuestos.

En segundo lugar, para una correcta comparación entre Chile y la OCDE, es necesario realizar dos ajustes a los datos.

- Comparar las cargas tributarias netas de seguridad social. Esto, porque en Chile el financiamiento del sistema de seguridad social es de capitalización individual¹⁷, a diferencia de la mayoría de los países de la OCE, donde existen mayoritariamente sistemas de reparto¹⁸. Bajo el sistema de reparto la carga tributaria debe ser mayor que bajo el de capitalización individual, ya que el Estado requiere de mayores recursos provenientes del sector privado para financiar el sistema de seguridad social. En 2018 el sistema de seguridad social en la OCDE alcanzó a 9,2% del PIB promedio, mientras que el de Chile sólo representó 1,5% del PIB

¹⁶ Gobierno General considera al Gobierno Central más las municipalidades.

¹⁷ En el sistema de capitalización individual el trabajador cotiza directamente para sí, sin mediar la existencia de impuestos.

¹⁸ En el sistema de reparto las cotizaciones de los trabajadores activos están destinadas a financiar las pensiones existentes en ese momento, a través del cobro de impuestos.

Gráfico 4
Recaudación por seguridad social en la OCDE en 2018
 (porcentaje del PIB)

Fuente: OCDE.

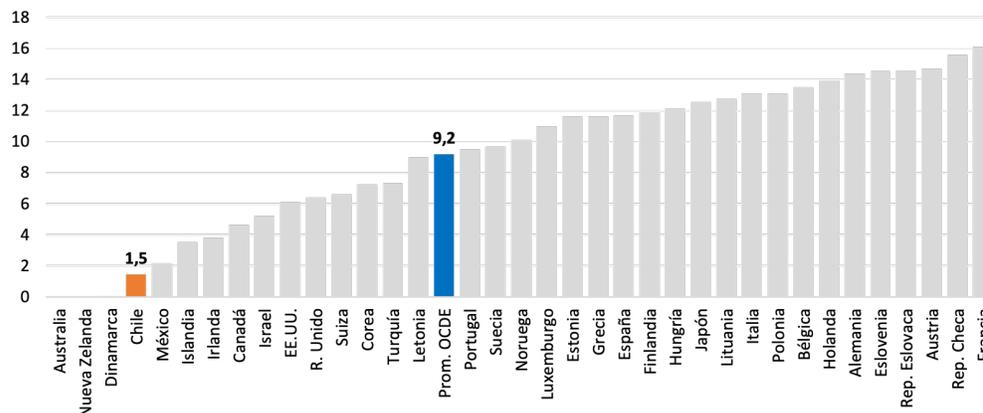
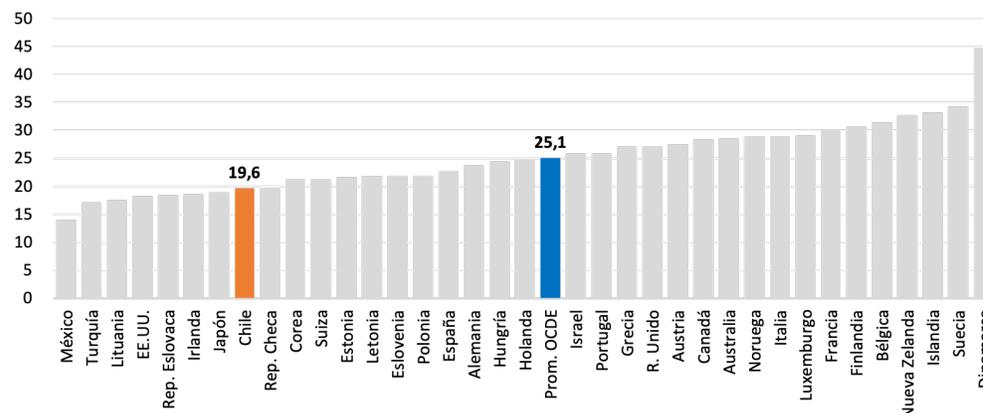


Gráfico 5
Recaudación tributaria neta de seguridad social en la OCDE en 2018
 (porcentaje del PIB)

Fuente: OCDE.



(Gráfico 4). Esta diferencia en el sistema de seguridad social explicaría casi 8 de los 13 puntos de diferencia entre ambas cargas tributarias (Gráfico 5).

Como se observa, la corrección por seguridad social reduce la brecha entre ambas cargas tributarias, pero Chile aún continúa ubicándose por debajo del promedio de la OCDE. Sin embargo, llama la atención que hay países que presentan un mayor ingreso per cápita que Chile, pero que sostienen una menor carga tributaria (Estados Unidos, Irlanda, Japón, Lituania, República Eslovaca y Turquía). También destaca, en un contexto más amplio de países, que Chile se ubica en el promedio de la carga tributaria de América Latina (Gráfico 6).

- b) Comparar la carga tributaria actual con la sostenida por la OCDE cuando este bloque presentaba un nivel

de desarrollo similar al que tiene actualmente nuestro país. La gran diferencia en ingreso per cápita que actualmente distancia a Chile de la OCDE (US\$ 23.266 versus un promedio de US\$ 44.600 en 2018¹⁹) indudablemente afecta la capacidad de soportar una carga tributaria (concepto de progresividad). Considerar la carga tributaria de cada país del bloque cuando estos exhibían un ingreso similar al que actualmente presenta Chile es coherente con el cumplimiento del postulado de Wagner, que establece la existencia de una relación positiva entre el tamaño del gobierno -medido a través del gasto- y el nivel de ingreso de los países como resultado del progreso económico. Incorporando esta corrección, la carga tributaria de Chile es inferior en menos de 3 puntos al promedio de la OCDE (Gráfico 7).

¹⁹ Fuente: OCDE. Considerando el PIB per cápita en dólares constantes del 2015.

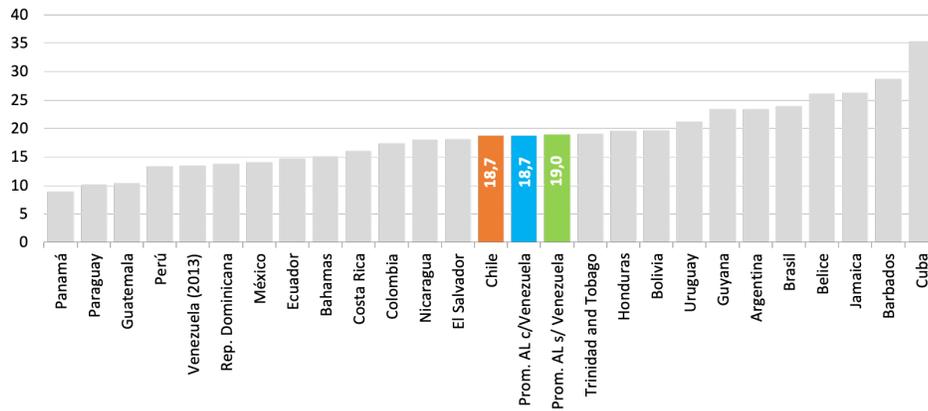


Gráfico 6
Recaudación tributaria neta de seguridad social en América Latina en 2017
(porcentaje del PIB)

Fuente: OCDE.

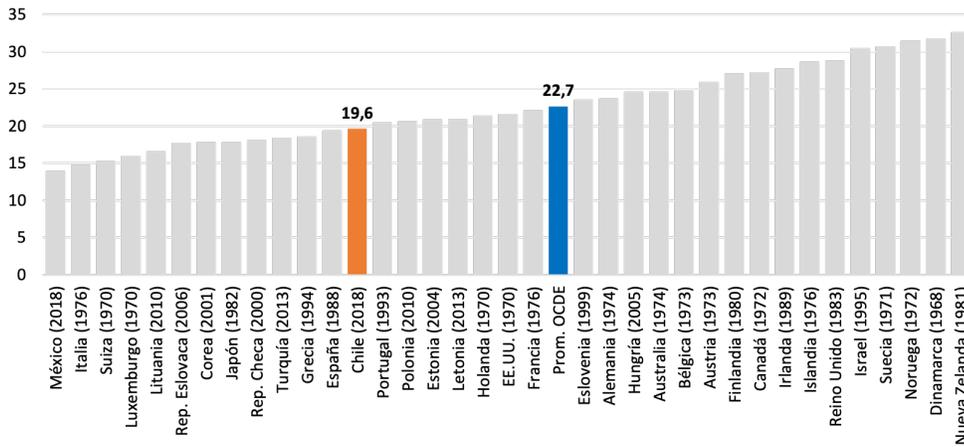


Gráfico 7
Recaudación tributaria neta de seguridad social en la OCDE corregida por desarrollo
(porcentaje del PIB)

Fuente: OCDE.

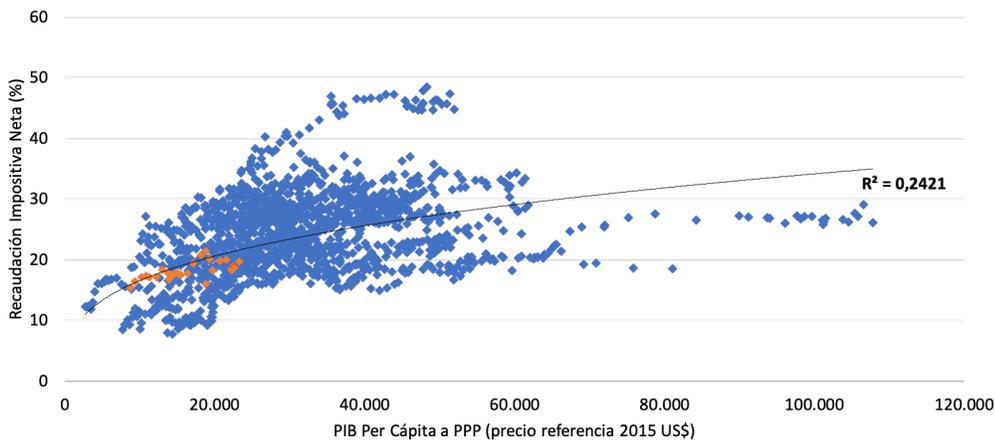


Gráfico 8
Recaudación tributaria neta de seguridad social en la OCDE
(porcentaje del PIB y dólares del 2015)

Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE entre los años 1960 y 2018.

Considerando los dos ajustes mencionados anteriormente, de la comparación de la carga tributaria neta de seguridad social corregida por nivel de desarrollo se observan los siguientes resultados en un contexto histórico (Gráfico 8):

- i) en promedio, a medida que se han desarrollado los países de la OCDE, la carga tributaria ha aumentado.
- ii) Sin desestimar la relación positiva entre desarrollo y carga tributaria, se advierte una dispersión relevante.
- iii) Esta relación positiva se reduce paulatinamente a medida que aumenta el ingreso de los países.
- iv) La trayectoria de la carga tributaria chilena a medida que aumenta su ingreso per cápita no dista mucho de la que han experimentado otros países de la OCDE con el mismo nivel de desarrollo.
- v) Se observan países que cuando presentaban el mismo nivel de desarrollo que el que actualmente sostiene Chile tenían una menor carga tributaria (por ej. Italia, Suiza, Grecia, Luxemburgo, Corea, Japón, Rep. Checa y España) y otros con una carga tributaria similar a la nuestra, que presentan un mayor nivel de ingreso (Estados Unidos y Suiza).

