



CAPÍTULO III



PACTO TRIBUTARIO







1. Diagnóstico, rol de los impuestos y la necesidad de un pacto fiscal y tributario

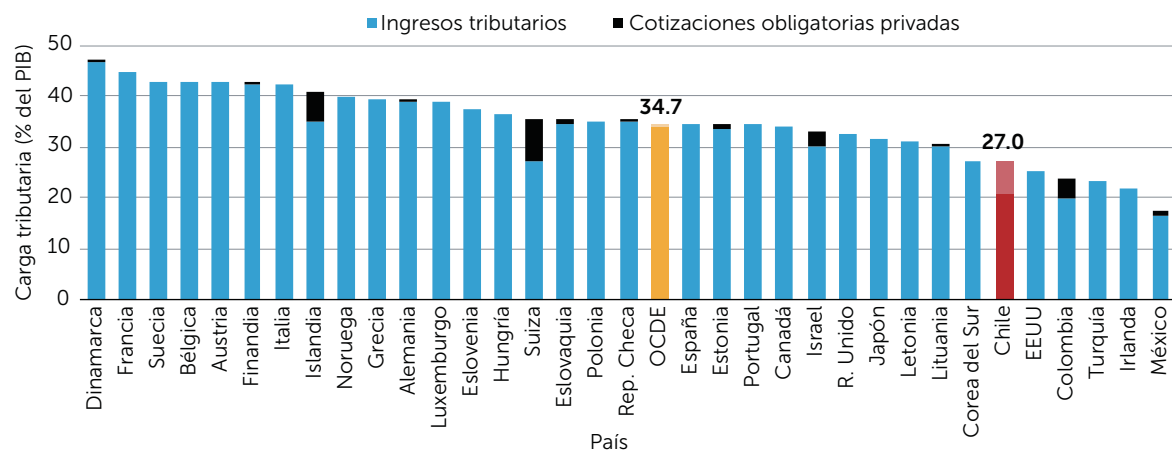
Los impuestos constituyen uno de los mecanismos más relevantes en la relación entre los habitantes de un país y el Estado. Como sociedad, aportamos al bienestar general a través del pago de impuestos y el Estado, a su vez, tiene la responsabilidad de usar los recursos de manera eficiente y transparente. Así, un buen pacto fiscal y tributario debe recoger amplios consensos sociales respecto a la carga tributaria de personas y empresas, su distribución, y el uso de esos recursos. En nuestro país, dicho pacto no ha alcanzado la legitimidad necesaria para sostenerse en el largo plazo, lo cual nos ha llevado a discutir sucesivas reformas tributarias, sin haber logrado aún estos acuerdos. Por esta razón, el Presidente Gabriel Boric estableció entre sus compromisos generar un nuevo Pacto Fiscal que involucre tanto la recaudación de los impuestos como el buen uso de los recursos fiscales.

Nuestro país tiene una estructura impositiva atípica, que se traduce en un sistema poco progresivo y con importantes brechas en términos de recaudación y equidad. Así lo confirma un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al consignar que nuestra estructura tributaria es la que más se aleja del promedio de la OCDE, tanto en sus niveles de recaudación como en la importancia que cada componente representa sobre el total de recaudación¹.

Con una diferencia de casi ocho puntos del PIB, nuestra carga tributaria es significativamente menor que la del promedio de los países de la OCDE (Gráfico III.1). Esto muestra que existe espacio para elevar nuestra carga impositiva, con efectos positivos sobre el gasto, y la responsabilidad fiscal.

GRÁFICO III.1

Carga total obligatoria, países OCDE
(% del PIB)



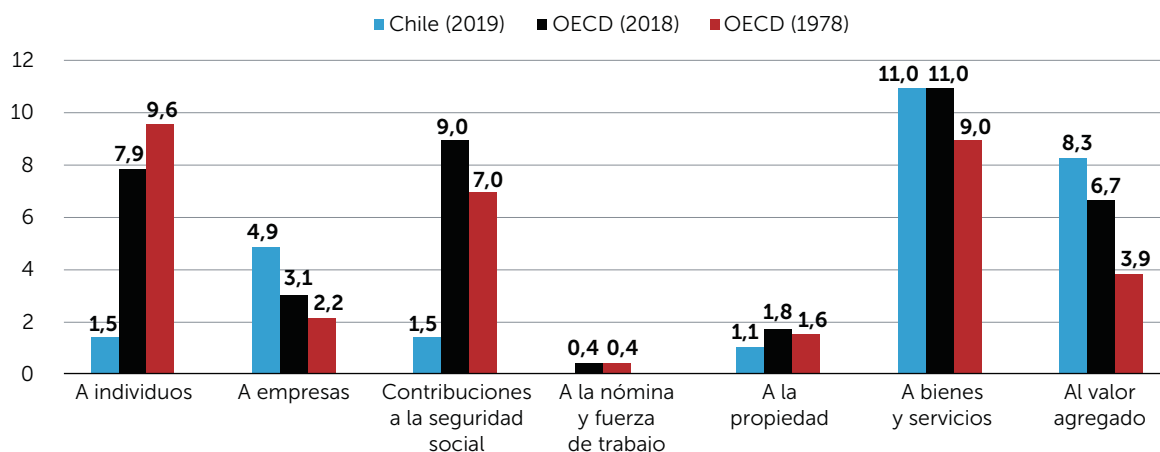
Fuente: OCDE.

