

## MEDICAMENTOS SIN IVA: UNA MALA POLÍTICA PÚBLICA

- La exención o reducción del IVA para medicamentos es una propuesta que reaparece con frecuencia en la discusión pública bajo la lógica de los “bienes esenciales”, pero que no constituye una herramienta eficaz.
- Si bien los datos muestran un gasto creciente en salud, éste no se explica únicamente por medicamentos y la solución propuesta no mejora otros problemas que presenta la industria.
- Además, hay evidencia que muestra que las rebajas del IVA no se traspasan completamente a los precios finales y abre la puerta a presiones para extender exenciones a otros bienes considerados esenciales, debilitando la sostenibilidad del sistema tributario.
- Existen alternativas de política pública más eficientes y focalizadas —subsidios directos, compras públicas centralizadas, promoción de genéricos y mayor competencia— que permiten reducir efectivamente el gasto de bolsillo en medicamentos sin distorsionar el funcionamiento del IVA.

Recurrentemente en el debate público resurge la idea de eximir del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a determinados bienes como una forma de aliviar el costo de la vida y mejorar el acceso de los hogares a ciertos productos considerados básicos. En distintos momentos estas propuestas han abarcado alimentos, medicamentos, combustibles, transporte y otros bienes de consumo masivo, usualmente bajo la categoría de “bienes esenciales”<sup>1</sup>.

Recientemente esta discusión volvió a adquirir relevancia a partir de la presentación en el Congreso Nacional, por un grupo de diputados, de un proyecto de reforma

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en 2018, en el proyecto de ley denominado Fármacos II (Boletín N°9914-11) se propuso eliminar el IVA a medicamentos bioequivalentes y de marca con receta; en 2021, en medio de la pandemia de Covid-19, en un proyecto de ley destinado a establecer un impuesto al patrimonio de personas naturales para financiar una renta básica de emergencia (Boletín N°13555-07), se aprobaron en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados indicaciones que buscaban reducir transitoriamente el IVA de productos básicos; en 2023 y en 2024, a raíz de la situación inflacionaria, se presentaron proyectos de resolución en la Cámara de Diputados para solicitar al Ministerio de Hacienda presentar una modificación tributaria y eximir del IVA a los productos de la canasta básica.

constitucional que propone eximir completamente del IVA a los medicamentos<sup>2</sup>. Esta iniciativa se inserta en una lógica más amplia que tiende a reaparecer ante alzas de la inflación, aumento del gasto de bolsillo o descontento social, y que busca utilizar el sistema tributario como mecanismo de alivio directo para los consumidores.

### **EL IVA COMO IMPUESTO RECAUDATORIO: FUNDAMENTOS DE SU DISEÑO**

El IVA es, por definición, un impuesto general al consumo cuyo objetivo principal es la recaudación eficiente de recursos para financiar el gasto público. Su fortaleza radica en una base amplia, una tasa uniforme y un número acotado de exenciones, características que lo convierten en un impuesto relativamente neutral, simple de administrar y menos vulnerable a la evasión y elusión tributaria<sup>3</sup>.

La literatura tributaria y la experiencia internacional coinciden en que un IVA de base amplia presenta ventajas significativas frente a esquemas con tasas diferenciadas o exenciones extensivas. Entre ellas destacan la reducción de distorsiones en la asignación de recursos de los agentes económicos en los distintos sectores de la actividad económica, la menor complejidad administrativa, una fiscalización más sencilla y una mayor capacidad recaudatoria, que permite luego redistribuir recursos de manera focalizada a través del gasto social<sup>4</sup>.

En este contexto, utilizar el IVA como un instrumento redistributivo mediante exenciones a bienes específicos por su carácter “esencial” resulta conceptualmente incorrecto. Las exenciones no distinguen entre consumidores según su nivel de ingresos y, por lo tanto, benefician también a hogares de altos ingresos, elevando el costo fiscal de la medida sin asegurar que el beneficio llegue efectivamente a quienes más lo necesitan.