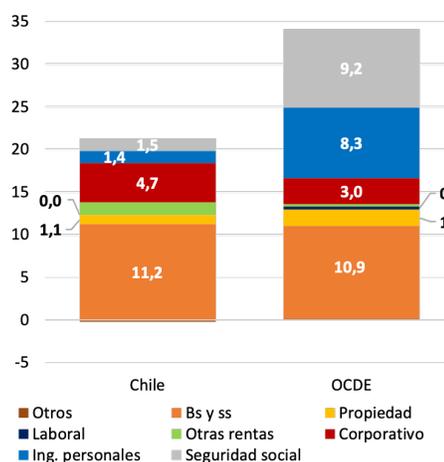
En tercer lugar, la reforma tributaria del 2020 incrementaría la recaudación tributaria en 1% del PIB en estado estacionario, lo cual reduciría aún más la “brecha” observada con el promedio de la carga tributaria de los países de la OCDE.

Dado todo lo anterior, el argumento de que es necesario continuar incrementando la recaudación tributaria para alcanzar el promedio de 25% del PIB de la OCDE, claramente pierde validez a la luz de la evidencia empírica presentada.

El impacto de los impuestos no está dado sólo por la recaudación total, sino también por su composición. En este sentido, un análisis interesante es comparar la composición de la carga tributaria de Chile con la que presenta ac-

Gráfico 9
Recaudación tributaria por tipo de impuesto en Chile y en la OCDE en 2018 (porcentaje del PIB)

Fuente: OCDE.



tualmente la OCDE (Gráfico 9). De la evidencia empírica se observa lo siguiente:

- i) la carga tributaria del impuesto al consumo es el componente principal de la recaudación tanto en Chile, como en la OCDE y muy similar entre ellas: 11,2% en Chile y 10,9% en la OCDE.
- ii) Los impuestos a la propiedad generan un aporte reducido a la recaudación total tanto en Chile, como en la OCDE. En Chile la carga es menor que en la OCDE (1,1% versus 1,9%).
- iii) Chile presenta una carga tributaria asociada a los impuestos corporativos mayor que los países de la OCDE (4,7% versus 3,0%).
- iv) Chile presenta una menor carga tributaria en el impuesto a las ganancias de capital de las personas que la OCDE (1,4% versus 8,3%).
- v) Chile presenta una menor carga tributaria del impuesto asociado a la seguridad social (1,5% versus 9,2%).

3.2 Análisis del Diseño del Sistema Tributario Chileno

El precio de mercado de un bien o servicio actúa como una señal que, bajo ciertas condiciones, ayuda a las empresas y a los consumidores a tomar las mejores decisiones para maximizar su propio bienestar y el de la sociedad en su conjunto. La condición para que esto se cumpla es que el precio refleje efectivamente el costo total de producir el bien y la valoración que las personas y la sociedad en su conjunto tienen de él. En este contexto, al aplicar un impuesto a un bien en particular se puede afectar su precio relativo, dejando de reflejar información valiosa tanto para los consumidores, como para las empresas, induciéndolos a cambiar sus hábitos de consumo y producción, disminuyendo, por tanto, su propio bienestar. Por ello, en el diseño de la estructura tributaria se debe reconocer que tanto las personas, como las empresas reaccionan a la política de impuestos²⁰. El diseño tributario debiera ser tal que minimice en lo posible las distorsiones que los mismos impuestos generan.

Hay amplio consenso de que la estructura tributaria de un país es un determinante importante de su desempeño económico. La misma OCDE²¹ plantea que el impacto del sistema tributario en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos son los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, al consumo y finalmente, a la propiedad. Este ranking se basa en el hecho que primero habría que generar la riqueza para que luego ésta sea consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) impactan su creación. Los impuestos al capital, como los corporativos o a los accionistas, reducen el incentivo a invertir y a construir capital. Menos inversión significa menos trabajadores productivos y, en consecuencia, salarios más bajos. Los impuestos a los ingresos y salarios reducen el incentivo a trabajar. Los impuestos progresivos sobre la renta, donde los ingresos más altos se gravan a tasas más altas, reducen los retornos a la educación, ya que los altos ingresos están asociados con mayores niveles de capital humano y, por lo tanto, reducen el incentivo para invertir en éste. Los impuestos progresivos también reducen la inversión, la toma de riesgos y la actividad empresarial, ya que una parte importante de estas actividades es realizada por altos ingresos²². En suma, la política tributaria tiene efecto negativo en el crecimiento tanto de corto, como de largo plazo.

Hay que agregar que cuando no hay integración entre los impuestos de las empresas y los impuestos personales, esto es, cuando los primeros no son crédito para los se-

gundos, los impuestos a las ganancias de capital y a los dividendos personales son una forma de doble tributación de las ganancias corporativas que incrementan el costo del capital. Así, cuando una empresa obtiene ganancias, debe pagar el impuesto a sus utilidades. Luego, puede hacer una de dos cosas. Puede retener el beneficio después de impuestos, aumentar el valor del negocio y, por lo tanto, el precio de sus acciones, lo que lo llevará a pagar más impuestos cuando las venda. O bien, la empresa puede distribuir las ganancias después de impuestos a los accionistas en forma de dividendos, los cuales deben pagar impuestos sobre ese ingreso. En consecuencia, los impuestos a los dividendos o a las ganancias de capital crean un sesgo contra el ahorro y la inversión.

Respecto de la evidencia empírica, hay que destacar una publicación realizada por *Tax Foundation*²³ denominada "What is the Evidence on Taxes and Growth?"²⁴, que consideró 26 estudios empíricos publicados entre 1983 y 2012 que analizaban el impacto del alza de impuestos en el crecimiento económico. La principal conclusión es que en 23 de los 26 estudios considerados sí se observó un efecto negativo entre el incremento tributario y el crecimiento, la inversión y, en última instancia, en el empleo de la economía²⁵.

Así, la estructura tributaria es determinante en el desempeño económico de un país. Un sistema tributario bien estructurado y fácil de cumplir para los contribuyentes, puede promover el desarrollo al mismo tiempo que aumenta los ingresos fiscales para financiar las prioridades de un gobierno. Por el contrario, los sistemas tributarios mal estructurados pueden ser costosos, distorsionar la toma de decisiones económicas, perjudicar a las economías y resultar, finalmente, en menores ingresos para los gobiernos.

La diversidad de enfoques tributarios existente al interior de los países de la OCDE dificulta el análisis comparado. Para este objetivo, la *Tax Foundation* construyó un indicador (ICTI²⁶) que ranquea los sistemas tributarios de los países integrantes de este bloque de acuerdo al grado de cumplimiento de dos aspectos importantes de la política tributaria: competitividad y neutralidad.

En la actualidad, la importancia de un sistema tributario **competitivo** radica en la necesidad de mantener las tasas impositivas marginales reducidas considerando que el mundo actual es altamente globalizado y con capitales extremadamente móviles. En este mundo las empresas buscarán

²⁰ Cerda (2017).

²¹ Arnold et al. (2008).

²² McBride (2012b).

²³ Tax Foundation es un think tank independiente norteamericano.

²⁴ McBride (2012a).

²⁵ En los otros tres no se ven impactos en el PIB, pero en un caso sí advierte impacto en el ahorro.

²⁶ International Tax Competitiveness Index (ITCI en inglés).

países con tasas impositivas más bajas de forma de maximizar su tasa de rendimiento después de impuestos, generando, en el intertanto, un crecimiento más acelerado en el país que los reciba. Adicionalmente, elevadas tasas marginales de impuestos pueden incentivar la evasión fiscal.

Por otro lado, un sistema tributario es **neutral** cuando logra aumentar los ingresos con la menor cantidad de distorsiones económicas posible. Esto significa, por ejemplo, que no favorece el consumo sobre el ahorro, como sucede con impuestos a la inversión o al patrimonio. Esto también significa pocas o ninguna exención fiscal específica para actividades realizadas por empresas o particulares. La neutralidad de los incentivos es fundamental para no alentar o desalentar alguna actividad en particular por sobre otra. Los incentivos fiscales distorsionan las decisiones económicas, produciendo una asignación ineficiente de recursos, ya sea por la búsqueda de reducciones o créditos fiscales, o por recursos destinados a lobby para acceder a dichos beneficios.

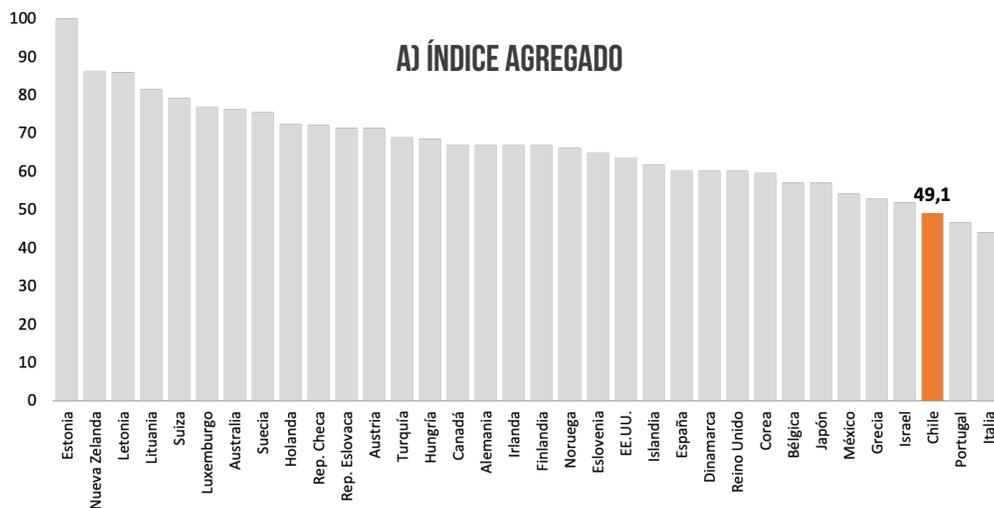
En suma, un sistema tributario que es competitivo y neutral promueve el crecimiento económico sostenible, mientras incrementa paralelamente la recaudación tributaria para financiar las prioridades gubernamentales.

Para medir si el sistema tributario de un país es neutral y competitivo, el Índice de Competitividad Tributaria Internacional (ICTI) analiza año a año más de 40 variables relacionadas con cada nivel de impuestos y sus estructuras, agrupadas en 5 tipos de tributos: i) a la renta corporativa; ii) a la renta personal; iii) al consumo; iv) a la propiedad; y v) a las ganancias transfronterizas.

En particular, en 2019²⁷ el ICTI posicionó a Chile como un país poco competitivo en prácticamente todos los tipos de tributos, ubicándolo a nivel global en el lugar 34 de las 36 economías evaluadas, dejando de manifiesto que hay espacios importantes de modernización y rebaja de tasas en nuestro país (Gráfico 10). Parte importante de esta mala evaluación se explica por la elevada tributación que presentan las empresas en Chile, así como por el alto costo en el tiempo requerido al año para pagar los tributos. Este diagnóstico también es compartido por el Banco Mundial, ya que en su reporte *“Doing Business 2020”*²⁸, que mide la facilidad para hacer negocios, posiciona a Chile en el puesto 86 de 190 en el área de Pago de Impuestos dado que en Chile se requieren 296 horas anuales para pagar los impuestos -versus 159,4 horas promedio en la OCDE- y se destina el 34% de las ganancias a pagar impuestos -lejos de las economías con mejor desempeño y menor carga tributaria (26%)-. Esto es especialmente preocupante si se considera que Chile es una economía pequeña y abierta al mundo, donde el capital goza de libre movilidad, por lo que el sistema tributario pasa a ser un elemento crucial para nuestra competitividad internacional.

