



CRECIMIENTO E IMPUESTOS: LAS OPCIONES PARA CHILE



GONZALO MARTNER FANTA

Doctor en Ciencias económicas

Académico en Universidad de Santiago de Chile

Documento de trabajo, julio 2025

gonzalo.martner@usach.cl

ID-ORCID: 0009-0008-5866-9221



RESUMEN

Palabras clave:

*Crecimiento;
impuestos; estado de
bienestar.*

Keywords:

*Growth; taxes; Welfare
state.*

Una parte significativa de la literatura sostiene que más impuestos no necesariamente afectan el crecimiento, pues algunos mejoran estática y dinámicamente la asignación de recursos (como los que afectan a las externalidades) o no modifican o muy poco la conducta de los agentes económicos (como el IVA y los impuestos indirectos). Otros lo hacen en cierta magnitud (como los impuestos marginales a los ingresos del capital y del trabajo muy altos), afectando eventualmente las conductas de ahorro e inversión y el arbitraje trabajo-ingresos/actividad no remunerada-descanso, es decir pueden producir eventuales desincentivos a la inversión y al trabajo. El tema es su magnitud, que está condicionada por la elasticidad ingreso de la oferta en cada caso.

Desde 1990, junto a la recuperación de la democracia, se discute en Chile sobre impuestos. El tema se zanjó con reformas pequeñas, centradas en impuestos indirectos, proporcionalmente pagados en mayor magnitud por los ingresos bajos, o en mayores tasas del impuesto a las utilidades, como en el caso de la reforma tributaria de 2015. El cálculo oficial indica que un crecimiento adicional del 1% en el PIB aportaría mayores ingresos fiscales de unos US\$600 millones, mientras solo el aumento previsto de la pensión garantizada universal, la reducción de listas de espera en los hospitales y la sala cuna universal sumarían unos US\$ 7,5 mil millones, para lo que habría que crecer al menos al 12%. Los gastos previstos por el gobierno no podrían ser financiados, salvo aumentos significativos del endeudamiento fiscal, sin un incremento de la carga tributaria. Hay quienes postulan que aumentarlos lesionaría el crecimiento y que se podría terminar recaudando menos. Otra parte de los participantes en el debate se apoya en la literatura especializada que sostiene que impuestos bien aplicados y gastados no solo mejoran la situación de los más necesitados y la equidad general sino que no lesionan e incluso, en determinadas circunstancias, estimulan el crecimiento.

ABSTRACT

A significant part of the literature argues that higher taxes do not necessarily affect economic growth, since some taxes improve the allocation of resources both statically and dynamically (such as those addressing externalities) or do not modify, or only minimally modify, the behavior of economic agents (such as VAT and other indirect taxes). Others do have an effect to some extent (such as very high marginal taxes on capital and labor income), potentially affecting saving and investment behavior and the trade-off between work, income, non-remunerated activity, and leisure—that is, they may generate eventual disincentives to investment and labor supply. The key issue is their magnitude, which is conditioned in each case by the income elasticity of supply.

Since 1990, alongside the restoration of democracy, taxation has been a subject of debate in Chile. The issue was resolved through small-scale reforms, focused on indirect taxes—which are paid proportionally more heavily by low-income groups—on higher corporate profit tax rates, as in the case of the 2015 tax reform. Official estimates indicate that an additional 1% of GDP growth would generate approximately US\$600 million in additional fiscal revenue, whereas the planned increase in the universal guaranteed pension, the reduction of hospital waiting lists, and the introduction of universal childcare alone would amount to about US\$7.5 billion, which would require a GDP growth of at least 12%. The expenditures planned by the government could not be financed—except through significant increases in public debt—without an increase in the tax burden. Some argue that raising taxes would harm growth and could ultimately lead to lower revenue collection. Others in the debate rely on the specialized literature, which maintains that well-designed and well-spent taxes not only improve the situation of those most in need and overall equity, but also do not harm—and in certain circumstances may even stimulate—economic growth.

1. IMPUESTOS Y CRECIMIENTO

El objetivo principal de la tributación es **financiar el gasto público en condiciones de viabilidad de la relación entre ingresos y gastos del Estado, lo que depende de su política fiscal (con mayor o menor énfasis anti-cíclico y mayor o menor gasto en bienes públicos y de redistribución) y de sus capacidades de endeudamiento y su costo**. Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2025), *"un sistema tributario eficaz no solo recauda los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos, sino que también puede respaldar los objetivos de desarrollo, por ejemplo, ayudando a combatir los flujos financieros ilícitos, reduciendo la desigualdad mediante la redistribución y abordando metas de salud y medioambientales al influir en el comportamiento de los contribuyentes."*

El financiamiento público está constituido por las contribuciones obligatorias (impuestos, tarifas y cotizaciones salariales) y por el endeudamiento, y en algunos casos por emisión de moneda. Pero su componente fundamental son los impuestos. La presión o carga tributaria se mide como el porcentaje que representa la suma de impuestos recaudados por los distintos niveles de gobierno respecto del valor a precios de mercado del Producto Interior Bruto.

Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia. Debe preferentemente reunir las condiciones de **suficiencia** (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), de **simplicidad** (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), de **equidad** (distribuirse con justicia entre los contribuyentes) y **eficiencia** (no distorsionar significativamente la actividad económica).

Cada impuesto tiene una base de cobro determinada por las estructuras de administración tributaria en los distintos países (ingresos personales, utilidades empresariales, valor de la propiedad, valor de los bienes sujetos a transacción) y una tasa (proporción medida en porcentaje) que se aplica a esa base. Las bases económicas más utilizadas para recaudar impuestos en los Estados modernos son en primer lugar las **transacciones de mercado** (compra y venta de bienes y servicios, importaciones de bienes). Estos gravámenes se denominan *impuestos indirectos*. Los más importantes de este tipo son el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos a las ventas generales (como en los estados federados en Estados Unidos) o específicos, así como los impuestos o aranceles aduaneros. La segunda base de tributación son los **ingresos, ya sea las utilidades del capital o los ingresos del trabajo**, que dan lugar al impuesto a la renta de las personas y al impuesto a la renta de las empresas, de recaudación separada en la mayoría de los países o parcialmente integrada, como en Chile. La tercera base de

tributación son los **patrimonios**, como las acciones y otros activos financieros y, con mayor frecuencia, las propiedades inmobiliarias. Estos dos últimos tipos de gravámenes se denominan *impuestos directos*.

Tradicionalmente, han existido tres enfoques a la hora de establecer impuestos. **Bajo el principio del beneficio (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible.** No obstante, esto no es posible para los bienes públicos puros, que por definición no admiten un cobro por su uso, como la defensa o la justicia. Cabría suponer que se beneficia de ellas más el rico que posee bienes que de ese modo son defendidos por las instituciones mencionadas, mientras lo son menos los pobres que no poseen bienes a ser defendidos, pero establecer la exacta relación entre pago y beneficio es difícil de cuantificar. En cualquier caso el principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

Bajo el principio de la capacidad de pago, la carga tributaria de cada cual debiera estar relacionada no con lo que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la posibilidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica. Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 10 000 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

Según el principio utilitarista, la carga tributaria debe ser asignada procurando maximizar el bienestar social agregado. Francis Edgeworth mostró que si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador podría disminuir el incentivo a trabajar, ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. **El principio de la igualdad distributiva debe transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumentarían el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos.** Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima que se inspiran en el principio utilitarista ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos

después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

Las diversas estructuras tributarias de los países son el reflejo de la manera en que el peso del financiamiento público se distribuye entre los individuos y grupos que conforman la sociedad, las que pueden o no incluir determinados principios de justicia. Un primer principio de justicia tributaria es el de la **equidad horizontal** (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Asociado a este se encuentra el “principio del beneficio”: a cada impuesto se asocia un servicio o conjunto de servicios determinados, así como a un precio se asocia en el mercado un bien específico. Por su parte, tiene también relevancia el “principio de la capacidad de pago”, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar un principio de **equidad vertical**.

Una estructura es **progresiva** si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso. Los impuestos directos de tasa creciente según los ingresos sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los impuestos indirectos de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista, **los impuestos indirectos son regresivos**, aunque si el consumo está concentrado en las familias de más altos ingresos, en términos absolutos estas pagarán más impuestos que las familias más pobres y por tanto contribuirán con más recursos a financiar el gasto público.

La tributación incide en el comportamiento de los agentes económicos en las economías mixtas. En los mercados competitivos en equilibrio parcial, la incidencia de un impuesto (es decir si lo paga el consumidor o el productor) depende de la elasticidad precio de la oferta y de la demanda. Un impuesto sobre el consumo de bienes no es pagado por los consumidores si la curva de demanda es perfectamente elástica o por los productores si la curva de oferta es perfectamente elástica. Y viceversa. La incidencia de un impuesto sobre los factores de producción (capital o trabajo) en un mercado competitivo depende también de la elasticidad de la oferta y la demanda por el factor.

