

A close-up photograph of two hands, one from a person with a purple sleeve and the other from a person with a black bracelet, cupping a large pile of various coins. The coins are of different denominations and colors, including silver, gold, and copper. The background is a soft, out-of-focus light brown.

Propuestas para un pacto tributario

ABRIL 2023

IGNACIO BRIONES R.
JUAN JOSÉ OBACH G.

Propuestas para un pacto tributario

ABRIL 2023

Ignacio Briones R.
Juan José Obach G.

1. Resumen ejecutivo

- **Necesitamos un pacto tributario** amplio y duradero en el tiempo. Uno que, al tiempo que vaya aumentando gradualmente la recaudación, asegure que se gasta bien y que nos permita tener **reglas claras y estables en el tiempo, promoviendo la inversión y el crecimiento**.
- Creemos que **hoy se justifica plenamente un pacto tributario con un aumento gradual de la carga**. Por un lado, llevamos 10 años con un déficit fiscal estructural promedio de 1% al año (excluyendo los años excepcionales de pandemia). Es decir, estructuralmente gastamos 1 punto más del PIB de lo que recaudamos. Por otro lado, no cabe duda de que Chile tiene y tendrá nuevos gastos sociales permanentes que financiar y que la manera responsable y sostenible de hacerlo es con nuevos ingresos permanentes. Este balance supone tanto allegar nuevos ingresos, como también ser celosos en la eficiencia del gasto.
- Un pacto tributario necesita partir de un diagnóstico común en cuanto a nuestra carga tributaria actual, la meta que queremos alcanzar y el tiempo o gradualidad en lograr dicha meta. Junto con esto, **es fundamental consensuar, ex-ante, el destino de los recursos adicionales que se espera recaudar**.
- Al 2022, la carga tributaria en Chile alcanzaba un **20,7% del PIB, del orden de 5 puntos porcentuales menor que el promedio OCDE, neto de seguridad social**. Pero también existe una brecha de US\$ 19.800 de ingreso per cápita¹. Se deben cerrar las dos brechas. No solo una. Controlando por nivel de ingreso per cápita, la brecha actual respecto a países de similar nivel de desarrollo es de 2% del PIB. **Por eso, proponemos que nuestro punto de partida sea aumentar la carga tributaria en 2 puntos del PIB** y el punto de llegada corresponde a cerrar la brecha de 5 puntos. Esto es, aumentar la recaudación en 3 puntos adicionales en el tiempo. **Proponemos un plazo de 20 años para cerrar esos 3 puntos adicionales, asumiendo que en dicho lapso el crecimiento acumulado (3% anual) permitirá cerrar la brecha de ingresos per cápita** respecto al promedio OCDE de hoy.
- Como principio orientador, proponemos que **los recursos adicionales que se obtengan de avanzar en la eliminación de exenciones tributarias y combate a la evasión, deberían compartirse entre el Estado (mayor recaudación) y la ciudadanía (vía menores tasas)**. Así, convertimos la pillería de pocos, en un caso, y el privilegio de algunos, en otro, en el beneficio de muchos. A modo de ejemplo, la actual evasión de IVA es cercana a 20%. Una reducción al 10% es recaudatoriamente equivalente a 2 puntos de IVA (1% del

1. Al 2022 el PIB per cápita de Chile alcanzaba los US\$ 23.382 (PPC, 2017) y el promedio OCDE era de US\$ 43.166. Fuente: OCDE.

PIB). Así, si se logra disminuir la evasión de IVA a 10% -tasa algo mayor que el promedio de los principales países OCDE-, proponemos que la mitad vaya a recaudación, mientras que la otra mitad rebaje la tasa de IVA de 19% a 18%.

- **Objetivo de corto plazo: Cerrar la brecha hoy de 2% del PIB**

1. **Creación de un nuevo tramo de impuestos a las personas entre 6,75 y 13,5 UTA con una tasa efectiva del 1%; aumento adicional del 1% a tasa marginal de tramos 2 al 6; aumento de 2% al tramo 7 y aumento de 3% al tramo 8.** Recaudación adicional de 0,54% del PIB.
2. **Disminuir exenciones en 0,5% del PIB.** Eliminar disposiciones como el régimen de renta presunta, igualar progresivamente el impuesto específico al diésel con el de las bencinas, entre otras exenciones. La mitad de este monto (0,25% del PIB) iría a arcas fiscales y la otra mitad a rebajar tasas de impuestos.
3. **Tolerancia cero contra la evasión, disminuyéndola en 1,6% del PIB,** en línea con el compromiso de la actual administración (incluso luego del rechazo de la reforma tributaria)². La mitad de este monto (0,8% del PIB) iría a arcas fiscales y la otra mitad a rebajar tasas de impuestos del ámbito desde donde se genere la reducción de la evasión (IVA o renta).
4. Conforme se avance en disminución de la evasión y exenciones, **reducir la tasa del impuesto de primera categoría de un 27% a un 25% (costo fiscal de 0,3% del PIB) y reducir la tasa de IVA de un 19% a un 18% (costo fiscal de 0,5% del PIB).** Los recursos para financiar estas bajas provendrían de la disminución de la evasión (punto 2) y disminución de exenciones (punto 3), propuestas que liberarían un total de recursos por 1,15% del PIB (la mitad de lo recaudado).
5. **Avanzar en royalty minero e impuestos correctivos,** ambos impulsados por el Gobierno. Recaudación adicional de 1% PIB
6. **En lo inmediato, implementar un impuesto negativo al ingreso para los 3,6 millones de trabajadores formales con ingresos brutos mensuales menores a \$850.000.** Esto como una forma de incentivar la formalización y apoyar de forma permanente a los presu-puestos familiares. Costo fiscal neto de corto plazo de 0,6% del PIB.
7. **Compromiso inmediato de mejor gasto por 0,6% del PIB.** Implementar una agenda que se enfoque en disminuir la gran dispersión de gastos de bienes y servicios de consumo (Dipres, 2021); una revisión exhaustiva a la pertinencia y eficacia de los 700 programas

2. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/director-del-sii-sin-la-reforma-tributaria-tendremos-menos-herramientas-para-combatir-la-evasion-y-elusion-de-impuestos/NA3ZO5YU5ZEOTERLZNQD4Z4BFA/>

públicos; retomar la tramitación legislativa del proyecto que reforma el sistema de compras públicas y que podría suponer economías anuales de US\$800 millones (0,25% del PIB) según estudio de la Fiscalía Nacional Economía (FNE, 2020), entre otros.

- **Objetivos de largo plazo. Cerrar la brecha de 5% del PIB al 2040**
8. La evidencia comparada es clara en mostrar que nuestra brecha de recaudación se concentra en los impuestos personales. Mientras Chile recauda solo un 2% del PIB en este tributo, el promedio OCDE es de 8% del PIB. Así, **al 2040, proponemos aumentar gradualmente la base del impuesto personal a la renta, así como la tasa de los mayores tramos, para lograr una recaudación total de 6% del PIB.** Aunque impopular, el nuevo pacto social supone que todos contribuyamos de forma muy progresiva (quien gana poco paga poco, quien gana más, paga proporcionalmente más y quien gana mucho más, paga proporcionalmente mucho más), igual que en los países con los que comparamos la carga. No podemos pretender tener recaudación de país rico con la estructura de país pobre.
 9. **Aumentar gradualmente el monto de la transferencia del impuesto negativo al ingreso** hasta alcanzar un costo fiscal neto de 1,2% del PIB.
 10. **Reducir la tasa de impuesto de primera categoría a un 23%, de manera de converger al actual promedio OCDE.** El costo fiscal adicional de esta medida (0,3% del PIB) se financiaría con los recursos liberados por la disminución de la evasión (punto 2) y disminución de exenciones (punto 3).

Tabla A: Hoja de ruta tributaria 2022 - 2040 (% del PIB)

	2022	2024	2040
PIB per cápita (USD PPP, 2017)*	23.382	26.843	43.094
Carga tributaria (% PIB)	20,7	22,7	26,0
Aumento Recaudación Neta (% del PIB)		2,0	5,0
1. Impuestos personales		0,5	4,0
<i>Aumento base contribuyentes</i>		0,02	1,70
<i>Aumento tasa actuales</i>		0,48	2,30
2. Exenciones tributarias		0,5	0,7
3. Disminución de la evasión		1,6	1,6
4. Royalty minero		0,6	0,6
5. Impuestos correctivos		0,4	0,4
6. Impuesto Negativo al Ingreso		-0,8	-1,2
<i>Costo fiscal</i>		-1,19	-1,75
<i>Agrupación de subsidios laborales</i>		0,30	0,30
<i>Aumento de la formalización laboral</i>		0,10	0,30
7. Rebaja de tasa de impuestos**		-0,8	-1,1
<i>Impuesto Primera Categoría (rebaja a 25% en el corto plazo y a 23% en largo plazo)</i>		-0,30	-0,60
<i>Rebaja del IVA (19% a 18% en corto plazo)</i>		-0,50	-0,50
Mejor gasto público (compras públicas y eficiencia)		0,6	1,0

* Dato de PIB per cápita 2022 corresponde a año 2021, último año disponible (Fuente: OCDE)

** La rebaja de impuestos propuesta se financiaría íntegramente con los recursos liberados por la eliminación de exenciones (punto 2) y por el combate contra la evasión (punto 3). Ambas medidas liberarían recursos 1,05% del PIB en el corto plazo y 1,15% del PIB en el largo plazo, lo que permite financiar una rebaja del impuesto de primera categoría de 4 puntos (27% a 23%) y una rebaja de la tasa de IVA de 1 punto (de 19% a 18%).