### **LA RAÍZ DEL PROBLEMA: EL CRECIENTE GASTO DE BOLSILLO EN SALUD**

Uno de los principales argumentos a favor de un IVA diferenciado para medicamentos es que permitiría reducir su precio final y, con ello, el gasto de bolsillo que los hogares

---

<sup>2</sup> Boletín N°18004-07 “Modifica la Carta Fundamental para eximir a los medicamentos de todo impuesto o gravamen”, 3 de diciembre de 2025.

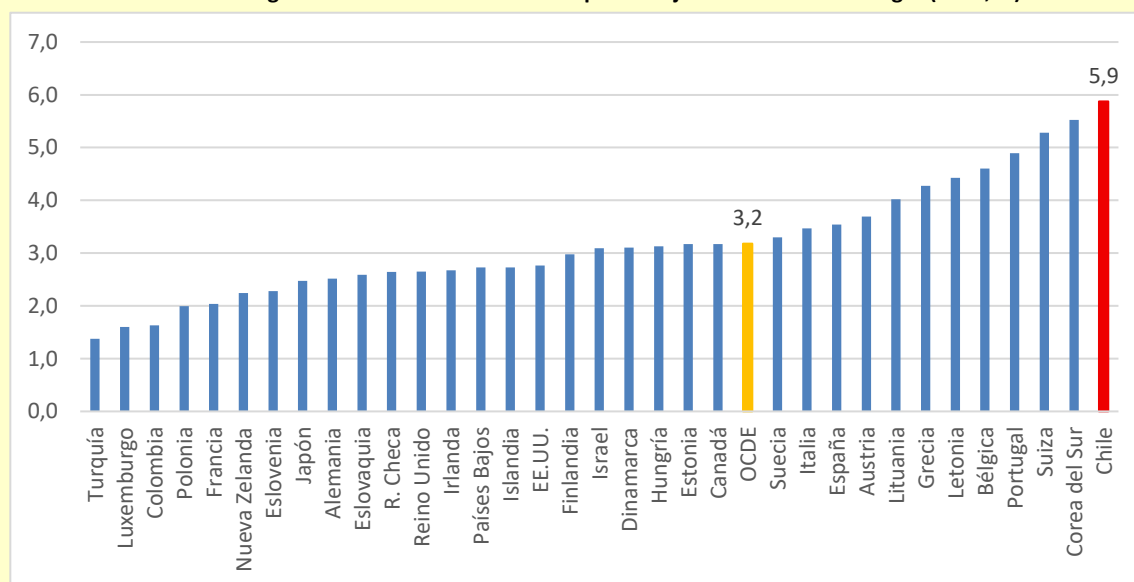
<sup>3</sup> Servicio de Impuestos Internos (SII). “Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno”. Ver en [https://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/diagnostico.htm](https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/diagnostico.htm).

<sup>4</sup> OECD (2024). “Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends”. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

destinan a salud, que en el caso de Chile es alto y creciente (ver Gráficos N°1 y N°2)<sup>5</sup>. Sin embargo, dicho gasto de bolsillo no depende exclusivamente del precio de los medicamentos. Otros factores, como las extensas listas de espera de la salud estatal, son también determinantes de este tipo de gasto ya que llevan a que muchos afiliados de Fonasa acudan a prestadores de salud privada en busca de una atención oportuna. La cobertura financiera de Fonasa en estos casos es, en promedio, de un 38%, pero es mucho menor en los casos de hospitalizaciones<sup>6</sup> lo que impacta en el mencionado gasto. Asimismo, problemas de abastecimiento en el sector público, obligan a afiliados de Fonasa a comprar remedios que les deberían ser entregados gratuitamente en la red estatal de salud.