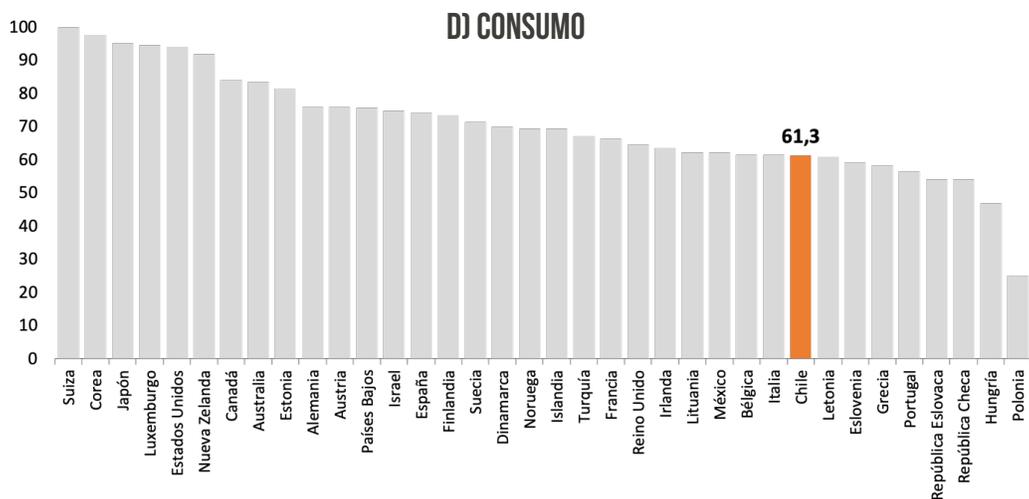
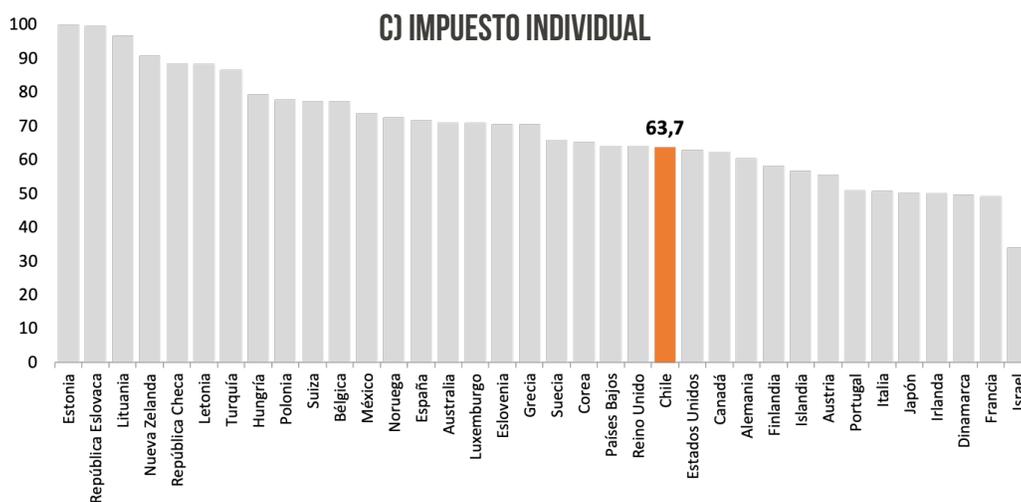
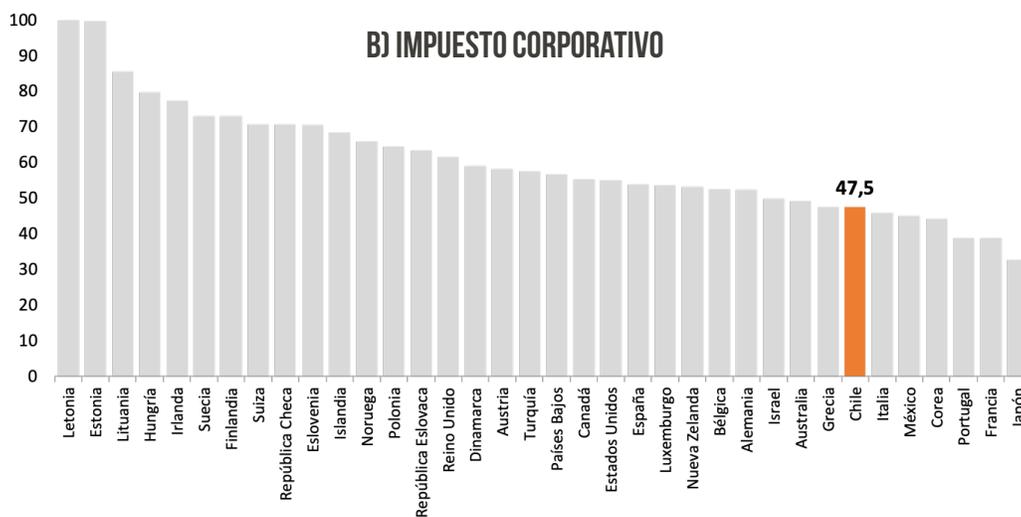
Gráfico 10
Ranking del índice de competitividad tributaria internacional (ICTI) 2019
 (puntaje entre 0 y 100, donde un menor valor indica menor competitividad)

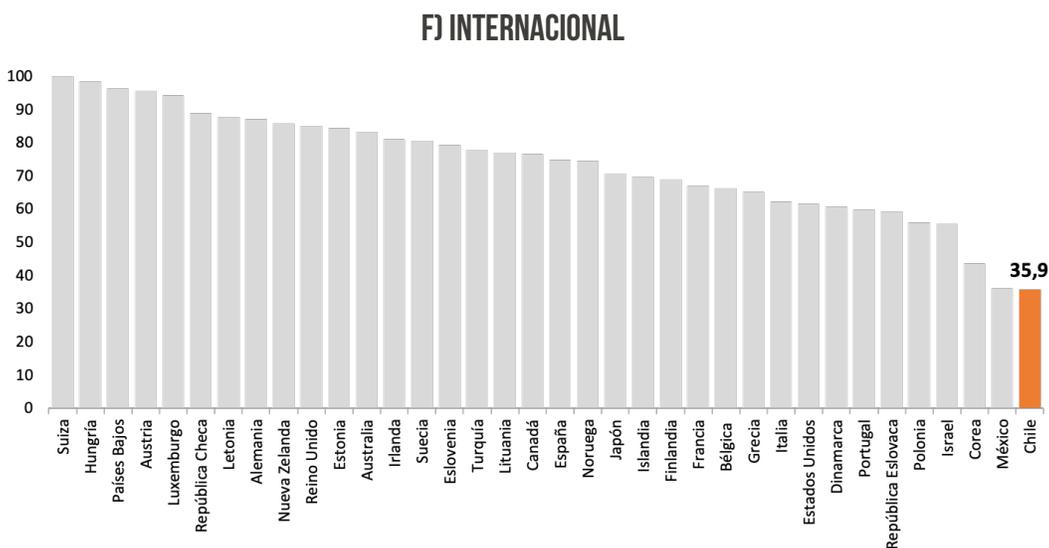
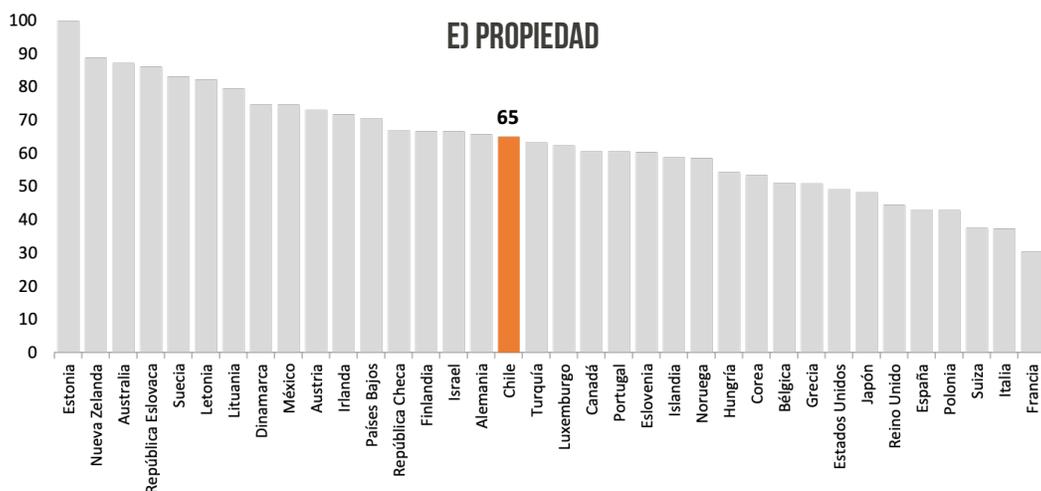
Fuente: Tax Foundation (2019).



²⁷ Tax Foundation (2019).

²⁸ El reporte Doing Business es publicado anualmente por el World Bank Group, con la finalidad de evaluar si las regulaciones de 190 economías facilitan la generación de nuevos negocios.





3.2.1 Impuestos corporativos

Son aquellos impuestos que gravan las utilidades de las empresas. Este tipo de impuestos afecta a la economía por varios canales. El más directo se relaciona con el aumento del costo del capital al disminuir los retornos de la inversión (después de impuestos), generando una reducción en los niveles de la inversión y producción, con sus consecuentes efectos en la actividad económica.

Por otro lado, tal como sostienen Cerda y Larraín (2010), un mayor nivel de impuestos corporativos no sólo reduce la demanda de capital, sino también la demanda por trabajo, debido a la complementariedad que existe entre ambos factores. Incluso, los autores afirman que el impacto sobre la demanda de trabajo es más grande que sobre la deman-

da por capital. También sostienen que el impacto sobre la demanda por capital es más grande en firmas pequeñas; mientras que el efecto sobre la demanda por trabajo es más grande en firmas de mayor tamaño.

Relacionado a este último punto, para compensar los mayores impuestos corporativos, los inversionistas exigirán mayores retornos antes de impuestos, lo cual se puede lograr de dos formas: i) aumentando los precios de venta que paga el consumidor, y/o ii) reduciendo los salarios de los trabajadores, ya que normalmente presentan menor movilidad que el capital. Por la primera vía, parte del mayor impuesto lo paga el consumidor. Por la segunda, lo paga el trabajador. En la medida que la economía sea abierta y, por

tanto, los precios estén determinados en mayor medida por los precios internacionales, la compensación del menor retorno al capital tenderá a ser a mayormente a través del ajuste a los salarios a los trabajadores²⁹.

Por otro lado, los impuestos corporativos también reducen la disponibilidad de caja de las empresas, limitando sus opciones de financiamiento, afectando especialmente a aquellas empresas que enfrentan restricciones en el acceso al mercado de capitales, las cuales suelen ser las PYMES³⁰: Para Chile se estima que en torno al 70% de ellas utilizan recursos propios como principal fuente de financiamiento. Al respecto, la evidencia empírica confirma que el impuesto a la utilidad del capital tiene un impacto importante sobre la inversión y el stock de capital en las pequeñas y medianas empresas³¹.

Luego, considerando que el capital es altamente móvil, su menor retorno producto de los elevados impuestos corporativos generan la migración de éste, afectando finalmente el crecimiento.

Aun cuando todos los países pertenecientes a la OCDE presentan este tipo de impuestos, las tasas y bases varían significativamente. En el caso de Chile, la Ley de Impuesto a la Renta considera la aplicación del Impuesto de Primera Categoría a las rentas provenientes de las empresas, con una tasa de 25 o 27% dependiendo del régimen tributario en que se encuentren. El impacto relevante que el impuesto corporativo tiene en la economía de los países contrasta con el bajo nivel de recaudación que en promedio presenta este impuesto en la OCDE: tan sólo 8,8% de la recaudación del 2018 de este bloque provenía de impuestos corporativos, mientras que en Chile este aporte es sustancialmente mayor (22,1%). Coherente con esto, la carga tributaria que representa este impuesto en la OCDE alcanzó a 3% mientras que en Chile llegó a 4,7% del PIB. Esta diferencia se mantiene incluso si se corrige por nivel de desarrollo (Gráfico 11). Parte de esta diferencia se explica por la elevada tasa marginal corporativa que se aplica en Chile en comparación a la internacional: 27% en Chile versus un 23,8% en la OCDE en 2019 (Gráfico 12).