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (Global Revenue Statistics Database), ONU, Dipres, Banco Central de Chile y SII. Proyecciones de PIB asumen un crecimiento anual de largo plazo de 3%. Carga tributaria esperada se estima en base a modelo lineal que determina el nivel de carga tributaria según nivel de desarrollo (PIB per capita), utilizando datos países OCDE para 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2017, 2018 y 2019.

2. Diagnóstico

Luego del rechazo a la reforma tributaria presentada por la administración del Presidente Boric, ha llegado el momento de tener una mirada compartida sobre nuestro sistema tributario de mediano plazo. Ello supone avanzar, no en una reforma tributaria más, sino que en un pacto tributario que, por un lado sea capaz de allegar mayor recaudación en el tiempo y, además, provea incentivos a la inversión. Chile necesita un pacto que entregue certezas y reglas claras de mediano plazo.

Una condición necesaria y fundamental para lograr un pacto amplio y duradero en el tiempo, es partir de un diagnóstico común en cuanto a nuestra carga tributaria actual, la meta que queremos alcanzar y el tiempo o estaciones intermedias a ir recorriendo para converger a esa meta. Junto con esto, es clave conocer el destino de los recursos adicionales que se espera recaudar, que exista un amplio consenso ciudadano de que esos objetivos son necesarios para el desarrollo del país y que aseguremos siempre que esos recursos que vienen del esfuerzo de los chilenos se gastan bien.

Para aportar a la construcción de este diagnóstico común, a continuación, se presentan una serie de hechos estilizados:

- Al 2022, la carga tributaria en Chile alcan-

zaba un 20,7% del PIB. En comparación con el promedio OCDE (sin seguridad social) es del orden de 5 puntos porcentuales menor. Ahora, si ajustamos por nivel de ingreso, la brecha se reduce a 2% del PIB³. Ver **Figura 1** y **Figura 2**.

- Como muestra la **Figura 3**, en impuestos a bienes y servicios Chile recauda más que el promedio OCDE (11,1 vs 10,7% del PIB). Dentro de estos, el IVA es el más relevante. La tasa general de IVA en Chile es de 19%, en línea con el promedio de la OCDE (19,2%) (**Figura 4**).
- Prácticamente la totalidad de la brecha de recaudación con la OCDE (5 puntos del PIB) está al nivel del impuesto a la renta (empresas y personas). Mientras Chile recauda 6,3% del PIB, la OCDE recauda 11,3%. El grueso de esta brecha de recaudación se da a nivel de impuestos personales (Horizontal 2022b), donde recaudamos 4 veces menos que el promedio OCDE (2% vs 8% del PIB).⁴ Ver **Figura 5**.
- En Chile, la tasa de impuesto a las empresas es mayor al promedio OCDE (27% vs 23,6%) y la tasa máxima de las personas es mayor que en varios países de este grupo. Es decir, nuestras tasas de carátula no son bajas en comparación con los países OCDE. Ver **Figura 6**.

3. El Gobierno también ha hecho esta corrección en sus presentaciones. Aunque, en lugar de restar el gasto en seguridad social, que en la mayoría de la OCDE se contabiliza como impuesto (y en Chile se financia a través de cotizaciones laborales obligatorias), el gobierno suma el gasto privado en pensiones en el caso Chileno. Este camino es, en principio, equivalente a descontar las cotizaciones de seguridad social en ambos lados. Sin embargo, consideramos que el cálculo del gobierno comete un error ya que no ajusta por el porcentaje de la población mayor de 65 años. En la OCDE esta proporción es aproximadamente un 50% más alta que en Chile (18% vs 12%). Si un controla por este factor, la brecha de carga tributaria entre Chile y la OCDE vuelve a ser 5 puntos del PIB.

4. Dado que la mayoría de los países OCDE tienen sistemas desintegrados, la comparación no es trivial si consideramos empresas y personas naturales. A nivel de personas naturales, la comparación es directa.

3. Trayectoria de carga tributaria hacia el futuro

A diferencia de una reforma tributaria más en cada gobierno, un pacto tributario trata de definir una hoja de ruta compartida que, junto con avanzar en el tiempo en objetivos de recaudación, definiendo una cancha de reglas claras de mediano-largo plazo. No puede ser que cada vez que un gobierno apunta a aumentar la recaudación, modifique también la estructura tributaria. Eso afecta la inversión ya que, tan importante como las tasas es la discusión sobre reglas estables y predecibles.

Así, antes de discutir los instrumentos de recaudación, es necesario construir una hoja de ruta con objetivos concretos de recaudación conforme el país va aumentando su nivel de desarrollo. Como mencionamos anteriormente, debemos cerrar la brecha de carga tributaria respecto al promedio OCDE (5 puntos del PIB) pero contingente a ir cerrando también la brecha de ingresos que hoy es del orden de US\$ 19.800 per cápita anual (**Figura 2**). La **Tabla 1** propone una trayectoria de carga de carga tributaria para lograr este objetivo.

Tabla 1: Estimación de carga tributaria para distintos niveles de PIB per cápita

PAÍS	PIB PER CÁPITA (USD, PPP)	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA (% PIB)	CARGA TRIBUTARIA ESPERADA (% PIB)	BRECHA CON RESPECTO A CARGA 2022
Chile (2022)	26.060	20,7	22,7	2,0
Chile (2029)	31.122		23,7	3,0
Chile (2035)	37.169		24,9	4,2
Chile (2040)	43.094		26,0	5,3

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (Global Revenue Statistics Database), ONU y Dipres. Proyecciones de PIB asumen un crecimiento anual de largo plazo de 3%. Carga tributaria esperada se estima en base a modelo lineal que determina el nivel de carga tributaria según nivel de desarrollo (PIB per cápita), utilizando datos países OCDE para 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2017, 2018 y 2019.

Como se observa, la brecha a cerrar hoy (con respecto al promedio OCDE) es de 2 puntos del PIB. Asumiendo una trayectoria de crecimiento de largo plazo del 3% anual, al año 2040 deberíamos alcanzar un PIB per cápita de 43.000 dólares, con una carga tributaria esperada de 26,0% del PIB. Esto es, 5,3 puntos mayor a la actual (20,7% del PIB). Estas brechas referenciales son las que deberíamos discutir a nivel técnico y político, para lograr un consenso transversal en torno a ellas. Un aspecto clave para lograr acuerdos, es identificar el destino de los recursos adicionales.

Una vez consensuada esta trayectoria, es necesario definir los instrumentos para aumentar la recaudación fiscal y generar gatillos automáticos para aislar la implementación de estos del ciclo político de corto plazo. Como documentamos en la sección anterior, el mayor espacio de recaudación adicional se encuentra en los impuestos personales. Así, proponemos que logrados ciertos umbrales de desarrollo, se gatilleará automáticamente un aumento parcial de las tasas marginales del impuesto de 2da categoría y, junto con este, los distintos elementos mencionados en la sección anterior.

4. Elementos a considerar en un pacto tributario

Desde Horizontal creemos que este pacto tributario y la definición de esas reglas de largo aliento debe reposar en torno a grandes principios que conjuguen objetivos dinámicos de recaudación, estructura y progresividad del sistema tributario, así como incentivos claros a la inversión y crecimiento económico.

Como señalamos en Horizontal (2022a), consideramos que un pacto tributario debe anclarse en los siguientes cuatro principios:

- (i) **Simpleza:** apuntar a un sistema tributario que sea simple de entender, que facilite su fiscalización y ofrezca menos espacios de elusión.
- (ii) **Justicia:** reivindicar el principio de progresividad o equidad vertical (quien gana más, paga proporcionalmente más) y de equidad horizontal, donde dos personas que ganan lo mismo, independiente de su fuente de ingreso, deben pagar lo mismo.
- (iii) **Eficiencia:** que exista la menor cantidad de tratamientos diferenciados y exenciones, que corrija externalidades negativas (como la emisión de contaminantes) y que promueva la formalidad laboral.
- (iv) **Inversión:** un sistema que promueva la inversión y el crecimiento económico, no penalizando el ahorro y dando estabilidad en las reglas para disminuir la incertidumbre.
- (v) Definir un **objetivo de recaudación de corto y de largo plazo:** Planteamos que este objetivo

de largo plazo debe ser consistente con cerrar la brecha de carga tributaria respecto al promedio OCDE (5 puntos del PIB, correctamente medido) pero contingente a ir cerrando también la brecha de ingresos que hoy es del orden de US\$ 19.800 per cápita anual. Esto implica que el pacto tributario debe definir gatillos automáticos en el tiempo bajo los cuales los incrementos de carga tributaria para converger al promedio OCDE se activan a medida que se van superando ciertos umbrales de ingreso. Más adelante explicaremos que tipo de impuesto es el que debe irse ajustando dinámicamente en el tiempo.