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022.



A nivel de estructura tributaria, existen grandes brechas en tributación sobre ingresos personales, impuestos a la propiedad y contribuciones a la seguridad social (Gráfico III.2). Los impuestos a las personas recaudan en Chile solo un 2% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que, en promedio, en la OCDE alcanzan un 8,4% del Producto (2018). Asimismo, los impuestos a la propiedad recaudan 1% del PIB, comparado con un 1,6% del PIB en la media OCDE. Además, se aprecian diferencias importantes en materia de cumplimiento y efectividad tributaria, que hacen que la evasión y elusión en el país se encuentren entre el 4,4% y el 7,5% del PIB, de acuerdo con trabajos académicos e informes de organismos internacionales².

GRÁFICO III.2
Impuestos por categoría, Chile y promedio OCDE
(% del PIB)



Fuente: OCDE, 2022. OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022.

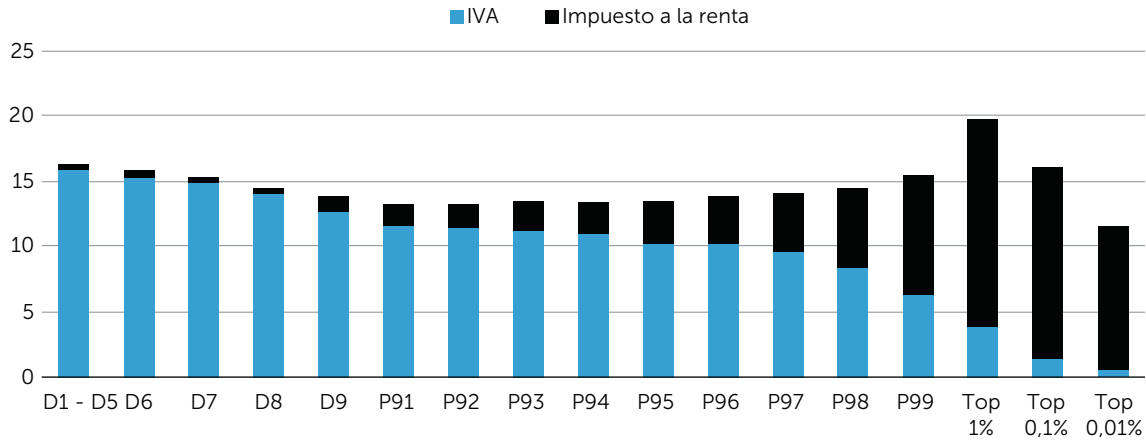
El resultado de esta estructura tributaria es que las personas de más altos ingresos soportan cargas tributarias proporcionalmente más bajas que el resto de la población (Gráfico III.3). Esto se debe, entre otros factores, a sus mayores capacidades de planificación tributaria, la postergación del pago de impuestos personales mediante la retención de utilidades acumuladas en mallas societarias complejas, y de una estructura impositiva que descansa sobre el IVA.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2020). *Panorama fiscal para América latina y el Caribe*; y Jorratt, M. y Martner, R. (2020). *Justicia fiscal para Chile. El impuesto a la riqueza y otras reformas tributarias progresivas*.



GRÁFICO III.3

Carga tributaria de impuesto a la renta e IVA por cuantil de ingresos
(% del PIB)



Nota: D se refiere a deciles; P a percentiles y Top al perfil más alto de ingresos.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

2. Diálogos sociales y principios de la reforma

Para fundar las bases de un nuevo pacto fiscal, el Gobierno convocó por primera vez a diálogos ciudadanos amplios sobre el tema. Asistieron expertos y expertas, gremios, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en todo Chile, a conversar sobre los principios del sistema tributario y sus principales componentes. Estos diálogos sociales combinaron el conocimiento experto con la participación ciudadana, alcanzando un acuerdo acerca de los principios que debe tener cualquier sistema tributario y que debe abordar la reforma.

El resultado de los diálogos se expresó en ocho principios, que se ordenaron en función de las prioridades expresadas por las y los participantes de las distintas instancias.

- ▶ Primero, se anhela avanzar en progresividad tributaria, para que cada persona pague lo que le corresponde.
- ▶ Segundo, se destaca el principio de transparencia y eficiencia, que enfatiza los mecanismos de información y rendición de cuentas para que la ciudadanía tenga más claridad sobre el uso de los ingresos tributarios.
- ▶ Un tercer principio subraya que el cumplimiento íntegro y oportuno del pago de impuestos debe ser mejorado. Esto implica, sobre todo, reforzar la idea de que el no pago de impuestos o la ejecución de actos elusivos no es un comportamiento aceptable, pues crea ventajas solo para algunas personas y reduce los recursos del país.



- ▶ Los principios cuarto y quinto se refieren a las necesidades de, por un lado, mayor simplicidad para el pago de impuestos y, por otro, mayor asistencia a las y los contribuyentes y el reforzamiento de la educación tributaria, como forma de facilitar la comprensión del rol de los impuestos para el desarrollo del país.
- ▶ Un sexto principio se refiere a la corresponsabilidad, y remarca que todo sistema tributario se construye sobre la base de obligaciones por parte de la ciudadanía y el Estado, siendo esos deberes los que hacen posible el acceso y la expansión de beneficios sociales.
- ▶ Un séptimo principio se refiere a la estabilidad y certeza, otorgando seguridad a todos los actores para su toma de decisiones, sin que ello impida una necesaria adaptación cuando cambien las condiciones del entorno.
- ▶ Finalmente, el octavo principio resalta que también el sistema tributario debe responder a las preferencias de sus habitantes y evolucionar conforme a nuevos conocimientos y tecnologías internacionales que hagan factibles cambios que aumenten el bienestar común, lo que implica abrirse a impuestos y mecanismos que son parte de cómo se piensan los pactos globales hacia el futuro, siempre que sean pertinentes para Chile.