#### CHILE LIDERA EL GASTO DE BOLSILLO EN SALUD ENTRE LOS PAÍSES OCDE

Gráfico N°1: gasto de bolsillo en salud como porcentaje del consumo del hogar (2023, %)



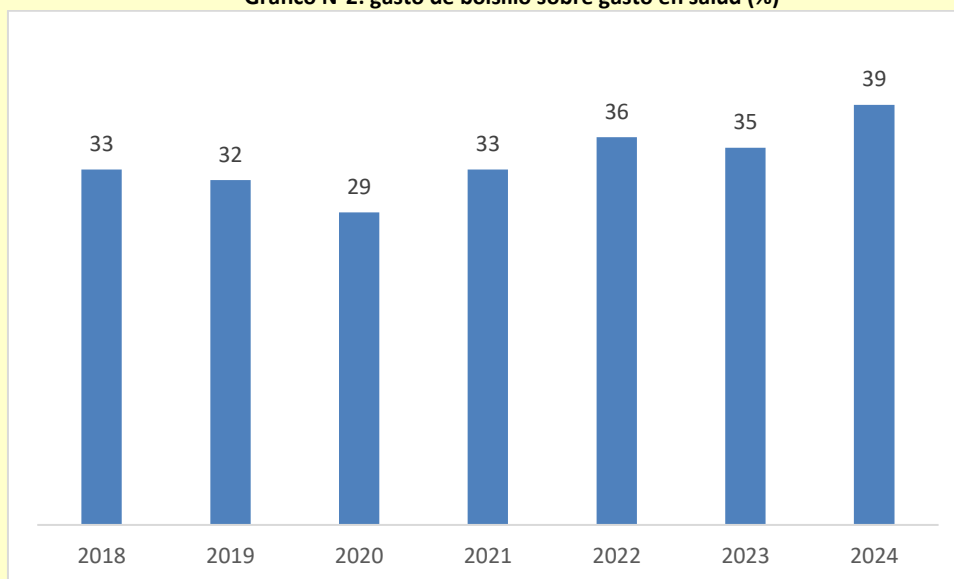
Fuente: OCDE, 2025.

<sup>5</sup> Para más detalles ver: Fiscalía Nacional Económica (2020). “Estudio de Mercado sobre Medicamentos”. Santiago. Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-Final.pdf>.

<sup>6</sup> Fuente: Presentación de Camilo Cid, Director de Fonasa, ante el Senado mayo de 2023.

**GASTO DE BOLSILLO HA SUBIDO 10 PUNTOS PORCENTUALES ENTRE 2020 Y 2024**

Gráfico N°2: gasto de bolsillo sobre gasto en salud (%)



Fuente: Minsal.

Por ende, atacar el gasto de bolsillo en salud no se agota con disminuir el precio de los medicamentos. Menos aún en eliminar el IVA a ellos, ya que la evidencia muestra que el traspaso de rebajas tributarias a los precios al consumidor es, en general, parcial y depende en forma importante de las condiciones de competencia del mercado.

Diversos estudios internacionales indican que el *pass-through* de reducciones del IVA suele ubicarse entre un 30% y un 60%, lo que implica que una parte significativa del beneficio es capturada por productores, distribuidores o intermediarios, especialmente en mercados concentrados. En el caso del mercado farmacéutico, caracterizado por asimetrías de información, alta diferenciación y poder de mercado, este fenómeno resulta particularmente relevante. Así, la experiencia comparada en países que aplican tasas reducidas de IVA a medicamentos muestra que dichas medidas no se traducen necesariamente en reducciones proporcionales del gasto de bolsillo, pero sí implican un costo fiscal significativo y permanente. En consecuencia, la efectividad de la exención como herramienta de alivio para los consumidores es, a lo menos, incierta<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Benedek y otros (2025). "IMF Working Paper. Estimating VAT Pass Through". FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15214.pdf>. También, Markkanen, Jaakko (15.4.2025).