Siguiendo estos principios como ejes estructurantes, proponemos a continuación los siguientes elementos para un pacto tributario de mediano plazo.

4.1 AUMENTAR LA BASE DE CONTRIBUYENTES

La base de contribuyentes puede verse mermada por 3 razones: 1) porque existen exenciones tributarias; 2) porque existe una base de contribuyentes exentos de pagar algún monto progresivo de impuesto a la renta y 3) porque existe evasión o elusión.

• Eliminación de exenciones

Avanzar decididamente en la modificación o eliminación de aquellas exenciones o regímenes especiales vigentes que favorecen solo a algunos contribuyentes, sin justificación social y/o económica. Durante el 2020 el Ministerio de Hacienda - junto al FMI y la OCDE - realizó un detallado

trabajo en materia de exenciones y una comisión transversal de economistas liderada por Rodrigo Vergara hizo una acabada propuesta de reforma en la materia⁵. Así, la eliminación de las 10 exenciones tributarias más importantes podría aumentar la recaudación del fisco en aprox. 1% del PIB (Horizontal, 2021). La administración anterior avanzó en esta ruta (0,3% del PIB) para financiar la PGU. Sin embargo, dejando fuera exenciones de IVA a educación, transporte y salud, sigue habiendo exenciones que pueden y deben ser abordadas.

Proponemos avanzar en la eliminación de exenciones por un monto equivalente al 0,5% del PIB.

• Aumentar la base y progresividad del impuesto a las personas

Mientras en Chile recaudamos un 2% del PIB en impuestos a las personas, el promedio OCDE es de 8%. Junto con esto, el 75% de los trabajadores formales no paga impuesto a la renta, lo que es una anomalía dentro de los países OCDE. Ese umbral se define para rentas mensuales inferiores a 13,5 UTM (unos \$825.000 a pesos de hoy). Es cierto que esta proporción ha venido bajando en el tiempo conforme los ingresos reales de los trabajadores han ido aumentando, pero esa baja es muy lenta. A modo de ejemplo, entre 2006 y 2021 el porcentaje de contribuyentes exentos ha caído 10 puntos. Sin embargo, a ese ritmo, nos tomaría 120 años en que lleguemos al punto en que nadie esté exento (**Figura 7**).

Por otra parte, entre quienes pagan, la evidencia comparada muestra que las tasas medias o efectivas del impuesto a la renta de las personas es bajo. Por ejemplo, según un estudio de Horizontal (2022b) mientras en Chile una persona que tiene ingresos mensuales de \$2,7 mi-

llones paga una tasa efectiva del 4,5%, en tres países OCDE de referencia (Canadá, Nueva Zelanda y España) pagaría una tasa promedio del 17,3% (3,9 veces mayor). No proponemos replicar esa misma tasa en Chile, ni menos hacerlo de forma instantánea. En cambio, proponemos un aumento parcial y gradual en el tiempo conforme la economía y los ingresos per cápita vayan aumentando.

En el corto plazo, proponemos crear un nuevo tramo dentro del tramo exento actual, que vaya de 6,75 UTA (\$425.750 pesos mensuales) a 13,5 UTA (\$850.000 pesos mensuales) gravado a una tasa marginal del 1%. Con todo, la carga tributaria final de este tramo de ingresos es negativa (recibirá más de lo que paga). Esto es así porque, en paralelo, proponemos la creación de un impuesto negativo al ingreso (ver siguiente sección), que consiste en la entrega de subsidios monetarios directos condicionales que la persona perciba ingresos formales, de forma tal de premiar e incentivar la formalidad laboral. Por ejemplo, una persona que hoy gana \$500.000 brutos mensuales, pagaría impuestos \$4.000 y recibiría una transferencia estatal por \$95.000. Adicionalmente, para hacer progresivo el cambio, proponemos subir en 1% adicional la tasa marginal de los tramos 2 al 6; subir en 2% el penúltimo tramo y subir en 3% el último tramo. En total, en el corto plazo esto aumentaría la recaudación en 0,5% del PIB, donde sólo un 6% de esta provendría de ampliar la base y un 94%, del aumento de tasas efectivas a los actuales contribuyentes (**Tabla 2**). En el largo plazo, proponemos un aumento progresivo hasta alcanzar una recaudación adicional de 4% del PIB (**Figura 8**), que permitiría una recaudación total de 6% del PIB por concepto de impuesto a la renta a personas, todavía por debajo del promedio OCDE.

5. Más información en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre>

Tabla 2. Estimación de la recaudación adicional por creación de nuevo tramo y aumento tasa marginal del 1% a tramos 2-6; 2% a Tramo 7 y 3% a Tramo 8

TRAMO DE RENTAS	AÑO TRIBUTARIO 2022			PROPUESTA CORTO PLAZO			RECAUDACIÓN ADICIONAL	
	TASA MARGINAL (%)	RECAUDACIÓN TOTAL (MM)	TASA MEDIA EFECTIVA	TASA MARGINAL (%)	RECAUDACIÓN TOTAL (MM)	TASA MEDIA EFECTIVA	MM	% DEL TOTAL
Tramo 0 - 0 a 6,75 UTA	Exento	0	0%	0	0	0%	0	
Tramo 1 - 6,75 a 13,5 UTA	Exento	0	0%	1	77.699	0,3%	77.699	6,0%
Tramo 2 - 13,5 a 30 UTA	4	286.656	1,20%	5	834.216	3,6%	547.560	42,4%
Tramo 3 - 30 a 50 UTA	8	432.951	3,50%	9	642.470	5,2%	209.520	16,2%
Tramo 4 - 50 a 70 UTA	13,5	451.174	5,80%	14,5	563.889	7,3%	112.715	8,7%
Tramo 5 - 70 a 90 UTA	23	450.666	8,90%	24	518.813	10,2%	68.147	5,3%
Tramo 6 - 90 a 120 UTA	30,4	645.913	13,10%	31,4	707.937	14,4%	62.025	4,8%
Tramo 7 - 120 a 310 UTA	35	1.703.524	21,10%	37	1.820.140	22,6%	116.616	9,0%
Tramo 8 - Más de 310 UTA	40	1.385.514	34,00%	43	1.482.364	36,4%	96.850	7,5%
Total (MM pesos)		5.356.398			6.647.528		1.291.130	
Total (% PIB)		2,2%			2,8%		0,54%	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del SII.

• Implementar un impuesto negativo al ingreso como pilar de la política social

El Estado de Chile hace una mala labor reduciendo la desigualdad de mercado (**Figura 10**). Por lo tanto, es imperativo reestructurar nuestra política social en base a una política de transferencias que incentive la formalización laboral. (Horizontal 2021b). Así, proponemos revisar los 700 programas públicos hoy existentes y unificar los múltiples subsidios laborales (IFE Laboral, Ingreso Mínimo Garantizado, Bono Trabajo a la Mujer, entre otros) para avanzar con decisión hacia un Impuesto Negativo al Ingreso (EITC, por sus siglas en inglés), coordinado por el SII. En simple, que el SII en vez de cobrar impuestos al segmento más bajo de ingresos, entregue un

subsidio automático, masivo, focalizado en salarios menores y con gradualidad en la salida, para no generar distorsiones en el margen. Hay evidencia de sobra sobre los efectos positivos de esta política, en especial en mujeres (Hoynes y Patel, 2018; Eissa y Liebman, 2004).

Un subsidio de estas características se compone de tres tramos: uno progresivo en el ingreso para rentas bajas, una “meseta” para el segundo tramo, y una tercera fase decreciente hasta llegar a cierta renta máxima donde se extingue el subsidio (**Figura 11**). La **Tabla 3** estima los costos de esta política utilizando tres conjuntos de parámetros distintos, los que podrían considerarse en una implementación gradual del subsidio.

Tabla 3: Impuesto Negativo al Ingreso para trabajadores formales

ESCENARIO	MONTO MÁXIMO TRANSFERENCIA	TOPE MÁXIMO RENTA BRUTA MENSUAL	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	COSTO TOTAL (MM DE DÓLARES)	COSTO TOTAL BRUTO (% PIB)	COSTO TOTAL NETO (% PIB)
1	\$95.000	\$850.000	3.641.720	\$3.572	1,19%	0,8%
2	\$140.000	\$850.000	3.641.720	\$5.264	1,75%	1,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Suplementaria de Ingresos, 2021.