3. La otra cara del Pacto Fiscal: Uso de los recursos

La reforma tributaria permitirá avanzar en algunas reformas estructurales imprescindibles para dar un salto al desarrollo. Es así como los recursos provenientes de la reforma permitirán avanzar en la ampliación de derechos sociales, invertir en la diversificación y productividad de la economía, y profundizar la descentralización de nuestro país. Esto requiere de un incremento significativo de ingresos fiscales permanentes. Es así como se proyecta que esta reforma permitirá un aumento gradual de recaudación. En términos netos -descontando algunos gastos tributarios que la reforma incorpora- la mayor recaudación en régimen será en torno a 4% del PIB.

En particular, el aumento en la tributación de las personas será destinado a la ampliación del Estado de Bienestar. Del incremento total proyectado, 2,9% del PIB serán destinados a dos profundas reformas comprometidas por nuestro gobierno: al sistema de pensiones y al sistema de salud. El nuevo sistema de pensiones permitirá prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, generar continuidad de ingresos al pasar de la vida laboral activa al retiro, y cubrir las contingencias a lo largo de la vida. Para ello, se financiará con ingresos generales una Pensión Garantizada Universal de \$250.000. Asimismo, se creará un Fondo Universal de Salud, con foco en la eficiencia del sistema tanto de atención primaria de salud como de los hospitales. La reforma permitirá reducir el pago de bolsillo en salud que hoy realizan los hogares. Respecto a la atención primaria, se fortalecerá y ampliará la cobertura preventiva, alcanzando un gasto per cápita basal de \$10.000.



La Reforma también financiará inversiones en capital humano, que se traducirán en una mayor capacidad de crecer en el futuro. Un reto a este respecto es hacerse cargo de la desigual distribución de los cuidados, especialmente tratándose de niños, niñas, personas mayores y personas en situación de dependencia. Son las mujeres quienes soportan estas labores de manera desproporcionada e invisibilizada. Avanzar hacia un Sistema Nacional de Cuidados demandará recursos por 0,3% del PIB.

Asimismo, 0,4% del PIB será destinado al fortalecimiento de la educación. Esto permitirá mejorar la infraestructura de los establecimientos públicos de educación parvularia y escolar; implementar los Servicios Locales de Educación incluyendo una extensión del Fondo de Apoyo para la Educación Pública; y reparar la deuda con las y los profesores traspasados a municipalidades.

Los recursos del Royalty y parte de los recursos recaudados por el combate a la evasión y la elusión serán destinados a aumentar la productividad y diversificar nuestra economía, además de avanzar en una descentralización efectiva mediante mayores recursos y autonomía para las regiones. A esta tarea se destinará un 0,7% del PIB, lo que incluye políticas de desarrollo productivo; investigación y desarrollo; medidas para combatir la crisis climática; para contribuir a un acceso equitativo a la ciudad, como vivienda y transportes; y a potenciar la inversión en cultura. Además, se espera duplicar los recursos para los gobiernos regionales mediante ingresos propios.

La Reforma Tributaria financiará cerca de la mitad del programa de Gobierno del Presidente Boric. La reforma tributaria es esencial para financiar responsablemente otras reformas estructurales que son parte de la agenda de cambio que impulsa el gobierno y de cuyo éxito depende avanzar hacia un país más desarrollado, justo y moderno.

4. Contenido de la reforma tributaria

Nuevo sistema de impuesto a la renta

La reforma introduce un nuevo régimen general del impuesto a la renta denominado sistema dual cuya característica principal es la distinción entre rentas del capital y del trabajo. En la última década hemos presenciado un constante debate sobre el régimen tributario, en especial respecto de la integración o no de los componentes del impuesto a la renta.

El sistema dual pone fin a esta disyuntiva diferenciando el tratamiento tributario de las rentas del capital respecto de las rentas del trabajo. Las primeras suelen tener tasas inferiores a las rentas del trabajo y ser tasas proporcionales, sin embargo, la carga tributaria máxima (considerando impuestos corporativos y a los dividendos) suele ser la misma tasa marginal máxima de las rentas del trabajo.

El nuevo sistema de impuesto a la renta considera una reducción del impuesto de primera categoría a un 25% y la creación de un impuesto a las rentas del capital con tasa 22% aplicado sobre la distribución de



utilidades a contribuyentes de impuestos finales. Buscando mayor simplicidad el impuesto a las rentas del capital deberá ser retenido y declarado por la empresa que distribuya la utilidad.

Adicionalmente se introduce una **tasa de desarrollo** del 2%, que podrá ser pagada por las empresas ya sea en dinero o por medio de la inversión en elementos que fomente la productividad, tales como inversión en investigación y desarrollo, la adquisición de bienes o servicios de alto contenido tecnológico o el gasto en la obtención o defensa de patentes industriales.