La tributación puede tener costos económicos y provocar la llamada “pérdida irrecuperable de eficiencia”. Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consumidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado “efecto sustitución”. El efecto de cualquier impuesto puede ser descompuesto entre un efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. Existe



un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a los impuestos de cuantía fija (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que hacen o de sus habilidades, de sus ingresos, su trabajo, su consumo o su ahorro), pero no un efecto sustitución. Por eso se postula que el impuesto óptimo es el de cuantía fija *per cápita*, pues por construcción no puede “distorsionar” la asignación de recursos. El problema es que pagarían lo mismo muy ricos y muy pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. Los impuestos indirectos provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución, mientras los impuestos directos a los ingresos del capital y el trabajo podrían, si son de magnitud elevada, disminuir la oferta de ahorro y la oferta de trabajo.

¿Cuán progresivo debe entonces ser el impuesto? La respuesta es políticamente controversial y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente de mayores ingresos ante altas tasas de impuestos a la renta, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos. Peter Diamond y Emmanuel Saez (2011) calculan que **los ingresos muy altos deben estar sujetos a tasas marginales de impuesto crecientes** y a tasas mayores que las actuales en la mayoría de los países: mencionan un rango “óptimo” -que no provoca distorsiones asignativas por cambios relevantes en su conducta- de 48% a 76% en la tasa que debe aplicarse al tramo superior de ingresos. Esta es la razón por la cual diversos economistas sostienen el fundamento económico del aumento en las tasas del impuesto marginal a la renta hasta los mencionados niveles, junto a auditorías fiscales suficientes. A su vez, Choudhary et al. (2024) calculan que una participación del 50 % de los impuestos directos sobre el total de la recaudación es óptima para minimizar las brechas de prosperidad.

Por su parte, junto al impuesto al consumo y al impuesto a la renta, el **impuesto a las utilidades del capital debe contribuir a cubrir los gastos en bienes públicos que concurren a la formación de esas utilidades** (el orden público, las infraestructuras y las capacidades humanas que existen gracias a la capacitación, la educación y la salud públicas). A su vez, esa tributación debe considerar el estímulo a la reinversión, pues en palabras de Alain Lipietz (2003):

“a un empresario que viviera en sandalias y tenida sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvirtiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve no se ve por qué se debiera hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás”.

Esto no excluye que el impuesto inmobiliario y a la riqueza tenga un fundamento económico. El postulado de la “remuneración de los factores de producción de acuerdo a su productividad marginal”, entendido como justa retribución al aporte de cada cuál medido en el marco de funciones de producción, se enfrenta a la imposibilidad de

concebir el mencionado aporte de cada “factor de producción” separadamente. El proceso productivo y sus resultados resultan ser así una combinación no necesariamente cuantificable de acuerdo a sus componentes particulares. Lo propio ocurre con los cálculos de desagregación de los componentes del crecimiento macroeconómico, que atribuyen a un factor residual indeterminado, normalmente asociado por defecto al progreso técnico, la parte no explicada por la acumulación cuantitativa de factores del crecimiento. En palabras de René Passet (2000):

“Pese a su denominación (el ingreso ‘tecnológico’) no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”.

El impuesto a la riqueza suele acompañarse de la tributación a las herencias por las mismas razones (Scheuer y Slemrod, 2021) y por su ausencia de legitimidad y vínculo con incentivos a un mayor rendimiento: heredar un activo no es equivalente a tener competencias que optimicen su uso. Gabriel Zucman (2024) concluye en la materia que:

“La tributación progresiva es un pilar fundamental de las sociedades democráticas. Un sistema fiscal progresivo refuerza la cohesión social y la confianza en que los gobiernos trabajan por el bien común. Es esencial para financiar los bienes y servicios públicos — como la educación, la atención sanitaria y la infraestructura— que son motores del crecimiento económico. Los cambios en la progresividad fiscal han sido históricamente un factor determinante en la evolución de la concentración de ingresos y de la riqueza. Gracias a investigaciones realizadas en los últimos años, ahora existe evidencia clara de que los sistemas fiscales contemporáneos, lejos de ser progresivos, no gravan de manera efectiva a las personas con patrimonios más elevados. Estos estudios muestran que, considerando todos los impuestos, los individuos de patrimonio ultra-alto tienden a pagar menos impuestos en proporción a sus ingresos que otros grupos sociales, independientemente de las particularidades del diseño impositivo y de las prácticas de recaudación de cada país. Esta regresividad se deriva de la incapacidad de los impuestos sobre la renta —que en teoría son el principal instrumento de progresividad fiscal— para gravar eficazmente a quienes tienen patrimonios excepcionalmente elevados. Esta falla priva a los gobiernos de sumas sustanciales de ingresos fiscales y contribuye a concentrar las ganancias de la globalización en un número relativamente reducido de manos, lo que socava la sostenibilidad social de la integración económica global.”

Existe, por otro lado, un conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Este es especialmente el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades algunos entes privados. Los impuestos sobre actividades que provocan

daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales corresponden a esta categoría. Para que cumplan con sus fines, estos impuestos deben no tener una lógica esencialmente recaudatoria, por lo que se debe evaluar siempre sus costos (especialmente los administrativos) y sus beneficios, habida cuenta de la dificultad de cuantificar las externalidades.