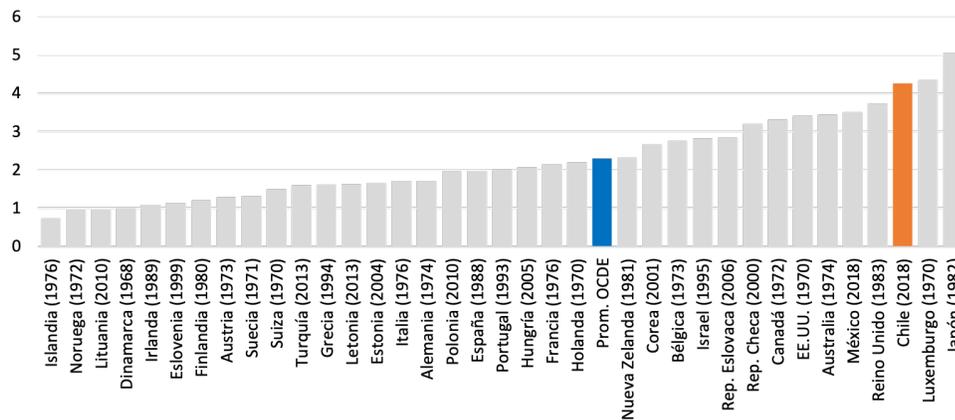


Gráfico 11
Recaudación tributaria por impuesto corporativo en la OCDE corregido por nivel de desarrollo (porcentaje del PIB)

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

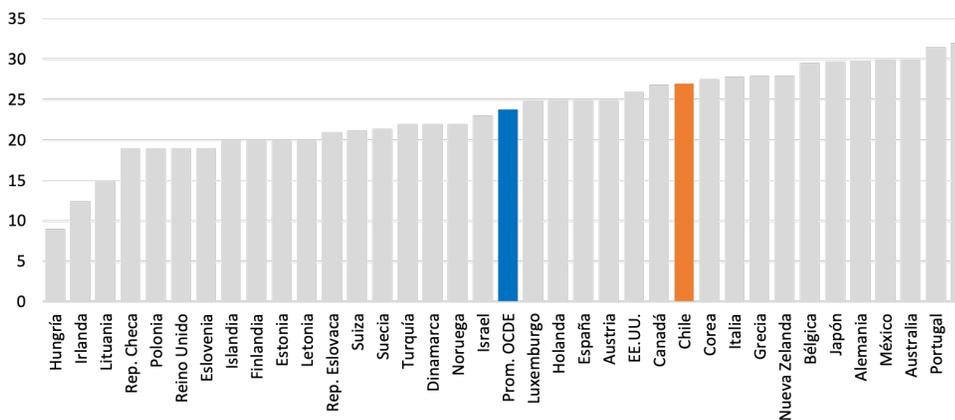


Gráfico 12
Tasa máxima del impuesto corporativo en la OCDE (porcentaje)

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

29 Libertad y Desarrollo (2018).

30 Para mayor análisis ver Fazzari et al. (1988).

31 Para mayor discusión ver: Cerda y Larraín (2005), Cerda y Larraín (2010) y Hsieh y Parker (2007).

Reconociendo el impacto negativo que este impuesto tiene sobre la actividad económica es que desde el año 2000 prácticamente todos los países de la OCDE han reducido en forma relevante la tasa máxima del impuesto corporativo. En el otro extremo, Chile ha sido el único en aumentar dicha tasa (Gráficos 13 y 14).

Gráfico 13
Tasa máxima de impuesto corporativo en la OCDE: 2000 y 2019 (porcentaje)

Fuente: OCDE.

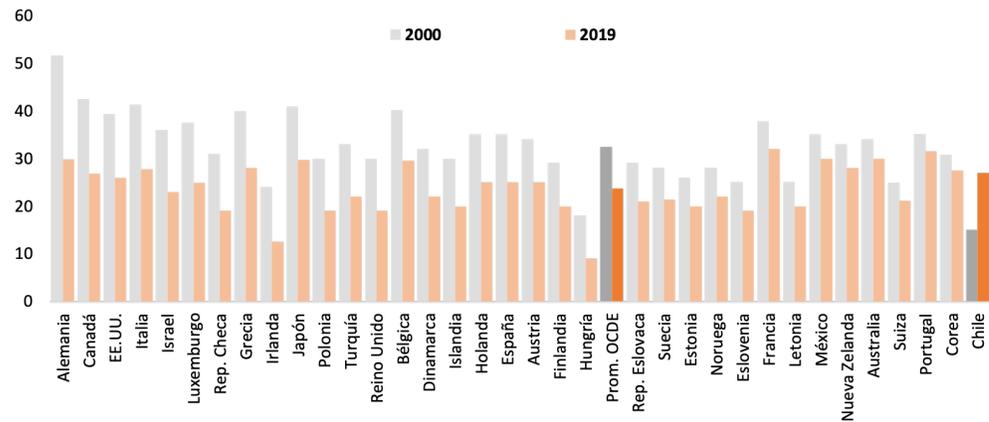
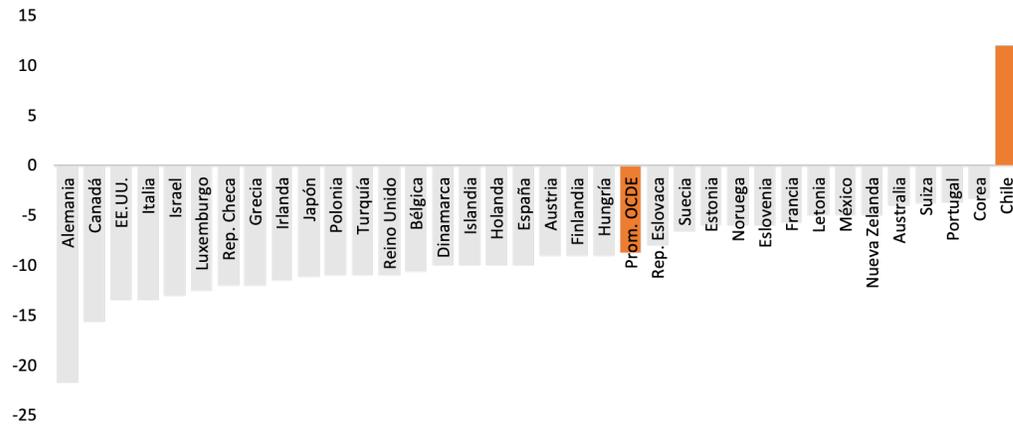


Gráfico 14
Tasa máxima de impuesto corporativo en la OCDE: diferencia entre 2000 y 2019 (porcentaje)

Fuente: OCDE.



Respecto del impuesto corporativo, el ICTI del 2019 ubicó a Chile en el lugar 30 de 36 en el ranking. Esta deficiente ubicación se explica principalmente por dos elementos:

- i) Chile presenta una tasa máxima del impuesto corporativo superior al promedio de la OCDE.
- ii) Chile presenta un trato deficiente en la categoría de “Recuperación de costos”, destacando negativamente el tratamiento de la depreciación en las inversiones en maquinaria y edificios e intangibles. Por las restricciones aplicadas en la deducción de la base imponible de todos aquellos costos incurridos para realizar el giro de la empresa, se estima que el sector corporativo

recupera en Chile el 63,3% del costo en maquinaria (84,3% en la OCDE), 33,8% del costo en construcción industrial (48,9% en la OCDE) y 0% en activos intangibles (76,6% en la OCDE).

Sin perjuicio de lo anterior, Chile tiene una buena evaluación respecto de su tratamiento de las pérdidas tributarias netas del sector corporativo.

Finalmente, Chile está relativamente bien posicionado en cuanto a la complejidad³² y a la neutralidad de los incentivos del impuesto corporativo ya que no discrimina entre sectores productivos al tratarlos todos por igual, ubicándose en el puesto 12 de 36.

³² El grado de complejidad se mide como la cantidad de pagos que se requieren para cumplir con el tributo, así como la cantidad de horas que tienen que destinar al año para pagar sus impuestos corporativos.

3.2.2 Impuestos personales

Estos impuestos gravan la renta de una persona u hogar (salarios, ganancias de capital y dividendos) y son típicamente progresivos, es decir, la tasa a la cual se grava el ingreso de un individuo aumenta a medida que el individuo obtiene un mayor ingreso. La evidencia muestra que estos impuestos constituyen una de las fuentes más frecuentes de recaudación fiscal al interior de la OCDE.

La progresividad en los impuestos personales genera una diferencia entre la tasa marginal y la tasa efectiva de impuestos, en donde la primera corresponde a aquella tasa que se paga por un peso extra que se obtiene, mientras que la segunda corresponde a la tasa que se paga en promedio por el total de los ingresos. Esta última tasa depende del diseño de cada uno de los tramos, incluyendo al exento, y a la progresividad de las tasas³³. La recaudación de este impuesto está relacionada con la diferencia entre ambas tasas, no sólo de la tasa marginal máxima.

Sin perjuicio del tributo anterior, los países de la OCDE aplican, adicionalmente, impuestos a la nómina salarial. Estos gravámenes consideran normalmente una tasa plana de impuestos y se aplican a los ingresos salariales con el objeto principal de financiar específicamente los programas de seguridad social tales como el seguro de desempleo, las pensiones del Gobierno y el seguro de salud.

Aun cuando los impuestos personales poseen la ventaja de ser gravámenes más transparentes -ya que los contribuyentes están conscientes de la cantidad total de impuestos pagados, a diferencia de los impuestos al consumo que son recogidos y remitidos por una empresa-, la desventaja

radica en que luego de los impuestos corporativos, los impuestos personales son los que generan mayor impacto económico negativo³⁴. Al respecto, existe una extensa literatura económica que estudia los impuestos personales ya que se tiende a observar una tensión entre redistribución/equidad y eficiencia económica: por un lado, mayores impuestos a las personas con mayores ingresos permiten redistribuir la riqueza hacia aquellas personas con menores ingresos, pero por otro, mayores impuestos generan desincentivos a generar los ingresos sobre los que se aplica dicho impuesto.

Si los ingresos personales fueran simplemente el producto de la suerte de los individuos, gravar estos ingresos no generaría desincentivos a producirlos a través del ahorro, de la inversión o del esfuerzo. Sin embargo, para aquellos que los ingresos sí son producto del ahorro, la inversión, la educación, el trabajo o el esfuerzo, mayores impuestos a los ingresos reducirían el retorno que se espera recibir de éstos, desincentivando así el esfuerzo adicional a producir ingresos.

En el caso de Chile, la Ley de Impuesto a la Renta establece un impuesto a las rentas provenientes del trabajo, las cuales están afectas al impuesto progresivo de Segunda Categoría. Además, sobre las personas naturales recae el Impuesto

Tabla 1
Impuestos Global Complementario año tributario 2019 (año comercial 2018)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Impuestos Internos.