La tasa máxima de las rentas del capital será de un 43%, ubicándose en torno a la mediana de los países pertenecientes a la OCDE. En el caso de las personas con residencia en Chile, éstas tendrán la opción de gravar sus dividendos con el impuesto global complementario, en cuyo caso, el impuesto a las rentas del capital será considerado un crédito contra dicho impuesto, permitiendo que los contribuyentes con una tasa efectiva de impuestos personales inferior al 22% puedan gravar la totalidad de sus rentas con el impuesto global complementario, evitando un efecto regresivo del impuesto.

El diferimiento permanente de los impuestos finales es una preocupación internacional que requiere medidas específicas para aminorar sus efectos. El nuevo tributo al diferimiento de impuestos personales es un instrumento que va en este sentido. Un elemento esencial para la justificación de este impuesto es la diferencia entre empresas operativas, de otras cuyas rentas tienen una naturaleza pasiva³, quedando solo estas últimas gravadas con este impuesto. Por ello, este instrumento no desincentiva la reinversión de utilidades en las sociedades operativas, sino que busca cobrar una tasa de interés producto del beneficio que un contribuyente obtiene al diferir sus impuestos personales mediante la creación de sociedades de inversión, que permiten la creación de mayores rentas pasivas con rentas que no han completado su tributación. Para asegurar la correcta focalización de este impuesto se establece que serán contribuyentes aquellas sociedades en régimen general (excluidas las pymes), cuyos ingresos de un ejercicio provengan en más de un 50% de rentas pasivas, las cuales son definidas considerando la naturaleza de las mismas realizando las excepciones que correspondan. Por ejemplo, no se considerarán pasivas las rentas que provengan del cobro de regalías por software que hayan sido creados por la empresa, o el arrendamiento de bienes inmuebles con opción de compra en el caso de las sociedades cuyo giro sea el leasing.

Los socios de empresas que no sean residentes en Chile y estén domiciliados en países donde exista convenio para evitar la doble imposición, mantendrán su carga tributaria. Los convenios para evitar la doble imposición firmados por Chile contienen la denominada "cláusula Chile" que establece que las tasas que gravan a los dividendos no serán aplicables a los dividendos distribuidos desde Chile, en la medida que el impuesto de primera categoría sea un crédito contra el impuesto adicional. Con el objetivo de mantener inalterada esta situación se establece que los dividendos distribuidos a residentes en estas jurisdicciones quedarán sujetas al impuesto adicional (en reemplazo del impuesto a las rentas del capital) y se otorgará un crédito presunto por concepto de impuesto de primera categoría, manteniendo la carga tributaria por concepto de impuesto a la renta. Esto implica que existirá una diferencia

3 La nueva norma define como empresas pasivas aquellas cuyos ingresos anuales provengan en más de un 50% de rentas cuya naturaleza la ley considera pasivas, tales como dividendos, regalías, intereses, rentas por arrendamiento, inversiones en criptoactivos entre otras.



en la carga tributaria de las personas no residentes dependiendo de la existencia o no de un convenio para evitar la doble imposición. Cuando aplique un convenio la carga tributaria será de un 35%, en caso contrario será de un 43%. Esta diferencia ya existe en el sistema general donde la carga tributaria es de un 35% o un 44,45% respectivamente.

El nuevo sistema de impuesto a la renta implica una importante simplificación del sistema tributario y reducción de los tiempos destinados al cumplimiento tributario. La introducción del nuevo sistema dual de impuesto a la renta conlleva la simplificación del sistema tributario en al menos dos niveles. Desde la perspectiva del contribuyente implica una reducción de horas destinadas al cumplimiento tributario derivado de la eliminación del control de créditos (SAC) lo que conlleva a la eliminación de declaraciones juradas y casilleros de la declaración de impuesto a la renta. En base a los análisis efectuados esto redundará en una reducción de 48 a 31 horas destinadas al cumplimiento tributario. Por otro lado, el hecho que el impuesto a las rentas del capital pase a ser un impuesto de retención permitirá a la administración tributaria focalizar la fiscalización en las empresas, y disminuye las posibilidades de subdeclaración de impuestos personales.

El incremento de los impuestos personales será aplicable sólo respecto de las personas de altos ingresos. Como parte de este nuevo sistema de impuesto a la renta, se incrementan las tasas marginales de los impuestos personales, desde las rentas que superan las 90 unidades tributarias anuales (UTA)⁴. En concordancia con la tributación de las rentas del capital, la tasa marginal máxima se establece en 43%, respecto de la parte de las rentas que superan las 140 UTA. La modificación de los tramos de los impuestos personales implica el incremento en la tributación para el 3% de las personas con mayores ingresos.

El nuevo régimen considera la incorporación de nuevas deducciones de gastos contra los impuestos personales que benefician a la clase media. El primero consiste en permitir la deducción del gasto destinado al arriendo de inmuebles con un tope de 8 UTA, deducción a la cual podrán acceder personas cuyos ingresos no superen las 150 UTA. Esta deducción es un complemento del término de la exención de los inmuebles DFL2, cuyos ingresos que provengan de su arrendamiento pasarán a ser considerados un ingreso renta como la regla general en el arrendamiento de inmuebles. Una segunda deducción, corresponde al gasto en labores de cuidado de menores de dos años y de personas con discapacidad severa y profunda. Esta medida es complementaria con el sistema nacional de cuidados y además es una norma que fomenta la formalización de las personas que ejercen labores de cuidado, grupo que es predominantemente femenino. Por último, se modifica el gasto por educación estableciendo que los límites de ingreso para acceder a este beneficio serán solo respecto de la madre o padre que ejerza el cuidado personal del niño o niña.