Por su parte, **las utilidades extraordinarias por extracción de recursos naturales con alta demanda y oferta limitada y las ganancias monopólicas no tienen justificación económica** desde el punto de vista de la eficiencia y su tributación no afecta la inversión y el bienestar. En el caso de **la renta económica proveniente de la explotación de recursos naturales**, la tradición neoclásica no niega que el cobro de impuestos adicionales sobre ella simplemente no cambia la conducta de los inversores (Martner, 2021). La razón es la siguiente: esta renta se define como los pagos en exceso a un factor de producción respecto a lo que se requeriría para obtener la oferta de ese factor. Ocurre con frecuencia con las tierras más fértiles (es el ejemplo clásico tratado por David Ricardo en 1817), con las localizaciones más demandadas en las ciudades o con las materias primas de alta demanda y oferta limitada, como los productos mineros, es decir bienes no reproducibles y no sustituibles. La renta aparece cuando hay diferencias de productividad y escasez del factor de producción o del recurso. Mientras más escaso sea un bien y mayor su demanda, más alta es la renta económica que se obtiene de su producción. La única pregunta pertinente respecto a la renta originada en diferencias de costos de producción por dotaciones naturales en condiciones de escasez relativa y no en la actividad empresarial, es quien se apropia de ella y en qué proporciones: los dueños del territorio en el que existe el recurso natural (la nación) o quienes lo explotan. Es una discusión eminentemente política (quién se beneficia de un recurso no producido) y no estrictamente económica (su resultado no altera los niveles de producción).

2. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

El gasto público que incrementa el capital físico y las capacidades humanas y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento, de acuerdo a la revisión de la evidencia por Ostry et al. (2014). Esta no indica que se haya producido un crecimiento adicional cuando se mantienen impuestos bajos. Tampoco las políticas de rebajas de impuestos han generado más recaudación o más crecimiento, mientras algunos países han vivido secuencias especialmente rápidas de aumentos de impuestos y contribuciones obligatorias sin efectos negativos sobre el dinamismo económico. Sin embargo, luego de identificar todas las experiencias de reducciones fiscales importantes para los grupos más ricos en 18 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1965 y 2015, Hope y Limberg (2022) encuentran que estos recortes de impuestos conducen a una mayor desigualdad de ingresos tanto a corto como a mediano plazo y que

esas reformas no tienen ningún efecto significativo sobre el crecimiento económico ni sobre el desempleo.

Las **economías más dinámicas han sido aquellas con tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura, investigación y desarrollo y capacidades humanas, y no aquellas con Estados de menor peso en la economía**. Incluso la aplicación de tributos considerados desincentivadores como un alto impuesto a la renta y al patrimonio no se tradujo en la historia del siglo XX en un impacto sustancial de menor crecimiento. Al revés, aunque es materia de controversia, existe un cierto consenso en considerar que, en palabras de Choudhary et. al (2024), del Banco Mundial,

"los ingresos tributarios insuficientes frenan el crecimiento económico al limitar la inversión en infraestructura, subfinanciar los servicios públicos, aumentar la desigualdad de ingresos y provocar una dependencia excesiva de la deuda".

Los países de menos ingresos y menor crecimiento de largo plazo tienen cargas tributarias notoriamente más bajas que los de altos ingresos o de ingresos medios, con un promedio de 16% del PIB en África, un 19% en Asia-Oceanía y un 22% en América Latina y el Caribe.

La afirmación que los impuestos *per se* hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. En palabras de Peter Lindert:

"Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han "demostrado" y "encontrado" que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo".

En el siglo XX, de acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija (2004) y con datos de 1950 a 2002, la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las etapas de tasas más altas en el impuesto a la renta en la posguerra mientras, en promedio, los países de más altos impuestos son los de mayor PIB por habitante. La carga tributaria de los países del Grupo de los 7 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), según la base de datos de la OCDE, es sustancialmente más elevada que la del resto de países y pasó en promedio de 27% del PIB en 1965 a 31% en 1980, a 35% en 2000 y a 36% en 2023, siguiendo lo que se denomina la ley de Wagner: los gastos públicos se incrementan más que proporcionalmente que los ingresos promedio. Estados Unidos constituye una excepción, pues su carga tributaria pasó de 24% del PIB en 1965 a 31% en 1980, pero luego descendió a 28% en 2000 y a 25% en 2023. Por su parte, la carga tributaria de los países nórdicos (Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia) pasó en

promedio de 30% del PIB en 1965 a 41% en 1980, a 46% en 2000 y a 42% en 2023. Existe como consecuencia un contraste en los niveles de desigualdad de ingresos entre Estados Unidos y los países nórdicos y de Europa continental, lo que también se explica por sus diferentes reglas laborales (Blanchet et al., 2022).