• Fomentar la formalización de pymes

Simplificar las regulaciones y procedimientos en el pago de impuestos, rendición de cuentas, afiliación a las seguridad social y creación de empresas. El Estado como una empresa de servicios que presta apoyo y asesoría a las empresas para navegar la regulación que les aplica y ayudar a formalizarlas. A su vez, normas de silencio positivo respecto a permisos que expiran su plazo de tramitación por demora del estado, así como un *waiver* para comenzar a operar con un conjunto permisos mínimos y teniendo plazo de un año para juntar el resto. Junto con esto, aumentar la fiscalización laboral, tributaria y de seguridad social (Dirección del Trabajo, SII, entre otros), tanto en número de fiscalizadores como en la tecnología para el uso de la información administrativa y sistemas (Ministerio de Hacienda, 2022). Se trata de ayudar y apoyar a Pymes a que se formalicen. Hoy, en muchos planos, empresas que quisieran ser formales se ven desalentadas por una maraña de permisos atomizados que elevan el costo de formalizarse.

4.2 SI SE AVANZA EN DESINTEGRAR EL SISTEMA

Como consignamos anteriormente, la tasa marginal máxima de impuestos personales en Chile (40%), es superior a muchos de los países OCDE.

Esta brecha es aún más relevante ante la propuesta del rechazado proyecto de reforma del gobierno que considera pasar a un sistema desintegrado a nivel de grandes empresas (cuyos accionistas o dueños pueden ser múltiples). Dado que la mayoría de los países OCDE tienen un sistema desintegrado, si se insistiera en avanzar en esa dirección (la que tiene problemas de equidad horizontal y desincentivos al crecimiento de Pymes), proponemos que esto vaya de la mano con una reducción de la tasa corporativa de un 27% a un 25%, y en el largo plazo converger al promedio OCDE de 23% (costo fiscal de 0,6%). Adicionalmente, si se insistiera en desintegrar el sistema para “grandes empresas”, entonces en necesario redefinir que es una “gran empresa”, ampliando el tramo que las separa de las Pyme. Actualmente, se califica de Pyme a una empresa con ventas anuales menores a 75.000 UF, es decir unos 2,5 millones de dólares anuales. En la Unión Europea este umbral es 20 veces mayor⁶. Proponemos ampliar el umbral que separa a una Pyme de una gran empresa a empresas con ventas inferiores a UF 750.000 al año, es decir, a mitad de camino de la definición de los países de la UE y que forman parte de la OCDE.

Nos parece que esta es una medida fundamental. De lo contrario se estaría poniendo un impuesto elevado a que las empresas crezcan. La

6. https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en#:~:text=Small%20and%20medium%2D-sized%20enterprises,targeted%20specifically%20at%20these%20enterprises.

desintegración implica elevar sustancialmente el impuesto efectivo de una empresa pequeña que vende más de 2,5 millones de dólares. A modo de ejemplo, bajo la desintegración propuesta por el gobierno, una empresa con ventas mayores a este umbral, cuyo dueño tiene utilidades por 5 millones al mes, vería casi duplicada su tasa de impuesto final.

4.3 TOLERANCIA CERO A LA EVASIÓN

Se debe avanzar decididamente en normas anti-evasión que impidan esquemas abusivos, pero resguardando siempre los derechos y debido proceso de los contribuyentes y evitando que el SII sea juez y parte. Apalancarse en el uso de la tecnología, *big data* e inteligencia artificial, debería disminuir sustancialmente la evasión. Incluir, además, un cambio de paradigma respecto al criterio de formalización por parte del SII de casos flagrantes de evasión. Proponemos que, en lugar de que el criterio rector por defecto sea la recuperación de los montos evadidos, este pase, en casos por sobre un cierto umbral y marco probatorio, a ser la formalización penal como elemento disuasivo y sancionatorio, criterio similar al que tiene el IRS de EEUU. También se propone la necesidad de levantar el secreto bancario para fines tributarios, así como la implementación de un registro de beneficiarios finales en los cuales la OCDE ha asesorado a Chile. También proponemos la creación de la figura de la delación compensada tributaria, siguiendo el exitoso ejemplo de la regulación de la libre competencia.

4.4 PATENTES MINERAS

En el ciclo que viene, necesitamos más y mejor minería. El cobre y el litio son insumos críticos para la revolución de la electromovilidad y Chile debe posicionarse como un actor principal en proveer

dichos insumos. Así, necesitamos de una minería sustentable, con más y mejores proyectos mineros que los actuales, no menos.

La discusión tributaria en torno a la minería no debería centrarse exclusivamente en un royalty, sino que también en instrumentos como las patentes mineras. Hoy los costos de las patentes de exploración y explotación son extremadamente bajos en comparación con otros países mineros como Australia o Canadá (**Figura 9**). Esto inhibe la entrada de nuevos actores y favorece la especulación y acaparamiento, afectando últimamente la productividad del sector. Junto con una revisión de las patentes, se debería avanzar hacia la implementación de datos abiertos geológicos para fomentar la competencia de este mercado, entregando más y mejor información sobre las reservas actuales de cobre y otros recursos disponibles a lo largo del territorio nacional.

4.5 IMPUESTOS CORRECTIVOS

Un caso particular de impuestos verdes, donde existen diferencias importantes con el resto del mundo y requiere de modificaciones, es el impuesto al diésel. Chile tiene una tasa muy baja en el impuesto al diésel respecto a los demás países en el mundo, no solo OCDE. El alza gradual del impuesto específico al diésel podría ir de la mano de una ligera reducción del impuesto específico a las bencinas de forma tal de dar viabilidad política y asegurar convergencia entre ambos impuestos. Por ejemplo, si aumentamos el impuesto específico al diésel de 1,5 a 3 UTM/m³ y eliminamos el reintegro, la recaudación fiscal podría aumentar en 0,2% del PIB.

También se debe revisar la estructura de tasas de impuesto a los alcoholes y moverse a un esquema donde las tasas se definan en base al contenido

alcohólico de las bebidas y no con un impuesto al valor de venta (*ad valorem*) que penaliza el valor agregado o calidad y no el contenido de alcohol, como se hace en la actualidad. Con este cambio, no solo... manera, no solo se desincentiva el consumo de bebidas con alto contenido alcohólico, sino que también se generan incentivos para industrias locales de alto valor agregado y bajo contenido alcohólico como vinos y cervezas artesanales. Gravar el contenido de alcohol y no el valor de una botella, permite corregir el mal (el daño del alcohol) pero incentivar el bien (valor agregado).

4.6 AGENDA DE MEJOR GASTO PÚBLICO

• Modernización del empleo público

Llevar a cabo una profunda reforma al empleo público donde se consolide el mérito en el ingreso y el desarrollo profesional. Donde se entreguen más y mejores oportunidades de movilidad y desarrollo con una verdadera y nueva carrera funcionaria en el Estado. Entre otros, se propone separar las funciones de gobierno de las funciones de administración del Estado, poniendo fin a los operadores políticos y devolviendo el Estado al servicio de la ciudadanía. También se propone terminar con la precarización del empleo público, generando un solo régimen contractual, más capacitaciones y una mayor protección para los funcionarios.

En marzo de 2022, anclado en las recomendaciones de 4 centros de estudio transversales y con una consulta pública muy favorable en la que participaron casi 60 mil personas, la administración anterior ingresó un proyecto de ley de

modernización del empleo público que apuntaba en esta dirección, sin embargo el proyecto no ha seguido su curso. Proponemos reponer este proyecto y comenzar su discusión.

• Reforma al proceso presupuestario y compras públicas

Estructurar la discusión presupuestaria en base a objetivos de gasto público, con métricas que permitan identificar el logro de estos. Antes de discutir los presupuestos de cada institución debería acordarse el monto total por objetivo. Junto con esto, en la etapa de formulación, generar metodologías para romper con la inercia presupuestaria y facilitar la movilización de recursos entre partidas presupuestarias.⁷ Adicionalmente, en materia de compras públicas la Fiscalía Nacional Económica estima que mejorando el diseño de contratos de licitaciones en compras públicas y generando más competencia en los convenios marco, el ahorro anual estatal podría alcanzar los US\$ 800 millones (FNE, 2020). En esta línea, la administración anterior ingresó un proyecto de ley en marzo del 2021 (Mensaje 004-369). Recomendamos ponerle urgencia para aprobarlo como ley.

Si bien reconocemos que una agenda de mejor gasto público no es la “bala de plata” para aumentar la recaudación fiscal, es una labor que nunca podemos dejar de lado. Con todo, el BID estima que anualmente se malgasta un 1,8% del PIB por filtraciones en transferencias; malgasto en compras públicas y malgasto en remuneraciones de empleados (BID, 2018).

La siguiente Tabla resumen todos los elementos mencionados anteriormente y esboza una

7. La metodología de Presupuesto Base Cero Ajustado, utilizada en la formulación del Presupuesto 2021 es un buen punto de partida para avanzar por esta vía. El Presupuesto 2021 logró movilizar US\$ 2.000 millones que se destinaron a los programas de subsidios laborales desplegados durante la pandemia del COVID-19. Más información en <http://www.dipres.cl/598/w3-article-215732.html>

hoja de ruta tributaria para el corto plazo (2024) y otra para el largo plazo (2040). Esta no debe considerarse como una hoja de ruta definitiva sino la motivación para el inicio de una discusión más profunda, que tenga como norte lograr un acuerdo amplio sobre la trayectoria de

carga tributaria y los instrumentos para lograrla, anclado en un sistema que entregue certezas y estabilidad en el tiempo. Uno que nos permita recaudar más, pero que al mismo tiempo, promueva la inversión y el crecimiento, elementos críticos para el desarrollo sostenible del país.