Nuestro sistema contiene varias exenciones que la propuesta de reforma limita o elimina. Dentro de este grupo se encuentra la renta presunta que se reduce solo a microempresarios/as que ejerzan la actividad agrícola, transporte de carga o minería, concentrando el régimen en un grupo acotado de contribuyentes. Respecto de las acciones y otros instrumentos con cotización bursátil, su tributación se ajusta a la tasa del impuesto a las rentas del capital (22%), manteniendo de todas formas un tratamien-

4 El valor de la UTA a septiembre es 715.140.



to más favorable que el régimen general. Asimismo, se modifica el régimen de tributación de los fondos de inversión privados que pasarán a ser contribuyentes del impuesto de primera categoría, salvo aquellos cuya política de inversión sea el capital de riesgo, y en el caso de los fondos de inversión públicos, se mantiene la exención del impuesto de primera categoría, pero se modifica la tributación sobre los dividendos y rentas de capital que perciban las y los aportantes del fondo que deberán seguirse según las reglas generales. Por último, en el caso de las pérdidas tributarias, se mantiene la posibilidad de deducirlas sin límite de tiempo, sin embargo, se limita su deducción como gasto de un ejercicio al 50% de la renta líquida imponible del ejercicio.

Política antielusión y evasión

Las medidas que permiten reducir la elusión y evasión tributaria son indispensables para asegurar la correcta recaudación de impuestos. Las normas de fiscalización y de control de la elusión y evasión tributaria son las herramientas principales de las administraciones tributarias para asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones impositivas. En este sentido, el cambio en la norma general antielusiva, que pasa a ser calificada de forma administrativa, siguiendo el estándar internacional, permite un mejor control de la elusión sin afectar los derechos del contribuyente, quien podrá controvertir la opinión del SII en sede judicial. Las modificaciones en esta materia incluyen la posibilidad para que el SII pueda determinar si respecto de una operación o una serie de operaciones se debe aplicar la norma general antielusiva⁵ o si es aplicable una norma especial. De esta forma, la administración tributaria queda facultada para determinar cuál es la norma que mejor se aplica a un caso determinado.

En esta misma línea se encuentra la nueva norma de tasación, la modificación al levantamiento del secreto bancario y las nuevas medidas que buscan combatir la informalidad, ya que esta última tiene un impacto relevante de menor recaudación tanto de IVA como de renta.

La elusión requiere medidas específicas cuando se refiere a operaciones internacionales. La elusión también es un problema a nivel internacional por ello se requieren medidas que apuntan justamente a controlar la planificación agresiva internacional. Dentro de este grupo se introducen modificaciones en materia de precios de transferencia, se amplía el espectro de control de las rentas pasivas en el exterior, se modifica el tratamiento del exceso de endeudamiento y, por último, se modifica la norma sobre países territorios o jurisdicciones con regímenes preferenciales. Todas las modificaciones van en línea con las recomendaciones internacionales, en especial los planes de acción impulsados a través del proyecto BEPS⁶.

5 La norma general antielusiva es una norma más amplia que permite a la administración cuestionar lo que se ha denominado en la doctrina como "fraude a la ley". Por otro lado, las normas especiales permiten la fiscalización en operaciones o actos determinados, por ejemplo, si un gasto es o no deducible para efectos de impuesto a la renta o que criterios deben existir en operaciones entre partes relacionadas.

6 El plan BEPS (Base erosion profit and shifting o erosión de la base imponible y traslado de beneficios en su traducción al español), es un plan impulsado por la OCDE y el G20 al cual se han incorporado muchas jurisdicciones en búsqueda de establecer acciones para el combate de la elusión.



Impuesto a la riqueza

Los impuestos a la riqueza tienen un componente altamente progresivo. La experiencia comparada da cuenta que la eficacia de este tipo de instrumentos depende fundamentalmente de un buen diseño del mismo, que debiese considerar al menos tres elementos: ser un impuesto focalizado en las personas de mayores ingresos, evitar afectar a la clase media, y que existan normas claras de valoración del patrimonio, de forma que el contribuyente conozca con antelación la forma de valorar su patrimonio, y por último, no deben existir exenciones a la base imponible de forma de evitar distorsiones y erosiones de la base.

Este impuesto a la riqueza grava a menos del 1% de los contribuyentes. Quedarán sujetos a este impuesto aquellos contribuyentes que posean un patrimonio mayor a 6.000 UTA con una tasa de un 1% que se incrementa a 1,8% por aquella parte del patrimonio que supere las 18.000 UTA. Los contribuyentes sujetos a este impuesto deberán presentar una declaración anual que considere el patrimonio que se encuentra tanto en Chile como en el exterior, inclusive aquellos que sean administrados por medio de instrumentos híbridos tales como trust y fundaciones de interés privado. Considerando que el patrimonio de estos contribuyentes suele estar concentrado en empresas, la norma establece como regla general que las participaciones sociales serán valorizadas considerando el patrimonio financiero en la medida que los estados financieros se encuentren auditados. En el caso de los inmuebles, estos deberán valorizarse según el avalúo fiscal. Además, siguiendo la experiencia de otras jurisdicciones, se establece una carga tributaria máxima de 50% sobre total de ingresos del capital, considerando conjuntamente impuesto a la renta (impuesto de primera categoría e impuestos personales) e impuesto al patrimonio.