El período de crecimiento más alto de las economías occidentales fue el de 1945-1975, cuando los impuestos aumentaron sustancialmente, con tasas marginales a los tramos de ingresos más altos que alcanzaron incluso hasta 90% en Estados Unidos y el Reino Unido (Piketty, 2021). Los países industrializados dominantes crecieron menos en la etapa posterior a 1975, lo que coincidió con la baja a los impuestos a los más ricos y con limitaciones al Estado de bienestar iniciado en la era Reagan-Thatcher. Según el dato más reciente, en 2023 el país con más alta carga tributaria fue Francia, con un nivel de 44% del PIB: ya lo era en 1965 con un 34%, lo que no le impidió situarse entre los países de más crecimiento de largo plazo y más alto PIB por habitante. Entre aquellos países con una carga superior al 40% del PIB se cuenta a los cuatro nórdicos y a países de Europa continental como Italia, Austria, Bélgica y Luxemburgo, que también se sitúan entre los países de más altos ingresos promedio en el mundo. Entre los países con menor carga tributaria en la OCDE, se situaban en 2023 los cuatro latinoamericanos miembros de este organismo (siendo México el más bajo con 18%), además de Irlanda, Turquía y Estados Unidos.

El incremento tendencial de la carga tributaria que financia los Estados de bienestar en la OCDE no los ha llevado al estancamiento sino a grados significativos de dinamismo económico y simultáneamente les ha permitido alcanzar los indicadores de bienestar comparativamente más altos en el mundo. Según la base de datos del FMI, el PIB por habitante de Estados Unidos, con el mencionado 25% sobre PIB de carga tributaria, era en 2023 de 82 mil dólares, inferior al de 100 mil dólares a paridad de poder de compra de Noruega, y su 41% sobre PIB de carga tributaria, y solo algo superior a los 80 mil dólares de Dinamarca, con su 43% de carga tributaria. En los países con altos impuestos, amplios servicios públicos y menor desigualdad, la economía y la inversión no están bloqueadas por el peso de la tributación, ni menos están llenos de desempleados que deambulan por las calles por falta de actividad privada: son aquellos con mayor bienestar humano en el mundo, por sobre el de Estados Unidos (ver los Índices de Desarrollo Humano), entre otras cosas porque el sector privado es dinámico en estos países porque cuenta con capacidades humanas avanzadas y una amplia estabilidad fruto de sus políticas sociales.

Los economistas liberales postulan, por su parte, que el desincentivo de los impuestos sobre la eficiencia económica sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el Estado mínimo, que financia pocas actividades con pocos impuestos. Suelen sostener que debido a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría un menor crecimiento económico.



Esto no es el caso cuando se observa los niveles de PIB de los países y su presión tributaria. Siguiendo este tipo de razonamiento, los países nórdicos y diversos países de la Europa continental debieran, con sus altas presiones tributarias, estar entre los más pobres del mundo, lo que manifiestamente no es el caso.

Sobreestiman los efectos distorsionadores de los impuestos en general y de los impuestos directos en particular y se inspiran en la llamada Curva de Laffer, según la cual las rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y por esa vía aumentarían la masa de impuestos recaudada (lo que no es más que la ley de los rendimientos decrecientes aplicada a la política tributaria).

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Analíticamente, opera el llamado “efecto ingreso”: cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto trabajar más. Los estudios empíricos confirman que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. Barry Bosworth y Gary Burtless (1992) encontraron que las reducciones en las tasas marginales del impuesto a la renta personal en Estados Unidos coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero concluyeron que la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante la década estudiada. Los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo incluso con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Aunque siempre las conclusiones en este tema son polémicas, Thomas Piketty (1997) afirma que

“el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivantes sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución”.

Ningún estudio ha mostrado de manera concluyente que los ricos dejen de trabajar cuando los impuestos que los afectan aumentan: la elasticidad de la oferta de trabajo para los muy altos ingresos en presencia de aumentos tributarios es nula o baja (Atkinson et.al., 2011).

En lo que respecta al vínculo entre tributación y ahorro, analíticamente una vez que operan diversos efectos de signo diverso, se supone por los que las defienden que rebajas tributarias a la renta incrementan la tasa de retorno de la inversión después de impuestos y debieran estimular el ahorro y el crecimiento. Pero estudios de la OCDE (1994) sobre los vínculos entre tratamiento tributario y nivel global de ahorro, concluye que *“habiéndose revisado la extensa literatura (...) no hay evidencia clara de efectos tributarios*



significativos” sobre el ahorro global, pues sólo existen efectos sobre su composición. Cabe tener en mente la conclusión de Blinder:

“...hay cero evidencia de que los incentivos fiscales que incrementan la tasa de retorno sobre el ahorro aumentan la tasa nacional de ahorro. Ninguna evidencia. Los economistas ahora aceptan esto como un punto de vista consensual”.