Tabla A. Hoja de ruta tributaria 2022 - 2040 (% del PIB)

	2022	2024	2040
PIB per cápita (USD PPP, 2017)*	23.382	26.843	43.094
Carga tributaria (% PIB)	20,7	22,7	26,0
Aumento Recaudación Neta (% del PIB)		2,0	5,0
1. Impuestos personales		0,5	4,0
<i>Aumento base contribuyentes</i>		0,02	1,70
<i>Aumento tasa actuales</i>		0,48	2,30
2. Exenciones tributarias		0,5	0,7
3. Disminución de la evasión		1,6	1,6
4. Royalty minero		0,6	0,6
5. Impuestos correctivos		0,4	0,4
6. Impuesto Negativo al Ingreso		-0,8	-1,2
<i>Costo fiscal</i>		-1,19	-1,75
<i>Agrupación de subsidios laborales</i>		0,30	0,30
<i>Aumento de la formalización laboral</i>		0,10	0,30
7. Rebaja de tasa de impuestos**		-0,8	-1,1
<i>Impuesto Primera Categoría (rebaja a 25% en el corto plazo y a 23% en largo plazo)</i>		-0,30	-0,60
<i>Rebaja del IVA (19% a 18% en corto plazo)</i>		-0,50	-0,50
Mejor gasto público (compras públicas y eficiencia)		0,6	1,0

* Dato de PIB per cápita 2022 corresponde a año 2021, último año disponible (Fuente: OCDE)

** La rebaja de impuestos propuesta se financiaría íntegramente con los recursos liberados por la eliminación de exenciones (punto 2) y por el combate contra la evasión (punto 3). Ambas medidas liberarían recursos 1,05% del PIB en el corto plazo y 1,15% del PIB en el largo plazo, lo que permite financiar una rebaja del impuesto de primera categoría de 4 puntos (27% a 23%) y una rebaja de la tasa de IVA de 1 punto (de 19% a 18%).

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (Global Revenue Statistics Database), ONU, Dipres, Banco Central de Chile y SII. Proyecciones de PIB asumen un crecimiento anual de largo plazo de 3%. Carga tributaria esperada se estima en base a modelo lineal que determina el nivel de carga tributaria según nivel de desarrollo (PIB per capita), utilizando datos países OCDE para 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2017, 2018 y 2019.

5. Referencias

BID (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.

Eissa, N., & Hoynes, H. W. (2004). Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit. *Journal of public Economics*, 88(9-10), 1931-1958.

Dipres (2021). Revisión del Gasto Público en Chile: Bienes y Servicios de Consumo de Soporte del Sector Público. 2021/17

Fiscalía Nacional Económica. (2020). Estudio de Mercado sobre Compras Públicas. Santiago: División Estudios de Mercado

Larraín, F., y Perelló O., (2021) Doc. Trabajo N°93: Carga Tributaria: ¿Qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE? <https://clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-n93-carga-tributaria-que-tan-amplia-es-la-brecha-entre-chile-y-la-ocde>

Horizontal (2021a). Exenciones y gasto tributario en Chile: Propuestas para la discusión pública. <https://horizontalchile.cl/publicacion/exenciones-gasto-tributario-chile-propuestas/>

Horizontal (2021b). Nueva Política Social: Incentivo al trabajo formal y disminución de la pobreza. <https://horizontalchile.cl/publicacion/nueva-politica-social/>

Horizontal (2022a). Hacia un pacto tributario de mediano plazo: Elementos para la discusión. <https://horizontalchile.cl/publicacion/hacia-un-pacto-tributario-de-mediano-plazo-elementos-para-la-discusion/>

Horizontal (2022b). Simulación de impuestos personales de países OCDE en Chile. <https://horizontalchile.cl/publicacion/simulacion-de-impuestos-personales-de-paises-ocde-en-chile/>

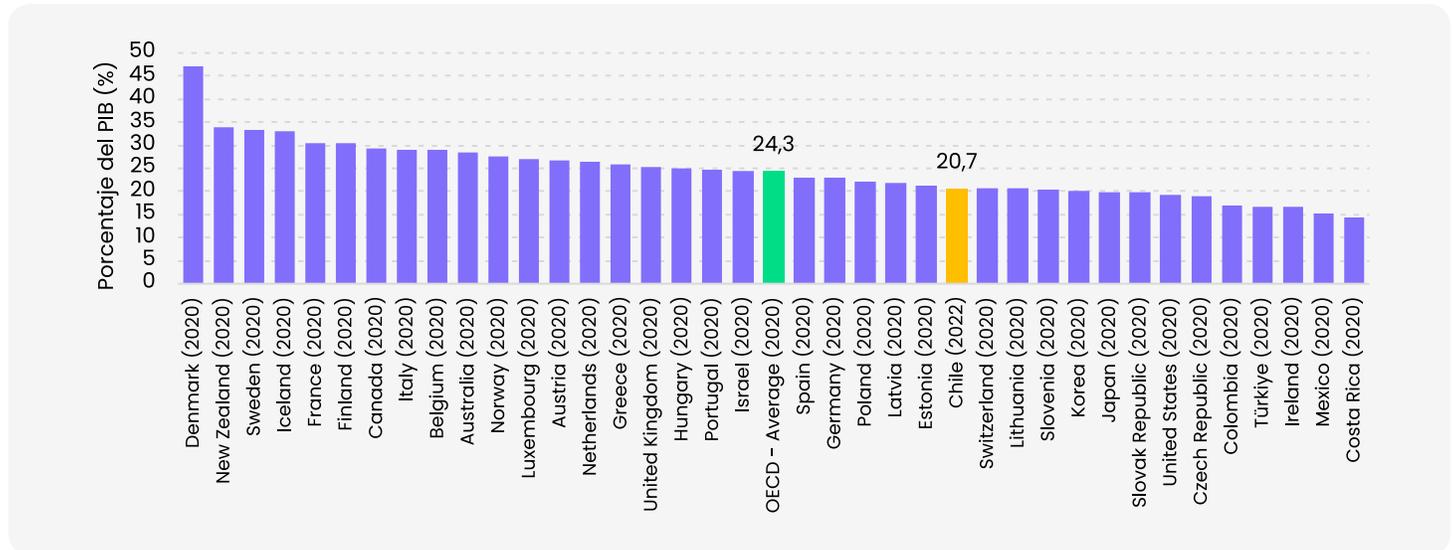
Horizontal (2022c). Carga tributaria: elementos a tener en cuenta de cara a una eventual nueva reforma tributaria. <https://horizontalchile.cl/publicacion/carga-tributaria-elementos-a-tener-en-cuenta-de-cara-a-una-eventual-nueva-reforma-tributaria/>

Hoynes, H. W., & Patel, A. J. (2018). Effective policy for reducing poverty and inequality? The Earned Income Tax Credit and the distribution of income. *Journal of Human Resources*, 53(4), 859-890.

Ministerio de Hacienda (2022). La Informalidad en Chile. Consorcio de Universidades contra la Informalidad. <https://biblio.hacienda.cl/la-informalidad-en-chile>