Royalty minero

El nuevo Royalty minero permitirá una distribución más justa de la renta económica del cobre entre los privados y el Estado, manteniendo los incentivos para invertir y seguir desarrollando el sector. Las modificaciones están concentradas en la gran minería del cobre, esto es, en aquellas empresas con explotación por sobre las 50 mil toneladas métricas de cobre fino.

El Royalty tendrá una composición híbrida, con un componente ad valorem que implica un impuesto sobre las ventas; y un componente sobre la rentabilidad, con una tasa en función de la rentabilidad operacional.

Impuestos correctivos

Los impuestos correctivos deben contener elementos que inciten cambios en comportamientos e incentivar otros. El objetivo de los impuestos correctivos no es necesariamente recaudatorio, sino que modificar conductas y en otros casos también generar incentivos para determinadas actividades o comportamientos. Dentro de este grupo encontramos los impuestos verdes que busca fomentar una



economía respetuosa del medio ambiente, para lo cual se considerarán instrumentos cuyo objetivo sea disminuir las emisiones contaminantes y establecer incentivos a aquellos sectores que opten por invertir en tecnologías o realizar actividades más amigables con el medio ambiente.

En este grupo también se encuentran los llamados “impuestos saludables” cuyo propósito es desincentivar el consumo de alimentos o productos dañinos para la salud. Un elemento fundamental en el diseño de los impuestos correctivos será la transición justa, esto es, la creación de mecanismos de compensación e incentivos para los sectores de la población o sectores económicos que puedan verse afectados con la creación o modificación de estos impuestos. La etapa de diseño de este grupo de impuestos finalizará dentro del cuarto trimestre del presente año.



RECUADRO III.1

INFORME DE LA OCDE SOBRE NIVEL, COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN CHILE

En junio de este año, la OCDE publicó el informe “OECD tax policy reviews: Chile 2022”⁷, el que fue encargado por el Ministerio de Hacienda en el año 2020. El informe incluye un análisis de la carga tributaria, la estructura impositiva, y la evolución del sistema tributario chileno en comparación con el resto de los miembros de la OCDE.

El estudio muestra que la carga tributaria en Chile se encuentra entre las más bajas de la OCDE, y ha sido consistentemente baja durante los últimos 30 años. El año 2019, la carga tributaria total obligatoria fue de 20,7% del PIB, comparada con el 33,7% del promedio de la OCDE. Al evaluar la carga obligatoria total, que incluye las contribuciones obligatorias a la seguridad social privada, la brecha se reduce, pero se mantiene relativamente elevada, en torno a ocho puntos del PIB. En la medida de carga obligatoria total, Chile es el séptimo país de la OCDE con una carga más baja.

El informe consigna que la carga tributaria no solamente es baja en relación con la mayoría de los países de la OCDE en la actualidad, sino que es baja en relación con la mayoría de los países de la OCDE en cualquier año durante los últimos 50 años.

Respecto a la estructura tributaria de Chile, el informe destaca que es “una de las más divergentes de la media de la OCDE”, ya que está más concentrada en el impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto corporativo, y menos en los impuestos a la renta de las personas y las contribuciones a la seguridad social. Esta estructura fiscal es también diferente a la de los países de la OCDE cuando el PIB per cápita de la OCDE era más cercano al de Chile, el año 1978.

La baja carga de impuestos personales se explica por la semi integración del sistema tributario, en que los impuestos a las empresas se usan parcialmente como crédito contra los impuestos personales, así como por un tramo exento relativamente alto. Respecto a las contribuciones a la seguridad social, destaca su nivel acotado, comparado con la preponderancia de las contribuciones obligatorias al sector privado.

Ante estos hallazgos, el informe de la OCDE concluye que “hay margen para que Chile aumente su bajo nivel de impuestos y reequilibre su estructura fiscal”, considerando que “el análisis de este informe concluye que son pocos los países que han alcanzado la prosperidad económica históricamente, con una baja carga tributaria”.

7 OECD (2022), OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris: <https://www.oecd.org/publications/oecd-tax-policy-reviews-chile-2022-0a8d9e7c-en.htm>



RECUADRO III.2

DIAGNÓSTICO DISTRIBUTIVO DE INGRESO Y PATRIMONIO, Y LA INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El Ministerio de Hacienda encargó a un equipo académico externo la elaboración de un informe sobre la distribución del ingreso y el patrimonio en Chile y el efecto del sistema tributario en estas variables, titulado “Diagnóstico distributivo de ingreso y patrimonio, y análisis de la propuesta de reforma tributaria en materia de renta y riqueza”⁸. El objetivo fue generar evidencia empírica que contribuya a un buen diseño de políticas tributarias en general, y de la reforma tributaria que impulsa el gobierno en particular. Para ello, se utilizaron microdatos administrativos de declaraciones de impuestos, accediendo a información detallada y representativa de los contribuyentes a nivel nacional. Esto permite una caracterización rigurosa, especialmente, de las personas de altos ingresos, lo que no es posible obtener a partir de otras fuentes como encuestas.