Así, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos eventuales en dicha eficiencia en la dinámica productiva provocados por los programas de fomento productivo que financian. Cuando se trata de redistribuciones que no inciden directamente en la empresa, los costos de eficiencia asignativa son tanto menores como adecuados son los sistemas de recaudación tributaria para minimizar las distorsiones en los incentivos, así como capaces son las agencias públicas de prestar sus servicios al mínimo costo. En palabras de Vito Tanzi y Howell Zee (2001):

“la conclusión general que se puede extraer es que la evidencia empírica sobre la relación entre tributación y crecimiento es mucho más débil que lo que la teoría hubiera llevado a uno a esperar...Más importante que el nivel de imposición en sí mismo es cómo se utilizan los ingresos. Dada la complejidad del proceso de desarrollo, es poco probable que el concepto de un nivel óptimo de tributación vinculado de manera sólida a las diferentes etapas del desarrollo económico pueda derivarse de manera significativa para cualquier país”.

Los razonamientos anteriores no implican que todo gasto público se justifique ni que todo impuesto está exento de efectos desincentivadores sobre la actividad económica. El impacto combinado depende del uso que se dé a los recursos tributarios: si se gastan primordialmente en infraestructuras, salud y educación, podrían eventualmente contribuir al crecimiento en una magnitud mayor que el costo en crecimiento que pudieran tener los impuestos con los que se financian, y ese caso se justificarían desde el punto de vista del bienestar agregado. Cabe además considerar que aquellos gastos públicos que cubren emergencias y la vida en la vejez aumentan la disposición a arriesgar e innovar en la vida activa, y que los gastos en redistribución progresiva de ingresos aumentan la estabilidad social, lo que en ambos casos estimula el crecimiento.

3. LAS OPCIONES PARA CHILE

Según los datos de la OCDE, la carga tributaria fue en 2023 en Chile de 21% del Producto Interno Bruto. Era de 17% del PIB en 1990, de 19% en 2000 y de 20% en 2010.

La primera reforma de la estructura tributaria de envergadura en Chile se llevó a cabo en 1975 y puso al IVA en el centro del sistema tributario, en medio de un drástico recorte del gasto público. En 1981 se realizó una reforma al sistema de pensiones que disminuyó los



ingresos por cotizaciones y creó un déficit que osciló de 8,2% del PIB en 1982 a 5,1% en 1989, absorbido por el ajuste del gasto presupuestario en pensiones, educación, salud e inversión pública. En 1988 se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta de 56% a 50%, incluyendo en la base tributaria solo los retiros de utilidades de las empresas, además de rebajar el IVA de 20 a 16%.

Con el retorno a la democracia, se impulsó en 1990, 1994 y 1996 reformas que tuvieron por objeto revertir parte de la reforma de 1988. Las utilidades reinvertidas volvieron a ser parte de la base del Impuesto de Primera Categoría, el que se elevó de 10% a 15%, y subió la tributación para las personas con ingresos superiores a 30 UTM mensuales, equivalentes a más de \$1.65 millón actual, lo que implicó que se modificaran las tablas de tasas marginales del Impuesto Global Complementario. El IVA se incrementó de 16% a 18%, para financiar las rebajas de aranceles. En 2014 se produjo una reforma tributaria centrada en las utilidades de las empresas, con la tasa de primera categoría que pasó de 20% a 27%, y se desintegró parcialmente el régimen general. Se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta a 35% y se incrementaron los impuestos al tabaco, alcoholes y bebidas azucaradas. En 2018 una nueva reestructuración al sistema impositivo buscó revertir lo aprobado cuatro años antes, pero tuvo que readecuarse después de la rebelión social de 2019, ampliando las exenciones en el régimen pyme desde un tope de 50 mil UF de ingresos a 75 mil, además de establecer una sobretasa al impuesto territorial y crear un nuevo tramo de tasa marginal máxima de 40%.

Los efectos de la pandemia en las finanzas públicas y los compromisos de aumento de las pensiones, el gasto en hospitales y en salas cunas para la infancia, entre otros, llevaron al ministro de Hacienda desde marzo de 2022, Mario Marcel, a señalar que

“el potencial de generación de mayores ingresos fiscales a través del crecimiento y ganancias de eficiencia no es suficiente para financiar dichos gastos en las magnitudes y plazos requeridos, lo que hace necesario que se complementen con una reforma tributaria”.

