



**“DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO
Y LA EQUIDAD”**

PARTE I

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN**

Alumna: Vivian A. Julio Amdan

Profesora Guía: Aída Gana Galarce

Santiago, septiembre 2020

A mi mamá.

TABLA DE CONTENIDOS

<u>CAPÍTULO</u>	<u>PÁGINA</u>
1. Introducción	1
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Objetivo General	6
1.3. Objetivos Específicos	6
1.4. Hipótesis	7
1.5. Metodología	7
2. Estado del Arte	8
2.1. La Desigualdad de Ingresos y la Concentración de la Riqueza	8
2.2. ¿Progresividad Fiscal?	15
2.3. El Impuesto al Patrimonio: La Experiencia Internacional	17
2.4. La Competitividad de los Sistemas Tributarios	23
3. Marco Teórico	26
3.1. Concepto de Patrimonio	26
3.1.1. Patrimonio Jurídico	26
3.1.2. Patrimonio Financiero	27
3.1.3. Patrimonio Tributario	28
3.2. De la Equidad y la Capacidad Contributiva	30
3.3. Atributos de la Estructura Tributaria	33
4. Desarrollo	35
4.1. Un Análisis para la Desigualdad en Chile	35
4.1.1. La Distribución del Ingreso desde una Perspectiva Tributaria	35
4.1.2. La Concentración de la Riqueza desde la Composición de los Activos	40
4.2. Los Impuestos Personales y la Progresividad Fiscal en Chile	42
4.2.1. La Progresividad – en el papel – de los Impuestos Personales	43
4.2.2. Realidad: La Regresividad de los Impuestos Personales	45
4.3. Chile y los Impuestos al Capital	47
4.3.1. Impuestos sobre los Ingresos de Capital	47
4.3.2. Impuestos sobre el Stock de Capital	49
4.4. La Competitividad del Sistema Tributario Chileno	50
4.4.1. Impuesto Corporativo: Impuesto de Primera Categoría	51
4.4.2. Impuestos Personales: Impuesto de Segunda Categoría e Impuesto Global Complementario	53
4.4.3. Impuestos al Consumo: Impuesto al Valor Agregado	55
4.4.4. Impuestos a la Propiedad	57
4.4.5. Reglas de la Tributación Internacional	58

TABLA DE CONTENIDOS (continuación)

<u>CAPÍTULO</u>	<u>PÁGINA</u>
5. Conclusiones	60
6. Referencias	64
7. Vita	68

LISTA DE TABLAS

<u>TABLA</u>	<u>PÁGINA</u>
Tabla I: La Desigualdad Total de los Ingresos del Trabajo	10
Tabla II: La Desigualdad Total de los Ingresos del Capital	12
Tabla III: Experiencia Internacional del Impuesto al Patrimonio	18
Tabla IV: Tipología de Impuestos sobre el Capital	20
Tabla V: Distribución del Ingreso sólo con Utilidades Distribuidas	38
Tabla VI: Distribución del Ingreso con Utilidades No Distribuidas	39
Tabla VII: Distribución y Concentración de los Activos Físicos y Financieros de los Hogares en Chile, 2007 – 2017	42
Tabla VIII: Impuestos Personales Consolidados AT 2019	44
Tabla IX: Tasas Efectivas Impositivas Promedio	46
Tabla X: El Impuesto Corporativo en Chile y en la OCDE	52

LISTA DE FIGURAS

<u>FIGURA</u>	<u>PÁGINA</u>
Figura 1: La Desigualdad en la Concentración de la Riqueza: Europa y Estados Unidos, 1810-2010	14

LISTA DE ABREVIATURAS

<u>ABREVIATURA</u>	<u>SIGNIFICADO</u>
AT	Año Tributario
CPT	Capital Propio Tributario
DL	Decreto Ley
IDPC	Impuesto de Primera Categoría
IFRS	Normas Internacionales de Información Financiera (por sus siglas en inglés International Financial Reporting Standards)
IGC	Impuesto Global Complementario
INR	Ingreso No Renta
ITCI	Índice de Competitividad Tributaria Internacional (por sus siglas en inglés International Tax Competitiveness Index)
IUSC	Impuesto Único de Segunda Categoría
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIR	Ley sobre el Impuesto a la Renta (contenida en el artículo 1º del Decreto Ley N°824 de 1974)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
SII	Servicio de Impuestos Internos
UF	Unidad de Fomento
UTA	Unidad Tributaria Anual
UTM	Unidad Tributaria Mensual

RESUMEN EJECUTIVO

Los altos y persistentes niveles de desigualdad presentes en el país, junto con la ausencia de reformas profundas en aspectos fundamentales del sistema económico, político y social sumada al desprecio visible de la élite gubernamental, desencadenaron un proceso de furia social el pasado 18 de octubre de 2019. La Agenda Social anunciada por el Presidente de la República, en respuesta a este estallido social, implica un importante aumento del gasto público que es imperativo, de alguna manera, financiar. La necesidad del Estado por contar con una mayor cantidad de recursos se agudiza con la llegada de la crisis sanitaria, económica y social más grande de los últimos 100 años. El arribo del Coronavirus a Chile ha significado un importante deterioro de los ingresos fiscales, debido a la contracción económica nacional e internacional, y un fuerte aumento del gasto público, atribuido principalmente a los mayores requerimientos del sector de la salud y a las medidas implementadas para proteger el empleo y los ingresos de los sectores más vulnerables de la población.

A través del análisis de la experiencia internacional, se busca determinar si la instauración de un Impuesto al Patrimonio recurrente es la respuesta para aumentar el nivel de recaudación tributaria y reducir el nivel de desigualdad en el país, dado que el sistema tributario actual no satisface la necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos disponibles y que ha fracasado en cumplir con su objetivo redistributivo ante su incapacidad de gravar adecuadamente las rentas.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

Chile es un país desigual y los datos así lo demuestran. El Coeficiente de Gini¹, que permite cuantificar el nivel de la desigualdad de la distribución del ingreso dentro de un país, alcanza un valor de 0,454 en Chile, el que contrasta ampliamente con el promedio OCDE de 0,315. El ingreso promedio del 10% más rico de la población del país es 19,1 veces mayor que el ingreso del 10% más pobre, indicador que más que duplica al del promedio OCDE de 9,3 veces. Los hogares en el 10% superior de la distribución de la riqueza poseen el 50% de la riqueza total, mientras que los hogares que se ubican en el 10% superior de la distribución del ingreso obtienen un 36% del total de ingresos, siendo éste último el valor más alto de todos los países OCDE de la medición. Y, para que la descendencia de una familia de bajos ingresos alcance un ingreso promedio, en Chile se necesita el paso de 6 generaciones, en tanto que el promedio OCDE se encuentra en 4,5 generaciones (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD], 2019).

Altos niveles de desigualdad pueden limitar de manera importante la inclusión económica y social. Más aún, cuando las oportunidades son notoriamente acotadas y la movilidad hacia estratos sociales más altos sólo es posible para los más privilegiados², la desigualdad es percibida como negativa y puede llevar a la

¹ El Coeficiente de Gini es un número que puede tomar valores entre 0 y 1. Si es igual a 0, implica que existe completa igualdad en la distribución del ingreso; mientras que si es igual a 1, significa que la desigualdad en la distribución del ingreso es máxima.

² Personas que han llegado a la parte superior de la distribución del ingreso a partir de posiciones

inestabilidad social por considerarse un factor directo de conflicto y un riesgo para la convivencia democrática (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018, 2019). En un informe desarrollado por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, Garretón et al. (2018) señalan que los conflictos³ surgen cuando distintos actores de la sociedad expresan de manera pública un malestar colectivo por medio de peticiones y medidas de presión contra alguna institución pública o privada. Del análisis que realizan para los eventos contenciosos ocurridos en Chile entre los años 2012 y 2017, destacan en primer lugar las demandas de índole laboral, seguidas por las relacionadas con el bienestar social o estilo de vida (vivienda, salud y sistema de pensiones), con las reformas al sistema educativo y por las acciones de índole política.

La ausencia de reformas profundas en los aspectos más discriminatorios del sistema económico, político y social, junto con el descrédito de la clase política, la mala gestión de las expectativas de la opinión pública, así como el desprecio visible de la élite gubernamental, terminan finalmente por desencadenar un proceso de furia social que se extendió por todo el país el 18 de octubre de 2019 (Bazoret, 2020). En respuesta a este estallido social, cinco días después, el Presidente de la República Sebastián Piñera anuncia una Agenda Social que incluye una serie de medidas, entre las que se destacan el mejoramiento del sistema de pensiones, el mejoramiento del sistema de salud pública y de acceso a los medicamentos, el

heredades y avaladas por el privilegio.

³ El Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) define conflicto como “un proceso de interacción contenciosa entre actores e instituciones, con diversos grados de organización, que actúan de manera colectiva buscando la mejora o defensa de sus intereses, y que se expresan en un espacio público de manera visible”.

establecimiento de un Ingreso Mínimo Garantizado, la estabilización de las tarifas eléctricas y la creación de mayores impuestos a los sectores de mayores ingresos (Prensa Presidencia, 2019).

La Agenda Social impulsada implica un aumento importante del gasto público⁴, tanto de manera transitoria, para hacer frente al deterioro de la actividad económica post estallido social, como de manera permanente, para cumplir principalmente con los compromisos en materia de pensiones, salud y del Ingreso Mínimo Garantizado (Consejo Fiscal Autónomo [CFA], 2020). Si bien Chile cuenta con una gran cantidad de activos en los fondos soberanos⁵ que pueden ser liquidados y tiene la capacidad de incrementar su nivel de endeudamiento a tasas de interés de largo plazo históricamente bajas, resulta necesario generar, junto con una exhaustiva revisión y reasignación de las partidas presupuestarias, una fuente de financiamiento permanente que permita garantizar la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de las medidas causantes de esta expansión del gasto público (Machetti, 2019).

Los impuestos parecen ser la respuesta. Se acelera la tramitación del Proyecto de Modernización del Sistema Tributario, que había sido inicialmente impulsado por el Presidente de la República en agosto de 2018 y cuyo objetivo era el de avanzar hacia un sistema tributario más moderno, simple y equitativo,

⁴ Estimado en más de US\$1.200 millones para el año 2020.

⁵ Chile cuenta con dos fondos soberanos: el Fondo de Estabilización Económica Social (FEES), compuesto en su mayoría por los excedentes que surgen de los superávits fiscales producto de la bonanza económica o alto precio del cobre y que permite financiar eventuales déficits fiscales y amortizar la deuda pública; y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que fue creado para financiar las pensiones básicas solidarias y de vejez y de invalidez en respuesta a la mayor expectativa de vida y aumento de la población de la tercera edad en el país.

promoviendo la innovación y el emprendimiento e incentivando el ahorro y la inversión, ingresando nuevas indicaciones para su discusión legislativa el 18 de diciembre de 2019 que permitieran aumentar el nivel de recaudación para hacer frente al aumento del gasto público producto de la Agenda Social y entregar una sensación de mayor justicia social a través del establecimiento de la sobretasa del Impuesto Territorial y de la creación de un nuevo tramo de tasa de 40% para el Impuesto Único de Segunda Categoría e Impuesto Global Complementario. Este proceso culminó con la promulgación de la Ley N°21.210: Moderniza la Legislación Tributaria el 24 de febrero de 2020 (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2020).

Cordero y Vergara (2020) señalan que estos cambios tributarios no serán suficientes para financiar los mayores gastos sociales permanentes, sobre todo considerando que la Agenda Social aún está en desarrollo y que muy probablemente se profundizará, por lo que se hace necesario abrir el debate respecto de dónde se obtendrán esos recursos adicionales en el mediano plazo. La pregunta adquiere aún más relevancia a partir del 3 de marzo de 2020, cuando el país enfrenta la llegada de la crisis sanitaria, económica y social más grande de los últimos 100 años. El arribo del Coronavirus⁶ a Chile ha implicado, en términos fiscales, un importante deterioro de los ingresos, debido a la contracción de la actividad económica nacional e internacional, y un fuerte aumento del gasto público⁷, atribuido principalmente a las mayores necesidades en el sector de la

⁶ La Organización Mundial de la Salud (OMS) lo declaró oficialmente como una pandemia el 11 de marzo de 2020.

⁷ El Banco Central señala en su IPoM de junio 2020 que, a la fecha, el Gobierno ha entregado recursos del orden de US\$17.000 millones a los que sumará un fondo de US\$12.000 millones para los próximos 24 meses orientados al Plan de Emergencia por la Protección de Ingresos a las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo.

salud y a las medidas implementadas para sostener la actividad económica, proteger el empleo y los ingresos de los sectores más vulnerables de la población (CFA, 2020).

Las implicancias de la pandemia en el crecimiento económico y desarrollo social serán profundas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), proyecta que la pobreza en Chile podría aumentar desde un 9,8% en el 2019 hasta un 13,7% en 2020 en un escenario alto⁸, mientras que, en el caso de la pobreza extrema, ésta podría pasar desde un 1,4% en 2019 a un 2,6% en 2020 en el mismo escenario. Además advierte que bajo este marco de mayor pobreza la desigualdad también aumentará, proyectando un incremento del Índice de Gini entre el 1,5% y 2,9%. En términos económicos, el Banco Central de Chile (2020) en su penúltimo Informe de Política Monetaria prevé la mayor contracción de los últimos 35 años y estima que en el 2020 el PIB total tendrá una disminución entre el 5,5% y 7,5%. Si bien instaurar nuevos impuestos o subir los existentes en un ambiente de muy bajo crecimiento, más aún cuando existe la capacidad de endeudamiento, no parece ser una buena idea (Cordero y Vergara, 2020), la necesidad de contar con un mayor financiamiento permanente para la agenda fiscal está aún más latente.

¿Será éste el momento de pensar en establecer un Impuesto al Patrimonio⁹ recurrente¹⁰ que permita aumentar el nivel de recaudación fiscal y reducir el nivel

⁸ Proyección preliminar basada en supuestos de impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos. Se habla de “escenario alto” cuando la proyección de variación del ingreso medio de los hogares sea mayor a la variación del PIB.