El informe documenta que los ingresos del 1%, 0,1% y 0,01% de contribuyentes de mayores ingresos son significativamente más altos que los del resto de la población. El ingreso promedio de las personas del 1% de mayores ingresos es de \$250 millones al año. Esta cifra crece a casi \$1.600 millones cuando se toma en cuenta el promedio del 0,1% de mayores ingresos. Finalmente, el ingreso promedio del 0,01% de mayores ingresos –aproximadamente 1.300 personas– es de \$10.000 millones al año. Así, los ingresos de los cuantiles de mayores ingresos son decenas, cientos o miles de veces mayores a los ingresos de los grupos que les siguen. En efecto, los ingresos anuales promedio del 1%, 0,1% y 0,01% más rico equivalen a 68, 428 y 3.040 años de salario mínimo, respectivamente. Gran parte de ello se explica por la concentración de ingresos del capital. De hecho, un 95% de las utilidades que provienen de empresas en el régimen semi integrado, en el que tributan las grandes compañías, puede atribuirse a personas pertenecientes al 1% de mayores ingresos.

En relación con la carga tributaria, se evidencia una carga efectiva del impuesto a la renta que aparenta ser progresiva a lo largo de la distribución. Sin embargo, al llegar a los grupos de más altos ingresos, la tendencia se revierte. Así, mientras gran parte de la población prácticamente no paga impuestos al ingreso, en el 1% de contribuyentes de mayores ingresos la carga tributaria asciende a un 15%, para luego caer a un 11% en los contribuyentes del 0,01% más rico. Ahora, al incluir en el análisis el impuesto al valor agregado (IVA), la conclusión es que el sistema tributario es en su conjunto regresivo (ver Gráfico III.3). La carga tributaria total es relativamente constante para el 99% de las personas, crece levemente en el top 1% de ingresos, y luego decae en el 0,01% de contribuyentes más ricos del país.

8 Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria/estudio-sobre-diagnostico-distributivo-de-ingreso-y-patrimonio>



Con respecto a la distribución del patrimonio, se observa una concentración aún mayor que en ingresos. El top 1% posee un patrimonio promedio de \$1.250 millones, lo que se eleva a \$8.000 millones en el caso del top 0,1%. A su vez, el patrimonio promedio de los 1.300 contribuyentes del top 0,01% es de \$50.000 millones. El patrimonio de dicho grupo es más de mil veces superior al del promedio del 10% más rico, y más de 170 veces mayor que el patrimonio promedio del 1% de los contribuyentes de mayor patrimonio.

Respecto a la composición del patrimonio, en los tramos bajos gran parte de éste corresponde a vehículos y otros activos fijos no inmuebles. En los grupos medio altos, los bienes raíces adquieren mayor protagonismo. Finalmente, en el 1% de mayor patrimonio, es la propiedad empresarial la que se lleva la proporción mayoritaria. Esta tendencia se acrecienta en el top 0,01%, en que casi la totalidad del patrimonio corresponde a sociedades. Así, es posible concluir que la aguda concentración del patrimonio se explica por la concentración de propiedad empresarial, lo que coincide con que la explicación fundamental de la desigualdad de ingresos es la concentración de los ingresos del capital. Otra manera de verlo es que se observa un gran traslape entre las distribuciones de ingreso y patrimonio. Del total de contribuyentes que están en el 0,01% de mayores ingresos, casi la totalidad está en el 1% de mayores patrimonios, y viceversa.

En síntesis, el estudio encargado por el Ministerio de Hacienda arrojó resultados que muestran una fuerte concentración del ingreso y el patrimonio. Además, que la distribución del ingreso no mejora a partir de la acción del sistema tributario. Esto tiene al menos dos implicancias desde el punto de vista de la reforma tributaria. En primer lugar, lograr un sistema tributario progresivo requiere de cambios que aumenten la carga tributaria de los sectores de mayores ingresos. En segundo lugar, cambios impositivos enfocados en este segmento tienen un potencial de recaudación relativamente elevado, debido a la alta concentración observada.



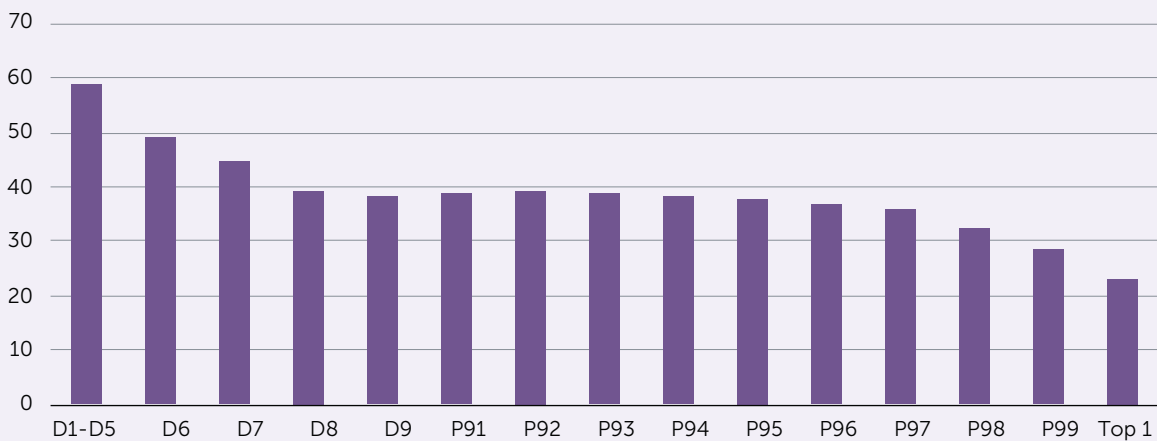
RECUADRO III.3

LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO HERRAMIENTA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

La reforma tributaria busca generar un pacto tributario justo que permita avanzar hacia un sistema más progresivo, en el que cada persona aporte de acuerdo con su capacidad contributiva. Se esperaría que un sistema tributario progresivo sea más sensible en términos de género en la medida que las mujeres están subrepresentadas en los tramos altos de la distribución de ingresos y riqueza.