Renta imponible mensual		Tasa marginal %	Tasa promedio		Personas		Renta determinada			Impuesto determinado		
Desde	Hasta		Desde	Hasta	Nº	%	Millones de \$ anual	%	\$ Promedio mensual	Millones de \$ anual	%	\$ Promedio mensual
\$ 0	\$ 652.766	0	0,0	0,0	\$ 7.662.589	75,0	\$ 21.969.527	28,7	\$ 238.926	\$ 9.733	0,2	\$ 106
\$ 652.766	\$ 1.450.590	4	0,0	2,2	\$ 1.671.628	16,4	\$ 18.940.629	24,8	\$ 944.221	\$ 233.999	5,1	\$ 11.665
\$ 1.450.590	\$ 2.417.650	8	2,2	4,5	\$ 471.811	4,6	\$ 10.388.108	13,6	\$ 1.834.793	\$ 353.304	7,8	\$ 62.402
\$ 2.417.650	\$ 3.384.710	13,5	4,5	7,1	\$ 175.489	1,7	\$ 5.981.199	7,8	\$ 2.840.253	\$ 350.077	7,7	\$ 166.239
\$ 3.384.710	\$ 4.351.770	23	7,1	10,6	\$ 88.613	0,9	\$ 4.057.609	5,3	\$ 3.815.852	\$ 359.435	7,9	\$ 338.020
\$ 4.351.770	\$ 5.802.360	30,4	10,6	15,6	\$ 68.599	0,7	\$ 4.106.861	5,4	\$ 4.988.971	\$ 536.183	11,8	\$ 651.350
\$ 5.802.360	Y MÁS	35	15,6	Y MÁS	\$ 83.937	0,8	\$ 11.029.642	14,4	\$ 10.950.318	\$ 2.712.885	59,6	\$ 2.693.374
Total					\$ 10.222.666	100,0	\$ 76.473.574	100,0	\$ 623.399	\$ 4.555.616	100,0	\$ 37.137

³³ Por ejemplo, una persona cuyos ingresos mensuales son de \$2.000.000, y por lo tanto se ubica en el tercer tramo, se enfrenta a una tasa marginal de 8%. Sin embargo, por los primeros \$652.766 está exento de impuestos, luego, por los siguientes \$797.824 que gana, paga una tasa de 4%, y por los últimos \$549.410 paga una tasa de 8%; así, paga impuestos por un total de \$75.866, lo que equivale a una tasa efectiva de 3,8%.

³⁴ OCDE (2008).

Global Complementario³⁵, que grava todas las rentas obtenidas por la persona en un año determinado (sueldos con contrato, honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital, etc.) con una escala progresiva de tasas divididas en ocho tramos³⁶, en donde la tasa marginal máxima se ubica actualmente en 40%³⁷ y con un tramo exento del pago para ingresos menores a \$ 650.000³⁸ mensual aproximadamente (Tabla 1). Este diseño de impuestos personal en Chile busca que personas con ingresos similares enfrenen las mismas cargas impositivas.

De la observación de los datos del SII se observan tres elementos interesantes respecto de la progresividad del Impuesto Global Complementario: i) el 75% de los contribuyentes no pagan este impuesto; ii) el tramo exento obtiene en torno al 30% de los ingresos declarados en este impuesto; iii) del total de impuestos pagados, el 60% proviene del tramo de mayores ingresos.

La recaudación que se obtiene en Chile a través de los impuestos personales es inferior a la obtenida en promedio en los países de la OCDE: en Chile se recaudó 1,4% del PIB en 2018, lo que representó 6,7% de los ingresos tributarios totales, mientras que en la OCDE se recaudó 8,3% del PIB y representó 24,2% de los ingresos tributarios totales (Gráfico 15). En esta relevante diferencia juegan un rol importante tres elementos:

i) como se comentó anteriormente, en Chile el sistema de seguridad social es de capitalización individual³⁹, a diferencia de los países de la OCDE, que presentan mayoritariamente sistemas de reparto⁴⁰. Bajo reparto la carga tributaria debe ser mayor que bajo capitaliza-

ción individual de forma de traspasar recursos desde los privados al Estado para que éste financie el sistema de seguridad social. En promedio, en la OCDE el sistema de seguridad social representa 9,2% del PIB mientras que el de Chile sólo representó un 1,5% del PIB, ya que en Chile tenemos un sistema de capitalización individual, en donde los mismos trabajadores ahorran para su seguridad social. Esta diferencia explicaría cerca de 8 de los 13 puntos de la brecha entre ambas cargas tributarias totales.

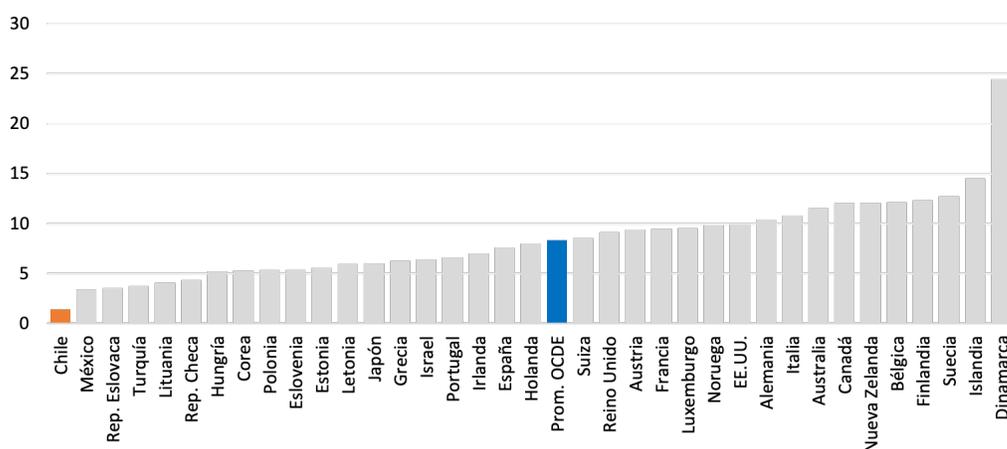
ii) La diferencia no se encuentra en la tasa máxima de impuesto personal, sino que en el diseño de los primeros tramos de Impuesto Global Complementario. Dada la tasa de 0% y lo extenso del primer tramo, en torno al 75% de los contribuyentes quedan exentos del pago de impuestos personales (Tabla 1).

De la muestra, en torno a un cuarto de los países tienen tramos exentos como Chile, y la tasa promedio de los que sí tienen, que va hasta 25%, es 15% (Gráfico 16). Chile, en comparación con otras economías, resalta por su alto límite del tramo exento relativo al salario medio, siendo este límite de un 100% en nuestro país, mientras que en el resto de los países de la OCDE el promedio es de 17% (Gráfico 17). A esto se le suman las reducidas tasas marginales de este impuesto para los primeros tramos (Gráficos 18 a 24)⁴².

iii) En Chile, a diferencia con la mayoría de los países de la OCDE, el impuesto corporativo está integrado con el personal, por lo que el primero opera como crédito para el segundo.

Gráfico 15
Recaudación tributaria por impuestos personales en la OCDE en 2018 (porcentaje del PIB)

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



35 Que se paga durante la operación renta de abril de cada año.

36 Estos ocho tramos rigen desde la aprobación de la Reforma Tributaria del 2020.

37 Hasta febrero del 2020 la tasa máxima de impuesto del Global Complementario llegaba a 35%. En marzo del 2020 entró en vigencia el incremento de impuestos establecido por la reforma tributaria del 2020 para aquellos contribuyentes con ingresos personales que superen los \$15,5 millones mensuales aproximadamente.

38 Válido para el año tributario 2019.

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

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

41 Cerda (2017).

42 Cerda (2017).

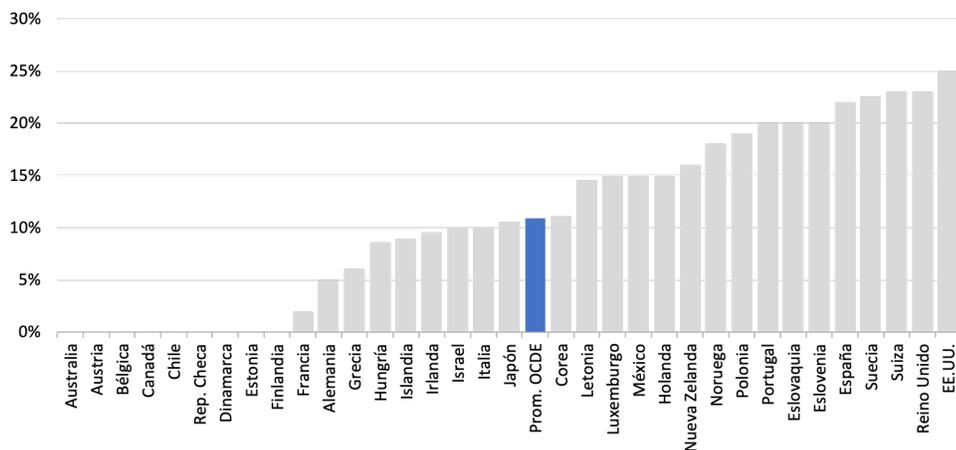


Gráfico 16
Tasa marginal de impuestos en primer tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

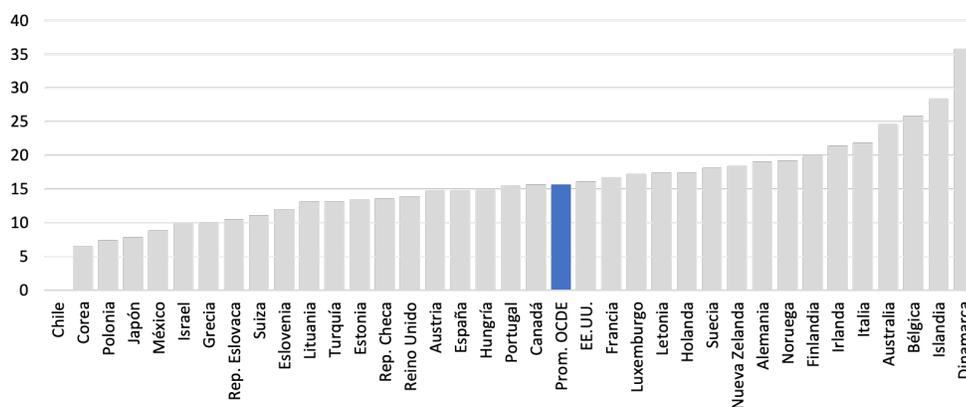


Gráfico 17
Tasa de impuesto pagado por ingreso medio en la OCDE (porcentaje)

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

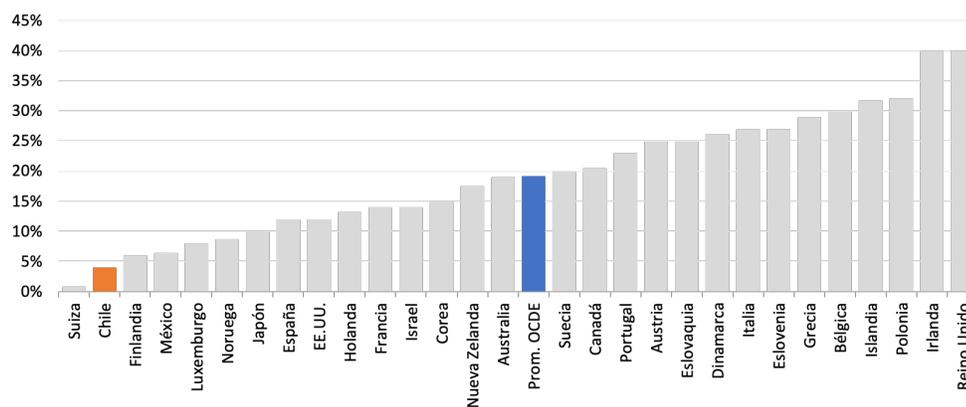


Gráfico 18
Tasa marginal de impuestos en segundo tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

Gráfico 19
Tasa marginal de impuestos en tercer tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