## EFFECTOS SECUNDARIOS DE UNA MALA IDEA: IMPACTO FISCAL Y PROBLEMA INSTITUCIONAL

Eximir del IVA a los medicamentos implica una reducción permanente de la recaudación fiscal. En un contexto de estrechez presupuestaria y crecientes demandas de gasto en áreas prioritarias -como salud, pensiones, seguridad y educación-, este tipo de medidas obliga, directa o indirectamente, a compensar la menor recaudación mediante aumentos de otros impuestos o recortes de gasto.

Adicionalmente, conceder exenciones en función de la “esencialidad” de ciertos bienes abre la puerta a presiones para extender el beneficio a otros productos. Esta dinámica erosiona progresivamente la base del IVA, aumenta la complejidad del sistema tributario y eleva los costos de cumplimiento y fiscalización, tal como advierten la OCDE y el Servicio de Impuestos Internos<sup>8</sup>.

Desde una perspectiva de política pública, la proliferación de exenciones debilita uno de los principales atributos del IVA chileno, ampliamente valorado a nivel internacional por su simplicidad y eficiencia recaudatoria.

El proyecto analizado presenta, además, un problema institucional relevante al proponer una exención tributaria de rango constitucional. La Constitución está llamada a establecer principios generales y marcos habilitantes, no a definir exenciones específicas de impuestos, las que requieren flexibilidad, evaluación periódica y capacidad de ajuste frente a cambios en el contexto económico y fiscal.

Constitucionalizar una exención de esta naturaleza rigidiza innecesariamente el sistema tributario y limita de forma permanente la capacidad del legislador para responder a futuras necesidades fiscales. Adicionalmente, difumina la frontera entre derechos fundamentales y herramientas de política pública, sentando un precedente problemático al incentivar que otros sectores busquen soluciones constitucionales para problemáticas legítimas que deben ser abordadas mediante leyes y políticas específicas, no mediante reformas constitucionales.

Por último, reformar la Constitución, en este caso, busca soslayar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para legislar en materia tributaria y de gasto

---

“Passthrough of Retail Price Regulation in the Market for Pharmaceuticals”. ETLA Working Papers No 123. <https://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-123.pdf>.

<sup>8</sup> Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria (SII). Véase en [https://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/ciat96.htm](https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm) y OECD (2024). Op. Cit.

público, debilitando una regla clave de disciplina fiscal y alterando el equilibrio institucional entre el Congreso y el Ejecutivo.

### **REFLEXIONES FINALES: USAR CAMINOS MÁS EFICIENTES**

La discusión sobre el acceso a medicamentos y el alto gasto de bolsillo de los hogares es legítima y requiere respuestas de política pública. Sin embargo, avanzar hacia un IVA diferenciado o exento para los medicamentos no sólo resulta una herramienta poco eficaz para alcanzar dicho objetivo, sino que además introduce costos relevantes en términos fiscales, distributivos e institucionales.

Es por ello que existen mejores soluciones. En primer lugar, introducir mayor competencia al mercado de medicamentos, resolviendo fallas de mercado como asimetrías de información entre médicos y pacientes, barreras a la competencia en la dispensación exclusiva a través de farmacias, entre otras. Segundo, hay otros instrumentos de política pública, tales como subsidios directos a hogares vulnerables, fortalecimiento de las compras públicas centralizadas (vía CENABAST), la Ley Ricarte Soto, la promoción del uso de medicamentos genéricos y biosimilares y prescripción por denominación común internacional (DCI), que podrían lograr los mismos objetivos de disminuir el precio de los medicamentos y facilitar el acceso a tratamientos sin los efectos negativos ya mencionados de un tratamiento tributario especial.

El IVA debe preservarse como un impuesto de base amplia y tasa única, orientado a la recaudación eficiente de recursos, y no como un instrumento para resolver problemáticas sectoriales específicas. El desafío de mejorar el acceso a medicamentos u otros bienes, debe abordarse mediante políticas públicas focalizadas y estructurales, que apunten directamente a los distintos factores que dificultan el acceso a ellos, focalizando ayudas en los hogares más vulnerables y sin sacrificar la coherencia, eficiencia y sostenibilidad del sistema tributario chileno.