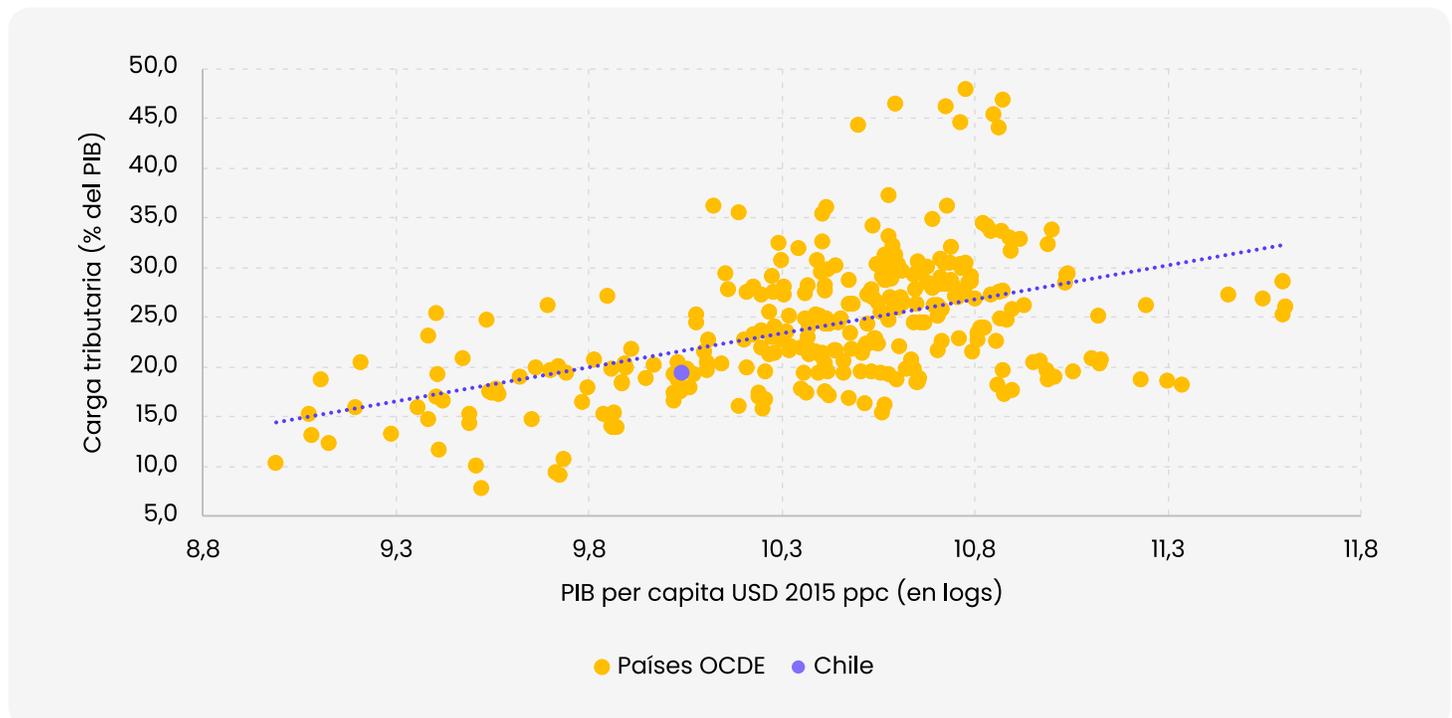
6. Anexo. Lista de Figuras

Figura 1: Carga Tributaria sin seguridad social, 2020 (% PIB)



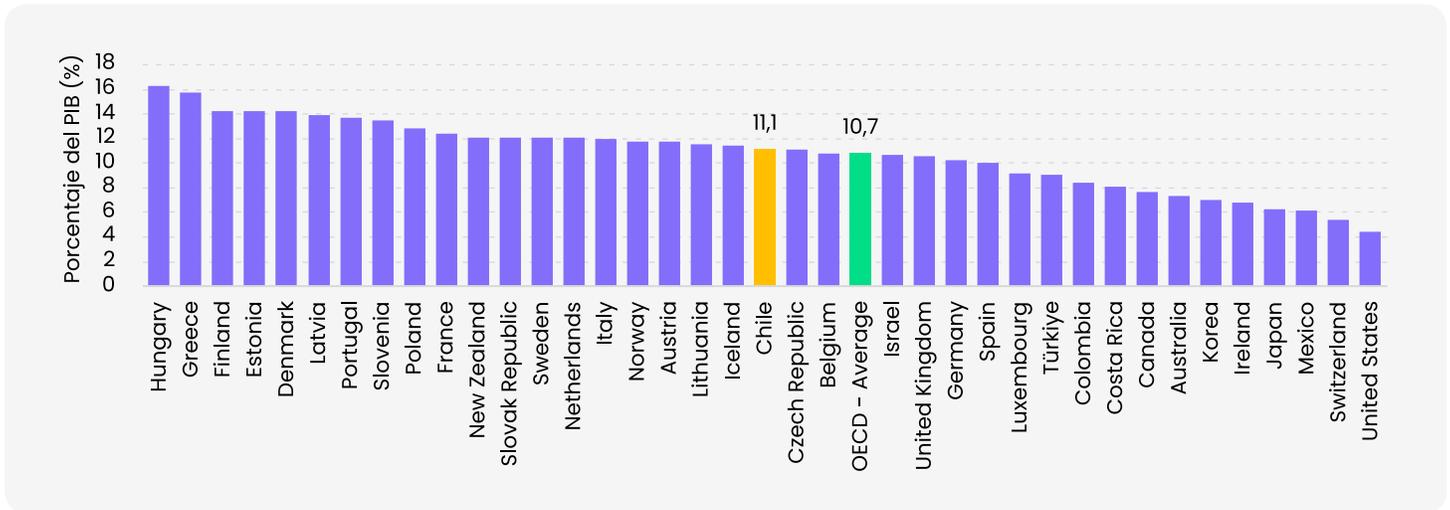
Fuente: OCDE (Global Revenue Statistics Database) e Informe de Finanzas Públicas 4T 2022 (DIPRES)

Figura 2: Relación entre PIB per cápita y carga tributaria en países OCDE (sin seguridad social)



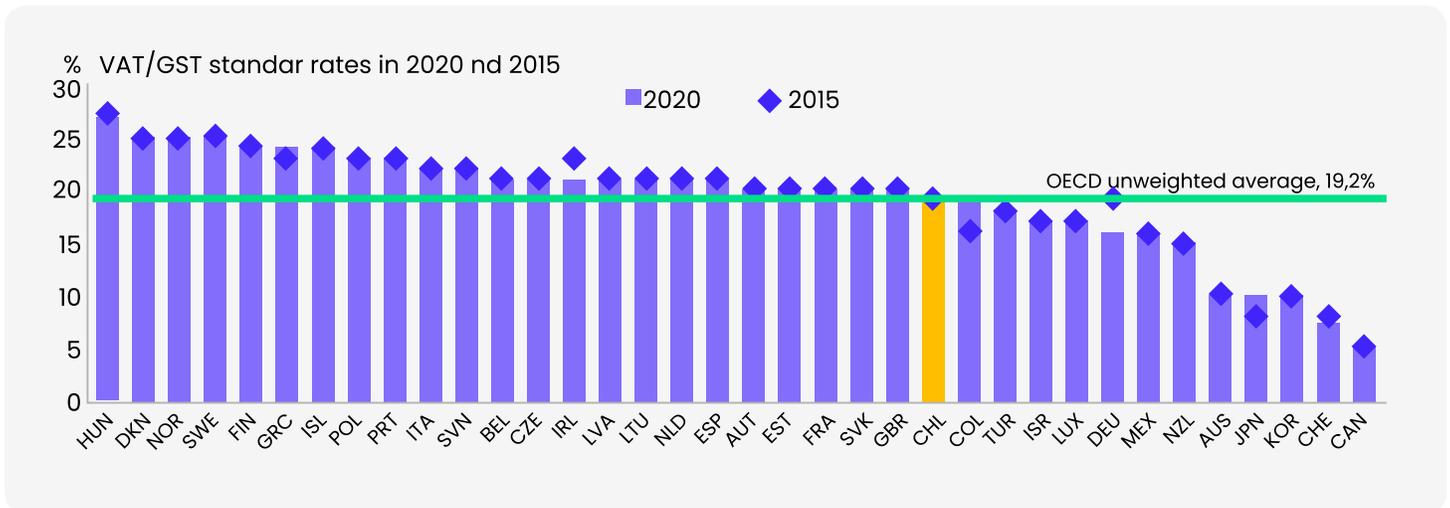
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (Global Revenue Statistics Database). Datos para años 1990, 1995, 2000, 2010, 2015, 2017, 2018.

Figura 3. Recaudación del impuesto a bienes y servicios (IVA), como porcentaje del PIB (2019)



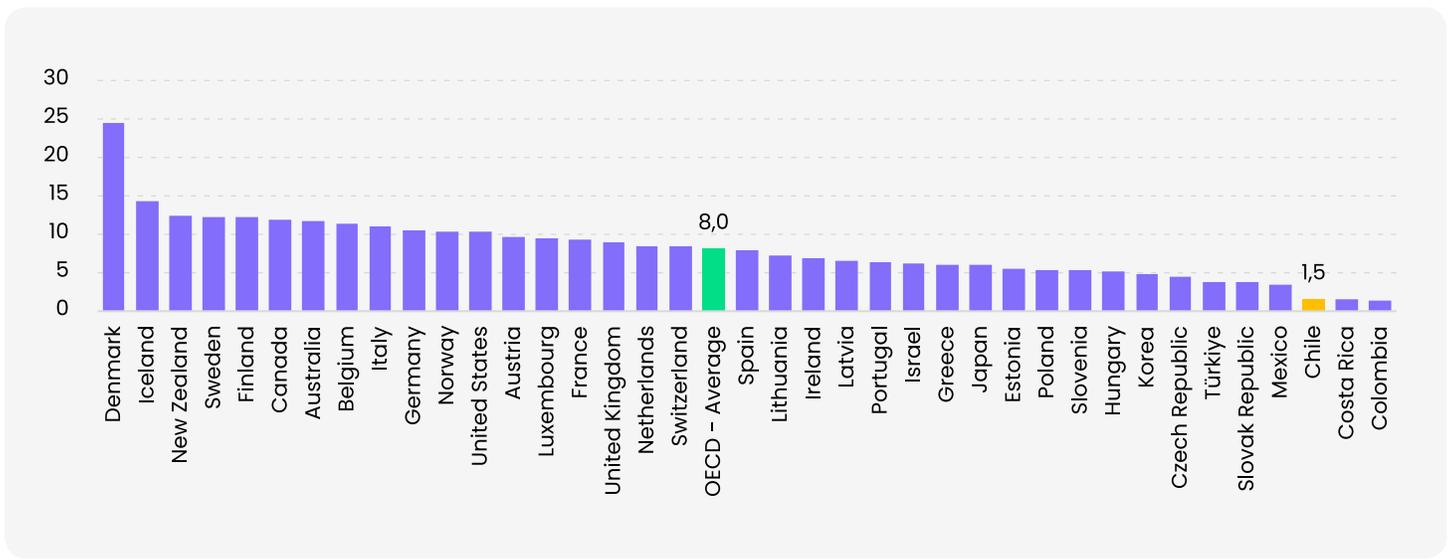
Fuente: OCDE.