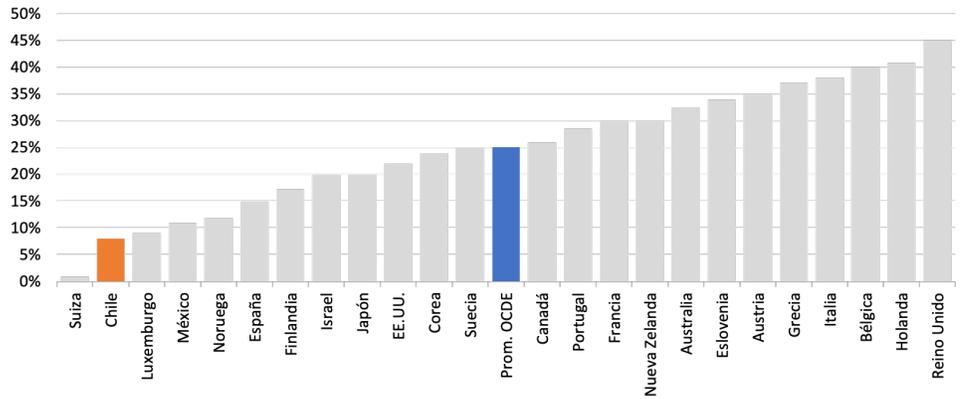


Gráfico 20
Tasa marginal de impuestos en cuarto tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

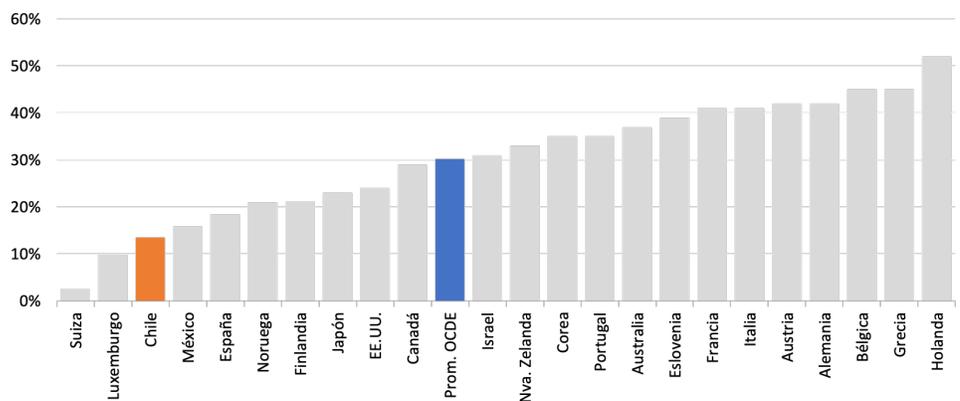
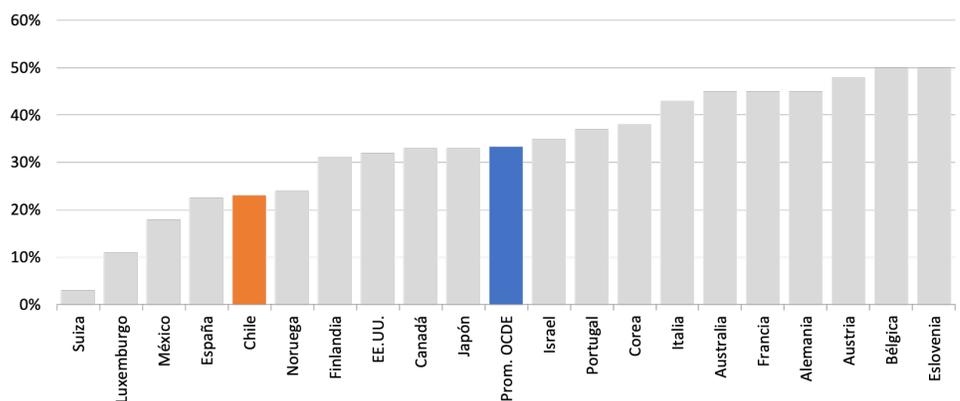


Gráfico 21
Tasa marginal de impuesto en quinto tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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



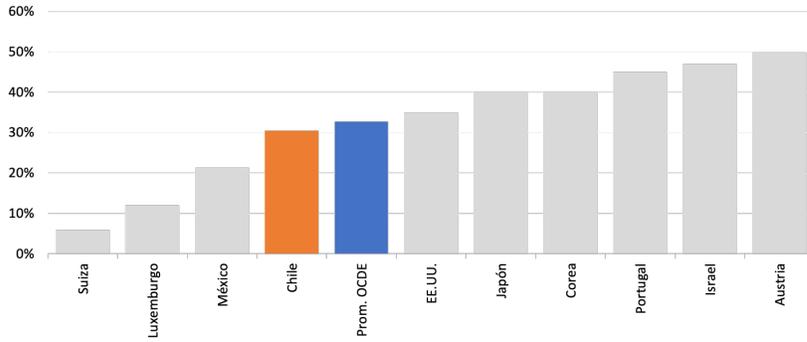


Gráfico 22
Tasa marginal de impuesto en sexto tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

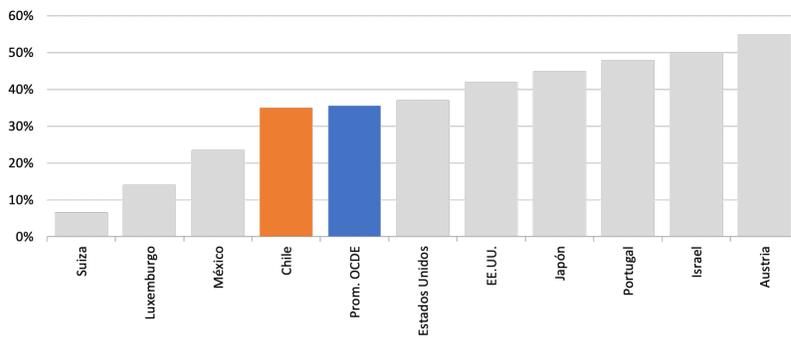


Gráfico 23
Tasa marginal de impuesto en séptimo tramo de ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

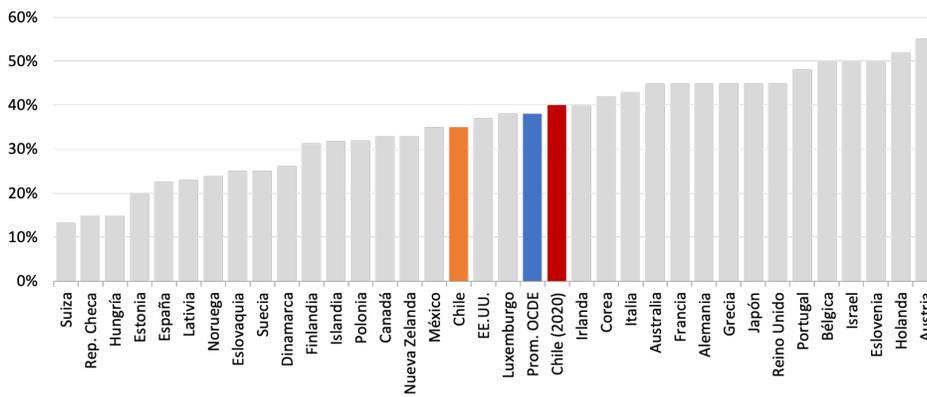


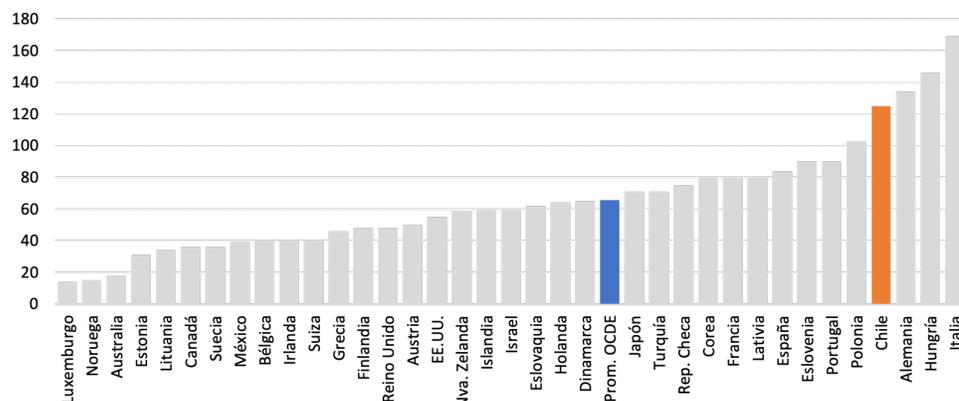
Gráfico 24
Tasa marginal máxima de impuesto al ingreso en la OCDE (porcentaje)

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

Nota: Con la reforma tributaria del 2020 la tasa máxima de impuestos personales aumentó a 40%.

Gráfico 25
Complejidad pago impuestos personales en la OCDE
 (número de horas al año destinadas al cumplimiento tributario)

Fuente: Tax Foundation (2019).



Como se puede observar en los gráficos precedentes, Chile presenta efectivamente tasas más bajas que el promedio de la OCDE para los primeros tramos de impuestos, mientras que a medida se avanza hacia los últimos tramos, las tasas marginales impositivas se van acercando a dicho promedio, incluso superándola en el tramo máximo. En particular, Chile presenta una tasa marginal máxima muy cercana al promedio. Interesante es observar que hay países que presentan un impuesto personal *flat*, es decir, con un único tramo de impuestos, con escasa o nula progresividad⁴³.

Con la evidencia presentada se puede concluir que la tasa efectiva de impuestos personales pagada en Chile es menor a la presentada por la OCDE, incluso para los contribuyentes de tramos de ingresos superiores, producto de un tramo exento alto y las reducidas tasas marginales iniciales.

En los últimos 30 años, coherente con una tendencia a la eliminación del impuesto a la riqueza, como se verá más adelante, los países de la OCDE también han mostrado una clara predisposición hacia la reducción de las tasas máximas del impuesto sobre la renta personal en los últimos 30 años. En efecto, la tasa legal máxima promedio de impuesto a los ingresos personales de la OCDE disminuyó de 65,7% en 1981 a 50,6% en 1990 y al 41,4% en 2008 para ubicarse en torno a 43% en los últimos años. Al mismo tiempo, los impuestos sobre la renta del capital también han caído.

En el contexto internacional, el ICTI 2019 ubica a Chile en la posición 23 en relación a este impuesto. Sin embargo, esta posición relativa se sostiene sólo por la muy buena evaluación del componente "ingresos", explicado por la baja carga tributaria de los ingresos laborales respecto del salario promedio (7%). En cambio, este impuesto presenta problemas: por un lado, respecto del tratamiento a las ganancias de capital y, por otro, por su complejidad considerando el gran

costo en términos de tiempo destinado a realizar su declaración producto de su complejidad, con 125 horas en comparación a las 65,5 horas promedio de la OCDE (Gráfico 25).

3.2.3 Impuestos al consumo

Este tipo de impuestos se aplica a las compras de bienes y servicios. Aun cuando puede tomar varias formas, el impuesto al consumo más frecuente entre los países de la OCDE es el IVA (Impuesto al Valor Agregado).

La teoría económica presenta este tipo de impuestos como uno de los más eficientes para aumentar los ingresos fiscales en la medida que no distorsionen los precios relativos entre bienes, para lo cual, se debe aplicar tasas parejas, excluir los insumos intermedios y considerar una amplia base, con pocas o nulas exenciones. Lo óptimo es que este impuesto se aplique a todo el consumo final de forma que la recaudación efectiva del Gobierno sea igual al consumo total en la economía multiplicada por la tasa del impuesto.

Muchos de los países de la OCDE distan considerablemente de encontrarse en esta posición debido, por un lado, a una inadecuada definición de la base, y por otra, a la imposición de un umbral⁴⁴ para comenzar a aplicar este impuesto.

El problema de la base se debe a que muchos países exigen numerosos bienes y servicios de este impuesto, lo que les exige imponer tasas más altas para recaudar lo requerido. Por otro lado, aun cuando la determinación de un umbral puede implicar reducciones de costos como en el caso de las empresas muy pequeñas, las cuales ahorran tiempo y dinero en cumplimiento, umbrales excesivamente elevados crean distorsión a favor de los negocios más pequeños por sobre los más grandes.