El crecimiento del PIB de largo plazo es estimado actualmente en una cifra del orden de 2% anual por el gobierno y el Banco Central. Si se supusiera de manera muy optimista que un paquete de medidas de desregulación liberal llegara a duplicar esa cifra, entonces habría una recaudación adicional que no puede calificarse sino de marginal para abordar las tareas públicas futuras. Apostar sólo por un mayor crecimiento no es suficiente para disponer de los recursos que permitan gastar más en seguridad, como clama una parte del sistema político, pero también en prevención del delito, en más salud primaria y mejores hospitales para terminar con las listas de espera, en mejorar la educación y la formación profesional, en ciencia y tecnología, en reconversión energética, en programas de inserción en el empleo, en infraestructuras y vivienda social, en una pensión universal más cercana al salario mínimo, en programas de cuidados a la infancia y a las personas de

mayor edad, en apoyos a las familias de bajos ingresos (devolviéndoles el pago del IVA en bienes básicos), entre otras tareas para lograr un bienestar más equitativo y sostenible en el país. La idea de legislar en la materia fue rechazada en la Cámara de Diputados y Diputadas en marzo de 2023, bajo el argumento de que se debía poner énfasis en una mayor recaudación a través del crecimiento.

Es muy poco probable que ese crecimiento adicional pudiera ocurrir por el arte de magia de otra liberalización abrupta de los mercados. Baste recordar que el PIB creció menos en una dictadura que los desreguló todos, que en la década previa y mucho menos que en las décadas posteriores, que ampliaron regulaciones (más detalles en Martner, 2023). Con frecuencia, la carga tributaria en países actualmente de altos ingresos era superior en las etapas en que el PIB por habitante de esos países era similar o inferior al de Chile hoy (López y Sturla, 2020).

El informe encargado por el Ministro de Hacienda a una comisión presidida por el economista Manuel Marfán concluyó en el mismo sentido que

"por cada punto de crecimiento adicional, los ingresos fiscales aumentarían en 0,24 puntos del PIB, pero la holgura fiscal sólo lo haría en 0,16 puntos, dado el aumento que tendrían los gastos asociados a remuneraciones".

El presidente de la comisión declaró paradójicamente que *"a la larga subir impuestos es un pésimo negocio, es lo que más afecta el crecimiento"*, en vez de remitirse al clásico "depende" propio de los economistas, más allá de sus inevitables adscripciones ideológicas.

El actual gobierno ha tenido razón al sostener que:

"la reforma debiese tener como resultado un aumento de la carga tributaria, acercándonos a la situación que se observa en otros países del mundo. De acuerdo a la metodología que utilizemos, nuestra brecha respecto de los países de la OCDE es de entre 9 y 13 puntos del PIB de menor carga tributaria".

Hay un problema de nivel y de composición:

"salta a la vista que algunos de los componentes del sistema tienen un mayor peso relativo en la recaudación si nos comparamos con otros países del mundo desarrollado. Es el caso de los impuestos a las transacciones y los impuestos a la renta de las empresas. Por otra parte, la recaudación por impuestos tanto patrimoniales como a la renta de las personas es relativamente baja, al igual que lo que ocurre con los que gravan la renta económica y los impuestos correctivos para internalizar externalidades".

La evasión y elusión se ubica, a su vez, en niveles comparativamente elevados, y se concentra en los grupos de altos ingresos.

Todo esto resulta en una distribución regresiva e ineficiente de la carga tributaria en Chile, mientras no se hace lo más obvio: destinar una mayor proporción de la renta de los recursos naturales a la diversificación de la economía para situarla en las corrientes más dinámicas de la especialización internacional. Permanece una interrogante central: ¿se otorga acaso certezas económicas resistiendo toda reforma tributaria que no sea regresiva, lo que no hace sino aumentar las incertidumbres y la conflictividad?

Chile enfrenta dos opciones gruesas para el mediano y largo plazo. La primera es subir gradualmente su gasto público, y la correspondiente presión tributaria, en especial de los grupos de más altos ingresos, en al menos 5% y hasta 10% del PIB en una década. De ese modo se alcanzaría un gasto público sobre PIB del orden de aquel de los países intermedios de la OCDE, como Nueva Zelandia, Canadá o España, que están lejos de caerse a pedazos por el peso aplastante de los impuestos y, por el contrario, exhiben niveles promedio de crecimiento y de bienestar satisfactorios (la comparativa completa se puede ver en la base de datos de la OCDE). Esto requiere un estímulo del crecimiento sostenible en base a mayor y mejor inversión en infraestructuras, a más investigación y apoyo a la innovación y más educación y formación continua pertinente. Chile debe seguir cerrando la brecha de productividad que mantiene con las economías avanzadas, lo que no será posible bajando impuestos, debilitando la provisión de bienes públicos indispensables para un mayor crecimiento con estabilidad social y manteniendo la puesta a disposición a bajo costo para las empresas privadas transnacionales de los recursos mineros. La ley aprobada en 2023 terminó recaudando una quinta parte de la captación potencial de la renta del cobre que había sido estimada por Sturla et al. (2018).