⁹ El concepto de Impuesto al Patrimonio corresponde a lo que en la literatura se encuentra bajo la noción de “Wealth Tax” (Impuesto a la Riqueza) o “Net Wealth Tax” (Impuesto a la Riqueza Neta).

¹⁰ Que se establece de forma periódica. En este caso, anualmente.

de desigualdad en el país? Este impuesto ha adquirido gran relevancia en el debate económico a raíz de las investigaciones de los destacados economistas Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, en las que han vuelto a proponer el Impuesto al Patrimonio como una medida para reducir la desigualdad de ingresos y riqueza; además de la vitrina que ha tenido producto de las propuestas de los pre candidatos demócratas Elizabeth Warren y Bernie Sanders en Estados Unidos (Cordero y Vergara, 2020). A nivel nacional, la discusión pública respecto de su instauración ya está instalada: resulta evidente que el sistema tributario existente no satisface la necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos disponibles y que ha fracasado en cumplir con su objetivo redistributivo toda vez que su incapacidad de gravar adecuadamente las rentas genera en realidad una mayor desigualdad social.

1.2. Objetivo General

Determinar si el establecimiento de un Impuesto al Patrimonio recurrente es una respuesta plausible para elevar el nivel de recaudación fiscal y abordar la desigualdad del ingreso y de la riqueza a la luz de la experiencia internacional.

1.3. Objetivos Específicos

- 1) Analizar desde una perspectiva histórica e internacional la desigualdad a través de la distribución del ingreso y de la concentración de la riqueza.
- 2) Analizar el impacto de la progresividad del sistema tributario y de cómo su ineficacia amenaza el equilibrio social.
- 3) Revisar la evolución del Impuesto al Patrimonio en el contexto internacional.
- 4) Analizar las características que definen la competitividad de un sistema

tributario y que permiten su comparación a nivel internacional.

- 5) Examinar lo que sucede en el país respecto de la desigualdad, de la progresividad del sistema tributario, de la composición de los impuestos sobre el capital y el nivel de competitividad fiscal.
- 6) Comparar los hallazgos y experiencia internacional con la realidad nacional.

1.4. Hipótesis

El Impuesto al Patrimonio, más que formar parte de la estructura de un sistema tributario óptimo, ha operado como un corrector ante la incapacidad del Impuesto a la Renta de gravar adecuadamente los incrementos de patrimonio.

1.5. Metodología

La metodología que se utilizará será deductiva, comparativa y dogmática.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1. La Desigualdad en la Distribución de Ingresos y la Concentración de la Riqueza

Una de las preguntas que se plantea el economista francés Thomas Piketty (2013/2018) es si acaso la dinámica de acumulación del capital privado conduce inevitablemente a una concentración cada vez mayor de la riqueza y del poder. Para poder responder a esta interrogante, analiza una vasta base de datos históricos relacionados con el ingreso nacional e individual, la riqueza, los impuestos, las herencias y sucesiones entre los años 1910 y 2010 para más de 20 países, destacándose Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Japón y Suecia.

El autor señala que, por definición, en cualquier sociedad, la desigualdad en los ingresos resulta de la suma de dos componentes: por una parte, la desigualdad en los ingresos del trabajo (sueldos, salarios, ingresos por trabajo no asalariado y otros ingresos que remuneran el trabajo sin importar su forma jurídica) y, por otra, la desigualdad en los ingresos del capital (rentas, dividendos, intereses, beneficios, plusvalías, regalías y otros ingresos que se generan por el simple hecho de contar con un capital en tierras, inmobiliario, financiero o industrial). En lo que respecta a la desigualdad en los ingresos del trabajo, los mecanismos que la determinan son la oferta y la demanda de las calificaciones, el estado del sistema educativo y las diferentes reglas e instituciones que regulan el mercado del trabajo y la formación de sueldos y salarios; mientras que en el caso de la desigualdad en los ingresos del capital, los componentes más importantes son el ahorro, la inversión, las

transmisiones y sucesiones y el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y financieros. Al momento de medir la desigualdad en los ingresos observa, para todos los países, en todas las épocas y sin ninguna excepción, que la distribución de la propiedad del capital y sus ingresos es sistemáticamente mucho más concentrada que la de los ingresos del trabajo y que está fuertemente influenciada por la importancia de las herencias y de su efecto acumulativo en el tiempo.

Para poder estimar la desigualdad en una sociedad no es suficiente con advertir que los ingresos de un determinado tipo son más elevados que otros; también es necesario saber cuántas personas alcanzan esos niveles y esto es posible a través de la proporción de los ingresos o de la riqueza que es propiedad del decil o percentil superior. Además, para poder evaluar y comprender las transformaciones de la estructura de la desigualdad en las sociedades, resulta útil contar con un orden de magnitud respecto de aquello que se considera como una desigualdad baja, media o alta en los distintos países y para las distintas épocas. Piketty (2013/2018) observa que, en los países más igualitarios en materia de los ingresos del trabajo, como es el caso de los países escandinavos en los años 1970-1980, el 10% de los mejores pagados recibía alrededor del 20% del total de los ingresos del trabajo, mientras que el 50% de los peores pagados recibían el 35%. En países con una situación de desigualdad promedio, como la mayoría de los países europeos en la actualidad, el primer grupo recibe el 25-30% de los ingresos totales, mientras que el último alrededor del 30%. Finalmente, en el caso de los países completamente no igualitarios, como es la situación de Estados Unidos en

el 2010, con niveles de desigualdad jamás antes observados¹¹, el decil superior alcanza el 35% del total de ingresos mientras que la mitad inferior recibía sólo el 30% del total.

Tabla I: La Desigualdad Total de los Ingresos del Trabajo

Porcentaje de los Grupos en el Total de los Ingresos del Trabajo	Desigualdad Baja (≈ Países Escandinavos 1970-1980)	Desigualdad Promedio (≈ Países Europa 2010)	Desigualdad Elevada (≈ Estados Unidos 2010)
El 10% de los más ricos (“clase alta”)	20%	25%	35%
El 1% de los más ricos (“clase dominante”)	5%	7%	12%
El 9% siguiente (“clase acomodada”)	15%	18%	23%
El 40% del medio (“clase media”)	45%	45%	40%
El 50% de los más pobres (“clase popular”)	35%	30%	30%
Coefficiente de Gini	0,19	0,26	0,36

Fuente: <http://piketty.pse.ens.fr/capital21c>

La desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo aparenta ser moderada cuando se compara con la distribución de los ingresos del capital. En este último caso, en las sociedades más igualitarias, condición observada en los países escandinavos en los años 1970-1980, el 10% de los patrimonios más elevados resultaba por sí solo alrededor del 50% de la riqueza nacional; mientras

¹¹ Piketty (2013/2018) señala que este aumento en la desigualdad de los ingresos en Estados Unidos se explica principalmente por la subida sin precedentes de las remuneraciones de los altos ejecutivos de las grandes empresas.

que, a principios de la década de 2010, en países con desigualdad elevada, el decil superior tenía una participación que alcanzaba el 60%, e incluso el 70%, de la riqueza nacional. A lo anterior se le suma que la composición de la riqueza varía de manera importante al interior de este decil: mientras que en el grupo del 9% los bienes inmobiliarios representan más de la mitad de la riqueza, en el percentil superior los activos financieros predominan claramente por sobre los activos inmobiliarios. Finalmente, como se muestra en la tabla II, lo más impactante es que la mitad más pobre de la población, en todas las sociedades y a lo largo del tiempo, no posee prácticamente nada: el 50% de los más pobres posee apenas el 5% de la riqueza total.

Intentar responder la pregunta inicialmente planteada no resulta posible sin antes adentrarse en la evolución histórica de la concentración de la riqueza. Entre los años 1810 a 2010, como se observa en la figura 1, no se puede percibir una tendencia a la disminución de la desigualdad en la propiedad de capital antes de los *shocks* de 1914-1945¹²; por el contrario, se observa una ligera tendencia al alza a lo largo de todo el siglo XIX. Mientras que en Europa el decil superior poseía alrededor del 80% de la riqueza total a principios del siglo XIX y ya era dueño de casi el 90% a principios del siglo XX, en Estados Unidos su participación transitó del 60% al 80% respectivamente. A pesar de que este escenario se revirtió hasta 1970, año en el que la participación del decil superior en el total de la riqueza cayó al 60% en Europa y el 64% en Estados Unidos, desde 1980-1990 la desigualdad en la propiedad del capital volvió claramente al alza.

¹² La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Tabla II: La Desigualdad Total de los Ingresos del Capital

Porcentaje de los Grupos en el Total de los Ingresos del Capital	Desigualdad Baja (<i>Jamás Observada</i>)	Desigualdad Promedio (≈ Países Escandinavos 1970-1980)	Desigualdad Promedio-Elevada (≈ Europa 2010)	Desigualdad Elevada (≈ Estados Unidos 2010)
El 10% de los más ricos ("clase alta")	30%	50%	60%	70%
El 1% de los más ricos ("clase dominante")	10%	20%	25%	35%
El 9% siguiente ("clase acomodada")	20%	30%	35%	35%
El 40% del medio ("clase media")	45%	40%	35%	25%
El 50% de los más pobres ("clase popular")	25%	10%	5%	5%
Coefficiente de Gini	0,33	0,58	0,67	0,73

Fuente: <http://piketty.pse.ens.fr/capital21c>

Piketty (2013/2018) establece que la principal fuerza que explica la hiperconcentración patrimonial que se observa en todos los países hasta el año 1914, se vincula con el hecho de que se trata de economías caracterizadas por un bajo crecimiento y por una tasa de rendimiento de capital clara y duraderamente superior a la tasa de crecimiento. Ésta es la fuerza de divergencia fundamental¹³

¹³ Piketty (2013/2018) expresa esta desigualdad fundamental como $r > g$, donde r significa la tasa de rendimiento del capital y g la tasa de crecimiento de la economía. De acuerdo al análisis de datos realizados por el autor, advierte que la tasa de rendimiento del capital ha estado entre el 4% y 5%,

que permite que los patrimonios se recapitalicen mucho más rápido que el crecimiento de la economía, incluso que de cualquier ingreso del trabajo, y que aumente la tendencia en la concentración de la riqueza. Cabe destacar que, hasta ese momento de la historia, en la mayoría de los países no existían impuestos sobre la renta ni sobre los beneficios de las empresas y las tasas a los impuestos de las herencias o sucesiones no solían ser superiores a unos cuantos puntos porcentuales, por lo que se puede considerar que las tasas antes y después de impuestos eran casi las mismas. Sin embargo, a partir de la Primera Guerra Mundial, las tasas de los impuestos sobre la renta, sobre los beneficios y sobre los patrimonios más elevados alcanzaron rápidamente niveles muy importantes y, por primera vez en la historia, se observa que los *shocks* fiscales y no fiscales¹⁴ del siglo XX condujeron al rendimiento neto del capital por debajo de la tasa de crecimiento y, por ende, a una reducción de los niveles de desigualdad.

Desde los años 1980-1990, en un contexto ideológico muy distinto al que primó entre guerras y cada vez más marcado por la globalización financiera y la competencia exacerbada entre los países para atraer los capitales, las tasas de estos impuestos empezaron a descender e incluso, en ciertos casos, no han distado simplemente de desaparecer. Si la competencia fiscal llega a su término, la diferencia entre la tasa de rendimiento del capital y la tasa de crecimiento de la economía recobrará a lo largo del siglo XXI un nivel cercano al del siglo XIX y, aunque hasta el momento no ha sido capaz de recuperar los niveles que mantenía

mientras que la tasa de crecimiento de largo plazo se sitúa entre el 1% y 2%.

¹⁴ La destrucción ligada a las guerras, las políticas fiscales progresivas ocasionadas por los *shocks* de 1914-1945 y el desarrollo excepcional de la economía durante los Gloriosos Treinta.

a principios del siglo XX, la permanencia de la divergencia fundamental no hace más que amenazar la estabilidad social y acrecentar la dinámica de la concentración de la riqueza en el largo plazo. Piketty (2013/2018) señala que es ésta la principal razón por la que se justifica la introducción de un impuesto anual progresivo sobre los mayores patrimonios; ya que un impuesto de esta naturaleza es la única manera de permitir cierto control democrático sobre este proceso, que se puede perpetuar más allá de cualquier límite, sin afectar el dinamismo empresarial y la apertura económica internacional. De todas maneras, es importante destacar que el impuesto definido por el citado autor no tiene por objetivo reducir la acumulación total de patrimonios; sino de modificar la estructura de la distribución en el largo plazo del patrimonio entre los diferentes deciles.

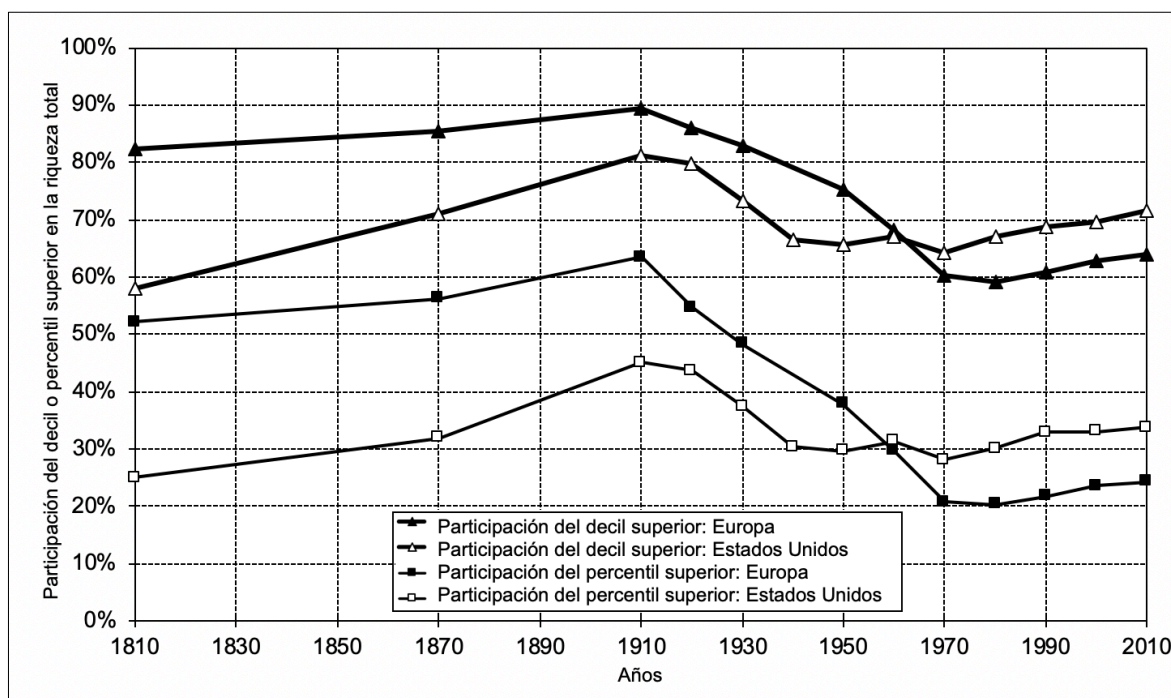


Figura 1: La Desigualdad en la Concentración de la Riqueza: Europa y Estados Unidos, 1810-2010

Fuente: <http://piketty.pse.ens.fr/capital21c>

2.2. ¿Progresividad Fiscal?