Según datos tributarios y administrativos del Servicio de Impuestos Internos del año 2018 (declarados en la operación renta 2019), las mujeres están sobrerrepresentadas en los cinco primeros deciles de la distribución de ingreso, y su peso relativo cae con el ingreso. Además, cerca del 60% de las mujeres pertenece al 50% de la población de menores ingresos y solo un 23,3% es parte del 1% de mayores ingresos (Gráfico III.4). De manera similar, existe una baja proporción de mujeres en el 1% de mayor patrimonio, donde representan el 36,2%, mientras que en el Top 0,1% representan un 32,6% (Gráfico III.5).

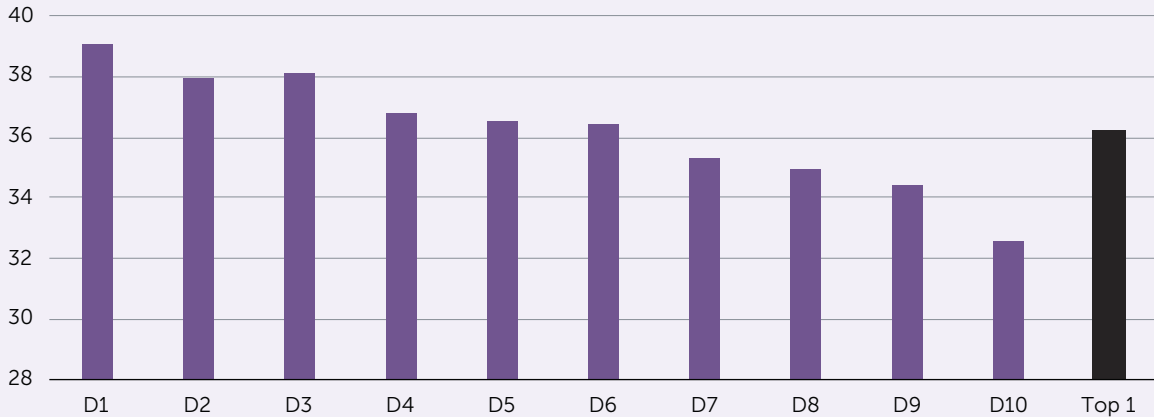
GRÁFICO III.4
Proporción de mujeres por cuantil de ingresos
(porcentaje)



Fuente: Servicio de Impuestos Internos.



GRÁFICO III.5
Proporción de mujeres por decil de patrimonio en el Top 1
(porcentaje)



Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

El proyecto de reforma tributaria propone aumentar la tasa impositiva de los tramos más altos del Impuesto Global Complementario y el Impuesto de Segunda Categoría con el propósito de acercarse a las cargas tributarias totales promedio de los países de la OCDE. Adicionalmente, considera la implementación de un impuesto a la riqueza que gravará a personas naturales que tengan un patrimonio que exceda las 6 mil UTA, alrededor de US\$ 4,9 millones. Esto representa seis mil trescientos contribuyentes que se encuentran en el 0,1% más alto de la distribución de la riqueza en Chile. Considerando ambos instrumentos, el aumento de la carga tributaria recaería en un 71% en contribuyentes hombres (Cuadro III.1), debido a que representan una proporción mayor en los altos tramos de ingresos y patrimonio, lo que contribuiría a corregir la desigualdad socioeconómica de género después de la aplicación de impuestos.



CUADRO III.1
Recaudación adicional por género

Instrumento	Hombres	Mujeres	Sin información	Total	% obtenido de contribuyentes hombres
Sistema dual e impuesto global complementario	0,25	0,09	0,00	0,34	72
Impuesto al patrimonio	0,34	0,12	0,02	0,48	70
Total	0,58	0,22	0,02	0,82	71

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Como medida complementaria, la reforma considera que serán deducibles los gastos por razones de cuidados de la base imponible de impuestos personales. Esta medida tiene el propósito de avanzar en (1) reconocer el derecho a los cuidados; (2) reconocer el cuidado como un gasto necesario para producir el ingreso por el que se tributa; (3) incentivar la participación laboral femenina; e (4) incentivar la formalización de las personas trabajadoras de los sectores asociados al cuidado (sector salud y sector de hogares como empleadores). La formalización podría eventualmente favorecer a la mejora en los ingresos, condiciones laborales y acceso a seguridad social de un sector altamente feminizado. Además, la formalización podría ayudar a combatir la evasión y elusión y por lo tanto aumentar los ingresos tributarios.

En régimen, la recaudación adicional permitirá orientar el gasto a reducir la desigualdad de género y avanzar en una agenda feminista, a través del financiamiento de medidas como el sistema nacional de cuidados, el aumento de la pensión garantizada universal (PGU), la reforma al sistema de salud, la inversión en vivienda e infraestructura educativa, la descentralización y la agenda medio ambiental.