La segunda opción gruesa es permanecer como un país sin un desarrollo suficiente de las capacidades de las personas ("capital humano") y de sus infraestructuras ("capital físico"), sin aumentar su crecimiento potencial y sin capacidad de disminuir las desigualdades y la inseguridad, ni tampoco invertir en sostenibilidad ambiental, que puede ser uno de los mayores activos del país para el futuro.

CONCLUSIONES

Con políticas diseñadas adecuadamente, disminuir en el contexto de una economía mixta la desigualdad distributiva y aumentar la movilidad social no tiene un costo económico agregado sustancial, y en diversos casos tiene un efecto beneficioso en crecimiento. Este efecto positivo más que compensa eventuales impactos negativos del impuesto a la renta o al patrimonio -que se supone son los impuestos que más desalientan la inversión o el trabajo- cuando los ingresos se emplean en mejorar bienes públicos como las infraestructuras, el desarrollo tecnológico, la educación, la salud o la cobertura social de

riesgos, lo que además aumenta la cohesión social. La experiencia histórica muestra que la curva del impuesto progresivo al ingreso tiene una correlación positiva con la tasa de crecimiento del producto y no al revés, como postulan los partidarios de bajar impuestos a los grupos de altos ingresos.

Chile necesita para alcanzar más crecimiento y mayores grados de equidad una mezcla impositiva en la que paguen más impuestos las personas de muy altos ingresos y patrimonios y que se remunere a su valor, a través de las regalías del cobre pagadas a su dueño que es el Estado de Chile. Como se trata de una renta sobre-normal, no va a paralizar la inversión, mientras su recaudación íntegra permitiría ampliar la inversión en bienes públicos y hacer más dinámica su economía.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3–71.
- Blanchet, T., Chancel, L., & Gethin, A. (2022). Why is Europe more equal than the United States? *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 480–518. <https://doi.org/10.1257/app.20200703>
- Bosworth, B., & Burtless, G. (1992). Effects of tax reform on labor supply, investment, and saving. *Journal of Economic Perspectives*, 6(1), 3–29.
- Choudhary, R., Ruch, F. U., & Skrok, E. (2024). *Taxing for growth: Revisiting the 15 percent threshold*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062724151523023/pdf/P1778861e0c40b081186a61ced16cac6cde.pdf>
- Diamond, P., & Saez, E. (2011). The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Gerson, P. (1998). *The impact of fiscal policy variables on output growth* (IMF Working Paper). International Monetary Fund.
- Hope, D., & Limberg, J. (2022). The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, 20(2), 539–559. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab061>
- Lipietz, A. (2001). *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire: Pourquoi et comment*. La Découverte.
- López, R., & Sturla, G. (2020, agosto 11). Recaudación tributaria: La distancia de Chile respecto de la norma de países desarrollados. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2020/08/11/recaudacion-tributaria-la-distancia-de-chile-respecto-de-la-norma-de-paises-desarrollados/>
- Martner, G. D. (2023, agosto). La evolución de largo plazo de la economía chilena. *MGPP-USACH Blog*. <https://mgpp-usach.blogspot.com/2023/08/una-nota-sobre-la-evolucion-de-largo.html>

- Martner, G. D. (2021, junio). *El concepto de renta económica y su aplicabilidad a la tributación minera* (Documento de trabajo). Centro de Políticas para el Desarrollo, FAE-USACH.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Tax and development*. <https://www.oecd.org/en/topics/tax-and-development.html>
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16(30), 53–81.
- Passet, R. (2001). *La ilusión neoliberal*. Debate.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Deusto.
- Scheuer, F., & Slemrod, J. (2021). Taxing our wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 207–230.
- Slemrod, J., & Bakija, J. (2004). *Taxing ourselves: A citizen's guide to the debate over taxes* (3rd ed.). MIT Press.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Sturla, G., López, R., Accorsi, S., & Figueroa, E. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: Nuevas estimaciones, 2005–2014. *Revista de la CEPAL*, 124, 61–86.
https://flore.unifi.it/bitstream/2158/1286483/1/RVE124_Sturla.pdf
- Tanzi, V., & Zee, H. (2001). *Tax policy for developing countries*. International Monetary Fund.
- World Inequality Lab. (2022). *World inequality report 2022*. <https://wir2022.wid.world/>
- Zucman, G. (2024). *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W. W. Norton & Company.