⁴³ Eso explica el que haya países que no aparecen en los gráficos de tasas marginales superiores.

⁴⁴ Esto significa que las ventas de una empresa deben alcanzar un cierto valor antes de se comience a registrar y pagar el IVA.

Como contrapunto, en la discusión pública se plantea que dicho impuesto también exhibe desventajas al presentar un impacto negativo en la equidad ya que afectaría proporcionalmente más a las familias de menores ingresos debido a que dichas familias destinan una mayor parte de sus ingresos a consumo. En cambio, los hogares con mayores ingresos, al destinar una parte de su riqueza a ahorros, estarían menos afectados a los impuestos que gravan el consumo. Sin embargo, hay dos argumentos que refutan lo anterior. Por un lado, el ahorro de "hoy" financiará un mayor consumo de "mañana", el cual será gravado por el IVA. Por otro lado, la capacidad recaudatoria del IVA -tasa universal, sin exenciones- permiten financiar sustantivamente el gasto público, que, bien focalizado, genera un efecto progresivo que supera ampliamente el efecto regresivo del cobro.

En Chile el impuesto al consumo de bienes y servicios es el principal componente de la recaudación tributaria (cerca de 55% de la recaudación total). En el contexto internacional Chile presenta importantes similitudes con la OCDE: i) la tasa de impuesto del IVA es 19% (19,1% en la OCDE) y ii) la carga tributaria que representa este impuesto en Chile es 11,2% del PIB (10,9% en OCDE) (Gráfico 26).

A pesar de estas similitudes con los países de la OCDE, el ICTI ubica a Chile en el lugar 28. El principal problema radica en la complejidad asociada al pago de este impuesto, la cual es excesivamente elevada si se considera que en Chile se requieren 124 horas para su cumplimiento mientras que el promedio de la OCDE es de tan sólo 53,8 horas (Gráfico 27).

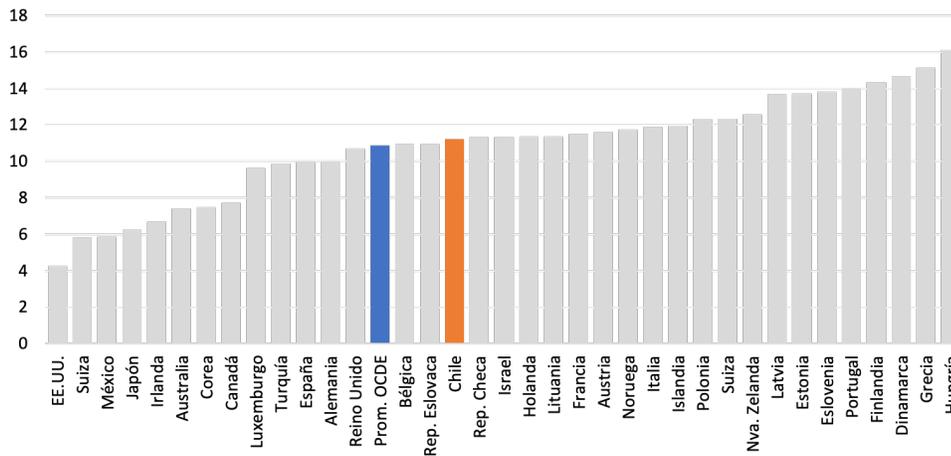


Gráfico 26
Tasa impuesto IVA en la OCDE (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE 2018.

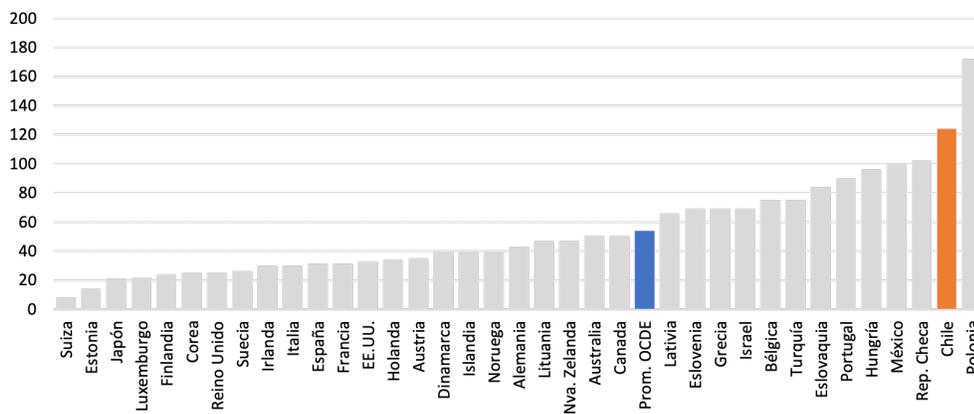
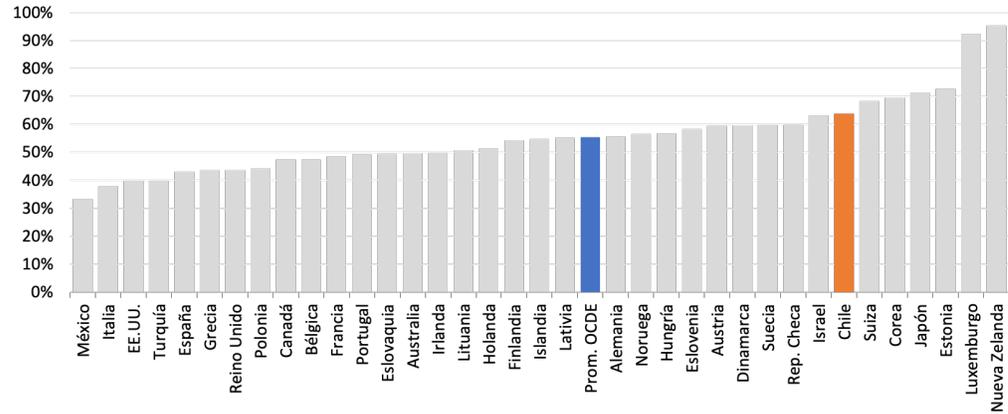


Gráfico 27
Complejidad pago impuesto al consumo en la OCDE
(número de días al año destinados al cumplimiento tributario)

Fuente: Tax Foundation (2019).

Gráfico 28
Cobertura impuesto al valor agregado en la OCDE
 (porcentaje del consumo total)

Fuente: Tax Foundation (2019).



En el caso chileno, la tasa del IVA es pareja y se aplica sólo a los bienes finales. Sin embargo, no cumple cabalmente el requisito de una base amplia ya que hay bienes y servicios que quedan exentos de este pago sin una justificación adecuada, los que se estiman en torno a 25% del consumo privado⁴⁵. Ahora, a pesar de las exenciones de bienes y servicios, Chile destaca por presentar una alta cobertura, medida como la recaudación total a través del IVA relativa a la tasa multiplicada por el consumo total en la economía, la cual se ubica por sobre el promedio de la OCDE (Gráfico 28). También destaca por no presentar un límite inferior a las ventas a partir del cual las empresas deben aplicar el IVA a sus productos, como sí ocurre en algunas economías de la OCDE. De hecho, Chile es uno de los cinco países que no cuenta con este umbral. A pesar de esta adecuada definición de la base, así como la inexistencia de un umbral y una evasión reducida de acuerdo con el ICTI, Chile recauda sólo el 63,8% del potencial⁴⁶.

3.2.4 Impuestos a la propiedad

Estos gravámenes afectan los bienes de los individuos y empresas. La evidencia empírica muestra una gran diversidad de estructuras, modalidades y tasas de este tipo de impuestos en los países de la OCDE.

Con la excepción de los impuestos sobre la tierra, la cual es una forma eficiente de recaudar, la mayoría de los gravámenes a la propiedad generan distorsiones en las decisiones económicas, especialmente si se transforman en un impuesto al capital, desincentivando el ahorro y la inversión⁴⁷. Por ejemplo: los impuestos a los bienes inmuebles que se apliquen a más que sólo el valor de la tierra misma, sino que

también a la infraestructura, aumentan el costo de capital físico, desalentando su formación y alterando su ubicación; los impuestos a la herencia reducen el incentivo al trabajo adicional y al ahorro; los impuestos a las transacciones financieras limitan la movilidad de la inversión en capital físico hacia posiciones más eficientes y productivas; los impuestos sobre la riqueza reducen el capital de la economía y su crecimiento de largo plazo; los impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones crean costos de cumplimiento significativos para los contribuyentes mientras aportan montos reducidos a las arcas fiscales (estos impuestos aportaron, en promedio, 0,1% del PIB a los ingresos fiscales en la OCDE)⁴⁸.

Estos efectos negativos se pueden acentuar en la medida que las economías sean más abiertas al mundo, en busca de competitividad tributaria.

En la OCDE también hay impuestos a la riqueza neta, aunque con una gran diversidad en el diseño (por ejemplo, activos gravados, lista de impuestos y tasas, umbrales de exención, el tratamiento fiscal de las deudas, progresividad). La justificación de este impuesto se sustenta principalmente en dos elementos: su supuesta capacidad recaudatoria debido al tamaño de la base tributaria y en estudios que estiman que la concentración de la riqueza es mayor que la de ingresos. Esto último se debería a que los sistemas tributarios actuales no han podido abordar adecuadamente la desigualdad de la riqueza dado que los sectores más acomodados pagarían una tasa de impuesto promedio menor que la estatutaria para su nivel de ingreso (e incluso menor que la de los segmentos de ingresos inmediatamente anteriores a ellos), por lo que el sistema tributario no sería efectivamente progresivo⁴⁹.

⁴⁵ Para mayor análisis ver Cerda (2017).

⁴⁶ Aquella que se obtendría de multiplicar la tasa de IVA por el consumo total.

⁴⁷ Evidencia estadística se puede encontrar en los siguientes trabajos: i) Asen y Bunn (2019); ii) Walczak (2017); iii) Dye et al (2001).

⁴⁸ Hay actualmente 10 países que no cuentan con este tipo de impuestos: Australia, Austria, Canadá, Estonia, Israel, Latvia, Nueva Zelanda, Noruega, República Eslovaca y Suecia.

⁴⁹ OCDE (2018).

País	Año establecimiento	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1,0%
Austria	1954	Derogado en 1994	1,0%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	Sin información
España	1977	Derogado en 2008 y reinstaurado en 2011	0,2-2,5%
Finlandia	1919	Derogado en 2006	0,8%
Francia	1982	Derogado en 2017	0,5-1,5%
Holanda	1965	Derogado en 2001	0,7%
Irlanda	1975	Derogado en 1978	1,0%
Islandia	1970	Derogado en 2006, reinstaurado provisoriamente entre 2010 y 2015	1,5%
Luxemburgo	1934	Derogado en 2006	0,5%
Noruega	1892	Se redujo en los últimos años	0,85%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1,5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0,05-0,5%

Tabla 2
Impuesto a la riqueza en la OCDE

Fuente: Cordero y Vergara (2020).

Nota: intervalos corresponden a máximos y mínimos. En el caso español, el intervalo descrito en el cuadro corresponde a la base establecida por el gobierno central, la cual puede ser aumentada o disminuida en cada autonomía. En Francia el impuesto fue modificado a uno que sólo aplica a los bienes inmuebles. En Italia existe un impuesto que grava (con tasas menores a 1%) los activos financieros y bienes inmuebles poseídos por italianos que se encuentran fuera del país, el cual para algunas agencias tributarias consiste en un impuesto a la riqueza, pero bajo el criterio de la OCDE no califica bajo dicha clasificación.

Actualmente hay sólo seis países que mantienen un impuesto a la riqueza neta: Italia, España, Bélgica, Francia, Noruega y Suiza⁵⁰. Algunos elementos en común que presentan los países del bloque respecto de este impuesto es su reducida recaudación (0,1% del PIB en promedio), la tendencia a derogar este tipo de impuestos y la estabilidad de la recaudación en el tiempo a pesar del crecimiento de la riqueza (Tabla 2).