La progresividad fiscal ha jugado un rol fundamental a lo largo de la historia: su instauración es capaz de explicar por qué la concentración de la riqueza nunca recuperó el nivel que alcanzó a principios del siglo XX y su fuerte disminución sobre los ingresos más altos en países como Estados Unidos y Reino Unido desde 1970-1980 justifica en gran parte el súbito aumento en el nivel de los salarios. El aumento de la competencia fiscal, en el contexto de libre movilidad de capitales, ha llevado a un desarrollo sin precedentes de los regímenes que eximen los ingresos del capital y su consecuencia principal radica en que, en la actualidad, los impuestos han llegado a ser completamente regresivos en la cima de la jerarquía de los ingresos en la mayor parte de los países. Si esta regresividad fiscal permanece en el futuro, existe una alta probabilidad que tenga importantes efectos en la dinámica de la desigualdad de la riqueza y en la posibilidad de retomar una intensa concentración del capital (Piketty, 2013/2018).

Landais et al. (2011), señalan que la falta de justicia y eficacia de un sistema progresivo despiertan la desconfianza de las personas que pagan impuestos y amenazan el equilibrio democrático de un país. Estas características poco halagadoras encuentran su fundamento en la regresividad neta constatada en los percentiles superiores de ingresos explicada, primero, por la posibilidad que tienen de escapar de las altas cargas tributarias y de liberarse a toda costa del esquema progresivo de los impuestos al ingreso¹⁵, haciendo uso de la libre movilidad de

¹⁵ Equivalente en Chile al Impuesto Global Complementario. También se le puede encontrar en la literatura como “impuesto sobre los ingresos personales”.

capitales para trasladar sus patrimonios a países donde la tributación sea más baja o incluso nula (Batista y Gonçalvez, 2014); y segundo, porque tributan sobre un ingreso fiscal, sustantivamente menor que su ingreso total económico, que resulta suficiente para pagar por su consumo privado y que no representa más que una pequeña fracción de su patrimonio total¹⁶ (Piketty et al., 2013).

Esta inexistente progresividad en lo más alto de las jerarquías dada por la falta de neutralidad en la tributación de los ingresos del trabajo y del capital y exacerbada por la intensa competencia fiscal que se da en el marco de una economía abierta, genera problemas tanto de eficiencia como de equidad. Piketty (2013/2018) señala que hay varias formas de poder resolver este problema. Una de ellas consiste en integrar en el ingreso fiscal de cada persona el conjunto de los ingresos que acumulan en holdings, fondos fiduciarios, empresas en las que tiene participación y en cualquier otro vehículo de inversión en el cual reúna parte de su patrimonio. Otra solución propuesta por el autor radica en aplicar directamente una escala tributaria progresiva al patrimonio global individual; es decir, un impuesto progresivo sobre el patrimonio global individual. Bajo esta perspectiva, el capital parece ser un mejor indicador de la capacidad contributiva y permite complementar el impuesto sobre el ingreso para todas aquellas personas cuyo ingreso fiscal es notoriamente insuficiente en comparación con su patrimonio total.

¹⁶ Los autores señalan, como parte de la evidencia anecdótica disponible, que Warren Buffet tributó por US\$1,8 millones a título de los impuestos federales sobre los ingresos en el año 2015 los que, para su fortuna estimada de US\$65 mil millones, resultan en una tasa de impuesto efectiva del 0,003% en proporción a su patrimonio total.

2.3. El Impuesto al Patrimonio: La Experiencia Internacional

El impuesto al patrimonio, o comúnmente llamado impuesto a la riqueza, es un gravamen recurrente que se aplica al patrimonio, neto de deudas, y a partir de cierto umbral. Se considera que este impuesto es fuertemente progresivo; ya que está destinado a gravar a las personas que se encuentran en los primeros percentiles de acumulación de la riqueza, los denominados “súper ricos” (Cordero y Vergara, 2020). En la mayoría de los países OCDE, el impuesto al patrimonio ha sido derogado; mientras que 13 países lo tenían implementado en los años 1990, sólo en 3 continúa vigente¹⁷. Diversos son los argumentos que, a lo largo del tiempo, se han utilizado para justificar su derogación. Los principales guardan relación con sus costos de eficiencia y los riesgos latente de fuga de capitales, dada la alta movilidad existente y la capacidad que tienen los “súper ricos” para acceder a los paraísos tributarios. Además, se ha observado que el impuesto al patrimonio ha fallado en su objetivo redistributivo debido a la restringida base imponible establecida, así como también por razones de elusión y evasión combinadas con los altos costos derivados de su administración (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD], 2018).

Generalmente, el impuesto al patrimonio ha representado una fracción muy pequeña de la recaudación fiscal total. En el año 2016, los ingresos fiscales derivados del impuesto al patrimonio como porcentaje del PIB oscilaron entre un

¹⁷ Se incorpora el antecedente de la eliminación del Impuesto al Patrimonio en Francia (*ISF: Impôt de Solidarité sur la Fortune*), que tuvo efecto a partir del 1 de enero de 2018 y que estaba considerado dentro de las estadísticas del reporte por utilizar los datos disponibles hasta el 1 de septiembre de 2017 (OECD, 2018).

0,18% en España y un 1,0% en Suiza; mientras que, como porcentaje de los ingresos fiscales totales, fluctuaron entre un 0,5% en Francia y un 3,7% en Suiza. Estas diferencias encuentran su origen en distintos elementos, entre los que se incluyen el diseño del mismo impuesto (cuáles son los activos que grava, la tasa establecida, las exenciones y el tratamiento de la deuda), la posibilidad que tienen los contribuyentes de eludir y evadir impuestos, la distribución de la riqueza al interior del país y los efectos de las políticas tributarias de otros países que pueden contribuir a la erosión de los ingresos domésticos producto de la fuga de capitales (OECD, 2018).

Tabla III: Experiencia Internacional del Impuesto al Patrimonio

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

Nota: Los intervalos corresponden a los máximos y mínimos. En el caso de España, el intervalo corresponde a la base establecida por el Gobierno Central y que puede aumentar o disminuir según cada autonomía.

Fuentes: OECD (2018), Cordero y Vergara (2020)

El interés en el impuesto al patrimonio se ha visto renovado producto de la tendencia al alza en la desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza que se ha advertido en los últimos 30 años. Para establecer un impuesto de esta naturaleza, resulta necesario evaluar su factibilidad y validez considerando los argumentos relativos a la eficiencia, equidad e implicancias administrativas; además de contrastar las características de este gravamen con las de otros impuestos que se establecen sobre el capital¹⁸. Típicamente, el capital se grava a través de los ingresos que genera y de la propiedad¹⁹. Los impuestos sobre los ingresos del capital recaen sobre el flujo de ingresos de los activos; mientras que los de la propiedad lo hacen directamente sobre su *stock*. Éste último, a su vez, puede dividirse en dos grandes categorías: los impuestos sobre la transferencia de propiedad y los impuestos sobre el uso y tenencia de propiedad (OECD, 2018).

Diversas son las diferencias que surgen de comparar el impuesto al patrimonio, o sobre la riqueza neta, con el impuesto personal sobre los ingresos del capital. Primero, el impuesto al patrimonio no grava la rentabilidad real obtenida por los activos, sino que establece una tributación sobre una rentabilidad presunta y que podría acercarse a una tasa de retorno fija. Esto implica que, a diferencia del impuesto personal sobre los ingresos del capital, el impuesto al patrimonio grava de manera implícita con una tasa de impuesto más baja a los activos de alto rendimiento en comparación a los de bajo rendimiento. Segundo, se establece que

¹⁸ En este punto resulta necesario precisar que, en la literatura económica, los conceptos de “capital”, “patrimonio” y “riqueza” se tratan de manera equivalente.

¹⁹ Cuando en OECD (2018) se establece que el capital se grava a través de los ingresos y de la propiedad, se refiere, en el primer caso, al impuesto que recae sobre el incremento de patrimonio (flujo) y, en el segundo, al gravamen que se aplica respecto del uso o tenencia de todas las cosas que son objeto de dominio de una persona (stock).

el impuesto al patrimonio puede ser más comprehensivo que el impuesto personal sobre los ingresos del capital dado que grava incluso los activos que no generan rentabilidad. Tercero, el impuesto al patrimonio tributa en base devengada, mientras que el impuesto personal sobre los ingresos del capital lo hace en base percibida. Bajo el supuesto de que la base del impuesto sobre el patrimonio se mantiene actualizada mediante valoraciones periódicas de los activos, la apreciación de los valores se puede gravar cada año bajo este gravamen. Por otra parte, bajo el impuesto personal sobre los ingresos del capital, la tributación se posterga hasta el momento en que se venden los activos y el mayor valor corresponderá a la diferencia entre el precio de compra y el de venta.

Tabla IV: Tipología de Impuestos al Capital

Tipo de Impuesto		Ejemplos
Impuestos sobre los Ingresos del Capital (incrementos patrimoniales)		<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos corporativos sobre los ingresos del capital • Impuestos personales sobre los ingresos del capital (intereses, dividendos, rentas, ganancias de capital)
Impuestos sobre la Propiedad (uso o tenencia de todas las cosas de las que son objeto de dominio)	Impuesto sobre las transferencias de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre las herencias y donaciones • Impuesto sobre las transacciones financieras y de capital
	Impuestos sobre el uso y posesión de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles • Impuesto recurrente sobre la riqueza neta • Impuesto recurrente sobre los activos netos de las empresas • Impuesto esporádico sobre la propiedad

Fuente: OECD (2018)

Respecto de las diferencias establecidas de la comparación del impuesto al patrimonio con los impuestos sobre la propiedad, primero, específicamente con el impuesto recurrente sobre los bienes muebles, el impuesto al patrimonio destaca por gravar una base más amplia de *stock* de capital y que incluye tanto los bienes inmuebles como los muebles y las inversiones financieras. La razón principal es que el *stock* total de patrimonio refleja de mejor manera la capacidad de pagar impuestos. Además, el porcentaje de participación de los activos financieros en el decil superior de la distribución de la riqueza es importante, por lo que gravar el total del patrimonio resulta más progresivo que sólo los bienes inmuebles. Segundo, en contraposición a los impuestos sobre las herencias, el impuesto al patrimonio grava tanto la riqueza heredada como la resultante del esfuerzo personal y de los ahorros durante el ciclo de vida, del aumento en el valor de los activos o de la suerte. Tercero, el impuesto al patrimonio se impone sobre los activos netos, lo que significa que las deudas son deducibles. Los activos netos son un reflejo más cercano de la capacidad de pago de los contribuyentes que la riqueza bruta. En este sentido, no permitir deducir la deuda bajo los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles puede limitar la inversión en viviendas financiada con deuda y plantear problemas de equidad (OECD, 2018).

Considerando cada una de las dimensiones comparadas y atendiendo a los criterios de equidad y eficiencia, el principal argumento a favor de establecer un impuesto al patrimonio se sustenta en que un gravamen de estas características reduce la desigualdad de la riqueza y promueve la igualdad de oportunidades. Como la riqueza está altamente concentrada en la parte superior de la distribución, incluso un impuesto al patrimonio proporcional de tasa baja podría aumentar la

progresividad. De hecho, en los países nórdicos, donde gravan los ingresos personales derivados del capital con un impuesto de tasa plana, el impuesto al patrimonio ha justificado su incorporación como una manera de agregarle progresividad a la tributación del capital. En esta misma línea, es importante destacar que la tributación sobre los ingresos del capital por sí sola no es suficiente para abordar la desigualdad de la riqueza dado el carácter acumulativo que ésta tiene en el tiempo; por lo que resulta necesario complementarla con alguna otra forma de tributación sobre el capital²⁰. Un segundo argumento reside en la capacidad recaudatoria de este impuesto, dado el tamaño de la base tributaria; sin embargo, la experiencia observada en los países OCDE apunta a que, a pesar de que la base de este impuesto se ha expandido, esto no se ha traducido en una mayor recaudación fiscal (OECD, 2018).

Respecto de los argumentos en contra de establecer un impuesto al patrimonio, el más popular tiene que ver con la doble tributación. Si la riqueza acumulada está dada por los salarios, ahorros o ingresos comerciales personales, entonces estos flujos, en la mayoría de los casos, ya van a haber pagado impuestos. Sin embargo, la validez del argumento de la doble tributación depende del diseño del impuesto al patrimonio y de cómo interactúa con la carga tributaria total sobre el capital. Así, si la riqueza se deriva principalmente de la revaluación de los activos y si las ganancias de capital no están (adecuadamente) gravadas, entonces el impuesto al patrimonio no constituye una doble tributación. En términos de eficiencia, el principal argumento contrario guarda relación con la capacidad que

²⁰ En este caso, OECD (2018) recomienda fuertemente hacerlo con un impuesto sobre las herencias.

el impuesto al patrimonio tiene, de manera comparable con los impuestos a los ingresos del capital, de distorsionar las decisiones de ahorro e inversión; mientras que, en términos de equidad, la preocupación fundamental son los problemas de liquidez que el impuesto al patrimonio puede generar. Por último, se establece que el impuesto al patrimonio también propicia la fuga de capitales y la expatriación fiscal junto con la elusión y evasión (OECD, 2018).

2.4. La Competitividad de los Sistemas Tributarios

Corregir la elevada desigualdad a través del incremento o creación de nuevos impuestos siempre resulta muy atractivo. Sin embargo, la teoría económica es clara en establecer que la estructura tributaria de un país es un determinante fundamental para su desempeño económico y, por ende, de su bienestar. Un sistema tributario bien estructurado y que cumpla con los criterios de suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad y neutralidad puede promover el desarrollo y, al mismo tiempo, incrementar el nivel de recaudación fiscal que le permita al Estado financiar el presupuesto público y así asegurar adecuada y sostenible provisión de bienes y servicios públicos²¹. Por el contrario, uno mal estructurado puede ser muy costoso, distorsionar las decisiones económicas, perjudicar las economías domésticas y, por ende, derivar en una menor recaudación fiscal (García, 2020).

Saber si el sistema tributario de un país está mejor estructurado que el de otro va mucho más allá de hacer una comparación lineal respecto de la carga tributaria de cada uno como porcentaje del PIB y en relación con el promedio de los

²¹ Por definición, los bienes y servicios públicos son aquéllos cuyo consumo no es rival ni excluyente; es decir, pueden ser consumidos al mismo tiempo por todas las personas que componen una comunidad. Ejemplos emblemáticos son el alumbrado público, los parques y la defensa nacional.

países OCDE. Esto se debe, por una parte, a la gran dispersión observada en todos los elementos que componen el sistema tributario al interior de los países OCDE; y por otra, a que en la mayoría de éstos es el Estado el que financia la seguridad social a través de impuestos, por lo que no resulta válido comparar estas cargas tributarias con las de un país cuyo sistema está siendo financiado por los mismos privados. Adicionalmente, es necesario considerar que el nivel de impuestos que un país puede soportar depende directamente de su nivel de ingresos, por lo que es imperativo corregir por este factor para poder realizar cualquier tipo de comparación (García, 2020).

Para poder evaluar los sistemas tributarios unos con otros, dada la variedad de enfoques existentes, la organización Tax Foundation²² desarrolló un índice denominado *International Tax Competitiveness Index*²³, en adelante ITCI, que mide el grado en que los sistemas tributarios de todos los países pertenecientes a la OCDE promueven dos aspectos importantes de la política tributaria: la competitividad y la neutralidad. Un sistema tributario es competitivo cuando mantiene las tasas marginales impositivas bajas. En el contexto de la globalización y con capitales altamente movibles, las empresas buscarán países con las tasas impositivas más bajas para maximizar su rentabilidad después de impuestos. Si la tasa marginal impositiva de un país es muy alta, ahuyentará la inversión y, con esto, retardará el crecimiento económico; además de contribuir a la elusión tributaria. Respecto de la neutralidad, un sistema tributario se considera como neutral cuando

²² Tax Foundation es un *think tank* independiente, con más de 80 años de historia, cuyo objetivo es el de mejorar vidas a través de las políticas fiscales que conduzcan a un mayor crecimiento económico y mayores oportunidades.

²³ En español, Índice de Competitividad Tributaria Internacional.

logra aumentar la cantidad de ingresos fiscales con la menor cantidad de distorsiones económicas posibles. Así, un sistema tributario que es competitivo y neutral promueve la inversión y el crecimiento económico de manera sustentable, mientras que aumenta los niveles de recaudación fiscal para financiar las prioridades del Estado (Bunn y Asen, 2019).

Para medir si el sistema tributario de un país es competitivo y neutral, el ITCI analiza más de 40 variables de la política tributaria de cada país y que no sólo miden el nivel de impuestos, sino que también cómo están estructurados. Para esto, el índice contempla el estudio de los impuestos a la renta corporativa, a la renta personal, al consumo, a la propiedad y al tratamiento de las ganancias obtenidas en el extranjero. De esta manera, el ITCI ofrece una descripción completa de cómo se comparan los sistemas tributarios de los países desarrollados, explica por qué ciertos sistemas se destacan como buenos o malos modelos a seguir pensando en una posible reforma y proporciona información importante sobre cómo pensar la política tributaria de un país (Bunn y Asen, 2019). En este sentido, el índice parece ser una alternativa sensata para medir la competitividad del sistema tributario de un país y poder establecer los espacios de mejora que, más que estar relacionados con el establecimiento de nuevos impuestos o el aumento en las tasas de los ya existentes, pueden guardar relación con la eficiencia, equidad y simplicidad de la estructura del sistema en sí misma.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Concepto de Patrimonio

Un impuesto puede definirse como una obligación impuesta por ley, que consiste en la dación o entrega de una cantidad de dinero que realiza un agente económico, denominado contribuyente, a otro agente económico, el Estado, sin que exista una contraprestación directa asociada. Los elementos esenciales que lo componen son: el hecho gravado, el contribuyente, la base imponible y la tasa. Se puede conceptualizar el *hecho gravado* como el hecho o conjunto de hechos o circunstancias a cuya realización se atribuye el nacimiento de la obligación jurídica de pagar impuestos; el *contribuyente* como la persona o ente obligado a pagar un impuesto; la *base imponible* como la cuantificación del hecho gravado y la *tasa* como la alícuota que, aplicada a la base imponible, resulta en el monto del impuesto (Pérez, 2011). Establecer un impuesto, en este caso sobre el patrimonio, y evaluar el impacto de su incorporación en el sistema tributario no resulta posible sin antes determinar todos los elementos esenciales que lo componen. Es en este punto radica la importancia de acuñar el concepto de patrimonio, tanto desde una perspectiva jurídica como financiera y tributaria; ya que es ésta la definición que permite determinar cuáles son los posibles factores constitutivos de la base imponible, sobre la cual se aplicará la tasa, y a quiénes afectará.

3.1.1. Patrimonio Jurídico

La noción clásica de patrimonio, construida por Aubry y Rau (1873), establece que “el patrimonio es el conjunto de bienes de una persona y que se

considera como constituyendo una universalidad jurídica”. Así, por un lado, los autores consideran que el patrimonio es una *universalidad jurídica*; es decir, que contiene todo aquello que tiene un valor pecuniario para la persona. Está constituido por el activo (derechos, más precisamente sus bienes) y por el pasivo (sus obligaciones, sus deudas), los que se compensan el uno con el otro en el seno del patrimonio y, para los acreedores, forman parte del conjunto sobre el cual podrán ejercer su derecho de prenda general. Por otro lado, establecen que el patrimonio es un *atributo de la personalidad*; esto es, una persona siempre es titular de un patrimonio, incluso si está vacío de derechos y deudas. De esto, se desprenden las siguientes consecuencias: (1) sólo las personas, físicas o jurídicas, tienen un patrimonio; (2) toda persona tiene necesariamente un patrimonio, el que no es asignable entre vivos, es indivisible, y su transmisión sólo es concebible en el momento de muerte; y (3) donde hay una persona, física o jurídica, necesariamente hay un patrimonio.

3.1.2. Patrimonio Financiero

Desde una perspectiva financiera, resulta necesario recurrir a lo establecido en las Normas Internacionales de Información Financiera, en adelante IFRS²⁴, para establecer un criterio respecto del concepto de patrimonio. Sin embargo, definirlo no resulta posible sin antes precisar los conceptos de activo y pasivo. Bajo las IFRS, un activo es un “recurso controlado por la empresa como resultado de hechos pasados, de los cuales la empresa espera obtener, en el futuro, beneficios económicos”; mientras que conceptúa un pasivo como una “obligación presente de

²⁴ Por sus siglas en inglés, International Financial Reporting Standards.

la empresa, surgida a raíz de hechos pasados, al vencimiento de la cual, para cancelarla, la empresa espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos”. De esta manera, se define patrimonio como “la parte residual en los activos de la empresa una vez deducidos todos los pasivos”.

3.1.3. Patrimonio Tributario

La definición más cercana a patrimonio, desde la perspectiva tributaria, viene dada por el propio legislador a través del concepto de Capital Propio Tributario, en adelante CPT, establecido en el artículo 2 número 10 del Ley sobre el Impuesto a la Renta, en adelante, LIR:

10.- Por “capital propio tributario”, el conjunto de bienes, derechos y obligaciones, a valores tributarios, que posee una empresa. Dicho capital propio se determinará restando al total de activos que representan una inversión efectiva en la empresa, el pasivo exigible, ambos a valores tributarios. Para la determinación del capital propio tributario deberán considerarse los activos y pasivos valorados conforme a lo señalado en el artículo 41, cuando corresponda aplicar dicha norma.

Tratándose de una empresa individual, formarán parte del capital propio tributario los activos y pasivos del empresario individual que hayan estado incorporados al giro de la empresa, debiendo excluirse de los activos y pasivos que no originen rentas gravadas en la primera categoría o que no correspondan al giro, actividades o negocios de la empresa²⁵.

²⁵ Modificación incorporada por el artículo 2 número 1 letra c) de la Ley N°21.210 de 2020.

Al respecto, resulta importante señalar que, con la incorporación del régimen tributario especial para las micro, pequeñas y medianas empresas establecido en el artículo 14 letra D de la LIR a raíz de la reforma tributaria de 2020, el legislador definió reglas especiales para la determinación del CPT en este tipo de contribuyentes. Así, en la letra j) del número 3 del artículo 14 letra D precisa lo siguiente:

j) Reglas especiales para determinar un capital propio tributario simplificado.

Para todos los efectos, la forma de determinación del capital propio tributario, al 1º de enero de cada año, de una pyme acogida al Régimen Pro Pyme, se realizará determinando la diferencia entre:

- El valor del capital aportado formalizando mediante las disposiciones legales aplicables al tipo de empresa, más las bases imponibles del impuesto de primera categoría determinada cada año, según corresponda, más las rentas percibidas con motivo de participaciones en otras empresas; y,
- El valor de las disminuciones de capital, de las pérdidas, de las partidas del inciso segundo del artículo 21 pagadas y de los retiros y distribuciones efectuadas a los propietarios en cada año.

El capital propio tributario será informado por el Servicio de Impuestos Internos a la empresa, para que proceda a su complementación o rectificación en caso que corresponda, en la forma en que lo establezca mediante resolución.

Conocidos los ámbitos de la definición de patrimonio desde una perspectiva jurídica, financiera y tributaria, y dada la convergencia de estas definiciones a la de patrimonio líquido²⁶, resulta interesante proponer los elementos que debieran configurar la base imponible de un impuesto al patrimonio. Al respecto, los economistas Saez y Zucman (citados en Cordero y Vergara, 2020), plantean que la base imponible del impuesto al patrimonio debe incluir todos los activos financieros y no financieros de una persona y que deben estar valuados a precio de mercado y neto de deudas. Particularmente, sugieren que la base imponible comprenda: (1) todos los activos de renta fija en cuentas corrientes y de ahorro, bonos, préstamos y activos de rentabilidad fija; (2) patrimonio corporativo y no corporativo; (3) activos financieros controlados indirectamente a partir de fondos mutuos, fondos de pensiones, compañías de seguros o fideicomisos; (4) activos no financieros, apuntando principalmente a los bienes raíces; (5) artículos de lujos, entre los que se incluyen las obras de arte y otros bienes de consumo durables como autos, joyería, botes y aviones; y (6) activos dedicados a la filantropía. El siguiente desafío está en determinar la forma en que activos y pasivos se deben valorizar para poder establecer un patrimonio neto de manera adecuada y justa.

3.2. De la Equidad y la Capacidad Contributiva

Cuando el mercado falla en conseguir una asignación eficiente de recursos, el Estado debe intervenir para lograr equidad en la distribución del bienestar

²⁶ Definición establecida en el artículo 2 de la Ley N°17.073 de 1968: “Por patrimonio líquido, el saldo positivo que resulta como diferencia entre el valor del activo del patrimonio y el monto del pasivo del patrimonio, ambos determinados y valorizados de acuerdo con las normas que establece la presente ley”.

económico deseado y así, garantizar la igualdad de oportunidades a todos los integrantes de la sociedad. La equidad se puede definir como la cualidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos o condiciones. En el sentido económico, corresponde a la distribución justa del ingreso personal entre los miembros que la componen; y, en el sentido tributario, que cada contribuyente pague lo que corresponde (Yáñez, 2016).

Determinar el monto de impuestos a pagar con equidad no es un tema trivial. Yáñez (2016) identifica dos criterios posibles para hacerlo: el *principio del beneficio* establece que existe una relación directa entre los beneficios que el contribuyente recibe desde el gasto público y el monto de impuestos que debe pagar. En este caso, el pago de impuestos depende exclusivamente de la cantidad de beneficios recibidos. Por el contrario, el *principio de la capacidad de pago* postula que los contribuyentes deben aportar al financiamiento del gasto público en relación directa a la capacidad que tengan de pagar impuestos. El problema que emerge es cómo medir, en la práctica, la capacidad de pago efectiva de los contribuyentes. Si bien el ingreso es la variable considerada por excelencia como un indicador apropiado para medir la capacidad de pago, también se podría recurrir al gasto en consumo y a la riqueza. Al respecto, Piketty (2019) señala que el patrimonio constituye en sí mismo un indicador de la capacidad a contribuir a los cargos comunes y que este indicador es al menos tan pertinente como durable en relación al ingreso anual, que puede variar por todo tipo de razones que no necesariamente tienen un impacto sobre el monto del impuesto justo.

La capacidad contributiva se encuentra consagrada en la Constitución Política de República, en su artículo 10 número 20, en el que expresa que asegura

a todas las personas “la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas”. Asimismo, el Tribunal Constitucional también reconoce esta capacidad en el considerando vigésimo de la sentencia respecto de la causa rol número 1452-09 de 2010:

Al introducir un beneficio tributario en el ordenamiento jurídico, el legislador debe tener en consideración que en la configuración de todo impuesto se encuentra implícito el principio de capacidad contributiva, por el cual a similar manifestación de riqueza corresponde una misma carga impositiva. Sin embargo, en las exenciones y beneficios tributarios se quiebra el respeto a dicho principio, el cual va a encontrar legitimación siempre que se fundamente en razones objetivas de carácter económico, social o político (pero nunca en función de privilegios de carácter personal).

La tributación de acuerdo al principio de la capacidad de pago plantea dos²⁷ nociones fundamentales respecto de la equidad. La primera, denominada *equidad horizontal*, señala que los contribuyentes que tengan la misma capacidad de pago deben pagar la misma cantidad de impuestos; es decir, a mismo nivel de ingresos, se debe pagar el mismo nivel de impuestos (Yáñez, 2016). Landais et al. (2011) establecen que este principio mínimo de equidad es la base esencial para el consentimiento de los impuestos y sin el cual no puede entonces existir un impuesto justo y celebrado por todos. Así, cuando en la práctica se observa, por ejemplo, que

²⁷ Existe una tercera noción de equidad y que guarda relación con la *equidad intergeneracional*, en la que cada generación debe contribuir al financiamiento de un proyecto, típicamente de largo plazo, y en relación directa al beneficio que recibirán (Yáñez, 2016).

el tratamiento tributario de los ingresos depende finalmente de la fuente que deriven, si son del trabajo o del capital, o que las prácticas de elusión y evasión son constantes o que forman parte de un estándar para determinados contribuyentes, no sólo se plantea un problema de equidad horizontal; sino que se pone en riesgo la aceptación del sistema tributario en su totalidad y, por ende, de la recaudación fiscal y orden social. La segunda noción es la *equidad vertical* y establece que las personas que tienen distinta capacidad de pago deben pagar una distinta cantidad de impuesto y que debe haber una relación directa entre ambas. En realidad, también sucede en este caso que los impuestos que se aplican son inequitativos en el sentido vertical dada la existencia de la elusión y evasión (Yáñez, 2016).

3.3. Atributos de la Estructura Tributaria

Según Jorrat (citado en García, 2020), en la literatura de finanzas públicas se consideran las siguientes características como los atributos mínimos necesarios para considerar como bien estructurado un sistema tributario:

- 1) *Suficiencia*: Se refiere a la capacidad del sistema tributario para generar los recursos necesarios para el financiamiento del gasto público.
- 2) *Eficiencia*: Se dice que un sistema tributario es eficiente en la medida en que genera las mínimas distorsiones en los precios relativos, de manera de no incidir en las decisiones de los agentes económicos y, por ende, no generar un impacto negativo en el emprendimiento, la inversión, el ahorro y el empleo.
- 3) *Equidad*: Un sistema tributario se considera como equitativo cuando cada contribuyente paga lo que le corresponde. Dentro de este concepto se

encuentran las nociones de equidad horizontal y de equidad vertical previamente analizadas. La concepción de equidad es sumamente importante; ya que, en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación y se generará un mayor nivel de cumplimiento. Cabe destacar que la evasión es una fuente importante de inequidad.

- 4) *Simplicidad*: Esta característica plantea que el sistema tributario debe ser fácil de entender por todos los agentes económicos. Este atributo es conveniente porque primero, dado que los sistemas tributarios son de autodeclaración, resulta útil que sean simples para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes; segundo, sistemas complejos implican una mayor destinación de recursos para el cumplimiento y la fiscalización de la obligaciones tributarias; tercero, los sistemas tributarios complejos incentivan y facilitan la elusión y evasión de impuestos; y cuarto, los sistemas tributarios simples se presentan como más justos y, por ende, generan una mayor aceptación y mayor cumplimiento tributario.
- 5) *Transparencia*: Mientras más completa sea la información entregada al contribuyente respecto de su carga tributaria, mayor comprensión habrá con respecto de cómo encajan los impuestos en la economía, generando un mayor nivel de aceptación y cumplimiento tributario.

4. DESARROLLO

4.1. Un Análisis para la Desigualdad en Chile

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y que se ha mantenido e incluso reproducido en períodos de crecimiento y de prosperidad económica. A pesar de que en la última década se han generado importantes avances en su reducción, los altos niveles de desigualdad económica y social persisten en la región y Chile no es la excepción. Si bien el crecimiento económico ha sido fundamental para reducir la pobreza y facilitar la inclusión social y económica, la persistencia de los altos niveles de desigualdad impide que el país avance hacia el desarrollo y conspira, tal como se ha evidenciado desde el 18 de octubre de 2019, contra el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática. Avanzar hacia la igualdad de medios, derechos y oportunidades es una condición necesaria para lograr los acuerdos sociales que le permitan a Chile transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible, que haga viable y compatible el crecimiento económico en el largo plazo con el desarrollo social.

4.1.1. La Distribución del Ingreso desde una Perspectiva Tributaria

La medición de la desigualdad de ingresos en el país se realiza típicamente a través de los datos obtenidos en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional²⁸, en adelante CASEN, y sus resultados muestran que los hogares que se

²⁸ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y tiene como objetivo conocer periódicamente la situación de los hogares y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social en relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. Además, busca evaluar el impacto de la política social, estimando la cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de los

ubican en el 10% superior de la distribución del ingreso obtuvieron un 35% del total de ingresos en el año 2017. Sin embargo, esta distribución del ingreso falla en capturar la información respecto de las personas componen este 10% superior porque primero, éstas tienden a estar sub-representadas en las encuestas a los hogares, si no completamente ausentes, al constituir un grupo muy reducido de la población y no estar incluidas en los procedimientos de muestreo ya establecidos; y segundo, porque, aunque fueran incluidas en la muestra de la encuesta, es muy probable que se nieguen a participar. Atkinson y Piketty (citados en Fairfield y Jorrat, 2014), han demostrado que los datos de los impuestos personales entregan información mucho más precisa que la entregada por las encuestas de los hogares sobre la participación en la distribución del ingreso en el decil más alto, incluso cuando la sub-declaración de rentas en este grupo es generalizada.

En esta línea, Fairfield y Jorrat (2014) utilizan una serie de datos, confidenciales y anónimos, entregada por el Servicio de Impuestos Internos, en adelante SII, respecto de los impuestos personales en Chile para los años 2005 y 2009. Para construir una definición que permita analizar la distribución del ingreso de manera más adecuada, los autores recurren al ingreso imponible, que corresponde a las utilidades realizadas y declaradas durante el año, y que incluye las pensiones (públicas y privadas), los salarios (agregadas las deducciones obligatorias por conceptos de salud y pensiones), las rentas provenientes del trabajo independiente, las ganancias por intereses tributables y las utilidades distribuidas. Excluyen a las ganancias de capital²⁹ principalmente porque la base

principales programas sociales.

²⁹ Fairfield y Jorrat (2014) reportan que sólo entre el 3% y 7% de los dividendos son distribuidos a

de datos incorpora dentro de esta categoría las que son recibidas por las empresas, que no necesariamente son distribuidas a sus dueños y que dominan a aquéllas recibidas de manera individual. En este punto es importante destacar que, para hacer más comprensiva la definición de ingresos, resulta necesario ajustar las rentas provenientes del trabajo independiente y las utilidades distribuidas con los valores derivados de las Cuentas Nacionales Anuales³⁰, en adelante CNA, debido a que ambas están sujetas a una significativa sub-declaración³¹. Esto porque la mayoría de los trabajadores independientes optan por declarar sus gastos de manera presunta lo que, muy probablemente, los abulta y, por ende, reduce el ingreso declarado; y, en el caso de las utilidades distribuidas, la integración del sistema tributario crea fuertes incentivos para sub-declarar la renta efectivamente retirada y tiene varias lagunas que permiten acceder a las utilidades no distribuidas en forma de consumo. Además, es esencial comprender que el estudio de la distribución del ingreso sub-estimaría de manera significativa la cantidad de recursos a disposición de la élite económica si no incluyera las utilidades no distribuidas en las empresas. Dentro del análisis, éstas pueden ser imputadas considerando su distribución sólo para las que se tenga información respecto de su propiedad o en proporción a las utilidades distribuidas y declaradas por los contribuyentes si no existe información de su pertenencia.

personas naturales; ya que, al menos, el 90% de los dueños de las empresas que se transan públicamente son sociedades de inversión.

³⁰ Las Cuentas Nacionales Anuales (CNA) comprenden la elaboración del PIB y sus componentes desde los tres enfoques: producción, gasto e ingreso.

³¹ El valor de las rentas provenientes del trabajo independiente calculado a través de las CNA es, para los años analizados, en promedio, 1.4 veces mayor que las declaradas en el SII y, el de las utilidades distribuidas, 3.0 veces.

Luego de establecer las definiciones de ingreso pertinentes y los respectivos valores de control de ingresos y población³², Fairfield y Jorrat (2014) presentan los siguientes hallazgos:

Tabla V: Distribución del Ingreso sólo con Utilidades Distribuidas

2005	Top 0,0001%	Top 0,001%	Top 0,01%	Top 0,1%	Top 1%	Top 10%
Y1	0,09%	0,33%	1,08%	3,99%	15,47%	49,24%
Y1_NA	0,21%	0,63%	1,81%	6,12%	21,69%	55,40%
2009	Top 0,0001%	Top 0,001%	Top 0,01%	Top 0,1%	Top 1%	Top 10%
Y1	0,05%	0,26%	0,97%	3,78%	14,88%	48,78%
Y1_NA	0,11%	0,45%	1,63%	5,88%	21,56%	55,79%

Fuente: Fairfield y Jorrat (2014)

La variable Y1 considera sólo los ingresos declarados y que corresponden a la suma de pensiones, salarios, rentas del trabajo independiente, ganancias por intereses tributables y las utilidades distribuidas; y, la variable Y1_NA es igual a Y1 con los valores de las rentas del trabajo independiente y de las utilidades distribuidas ajustados a las CNA. Se puede observar que la concentración del ingreso para todos los fractiles analizados es significativamente menor cuando las utilidades distribuidas no están ajustadas por las CNA. Por ejemplo, para el primer percentil, la participación no ajustada está en torno al 15%, mientras que ajustada al 22%. El escenario cambia sustancialmente cuando, en vez de utilizar las utilidades distribuidas declaradas, se utilizan las que se encuentran retenidas en las empresas. Considerando la variable Y2 como la suma de pensiones, salarios, rentas del trabajo independiente, ganancias tributables y las utilidades no

³² Para mayores detalles respecto de los valores considerados ver Fairfield y Jorrat (2014).

distribuidas imputadas para las que se tenga información respecto de su propiedad e Y2_NA igual a Y2 con los valores de las rentas del trabajo independiente y de las utilidades no distribuidas ajustados a las CNA, es posible observar que la distribución del ingreso basada en las utilidades no distribuidas está muchísimo más concentrada que cuando sólo se incluyen las utilidades distribuidas, lo que además indica una alta concentración de la propiedad del capital en el país.

Tabla VI: Distribución del Ingreso con Utilidades No Distribuidas

2005	Top 0,0001%	Top 0,001%	Top 0,01%	Top 0,1%	Top 1%	Top 10%
Y2	0,76%	1,77%	3,96%	8,23%	19,34%	52,60%
Y2_NA	1,10%	2,70%	6,14%	13,67%	31,66%	62,76%
2009	Top 0,0001%	Top 0,001%	Top 0,01%	Top 0,1%	Top 1%	Top 10%
Y2	1,22%	2,29%	4,19%	8,28%	19,23%	56,29%
Y2_NA	1,88%	3,57%	6,83%	14,31%	32,32%	63,65%

Fuente: Fairfield y Jorrat (2014)

Lo anterior es concordante con los hallazgos de Atria et al. (2018), quienes estudian la distribución del ingreso del primer percentil y fractiles superiores a través de una serie de datos históricos, mayoritariamente derivados de las estadísticas tributarias y de las cuentas nacionales, poniendo énfasis en el rol de las utilidades no distribuidas. Distinguen entre dos series: la primera que incluye sólo el ingreso personal fiscal para el período comprendido entre 1964 y 2015, y la serie de ingreso personal fiscal *ajustada* por la imputación de las utilidades no distribuidas³³ para un período más breve, entre los años 1990 y 2015. Sus resultados indican que la concentración del ingreso es relativamente alta en ambas series durante todo el

³³ Basan la imputación en la distribución de la información realizada por Fairfield y Jorrat (2014).

período observado. La distribución del ingreso de este segmento en la primera serie decrece en los primeros años hasta 1973, luego aumenta hasta 1981 y, finalmente decrece desde 1990 en adelante. Sin embargo, la serie *ajustada* no sólo muestra un aumento en el nivel de la desigualdad, sino que también un cambio en la tendencia en relación con la primera. La participación del primer percentil es entre 4% y 10% más alta, dependiendo del año, y la tendencia decreciente observada después de 1990 se revierte alrededor del año 2000. Esto es especialmente relevante porque contradice los resultados basados en las encuestas a los hogares y que indican que la desigualdad ha ido disminuyendo en las últimas dos décadas.

4.1.2. La Concentración de la Riqueza desde la Composición de los Activos

En Chile, y en concordancia con la tendencia internacional, la desigualdad en la distribución de la riqueza entre los hogares es mayor que la desigualdad medida sólo por la distribución del ingreso, al mismo tiempo que la desigualdad es más acentuada en la propiedad de los activos financieros que en la de los activos físicos. En el año 2017, de acuerdo a la última Encuesta Financiera de Hogares de Chile³⁴, los hogares tenían una riqueza neta³⁵ media cercana a los 115.000 dólares y que se distribuía de manera muy heterogénea: el 50% de los hogares más pobres tenía una riqueza neta media de 5.000 dólares, el 10% más rico poseía un promedio de 760.000 dólares y el 1% más rico uno de 3 millones de dólares. Esto no hace

³⁴ La Encuesta Financiera de Hogares (EFH) es un estudio que realiza el Banco Central de Chile desde el año 2007 con el objetivo de generar información detallada sobre el balance financiero de los hogares del país, permitiendo una comprensión más amplia de su comportamiento financiero.

³⁵ Riqueza neta medida como la suma de los activos físicos y financieros de renta fija y variable menos los pasivos financieros de corto y largo plazo.

más que corroborar la alta concentración de la riqueza que existe en Chile: mientras el 50% de los hogares menos favorecidos tenía sólo un 2,1% de la riqueza neta del país, el decil superior concentraba el 66,5% y el percentil superior el 26,5%. Así, el Coeficiente de Gini de la distribución de la riqueza, medida a través de los activos totales, alcanza un valor de 0,72, el que es muy superior y contrasta ampliamente con el 0,45 correspondiente al de la distribución del ingreso medida por medio de las encuestas a los hogares.

El desglose por tipo de activos muestra una mayor inequidad en la distribución de los activos financieros: el 10% de los hogares más ricos concentraba el 92,2% de las inversiones en acciones y fondos mutuos, participaciones en sociedades y fondos de inversión (renta variable), y el 77,4% de los depósitos en cuentas de ahorro y depósitos a plazo (renta fija). En cambio, en el caso de los activos físicos, comprendidos principalmente por los bienes inmuebles y los vehículos del hogar, la desigualdad en su distribución era menor: el 50% de los hogares menos favorecidos tenía el 7,8% del total de activos físicos; el resto se repartía, casi en partes iguales, entre los deciles sexto al noveno, con un 43,7% del total, y el décimo decil, con un 48,6%. Adicionalmente, es importante destacar que entre los años 2007 y 2017 se observa una reducción relativa de la concentración de los activos en el décimo decil, pasando de un 69,1% a un 60,9%, y una ligera mejora entre el cuarto y el noveno decil.

Tabla VII: Distribución y Concentración de los Activos Físicos y Financieros de los Hogares en Chile, 2007 y 2017

Deciles	Total de Activos		Desglose de Activos, 2017		
	2007	2017	Activos Físicos	Activos Financieros Renta Fija	Activos Financieros Renta Var
I	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
II	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%
III	0,6%	0,6%	0,8%	1,3%	0,1%
IV	1,6%	1,9%	2,6%	1,2%	0,2%
V	2,6%	3,0%	4,3%	1,1%	0,1%
VI	3,5%	4,1%	5,7%	1,5%	0,3%
VII	4,4%	5,8%	8,1%	2,0%	0,3%
VIII	7,1%	8,6%	11,6%	3,4%	1,5%
IX	11,0%	14,8%	18,3%	11,8%	5,4%
X	69,1%	60,9%	48,6%	77,4%	92,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Hogares con Mayores Activos					
5% más rico	58,0%	47,1%			
2% más rico	42,3%	31,7%			
1% más rico	30,4%	22,8%			
Gini	0,73	0,72			

Fuente: CEPAL (2018)

4.2. Los Impuestos Personales y la Progresividad Fiscal en Chile

Desde la perspectiva de la equidad, y en un mundo ideal, el sistema tributario debiera ser capaz de lograr que cada persona aporte al financiamiento público en relación directa a la capacidad que ésta tenga de pagar impuestos. Sin embargo, dado que no es posible observar esta capacidad de pago de manera directa, resulta necesario recurrir a un indicador que permita medirla apropiadamente y que, típicamente, se refiere al ingreso. Cuando existen preferencias por la redistribución

en la sociedad, para que un impuesto personal sea considerado como óptimo, debe cumplir tanto con el principio de equidad horizontal, que se refiere a que personas con un mismo nivel de ingreso paguen lo mismo en impuestos independientemente de las fuentes de que deriven sus rentas, como con el de equidad vertical, que significa que personas con mayores ingresos deben pagar proporcionalmente más impuestos (Agostini, 2013).

4.2.1. La Progresividad – en el papel – de los Impuestos Personales

En el sistema tributario chileno, el Impuesto Único de Segunda Categoría, en adelante IUSC, y el Impuesto Global Complementario, en adelante IGC, son los impuestos progresivos por excelencia. Mientras que el IUSC grava de las rentas provenientes del trabajo dependiente y que están establecidas en el artículo 42 número 1 de la LIR, el IGC lo hace sobre la totalidad de rentas percibidas por una persona natural con domicilio o residencia en Chile y que se encuentran estipuladas en el artículo 54 de la LIR. Ambos impuestos utilizan una escala progresiva de ocho tramos de renta y con tasas marginales que van entre el 0% y 40%³⁶. Considerando la consolidación de los IUSC e IGC para el AT 2019, en Chile el 74,96% del poco más de diez millones doscientos veinte mil contribuyentes alcanzó, en promedio, ingresos mensuales menores a \$652.766³⁷ y, por lo tanto, estuvo exento³⁸ de pagar

³⁶ La Ley N°20.780 de 2014 suprimió el octavo tramo y estableció un 35% como tasa máxima de IGC para todas las rentas superiores a 120 UTA. Sin embargo, la Ley N°21.210 de 2020 reincorporó este último tramo, con una tasa marginal máxima de 40% y para todas las rentas superiores a 310 UTA.

³⁷ El valor de la Unidad Tributaria Anual (UTA) para el AT 2019 es de \$580.236.

³⁸ El tramo exento presenta un monto de impuesto determinado positivo y superior a cero porque representa el impuesto retenido efectivo principalmente por el efecto de la anualización de las bases imponibles del IUSC que, en rigor, se determina de manera mensual y no anual.

impuestos personales. El 16,35% de los contribuyentes se encuentran en el segundo tramo, con una tasa marginal del 4% y con una tasa media, que corresponde al total de impuestos pagados como porcentaje de los ingresos totales, de un 1,24%. Sólo el 8,69% del total de contribuyentes tiene ingresos mensuales tributables mayores a \$1.450.590 y pagan tasas marginales que van entre el 8% y el 35%. En el último tramo, con una tasa marginal del 35%, los más de ochenta y tres mil contribuyentes son los que reportan ingresos por más de \$5.802.360 mensuales y que pagan, en promedio, un 24,60% de sus ingresos en impuestos personales.

Tabla VIII: Impuestos Personales Consolidados AT 2019

Tramo Renta (en UTA)	Tasa Marginal	Contribuyentes		Renta (en MM\$)	Impuesto (en MM\$)	Tasa Media
		Nº	%			
0 – 13,5	0%	7.662.589	74,96	21.969.527	9.733	0,04%
13,5 – 30	4%	1.671.628	16,35	18.940.629	233.999	1,24%
30 – 50	8%	471.811	4,62	10.388.108	353.304	3,40%
50 – 70	13,5%	175.489	1,72	5.981.199	350.077	5,85%
70 – 90	23%	88.613	0,87	4.057.609	359.435	8,86%
90 – 120	30,4%	68.599	0,67	4.106.861	536.183	13,06%
Más 120	35%	83.937	0,82	11.029.642	2.712.885	24,60%
Totales		10.222.666	100	76.473.574	4.555.616	5,96%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII obtenidos en http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_personas_naturales.html

Los números reportados ponen a la vista dos aspectos fundamentales a considerar respecto de los impuestos personales en Chile. El primero guarda relación con el tamaño del tramo exento, el que está muy por sobre el salario promedio³⁹ del país. Aunque son varios los países de la OCDE que tienen el primer

³⁹ El salario promedio para el año comercial 2018 es de \$573.964.

tramo exento y la tasa de éste para los que sí lo tienen fluctúa entre un 15% y un 25%, la gran diferencia está en que, en Chile, una persona que gana el salario promedio está exenta de impuestos personales, mientras que en los países OCDE, en promedio, debe pagar un 17% de su salario en este tipo de impuesto. El segundo elemento, y como consecuencia de lo anterior, es que cualquier exención tributaria en los impuestos personales favorece al 25% más rico y, en mayor proporción, al 4% de mayores ingresos quienes, finalmente, pagan una tasa efectiva de impuestos mucho menor que la estatutaria. Si bien los impuestos personales en Chile cumplen con el principio de equidad horizontal producto de la igualdad de tasas y tramos para los IUSC e IGC y de la integración del IDPC con el IGC, la falta de neutralidad en la tributación entre los ingresos del trabajo y las rentas del capital dada por las distintas exenciones, regímenes especiales y el tratamiento preferencial de las ganancias de capital, genera importantes ineficiencias económicas y termina por destruir su equidad horizontal.

4.2.2. La Realidad: Los Impuestos Personales son Regresivos

En la ya citada investigación de Fairfield y Jorrat (2014), los autores también analizan las tasas de impuestos efectivamente pagadas por las personas que componen el 10% superior de la distribución del ingreso. De la base de datos analizada, notan que los valores registrados para el IDPC y el IGC pueden ser negativos, lo que implica que el SII debe reembolsar el monto del impuesto a los contribuyentes. En el caso del IDPC, esto sucede comúnmente por la utilización de las pérdidas de arrastre⁴⁰; mientras que, en el caso del IGC, principalmente porque

⁴⁰ Según lo establecido en el antiguo artículo 31 número 3 de la LIR, no vigente a partir de la dictación

el crédito del IDPC asociado a las utilidades no distribuidas tiende a ser mayor que el IGC que se debe pagar por las utilidades distribuidas. A pesar de lo anterior, señalan que en la parte superior de la distribución el monto del IGC, es ante todo positivo.

Tabla IX: Tasas Impositivas Efectivas Promedio

Denominador de Ingresos	Y1		Y1_NA		Y1_NA_ada	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Top 0,0001%	28,82%	38,12%	9,52%	11,96%	1,87%	0,29%
Top 0,001%	32,14%	33,26%	12,59%	12,33%	3,00%	0,84%
Top 0,01%	31,81%	30,51%	13,17%	11,81%	4,41%	2,95%
Top 0,1%	26,82%	26,55%	11,65%	10,39%	7,09%	5,98%
Top 1%	16,12%	17,17%	8,98%	8,55%	8,55%	8,33%

Fuente: Fairfield y Jorrat (2014)

Si bien el cálculo de las tasas efectivas ignora el IDPC pagado por las utilidades no distribuidas que se encuentran acumuladas en la empresa, éste sí incluye el IDPC correspondiente a las utilidades distribuidas. De los valores obtenidos, se puede observar que la incidencia de éstas últimas es crucial en la determinación de la magnitud de las tasas impositivas efectivas: cuando las utilidades distribuidas se ajustan por las CNA, las tasas resultantes son bastante menores que cuando sólo se considera su valor declarado (Y1_NA versus Y1) y, que cuando son ajustadas en proporción a la brecha existente entre las utilidades no distribuidas y las utilidades distribuidas declaradas por los contribuyentes (Y1_NA_ada), son aún más bajas. En este último escenario, el fractil 0,001% paga sólo el 3% en el año 2005 y apenas un 0,08% en el año 2009, tasas que difieren en más de treinta puntos porcentuales si se comparan con las obtenidas según el

de la Ley N°20.780 y a contar del AT 2018.

ingreso declarado. Además, es importante destacar que las tasas efectivas no son estrictamente progresivas, con la excepción de la estimación en Y1 para el 2009, único año donde el 0,0001% más rico paga una tasa efectiva mayor que el 0,001%. Finalmente, se advierte que las tasas efectivas son completamente regresivas cuando las utilidades consideradas en el ingreso incluyen la brecha entre las utilidades no distribuidas en las empresas y las efectivamente distribuidas y declaradas por los contribuyentes.

4.3. Chile y los Impuestos al Capital

Conforme a la categorización realizada por OECD (2018), el capital se puede gravar a través de los ingresos que genera y de la propiedad. Los impuestos sobre los ingresos del capital son los que recaen sobre el *flujo* de ingresos de los activos; mientras que los de la propiedad lo hacen directamente sobre su *stock*. Éste último, a su vez, se puede agrupar en los impuestos sobre la transferencia de propiedad y en los impuestos sobre el uso y tenencia de propiedad. Saber cuáles son los impuestos al capital que existen hoy en Chile y cómo se complementan entre sí es clave para evaluar la factibilidad y si es que existe o no la real necesidad de establecer un impuesto recurrente al patrimonio en el país.

4.3.1. Impuestos sobre los Ingresos de Capital

Este tipo de impuestos incluye los impuestos corporativos y los impuestos personales sobre los ingresos del capital. En Chile, el impuesto corporativo es el Impuesto de Primera Categoría y grava las rentas del capital y las provenientes de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras, todas establecidas en el artículo 20 de la LIR. Afecta a los contribuyentes acogidos al Régimen Pro Pyme

contenido en el artículo 14 letra D con una tasa del 25% y a los sujetos al régimen del artículo 14 letra A con una tasa del 27%. Dada la integración del sistema tributario, que permite la imputación del impuesto corporativo a los impuestos finales de acuerdo con las normas de los artículos 56 número 3 y artículo 63 de la LIR, el IDPC pagado por los contribuyentes del artículo 14 letra D puede ser utilizado en su totalidad como crédito contra el IGC de los dueños; mientras que, el de los sujetos al régimen del artículo 14 letra A, sólo en un 65%. El 35% del impuesto pagado que no puede ser imputado a los impuestos finales de los dueños de las empresas acogidas al régimen parcialmente integrado, y que equivale al 9,45% de la renta, es, en la práctica, el único impuesto corporativo que existe en el país.

Los ingresos del capital sujetos a impuestos personales son la totalidad de las cantidades percibidas o retiradas a cualquier título de una empresa y de acuerdo a los preceptos del artículo 54 número 1 de la LIR. Las rentas provenientes de capitales mobiliarios consistentes en intereses o pensiones y demás rentas obtenidas de los instrumentos establecidos en el artículo 20 número 2 de la LIR, también se encuentran sujetas a tributación final y, en el caso que éstas sean negativas, la misma ley permite compensar las pérdidas de los beneficios que se hayan derivado de inversiones análogas en el año calendario. En relación a la venta de bienes inmuebles, se grava con IGC la parte del mayor valor que exceda la suma total de 8.000 Unidades de Fomento, en adelante UF, según lo señalado en el artículo 17 número 8 de la LIR. Finalmente, es suma importancia destacar que el mayor valor obtenido en la enajenación de los instrumentos de deuda de oferta pública y en la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas constituidas en

Chile con presencia bursátil según los preceptos establecidos en el artículo 107, se considera como un Ingreso No Renta, en adelante INR, y, por lo tanto, *no* está sujeto a tributación a nivel personal.

4.3.2. Impuestos sobre el Stock de Capital

Los impuestos sobre las transferencias de propiedad están compuestos por el impuesto sobre las herencias y donaciones y sobre las transferencias financieras y de capital. En Chile, el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones se aplica sobre el valor de cada asignación determinado, a la fecha del fallecimiento del causante, de acuerdo a las reglas de valoración de bienes que se establecen los artículos 46, 46 bis y 47 de la Ley N°16.271. En caso que entre el asignatario y el causante exista alguno de los parentescos a los que se refieren los incisos segundo y cuarto del artículo 2 de la Ley N°16.271, del valor de cada asignación deberá descontarse el monto exento de impuesto que las mismas imposiciones establecen. El valor líquido de cada asignación, afecto a impuesto, se aplica la tasa progresiva por tramos establecida en el inciso primero del artículo 2 de la Ley N°16.271, que va entre un 1% y un 25%, y, a la suma resultante, se le recarga un 20% en caso que entre el asignatario y el causante exista alguno de los grados que señala el inciso quinto del citado artículo y un 40% si el parentesco entre éstos es más lejano a lo que señala dicha disposición. Respecto del Impuesto de Timbres y Estampillas, regulado en el DL N°3.475 de 1980, es un tributo que grava principalmente los documentos o actos jurídicos que dan cuenta de una operación de crédito en dinero y su base imponible corresponde al monto del capital especificado en cada documento. La tasa de este impuesto, dependiendo del

documento o acto que se grave, va entre un 0,066% por cada mes o fracción que medie entre la fecha de emisión del documento y la fecha de vencimiento del mismo, no pudiendo exceder el 0,8% de la tasa que, en definitiva, se aplique. Por último, y en términos de recaudación, representan un 0,2% y 1,9% de los ingresos tributarios totales para el año 2019, respectivamente.

El impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles es el único impuesto sobre el uso y la posesión de propiedad que existe actualmente en Chile. El Impuesto Territorial, que es de beneficio municipal, grava los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la Ley N°17.235 de 1969, su base está constituida por el valor del avalúo fiscal del bien y las tasas, establecidas en el artículo 7 de la referida ley, dependerán del tipo de bien y de su destinación. Adicionalmente, existe una sobretasa de impuesto territorial, que es de beneficio fiscal, y que se calcula sobre el avalúo total en la parte que exceda las 670 UTA de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 bis de la Ley N°17.235.

4.4. La Competitividad del Sistema Tributario Chileno

Chile se ubica en el lugar número 32 del ranking 2019 del ITCI, índice que mide el nivel de competitividad y neutralidad del sistema tributario de cada uno de los 36 países pertenecientes a la OCDE, quedando sólo por delante de Portugal, Italia, Polonia y Francia. A pesar de haber avanzado una posición en comparación con el año anterior, el sistema tributario chileno sigue siendo calificado como poco competitivo en la mayoría de los impuestos analizados (Bunn y Asen, 2019). Parte importante de esta desfavorable evaluación se explica por los altos costos

indirectos asociados al cumplimiento tributario y que están directamente relacionados con la complejidad del mismo sistema. El Banco Mundial (2020) señala que en Chile el tiempo que lleva preparar, presentar y pagar o retener impuestos es de 296⁴¹ horas anuales, cantidad que contrasta con las 161 horas promedio requeridas en los países OCDE, y que se destina el 34% de las utilidades generadas por una empresa a pagar impuestos⁴², mientras que en los países con mejor desempeño y menor carga tributaria este porcentaje alcanza el 26,1%.

4.4.1. Impuesto Corporativo: Impuesto de Primera Categoría

Desde una perspectiva económica, el impuesto corporativo es uno de los que genera mayor impacto; ya que, un aumento en este tipo de impuesto, reduce el retorno de la inversión (después de impuestos), lo que aumenta el costo del capital y, por ende, conduce a niveles de inversión y producción más bajos. Además, puede reducir la demanda por trabajo, debido a la complementariedad entre ambos factores, logrando incluso que el impacto sobre ésta sea mayor que sobre la demanda por capital. Pese a que un aumento en el nivel de impuesto corporativo se puede compensar a través de un aumento en los precios que pagan los consumidores, en el contexto de una economía abierta y donde los precios están determinados en mayor medida por los precios internacionales, la compensación

⁴¹ Las que se desglosan en 48 horas anuales para impuestos corporativos, 125 para impuestos personales y 124 para impuestos al consumo.

⁴² Dentro de este cálculo, el Banco Mundial (2020) incluye la suma de impuestos y contribuciones pagada por una empresa después de contabilizadas las deducciones y exenciones permitidas, y que comprende el impuesto corporativo, las contribuciones sociales de cargo del empleador, impuestos sobre la propiedad y otros impuestos, como los que son de carácter municipal. Excluye los impuestos de retención, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, o los recaudados por la empresa y enterados a la autoridad fiscal, como sucede en el caso del IVA.

tenderá a ser principalmente mediante un ajuste a los salarios de los trabajadores. El impuesto corporativo también reduce la disponibilidad de caja en las empresas, limitando las opciones de financiamiento sobre todo de aquéllas que enfrentan restricciones de acceso al mercado de capitales, que son usualmente las pequeñas y medianas empresas. En Chile, se estima que el 70% de éstas utilizan recursos propios como principal fuente de financiamiento (García, 2020). Dado lo anterior es que, a partir del año 2000, prácticamente todos los países pertenecientes a la OCDE han disminuido de manera importante su tasa máxima de impuesto corporativo, la que, en promedio, ha caído alrededor de 9 puntos porcentuales en los últimos 20 años. Chile es la excepción a esta regla y ha sido el único país que, en vez de disminuir su tasa de impuesto corporativo, la ha aumentado, pasando de un 15% en el año 2000 a un 27% en el año 2020.

Tabla X: El Impuesto Corporativo en Chile y en la OCDE

	Nivel de Recaudación como % de la Recaudación Total	Carga Tributaria como % del PIB	Tasa Marginal Corporativa Máxima
Chile	22,1%	4,7%	27%
Promedio OCDE	9,3%	3%	23,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE obtenidos en <https://stats.oecd.org>

Al momento de evaluar el impuesto corporativo, el ITCI toma en consideración los siguientes aspectos: la tasa marginal máxima de impuesto corporativo; la “recuperación de costos”, que se refiere a la capacidad que tiene el sistema tributario para definir adecuadamente lo que constituye una renta imponible; y la complejidad y neutralidad de los incentivos respecto del impuesto corporativo. Para este impuesto, el ranking 2019 ubicó a Chile en el lugar número

30 de 36, primero porque la tasa máxima del IDPC es superior al promedio de la OCDE y, segundo, porque el país presenta una calificación deficiente en la categoría de “recuperación de costos” debido al deficiente tratamiento de la depreciación en las inversiones en maquinarias y edificios y en la amortización de la inversión en intangibles. Se estima que las empresas en Chile recuperan el 63,3% del costo en maquinarias, el 33,8% del costo en construcción industrial y el 0% en activos intangibles, porcentajes que contrastan con los promedios OCDE de 84,3%, 48,9% y 76,6% respectivamente. Sin embargo, dentro de este mismo punto, Chile tiene una muy buena evaluación respecto del tratamiento que otorga a las pérdidas tributarias netas; ya que, al permitir su uso de manera indefinida, grava la rentabilidad promedio de las empresas en el tiempo. Finalmente, el país está muy bien posicionado en cuanto a la complejidad, medida como la cantidad de pagos que se requieren para dar cumplimiento a la obligación tributaria junto con la cantidad de horas al año que se destinan para pagar el impuesto corporativo, y a la neutralidad de los incentivos de este tipo de impuesto; ya que no discrimina entre los distintos sectores productivos, gravándolos a todos por igual.

4.4.2. Impuestos Personales: Impuesto de Segunda Categoría e Impuesto Global Complementario

Los impuestos personales son aquéllos que gravan los ingresos de las personas físicas, generalmente compuestos por salarios, ganancias de capital y dividendos, y son típicamente progresivos, lo que significa que la tasa que se aplica a los ingresos de cada persona aumenta a medida que la persona obtiene un mayor nivel de ingresos. Adicionalmente, los países OCDE aplican un impuesto a la

nómina salarial, que es generalmente de tasa plana y que grava los ingresos salariales de manera suplementaria a los impuestos personales individuales y cuya recaudación se destina específicamente a financiar los programas de seguridad social tales como el seguro de desempleo, los programas de pensiones y el seguro de salud (Bunn y Asen, 2019). A pesar de que los impuestos personales se caracterizan por ser los más transparentes, debido a que los contribuyentes están conscientes de la cantidad total de impuestos pagados en algún momento del proceso, son los que generan un mayor impacto económico negativo después del impuesto corporativo. Esto sucede por la constante tensión existente entre la redistribución, equidad y eficiencia económica de este tipo de impuesto: por un lado, gravar con una mayor tasa a las personas que tienen un mayor nivel de ingresos permite redistribuir la riqueza hacia aquellas personas que cuentan con un menor nivel de ingresos; y por otro, mayores impuestos generan desincentivos a generar los ingresos sobre los cuales se aplica dicho impuesto. Si los ingresos de cada persona fueran producto del azar, su tributación no generaría desincentivos a producirlos a través del ahorro, de la inversión o del esfuerzo; sin embargo, para aquellas personas cuyos ingresos sí son producto del ahorro, de la inversión, de la educación, de la cantidad de horas trabajadas o del esfuerzo, mayores impuestos a mayores ingresos sí reducirían el retorno esperando y, por ende, desincentivarían el esfuerzo adicional a producir estos ingresos (García, 2020).

En Chile, la recaudación tributaria que se obtiene por los impuestos personales es muy inferior a la lograda en los países OCDE: mientras que en el año 2018 el nivel de recaudación de los impuestos personales como porcentaje del PIB alcanzó un 1,4%, lo que representó un 6,7% de los ingresos fiscales totales,

en los países OCDE fue de un 8,3% y representó un 24,2% de los ingresos fiscales totales. La seguridad social es el primero de los tres elementos que juegan un rol fundamental en esta diferencia. El sistema de capitalización individual presente en el país hace que el traspaso de recursos desde los privados al Estado sea mucho menor que la necesaria bajo el sistema de reparto presente en la mayoría de los países OCDE. Sólo esta disparidad explicaría cerca de ocho de los tres puntos de la brecha entre ambas cargas tributarias. El segundo elemento se refiere al diseño de los tramos del IGC, que implica que una gran cantidad de contribuyentes esté exenta de pagar estos impuestos; y, el tercero, guarda relación con la integración del sistema tributario, que permite que el impuesto pagado a nivel corporativo sirva de crédito contra los impuestos finales.

Respecto de la competitividad de los impuestos personales en Chile, el ranking 2019 ITCI ubicó a este tipo de impuesto en el lugar número 12 de 36. Esta buena posición se debe principalmente a que la carga tributaria de los ingresos laborales respecto del salario promedio es sólo de un 7%, muy inferior al 36,1% del promedio OCDE. A pesar de esto, este tipo de impuestos tiene importantes debilidades y que están relacionadas con el tratamiento de las ganancias de capital y con la complejidad respecto de su tratamiento tributario; ya que se deben destinar prácticamente el doble de horas que, en promedio, toma en un país OCDE la declaración de los impuestos personales (125 horas versus 65,5 horas).

4.4.3. Impuestos al Consumo: Impuesto al Valor Agregado

La teoría económica señala que este tipo de impuesto es uno de los más eficientes para recaudar ingresos fiscales siempre que se apliquen de manera

pareja y sólo sobre los bienes finales. Cuando se evitan los impuestos sobre los bienes intermedios, no se distorsionan los precios relativos de los insumos y se logra mantener a la economía en su máximo nivel de producción; y, el hecho que la tasa sea pareja, permite disminuir los efectos distorsionadores al reducir el impacto sobre las asignaciones finales. Además, es fundamental que la base sea lo más amplia posible y que tenga muy pocas o nulas exenciones. De cumplirse estos preceptos, la recaudación tributaria por los impuestos al consumo debiera ser igual al consumo total de la economía multiplicado por la tasa del impuesto.

En Chile, el impuesto al consumo de bienes y servicios finales es el principal componente de la recaudación tributaria, representando, en promedio, un 48% de la recaudación total entre los años 2009 y 2019. En comparación con el contexto internacional, la tasa de este impuesto es muy similar a la de los países OCDE, al igual que la carga tributaria que representa como porcentaje del PIB, y es uno de los países que cuenta con el mejor ratio de conversión de la recaudación pura⁴³ sobre la recaudación real, alcanzando un 63,8%, prácticamente 9 puntos porcentuales por sobre el promedio OCDE. A pesar de lo anterior, el ranking 2019 ITCI ubicó a Chile en el lugar número 28 de 36, principalmente por la complejidad atribuida a su pago medida como la cantidad de horas que implica su cumplimiento; mientras que en los países OCDE, en promedio, se requieren de 53,8 horas y, en el país, de 124.

⁴³ Se entiende la recaudación pura como la recaudación que se debiera lograr multiplicando el consumo total del país por la tasa del impuesto.

4.4.4. Impuestos a la Propiedad

Bajo la presente clasificación, se entienden los impuestos a la propiedad como los gravámenes que se aplican sobre los activos de una persona o empresa. Con excepción de los impuestos sobre la tierra, la mayoría de los impuestos a la propiedad aumentan las distorsiones económicas y tienen un efecto negativo en la economía y en su productividad, además de agregar una complejidad significativa en la vida de los contribuyentes. Los impuestos sobre los bienes inmuebles, cuando se aplican a más que sólo la misma tierra, aumentan el costo del capital físico y desalientan su formación; los impuestos sobre las herencias desincentivan el trabajo adicional y el ahorro; los impuestos sobre las transacciones financieras aumentan el costo del capital, lo que limita la eficiencia en su asignación; los impuestos sobre la riqueza limitan el capital disponible en la economía, dañando el crecimiento económico de largo plazo y la innovación; y, los impuestos sobre las transferencias de capital relacionadas con bienes inmuebles, activos netos de empresas, emisión de acciones y transacciones financieras, aumentan directamente el costo de capital sobre la empresa y reducen el retorno de la inversión después de impuestos.

Chile se encuentra en el número 17 de 36 en el ranking ITCI, la mejor posición de todas las categorías analizadas. Esto se debe principalmente a que el país no cuenta con un impuesto sobre la riqueza neta, que afecta a las personas, ni sobre los activos netos, que lo hace sobre las empresas; y tampoco con un impuesto sobre las transferencias de capital ni sobre la emisión de acciones. En términos de recaudación, el impuesto a las herencias y donaciones representa un

1,8% de la recaudación total; mientras que el de los bienes inmuebles sólo un 0,07% dado que éste es de beneficio municipal y que sólo los adicionales y la sobretasa establecida es de beneficio fiscal.

4.4.5. Reglas de Tributación Internacional

La globalización de la economía ha llevado a las empresas a expandir sus fronteras para llegar cada vez a más consumidores alrededor del mundo. Bajo este escenario, se hace necesario que cada país defina las normas respecto de cómo va a gravar los ingresos obtenidos en el extranjero. A nivel internacional, se observa una tendencia creciente de pasar de un sistema de tributación mundial a uno de tributación territorial, en el cual el impuesto corporativo de cada país está limitado a las ganancias obtenidas dentro de sus fronteras. Desde 1990, el número de países de la OCDE con sistema de tributación mundial disminuyó de 20 a 4.

Bajo un sistema de tributación territorial, las empresas internacionales sólo pagan impuestos al país en las que produce su ingreso, generalmente no gravan los ingresos que gana en el extranjero y, en su estado más puro, exime de pagar impuestos a los dividendos y ganancias de capital obtenidas en el extranjero. En cambio, un sistema de tributación mundial requiere que cada empresa pague impuestos en base a sus ingresos mundiales, sin importar dónde los gane. En este sentido, las empresas establecidas en países con un sistema de tributación mundial se encuentran en desventaja al tener que enfrentar niveles de impuestos potencialmente más altos que sus competidores establecidos en países con un sistema de tributación territorial.

Chile cuenta sólo con 33 tratados de doble tributación, número que dista considerablemente de los 77 que alcanzan, en promedio, los países OCDE y de los 129 que tiene Reino Unido. Además, al tener un sistema de tributación mundial, no exime ni a los dividendos ni a las ganancias de capital de origen extranjero de pagar impuestos y destaca por imponer la tasa de retención de dividendos e intereses más alta, igual a un 35%, de todos los países analizados. Es principalmente por estas razones que el ranking 2019 ITCI clasificó a Chile en el último lugar de la presente categoría.

5. CONCLUSIONES

Los altos y persistentes niveles de desigualdad presentes en el país junto con las crecientes necesidades de financiamiento del Estado, en este último año producto de la convulsión social y de la crisis sanitaria, han permitido plantear que establecer un impuesto al patrimonio recurrente es una respuesta plausible tanto para aumentar el nivel de recaudación fiscal como para disminuir el nivel de desigualdad ante la incapacidad que ha demostrado el sistema tributario actual para lograrlo.

En términos de la distribución del ingreso y de la concentración de la riqueza, lo que se evidencia en el país no es muy distinto de lo que se encuentra a nivel internacional. Lo interesante está en que, en Chile, la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta significativamente cuando se consideran las utilidades no distribuidas que se encuentran en las empresas. Esto permite reconsiderar la aptitud que tiene el sistema tributario para gravar las rentas de manera equitativa; ya que, a pesar de que el ingreso total percibido por una persona que se encuentra en los primeros deciles de la distribución sí refleja su verdadera capacidad contributiva, éste parece no hacerlo en el caso de las personas que se encuentran en el decil superior de la distribución del ingreso.

Lo anterior es resultado de la falta de neutralidad que existe en el tratamiento tributario que tienen los ingresos del trabajo en comparación con aquéllos que derivan del capital. Si bien las personas que obtienen rentas del trabajo pueden acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 55 de la LIR, referente a la rebaja de intereses por crédito hipotecario, y en el artículo 55 bis del mismo cuerpo legal, por efectos de gastos en educación, éstas no tienen la opción de acceder a

ningún tratamiento preferencial respecto de sus rentas. En contraste, a pesar de que los dividendos e intereses están gravados de acuerdo a los preceptos del artículo 20 número 2 de la LIR, las ganancias de capital derivadas de la enajenación de acciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 de la LIR están exceptuadas de pagar impuestos, ya que la misma ley las categoriza como INR. Esto significa que la tributación asociada a las ganancias de capital es igual a cero y que, como no deben ser declaradas en el Formulario 22, tampoco se consideran para los efectos de aplicar la progresividad de la tabla del IGC puesto que no forman parte de la renta bruta global.

Una de las consecuencias directas de la falta de neutralidad en la tributación de los ingresos personales es la regresividad neta que exhiben los impuestos personales. A pesar de que el diseño de estos impuestos cumple con el principio de equidad horizontal producto de la igualdad de tasas y tramos, el tratamiento preferencial de las ganancias de capital resulta en que las personas que tienen únicamente rentas del trabajo pagan proporcionalmente más impuestos que aquéllas que (además) obtienen rentas del capital. En una segunda consideración, ésta genera los incentivos necesarios para que las utilidades no sean distribuidas y queden indefinidamente al interior de las empresas o para que se realicen a través de ganancias de capital, dándole a sus dueños la facultad de elegir cuándo y cómo tributar sobre ellas y transformando así la tributación de los dividendos sobre los impuestos personales en una completa ilusión. Es así como en este punto resulta necesario considerar si el objetivo buscado a través del tratamiento tributario preferencial de las ganancias de capital asociadas a lo establecido en el artículo 107 de la LIR, que era el de generar una mayor participación, profundidad y liquidez

en el mercado accionario local, continúa siendo válido. Si bien el argumento era completamente sostenible al momento de su instauración, esta franquicia hoy resulta ser una importante fuente de elusión y de inequidades sin precedentes.

Respecto del impuesto al patrimonio, la experiencia internacional señala que su instauración es completamente innecesaria si la tributación sobre los ingresos del capital existente fuera la adecuada y si ésta además se complementara de buena manera con algún impuesto sobre el stock de capital; ya que el sistema sería capaz de gravar adecuadamente todas las rentas y no introduciría fuentes de ineficiencia e inequidad. Puesto que en el país la tributación sobre los ingresos del capital es muy deficiente, por no decir completamente inexistente, y a pesar de que el impuesto sobre las herencias, donaciones y asignaciones cumple con parámetros aceptables de comparación, establecer un impuesto al patrimonio sí permitiría reducir el nivel de desigualdad en el país. En relación con aumentar la cantidad de recursos disponibles, la respuesta no es tan clara. La evidencia señala que el bajo nivel de recaudación que logra como porcentaje del PIB no se condice con la creciente riqueza que se observa en los distintos países en los que existe, lo que podría atribuirse al diseño del mismo impuesto (activos que grava, tasa establecida, exenciones y tratamiento de la deuda), a la posibilidad que tienen los contribuyentes de eludir y evadir impuestos o a los efectos de las políticas tributarias externas que puedan contribuir a la erosión de los ingresos domésticos producto de la fuga de capitales.

Sin embargo, a través de un perfeccionamiento del sistema tributario actual también sería posible corregir la elevada desigualdad y aumentar el nivel de recaudación. La teoría económica es clara en establecer que una estructura

tributaria competitiva y neutral promueve la inversión y el crecimiento económico de manera sustentable y, al mismo tiempo, aumenta los niveles de recaudación fiscal que le permitan al Estado no sólo financiar sus prioridades, sino que también hacerse cargo de la redistribución del ingreso. En este sentido y en comparación con los países OCDE, el sistema tributario chileno es considerado muy poco competitivo, principalmente por el alto costo asociado al cumplimiento tributario, medido por la cantidad de horas que se requieren anualmente para preparar, presentar y pagar o retener los impuestos en el país, y que está directamente relacionado con la complejidad del mismo sistema. No obstante hay ciertos aspectos del sistema tributario que son considerados como competitivos, existen varios espacios para el perfeccionamiento: revisar la gran cantidad de exenciones en materia de IVA, reconsiderar la existencia de la renta presunta en el IR, repensar el tamaño del tramo exento en el IGC y reflexionar respecto de la territorialidad del sistema tributario, entre otros.

Todo lo previamente señalado no hace más que demostrar que si el impuesto a la renta fuera capaz de gravar adecuadamente los incrementos patrimoniales, la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza sería menor, la recaudación tributaria podría ser más elevada y no resultaría necesario establecer un impuesto al patrimonio. Mientras se buscan los caminos que permitan avanzar hacia la dirección correcta, parece adecuado considerar las oportunidades que el sistema tributario actual presenta en términos de mejorar su eficiencia, equidad y simplicidad junto con optimizar el gasto fiscal.

6. REFERENCIAS

- Atria, J., Flores, I., Mayer, R. y Sanhueza, C. (2018). *Top Incomes in Chile: A Historical Perspective of Income Inequality (1964 – 2015)*. Working Paper Series No.11, World Inequality Database, octubre 2018.
- Aubry, C. y Rau, C. (1873). *Cours de Droit Civil Français: D'après la méthode de Zachariae* [Curso de Derecho Civil Francés: De acuerdo con el método de Zachariae].
- Agostini, C. (2013). “Una Reforma Eficiente y Equitativa del Impuesto al Ingreso en Chile” en V.Corbo y J.Arellano, *Tributación para el Desarrollo. Estudios para la Reforma del Sistema Chileno (4)*: pp. 199 – 238.
- Asen, E. y Bunn, D. (2019). *International Tax Competitiveness Index 2019*. Tax Foundation, octubre 2019.
- Banco Central de Chile (2020). Informe de Política Monetaria. Junio 2020. https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom_junio_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500
- Banco Mundial (2020). *Doing Business 2020*. Washington DC: World Bank. <https://doi.org/10.156/978-1-4648-1440-2>.
- Batista, O. y Gonçalves, F. (2014) “Thomas Piketty: Desigualdad y Tributación”. *Revista Políticas Públicas*, Vol. 7 (2), pp. 85 – 113.

Bazoret, E. (2020). *De la Transition à l'Explosion du 18-O: Malaise et Rébellion Populaire aux Portes de la Terre Promise* [De la Transición a la Explosión del 18-O: Malestar y Rebelión Social a las Puertas de la Tierra Prometida]. IdeAs No.15, Idées d'Amériques, marzo 2020.

<https://doi.org/10.4000/ideas.8354>

Biblioteca del Congreso Nacional (2020). *Historia de la Ley N°21.210: Moderniza la Legislación Tributaria*. <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/7727/>

Cerda, R. (2018). *Política Tributaria en Chile: Una Mirada desde la Literatura Económica*. Serie Informe Económico No.270. Instituto Libertad y Desarrollo, junio 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *El Desafío Social en Tiempos del COVID-19*. Informe Especial COVID-19 No.3, mayo 2020.

Cordero, A. y Vergara, R. (2020). *Algunas Reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza*. Puntos de Referencia No.524, Centro de Estudios Públicos, enero 2020.

Fairfield, T. y Jorrat, M. (2014). *Top Income Shares, Business Profits and Effective Tax Rates in Contemporary Chile*. ICTD Working Paper No.17, enero 2014.

García, M. (2020). *Impuestos en Chile*. Serie Informe Económico No.282. Instituto Libertad y Desarrollo, marzo 2020.

- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N., y Campos, T. (2018) *Nota COES de Política Pública N°17: Informe Anual Observatorio de Conflictos*. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, noviembre 2018.
- Landais, C., Piketty, T. y Saez, E. (2011). *Pour une Révolution Fiscale: Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle* [Por una Revolución Fiscal: Un impuesto a la renta para el siglo XXI]. Editorial Seuil. <http://www.revolution-fiscale.fr>
- Marchetti, P. (12 de noviembre de 2019). Fondos soberanos y endeudamiento: Los mecanismos que tiene Chile para enfrentar el mayor gasto fiscal por la crisis. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/11/12/966875/fondos-soberanos-gasto-fiscal-Chile.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, París. https://doi.org.10.1787/soc_glance-2019-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>
- Pérez, A. (2011). *Manual de Código Tributario*. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing Chile.
- Piketty, T. (2018). *Capital en el Siglo XXI* (Trad. Eliane Cazenave-Tapie Isoard). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós SAICF. (Trabajo original publicado en 2013).

Piketty, T. (2019). *Capital e Ideología* (Trad. Daniel Fuentes Castro). Barcelona, España. Editorial Deusto. (Trabajo original publicado en 2019).

Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2013): Rethinking Capital and Wealth Taxation.

Recuperado <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaezZucman2013RKT.pdf>

Prensa Presidencia (23 de octubre de 2019). *Presidente Piñera anuncia Agenda Social con mayores pensiones, aumento del ingreso mínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevos impuestos para altas rentas y defensoría para víctimas de delitos.*

<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=123766>

Yáñez, J. (2016). "Tributación: Equidad y/o Eficiencia". *Revista de Estudios Tributarios*, (12), pp. 223 – 256.

7. VITA

Vivian A. Julio Amdan es Magíster en Tributación y Diplomado en Contabilidad y Finanzas de la Universidad de Chile e Ingeniero Comercial con mención en Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En lo académico, fue ayudante en las cátedras de Macroeconomía I y II, Economía Internacional, Economía Chilena, Planificación Tributaria y Creación de Nuevas Empresas. Además, se desempeñó como profesora part-time de la cátedra de Empresa y Legislación en la carrera de Ingeniería Comercial en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En el ámbito profesional, en los últimos seis años se ha desempeñado como Gerente Comercial de una empresa de importaciones teniendo a su cargo, además de la gestión comercial, las negociaciones con los principales proveedores de la empresa realizadas directamente en China. También, ha prestado asesorías en sistemas de información, contabilidad y finanzas.