Figura 4. Tasa del IVA en países OCDE (2020)



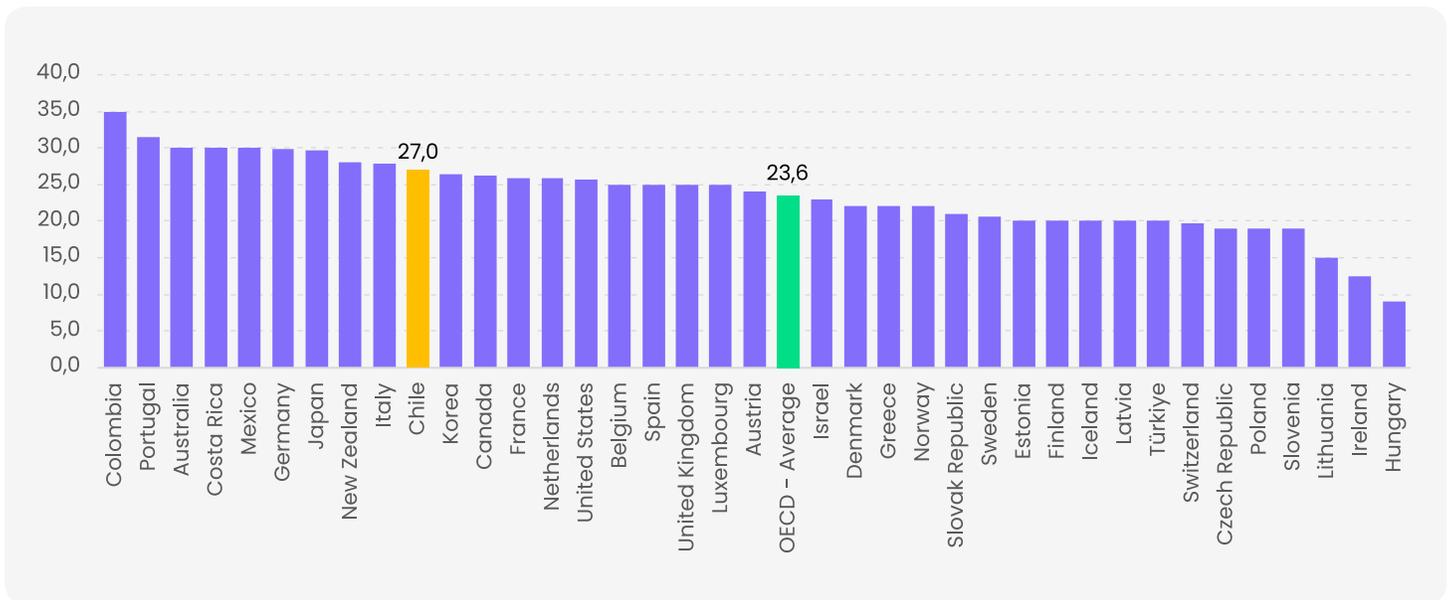
Fuente: OCDE.

Figura 5. Recaudación impuestos personales como porcentaje del PIB (2019)



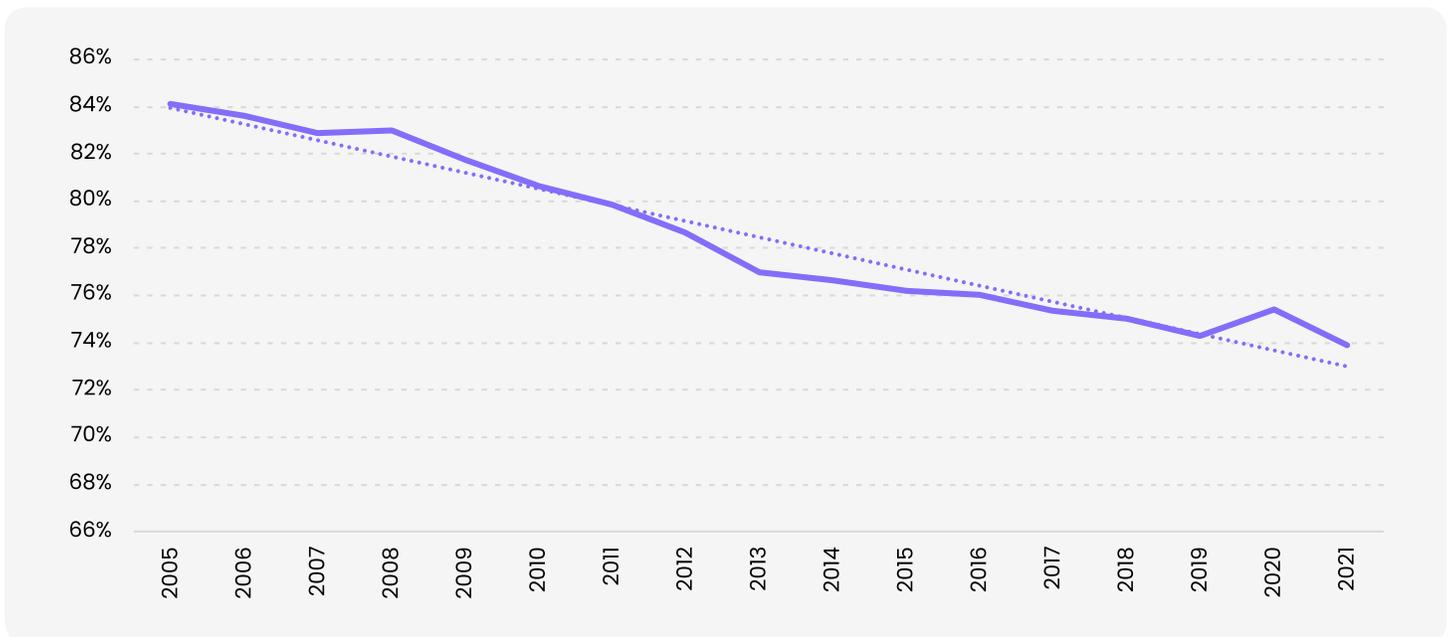
Fuente: OCDE.

Figura 6. Tasas de impuesto corporativo en países OCDE, 2023 (%)



Fuente: OCDE.

Figura 7. Evolución del % de contribuyente del tramo exento



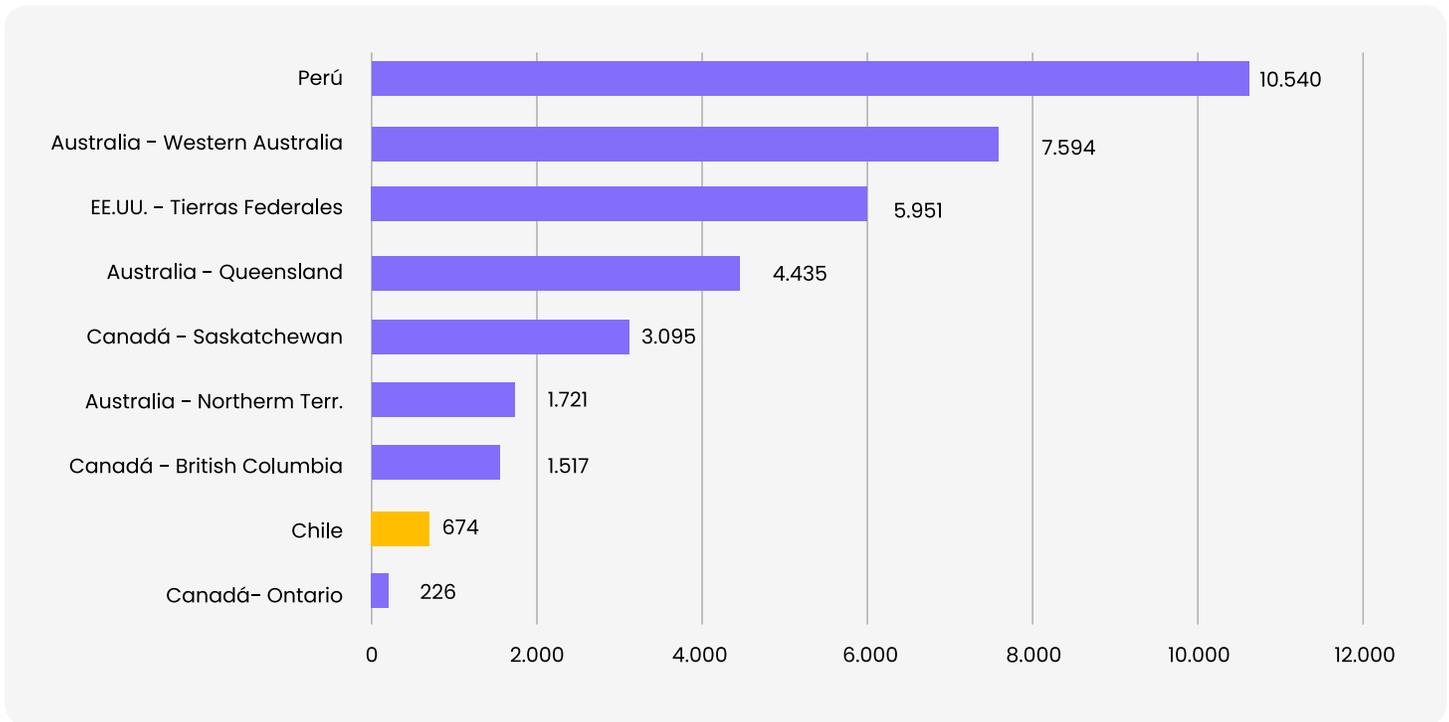
Fuente: Elaboración propia en base al SII.