Los impuestos al patrimonio están siendo menos utilizados en el bloque que en el pasado: mientras en 1990 doce países gravaban la riqueza neta, en 2017 sólo quedaban cuatro (Francia, España, Noruega y Suiza). Entre las razones para derogar estarían⁵¹:

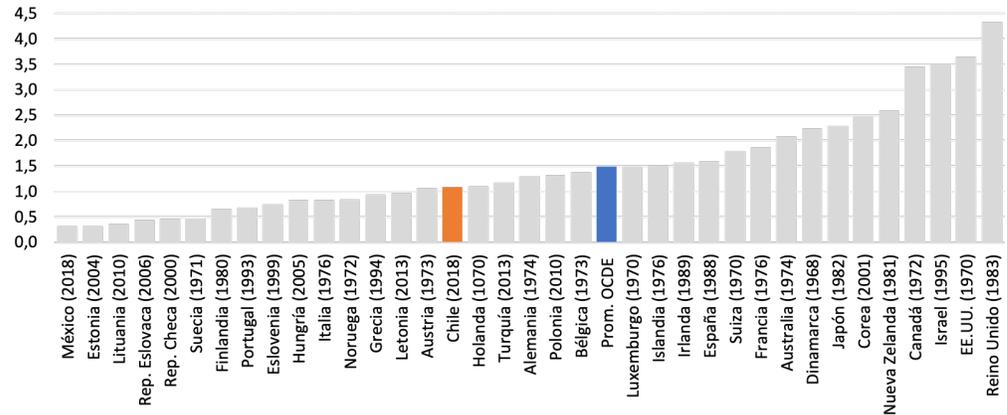
- a) el impacto negativo en la eficiencia y en equidad, debido a que se imponen independientemente de los rendimientos reales que los contribuyentes obtengan de sus activos.
- b) Dificultad de definir adecuadamente las tasas de impuestos, especialmente en un contexto de bajas tasas de interés y bajo retorno al capital.
- c) El elevado costo administrativo de implementar y fiscalizar este impuesto, explicado principalmente por la dificultad de medir adecuadamente la riqueza.
- d) La baja efectividad de este impuesto en términos de cumplir sus objetivos redistributivos: la recaudación no se ha incrementado con el paso del tiempo como sí lo ha hecho la riqueza.
- e) La reducida recaudación que genera este tipo de impuestos: en 2016 esta recaudación osciló entre 0,2% del PIB en España y 1,0% del PIB en Suiza o entre 0,5% de los ingresos fiscales en Francia y 3,7% en Suiza. Entre las causas están: i) las respuestas estratégicas de los potenciales contribuyentes, como traslado de la riqueza hacia partidas exentas; ii) la competitividad tributaria generada por la elevada movilidad del capital a nivel internacional; iii) las limitaciones de la fiscalización frente a un menor reporte de riqueza por parte de los contribuyentes.
- f) Posibles problemas de liquidez de quienes deben pagar el nuevo impuesto.
- g) Duplicidad de impuestos al coexistir un impuesto al patrimonio neto además de uno de amplia base a los ingresos personales provenientes del capital y un bien diseñado impuesto a la herencia y donaciones. El impuesto a la riqueza no es independiente del sistema tributario que presente cada país.

⁵⁰ Tax Foundation (2019).

⁵¹ OCDE 2018.

Gráfico 29
Recaudación tributaria por impuesto a la propiedad en la OCDE corregido por nivel de desarrollo
 (porcentaje del PIB)

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE 2018.



Otro tipo de impuestos es aquel sobre el patrimonio y la propiedad de los negocios relacionados con: la transferencia de las propiedades de bienes inmuebles; la propiedad de activos netos de la empresa; la emisión de acciones; y las transacciones financieras. Estos impuestos aumentan directamente el costo de capital para empresas y, por tanto, reducen la tasa de retorno de la inversión después de impuestos.

En el agregado de impuesto a la propiedad, Chile se ubica en el puesto 17 del ICTI, por lejos la mejor posición que alcanza en cualquiera de las 5 categorías presentadas. Parte de esta buena ubicación se explica porque Chile no cuenta con impuesto al patrimonio, aunque sí sobre las herencias y donaciones.

A través del impuesto a la propiedad, Chile recauda 1,1% del PIB⁵², lo cual representa 5,1% de la recaudación total, lo que se encuentra bajo el promedio de recaudación de la OCDE tanto actual (1,9% del PIB) como cuando presentaban un nivel de desarrollo similar al nuestro (1,5% del PIB) (Gráfico 29).

3.2.5 Impuesto a las rentas desde y hacia el exterior

En un mundo cada vez más globalizado, las empresas a menudo se expanden más allá de sus fronteras para llegar a clientes de todo el mundo. En este contexto, se hace necesario definir reglas respecto de cómo gravar los ingresos obtenidos por estas empresas en países extranjeros. Las normas fiscales internacionales tratan los sistemas y regulaciones que los países aplican a esas actividades comerciales.

A nivel internacional se observa una tendencia creciente a moverse desde un sistema de impuesto que se aplique a todos los ingresos generados en el exterior (mundial) hacia un sistema que grave sólo a los ingresos generados al interior de las propias fronteras (territorial), de forma que se pague

impuestos sólo donde se generó el ingreso. Así desde la década de 1990, el número de países de la OCDE con sistemas tributarios mundiales se redujo de veinte a cuatro.

Como un sistema territorial elimina completamente los ingresos de dividendos y ganancias de capital extranjeros de la base imponible de las empresas, las empresas establecidas en países con sistemas fiscales mundiales se encuentran en desventaja tributaria al enfrentar niveles de impuestos potencialmente más altos que sus competidores basados en países con sistemas tributarios territoriales.

En este contexto, los tratados de doble tributación entre dos países buscan reducir la doble imposición. Reino Unido tiene la red más amplia de estos tratados (con 129 países) mientras que Chile presenta la menor cantidad de estos tratados (con 33 países). En la OCDE el promedio de tratados por país alcanza a 77 países.

De los 36 países de la OCDE, 25 eximen de impuestos todos los dividendos recibidos por las empresas matrices, 6 permiten que el 95 o 97% de los dividendos estén exentos de impuestos, y 5 tienen un sistema fiscal mundial que generalmente no exime a los dividendos extranjeros de impuestos (Corea, Chile, Irlanda, Israel y México).

De los 36 países de la OCDE, 23 eximen de impuestos a las ganancias de capital de origen extranjero, 5 excluyen parcialmente las ganancias de capital de origen extranjero y 8 no excluyen (Corea, Chile, Estados Unidos, Grecia, Israel, Japón, México y Polonia).

Chile destaca por imponer la tasa de retención de dividendos e intereses más alta (35%) a entidades o personas extranjeras.

Con todo, en el contexto internacional, Chile recibe la más baja puntuación por parte del ICTI, ubicándose en el último puesto (36).

⁵² En el caso de Chile este impuesto a la propiedad corresponde al territorial aplicado a los bienes raíces. Fruto de múltiples exenciones, sólo un 40% de cerca de 7 millones de inmuebles no agrícolas en el territorio nacional (inscritos en el SI) paga contribuciones; un 23% de los inmuebles habitacionales y 94% de los no habitacionales. La amplia base exenta explica, en gran parte, la baja recaudación de este impuesto que se observa en Chile.

4. CONCLUSIONES

En los últimos 30 años Chile ha presentado diversas modificaciones a su sistema tributario, lo cual ha elevado hasta el 2018 la carga tributaria en más de 5% del PIB. A esto se le debe sumar el impacto de la última reforma (2020), que aumentaría la recaudación en un punto adicional.

En el contexto internacional, considerando la gran dispersión que se observa en todos los parámetros relacionados con los impuestos, Chile se ubica dentro de rangos adecuados. Esto llevaría a pensar que no se requieren nuevas alzas de impuestos, ya que estos, además de su rol de fomentar la equidad, también tienen un rol de fomentar el crecimiento alto y sostenido.

La misma comparación internacional que sitúa a Chile dentro de los últimos lugares del ranking, muestra que es necesario implementar mejoras en la estructura tributaria de forma que mejore su competitividad, eficiencia, equidad y simplicidad, las cuales están al debe.

Avances en estos elementos significarán un mayor bienestar para la población, así como más recursos para el Estado de forma que pueda financiar adecuadamente los bienes públicos que desee proveer.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus y L. Vartia (2008). "Tax and Economic Growth". OECD Economic Department Working Paper N° 620.
- Barra, P. (2006). "Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El Caso de Chile". Servicio de Impuestos Internos.
- Asen, E. y D. Bunn (2019). "International Tax Competitiveness Index". Tax Foundation.
- Calderón, C. y E. L. Levy-Yeyati (2009). "Zooming in: From Aggregate Volatility to Income Distribution". World Bank Policy Research Working Paper N° 4895.
- Cerda, R. (2017). "Política Tributaria en Chile: una Mirada desde la Literatura". En Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas. Ediciones UC y Libertad y Desarrollo.
- Cerda, R. y F. Larraín (2005). "Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile". Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía) N° 42(126).
- Cerda, R. y F. Larraín. (2010). "Corporate Taxes and the Demand for Labor and Capital in Developing Countries". Small Business Economics N° 34(2).
- Cordero, A., y R. Vergara (2020). "Algunas Reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza". Puntos de Referencia N° 524. Enero.
- Cheyre, H. (1986). "Análisis de las Reformas Tributarias en la Década 1974-1983". Estudios Públicos N° 21. Verano. CEP.
- Dye, R., T. McGuire, y D. Merriman (2001). "The Impact of Property Taxes and Property Tax Classification on Business Activity in the Chicago Metropolitan Area". Journal of Regional Science N° 41(4).
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998). "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile".
- Fazzari, S. M., R. G. Hubbard, y B. C. Petersen (1988). "Financing Constraints and Corporate Investment". Brookings Papers on Economic Activity N° 1.
- Medina, J. P. y R. Valdés (1998). "Flujo de Caja y Decisiones de Inversión en Chile: Evidencia de Sociedades Anónimas Abiertas". Latin American Journal of Economics (ex Cuadernos de Economía) N° 35(106).
- Hsieh, C. y J. Parker (2007). "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom". Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association N° 8(1).
- Jorratt, M. (2000). "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno". Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos.
- Lamarca, F. (1981). "Evolución y Perspectivas del Sistema Tributario en Chile". Serie Investigación N° 57. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Libertad y Desarrollo (2018). "Los Impuestos sí Afectan el Crecimiento". Tema Público N° 1.367. Septiembre.
- McBride, W. (2012a). "What Is the Evidence on Taxes and Growth?" Tax Foundation Special Report N° 207. Diciembre.
- McBride, W. (2012b). "The Great Recession and Volatility in the Sources of Personal Income". Tax Foundation Fiscal Fact N° 316. Junio.
- Ministerio de Desarrollo Social y PNUD (2020). Evolución de la Pobreza. 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile?
- OCDE (2008). "Tax and Economic Growth". Economics Department Working Paper N° 620. Julio.
- OECD (2018). "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD". OECD Tax Policy Studies N° 26.
- Serra, P. (1998). "El Sistema Impositivo y su Efecto en el Funcionamiento de la Economía: una Revisión de la Literatura". Documentos de Trabajo N° 39. Banco Central de Chile.
- Tax Foundation (2019). "International Tax Competitiveness Index 2019".
- Valdés, R. (2018). "Shifting Winds in Latin America". Latin America Policy Journal. Séptima edición.
- Walczak, J. (2017). "State Inheritance and Estate Taxes: Rates, Economic Implications, and the Return of Interstate Competition". Tax Foundation Special Report N° 235.