Figura 8. Simulación de aumento de tasas de impuestos personales en el largo plazo.

TRAMO DE RENTAS	AÑO TRIBUTARIO 2022			PROPUESTA LARGO PLAZO (2040)			RECAUDACIÓN ADICIONAL	
	TASA MARGINAL (%)	RECAUDACIÓN TOTAL (MM)	TASA MEDIA EFECTIVA	TASA MARGINAL (%)	RECAUDACIÓN TOTAL (MM)	TASA MEDIA EFECTIVA	MM	% DEL TOTAL
Tramo 0 - 0 a 6,75 UTA	Exento	0	0%	5	540724.28	5%	540,724	5.5%
Tramo 1 - 6,75 a 13,5 UTA	Exento	0	0%	10	1,695,531	6.5%	1,695,531	17.1%
Tramo 2 - 13,5 a 30 UTA	4	286,656	1.20%	15	3,454,441	15.0%	3,167,785	32.0%
Tramo 3 - 30 a 50 UTA	8	432,951	3.50%	20	1,990,875	16.1%	1,557,924	15.7%
Tramo 4 - 50 a 70 UTA	13.5	451,174	5.80%	25	1,403,288	18.2%	952,114	9.6%
Tramo 5 - 70 a 90 UTA	23	450,666	8.90%	30	1,040,330	20.5%	589,663	6.0%
Tramo 6 - 90 a 120 UTA	30.4	645,913	13.10%	35	1,148,478	23.4%	502,565	5.1%
Tramo 7 - 120 a 310 UTA	35	1,703,524	21.10%	40	2,361,038	29.3%	657,514	6.6%
Tramo 8 - Más de 310 UTA	40	1,385,514	34.00%	45	1,622,945	39.8%	237,431	2.4%
Total (MM pesos)		5.356.398			15,257,650		9,901,252	
Total (% PIB)		2,2%			6.3%		4.1%	

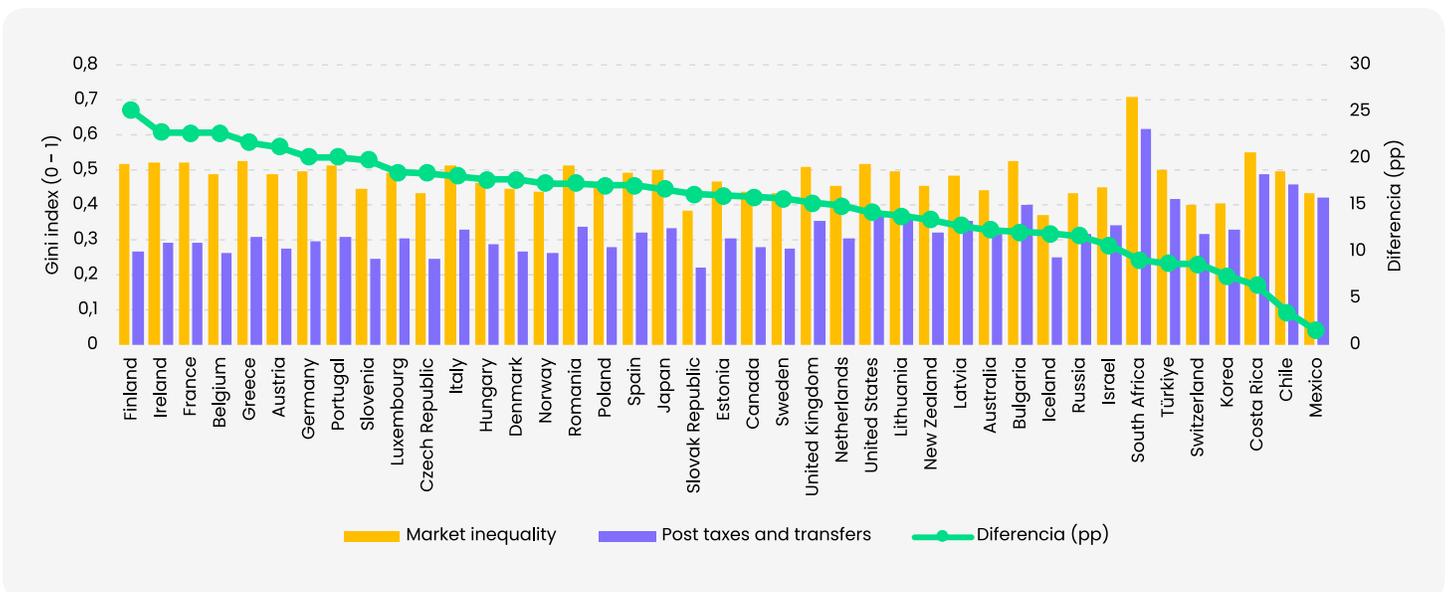
Fuente: Elaboración propia en base a SII.

Figura 9. Costo de amparo total por concesiones de 100 hectáreas de explotación en países seleccionados, 2016 (USD)



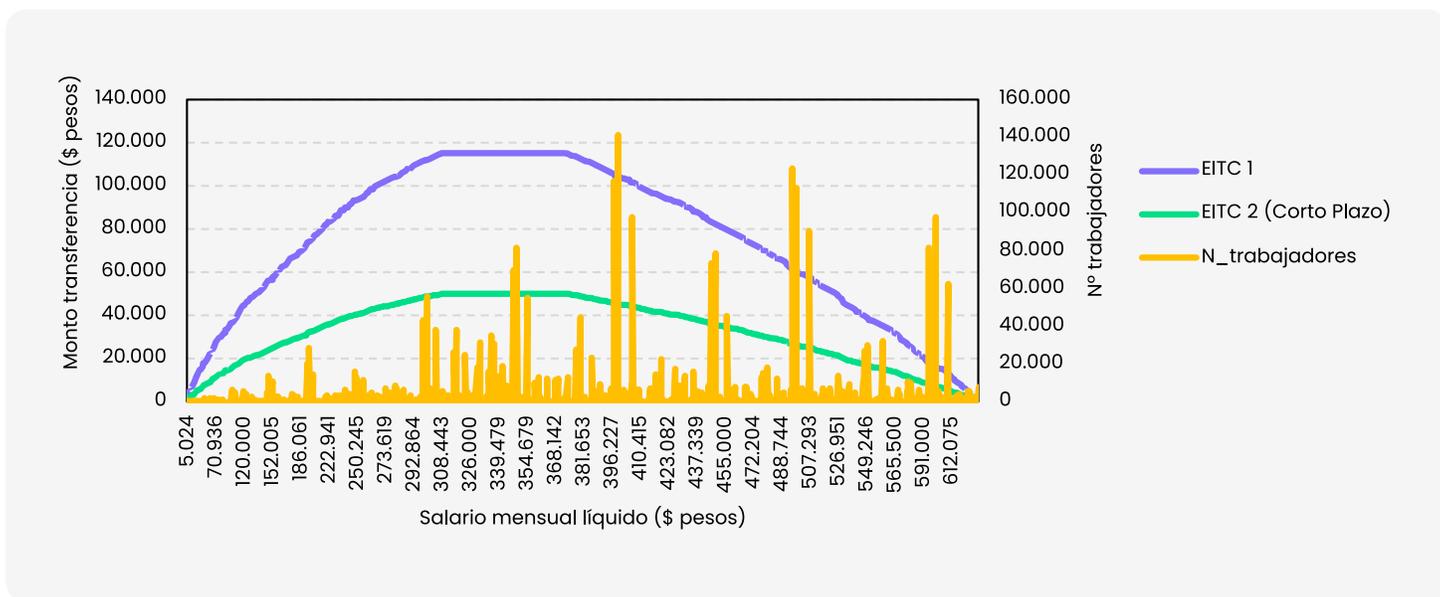
Fuente: Comisión Nacional de productividad (CNP).

Figura 10: Desigualdad de mercado y después de impuestos y transferencias



Fuente: OCDE

Figura 11. Impuesto Negativo al Ingreso (2 escenarios)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Suplementaria de Ingresos, 2021.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL