

## MORAL TRIBUTARIA E INFORMALIDAD. ¿QUÉ DICEN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES?

*TAX MORALE AND INFORMALITY. WHAT DO INTERNATIONAL STUDIES SAY?*

Rafael Cruzat Donoso\*

**RESUMEN:** Se analiza la moral tributaria y los elementos clave para hacerla efectiva en el cumplimiento fiscal, así como los factores que promueven el paso a la formalidad y su vínculo con la moral tributaria. Se destaca la relevancia de combatir la corrupción y corregir políticas aplicadas en Chile desde 2014, ya que han contribuido a una baja moral tributaria y no han reducido la informalidad.

Palabras clave: moral tributaria, informalidad, gobernanza, desarrollo.

**ABSTRACT:** *Tax morale and the key elements to make it effective in tax compliance are analyzed, as well as the factors that promote the transition to formality and its link with tax morale. It highlights the relevance of fighting corruption and correcting policies implemented in Chile since 2014, as they have contributed to low tax morale and have not reduced informality.*

Keywords: *tax morale, informality, governance, development.*

### 1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la moral tributaria, entendida como la voluntad intrínseca de pagar impuestos, representa, en palabras de la OCDE<sup>1</sup>, una ayuda para que los gobiernos diseñen sus políticas fiscales y su administración tributaria, en especial en países en desarrollo donde las tasas de cumplimiento son bajas. Bajo este prisma, el establecimiento de políticas que

---

\* Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Derecho Tributario, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. LL.M. de la Universidad de Harvard. Magíster en Derecho Tributario de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico rcruzat1@uc.cl. Recibido el 28 de mayo de 2025, aceptado el 27 de junio de 2025.

<sup>1</sup> OCDE (2019) p. 68.

incentiven la moral tributaria de los contribuyentes podría ser una de las claves para reducir las “brechas” de cumplimiento tributario y la informalidad fiscal en Chile. Por lo anterior, la experiencia internacional en la materia puede ser una guía útil respecto del camino que debe seguir nuestro país.

El concepto de moralidad tributaria, empero, no es equivalente al de ética o moral a secas, que es aquella empleada tradicionalmente para evaluar la bondad o maldad del acto humano. En efecto, al hablar de moral tributaria no hablamos de la evaluación de las acciones de las personas conforme a patrones del bien o el mal, ni juzgamos las acciones en la vida individual o colectiva. Al contrario, la moralidad tributaria se limita los aspectos que surgen de las respuestas de la población a la pregunta: si usted pudiera engañar al fisco, ¿lo haría?

En otras palabras, la moralidad tributaria da cuenta de un fenómeno esencialmente estadístico respecto de las actitudes frente al engaño en materia impositiva y sus causas. En consecuencia, la moralidad tributaria no se refiere a engaños particulares ni a la aplicación específica de la normativa fiscal, sino que alude a una disposición general hacia el fraude tributario. Así, en el estudio de este fenómeno no se pregunta si ciertas conductas son engaño, sino que se investiga la disposición general a engañar, dejando la definición de engaño al juicio personal de cada entrevistado.

Luego, para que los estudios sobre esta materia proporcionen información útil, es necesario que los cuestionarios no induzcan a los entrevistados a responder de una forma determinada, y que los resultados sean replicables por terceros, de manera de validarlos objetivamente. Por el contrario, si inducimos a los entrevistados, por ejemplo, preguntando ¿cree usted que la evasión reduce el deseo de pagar los impuestos?, obtendremos resultados falsos, ante la dificultad de que alguien reconozca un incentivo a pagar impuestos ante la evasión<sup>2</sup>. El problema de ese tipo de preguntas, observado en la discusión de la nueva Ley N.º 21.713<sup>3</sup>, que busca incentivar el cumplimiento tributario, es doble: por un lado, da cuenta de un cierto sesgo ideológico y, por otro lado, oculta los motivos reales del problema.

Existiendo estudios internacionales que entregan respuestas útiles a los problemas que plantea la moral tributaria, en este trabajo comentaremos las causas que ponen presión sobre las personas para caer en el incumplimiento y sobre aquellas que socavan la moral tributaria, respecto de las cuales podemos anunciar que no son las que señalan las autoridades, sino que, especialmente en la región, apuntan a otro culpable: el propio Estado.

---

<sup>2</sup> Este sesgo, también presente en estudios internacionales, es evidenciado por FAÚNDEZ UGALDE (2022).

<sup>3</sup> En efecto, en la discusión de dicha Ley se observan estudios que, en base a preguntar como la planteada, concluyen que una de las principales causas de la baja moral tributaria es la evasión. Historia de la Ley N.º 21.713, p. 142.

## 2. EL CONCEPTO DE MORAL TRIBUTARIA

Una de las complejidades de hablar de moral es que ella hunde sus raíces en las creencias religiosas de cada pueblo. De hecho, la propia palabra moral tiene su raíz en la expresión empleada por los romanos para referirse a las tradiciones de los ancestros que, si no estaban indisolublemente unidas a su religión, eran muy difíciles de separar<sup>4</sup>.

En la actualidad es fácil olvidar que la razón por la que las declaraciones de impuesto se presentan bajo juramento del suscriptor era dejar el peso del cumplimiento de las obligaciones fiscales sobre la conciencia de los hombres religiosos<sup>5</sup>. Por su parte, a menudo se pasa por alto la advertencia de Egidio Poblete: si el sistema de declaración de rentas y fortunas no es acompañado de facultades de fiscalización, que requerían ser equilibradas con los derechos de los individuos, los fraudes eran fáciles<sup>6</sup>.

El análisis de la “moral tributaria” tuvo sus inicios en el ámbito de la sociología y la economía, más que en la filosofía<sup>7</sup>. Estos especialistas procuraron desvincular la moralidad de las creencias religiosas y de los sistemas éticos, aplicando un enfoque científico a sus investigaciones, comenzando por identificar cómo las emociones inciden en el cumplimiento fiscal, y centrándose inicialmente en las actitudes frente al impuesto sobre la renta para luego ampliar el estudio a otros tributos<sup>8</sup>.

Debido a que el estudio de la moral tributaria se ha desarrollado principalmente desde el ámbito económico, su concepto se basa usualmente en presuposiciones enfocadas en la racionalidad de las conductas individuales. Por ejemplo, se asume que las personas actúan como agentes racionales que evalúan las consecuencias de sus acciones considerando riesgos y beneficios, pudiendo optar por no cumplir con la ley si perciben que el riesgo de ser detectados por las autoridades es bajo<sup>9</sup>. Es decir, se parte del supuesto de que los individuos evaluarán sus conductas a la luz de incentivos pecuniarios en relación con riesgos, igualmente cuantificados.

En este marco, y con el fin de facilitar su comprensión didáctica, el análisis de la moral tributaria se ha enfocado principalmente en identificar las motivaciones no económicas que impulsan el cumplimiento fiscal. En otras palabras, partiendo del supuesto de que los agentes del mercado han valorado previamente los factores económicos, el interés radica en determinar las razones que llevan a cumplir con las obligaciones fiscales más allá de una evaluación pecuniaria de riesgo-beneficio ante el incumplimiento<sup>10</sup>.

En definitiva, la moral tributaria no se define desde una perspectiva normativa ética tradicional, pues no responde a un deber ser; por el contrario, la aproximación científica alude

---

<sup>4</sup> KENTY (2016) pp. 429–62.

<sup>5</sup> SCHMÖLDERS (1962) p. 90.

<sup>6</sup> POBLETE (1913) p. 409.

<sup>7</sup> SCHMÖLDERS (1962) p. 99.

<sup>8</sup> SCHMÖLDERS (1962) pp. 99-104.

<sup>9</sup> SALGADO y UGARTE (2024) pp. 5-6.

<sup>10</sup> SALGADO y UGARTE (2024) p. 7.

a la identificación de causas observables y verificables, usualmente mediante estudios empíricos como encuestas.

En este contexto, la moral tributaria puede definirse como la disposición individual a cumplir con las obligaciones fiscales, siendo particularmente relevante identificar los factores que influyen en dicha actitud. Por ello, numerosas investigaciones analizan las motivaciones que llevan a las personas a cumplir voluntariamente con sus responsabilidades fiscales, al margen de disposiciones legales o del temor a eventuales sanciones. No obstante, así como resulta fundamental comprender las razones que incentivan el pago de tributos, también es esencial analizar las causas que propician la informalidad fiscal, independientemente de una predisposición favorable al cumplimiento. En consecuencia, se hace necesario revisar la literatura internacional para conocer los hallazgos más relevantes sobre este fenómeno.

### 3. ¿QUÉ IMPULSA A LAS PERSONAS A LA INFORMALIDAD?

Uno de los estudios fundamentales sobre la materia de la informalidad es aquel elaborado por Schneider, Buehn y Montenegro en 2010, que da cuenta de dicha realidad en 162 países en un período de 8 años (1999 a 2007)<sup>11</sup>. Revisadas las causas del fenómeno, los autores indican que, casi todas las investigaciones que se han hecho sobre la materia muestran que, aunque suene contraintuitivo, los impuestos y las contribuciones sociales son los principales culpables de la informalidad<sup>12</sup>. Es decir, la presión de pago de los impuestos y la seguridad social es la principal causa que sumerge a la población en la informalidad.

Esta conclusión no es ajena a la OCDE. Si bien pareciera haber una correlación entre altos niveles de “moral tributaria” en personas naturales y altos niveles de tributación como porcentaje del producto interno bruto de un país, la causalidad de dicha correlación no es clara<sup>13</sup>. Por su parte, en un estudio sobre los efectos del aumento de tasas en la población, la organización observó que “las tasas impositivas alcanzan un punto de inflexión, las distorsiones del comportamiento económico y la elusión fiscal, por definición, se vuelven tan grandes que su impacto en la base imponible supera el efecto de una tasa impositiva más alta”. Así, concluye que “las relaciones estimadas indican que el aumento de las tasas impositivas es un método de rendimiento decreciente para generar ingresos. Los ingresos netos derivados de las subidas de tasas se debilitan a medida que aumentan las tasas impositivas debido a una combinación (no descompuesta en este estudio) de menor actividad económica y mayor elusión fiscal”<sup>14</sup>.

Adicionalmente, los estudios publicados por organismos internacionales indican que las alzas de impuestos en países como el nuestro van de la mano de un alza en la informalidad<sup>15</sup>, que un análisis exhaustivo de las intervenciones gubernamentales “sugiere que las

---

<sup>11</sup> SCHNEIDER *et al.* (2010) pp. 3-4.

<sup>12</sup> SCHNEIDER *et al.* (2010) pp. 5-6.

<sup>13</sup> OCDE (2019) p. 18.

<sup>14</sup> AKGUN *et al.* (2017) p. 31.

<sup>15</sup> OHNSORGE y YU (2022) p. 271.

reducciones de impuestos fueron particularmente eficaces para reducir la informalidad”<sup>16</sup> y de “igual manera, un análisis de las políticas mostró que la simplificación y las reducciones de impuestos se asociaron con una menor informalidad”<sup>17</sup>.

El círculo vicioso que se genera cuando las cargas públicas incentivan a la población a recurrir a la informalidad también es evidenciado por el estudio de realizado por Schneider, Buehn y Montenegro. Esta situación ocasiona una disminución en los ingresos estatales, lo que repercute negativamente en la calidad de los servicios públicos y, a su vez, conduce a un aumento en los impuestos. Este incremento impositivo refuerza aún más la tendencia hacia la informalidad<sup>18</sup>. Resulta evidente que, al priorizar la presión sobre quienes cumplen con sus obligaciones fiscales en lugar de intensificar la fiscalización de quienes no lo hacen, las autoridades contribuyen significativamente a este círculo vicioso.

Otra de las causas que sirve para explicar los niveles de informalidad son las regulaciones sectoriales que operan como verdaderas barreras de ingreso para quienes carecen de los recursos para cumplirlas<sup>19</sup>. Este factor ha sido reconocido recientemente en el ámbito europeo por el informe Draghi<sup>20</sup> y, a nivel local, ha impulsado la invención del término “*permisología*” para dar cuenta de las trabas normativas que estrangulan la economía y, en lo que nos interesa, empujan a las personas a la informalidad.

Un estudio más reciente elaborado por Medina y Schneider y publicado en 2018, y que revisa 158 países durante más de 20 años (desde 1991 hasta 2015)<sup>21</sup>, reafirma estas conclusiones. Dicha investigación concluye que los principales factores que inciden en la informalidad y la baja moralidad tributaria son los impuestos y las contribuciones sociales, la mala calidad de las instituciones, en particular la corrupción, y las regulaciones sectoriales<sup>22</sup>.

En relación con el efecto de la corrupción en la moral tributaria de un país, el estudio más reciente sobre el tema, preparado en conjunto por la OCDE, la Federación Internacional de Contadores y la Asociación de Contadores Profesionales Certificados, da cuenta de que:

En todos los países una gran mayoría considera que la corrupción afecta la actitud hacia los impuestos. Es probable que abordar la corrupción sea un factor importante para aumentar el apoyo a los impuestos: el 79% afirma que la corrupción influye en su actitud hacia los impuestos, y el 59,3% afirma que es un factor importante. Solo el 21% afirma que la corrupción no afecta su opinión sobre los impuestos. En todos los países, más del 65% afirma que la corrupción es un factor, y solo en Angola y Nicaragua menos del 50 % afirma que es un factor importante. América Latina muestra una preocupación ligeramente menor por la

---

<sup>16</sup> OHNSORGE y YU (2022) p. 273.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> SCHNEIDER *et al.* (2010) p. 7.

<sup>19</sup> SCHNEIDER *et al.* (2010) pp. 6-7.

<sup>20</sup> DRAGHI (2024) p. 30.

<sup>21</sup> MEDINA y SCHNEIDER (2018) pp. 4-5.

<sup>22</sup> MEDINA y SCHNEIDER (2018) p. 34. En el mismo sentido ELGIN *et al.* (2021) p. 34.

corrupción que otras regiones: el 22,9% afirma que no afecta su actitud, y el 57,6% afirma que es un factor importante<sup>23</sup>.

Como se puede apreciar, el resultado del estudio mencionado refuerza la conclusión de que existe una relación directa entre la corrupción gubernamental y la informalidad. A esta misma conclusión había arribado un estudio anterior encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual concluyó que “la disposición a pagar impuestos está estrechamente relacionada con la confianza generalizada”<sup>24</sup>. Lo mismo concluye un reciente estudio del Centro de Estudios Públicos<sup>25</sup>.

En consecuencia, mientras no se solucione el problema de confianza basal, cuya causa está en la sensación de sistemático mal uso de los recursos que el Estado sustrae de los contribuyentes, medidas como el aumento de tributos o la entrega de mayores facultades de fiscalización a la administración tributaria no aumentará la moral tributaria de los ciudadanos. Al contrario, este tipo de medidas podrían ser percibidas como una forma más de “agrandar el botín”.

Asimismo, otros estudios sugieren que existe una fuerte correlación negativa entre el tamaño de la denominada “economía sumergida” y el grado de moral tributaria<sup>26</sup>. De esta manera, los altos niveles de informalidad disminuyen aún más la moral tributaria de un país, generando un círculo vicioso que genera aún más informalidad si no se ataja el problema a tiempo.

#### **4. ¿DÓNDE SE UBICA CHILE EN MATERIA DE INFORMALIDAD?**

Los datos más recientes proporcionados por el Banco Mundial, basado en información de la Organización Internacional del Trabajo, indican que al 2020 Chile tenía una tasa de informalidad del 25,3%<sup>27</sup>. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas señala que, al trimestre de marzo a mayo de 2024, dicha cifra ascendía al 28,2%<sup>28</sup>.

La economista y consejera del Banco Central Rosana Costa, nos proporciona una información más actualizada: en un reciente informe, tras explicar algunas características del mercado laboral chileno, precisó que los “niveles de informalidad rondan el 26,4%, una cifra similar a la de otras economías emergentes, pero muy superior a la de las desarrolladas”<sup>29</sup>.

Por su parte, señaló que, si bien Chile tiene una alta movilidad laboral, ella “no va acompañada de un crecimiento salarial: si bien la mayoría de las transiciones laborales están asociadas a aumentos salariales (54% de los casos), una parte significativa de la rotación no genera mayores ingresos (46%). De igual manera, los movimientos laborales no se dirigen necesariamente hacia empresas más productivas. Estas características confieren al mercado

---

<sup>23</sup> OCDE *et al.* (2024) p. 19.

<sup>24</sup> KEEFER y SCARTASCINI (2022) pp. 10-1.

<sup>25</sup> SALGADO y UGARTE (2024) p. 24-5.

<sup>26</sup> ALM y TORGLER (2006).

<sup>27</sup> ELGIN *et al.* (2021).

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (2025).

<sup>29</sup> COSTA (2025) p. 1.

laboral chileno múltiples márgenes de ajuste, como la informalidad, el autoempleo, la movilidad laboral y el ajuste salarial, para responder a las perturbaciones cíclicas, reduciendo así el impacto en el desempleo”<sup>30</sup>.

Lo anterior nos lleva a concluir que la razón por la que Chile no presenta peores cifras de desempleo se debe precisamente a los altos niveles de informalidad de nuestra economía. Esto da cuenta de una dura realidad para un porcentaje importante de la población que en muchas ocasiones no tiene más alternativa que caer en la informalidad.

## 5. RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Tanto el Banco Mundial como la OCDE se han preocupado de realizar recomendaciones a los países para reducir su informalidad. De acuerdo con el Banco Mundial, los modelos presentan dos razones principales para el surgimiento de la actividad económica informal: la falta de desarrollo y la mala gobernanza.

La primera se refiere a la incapacidad de las ciudades de absorber a las poblaciones rurales que migran hacia ellas, con limitaciones en el financiamiento y, en general, con problemas de capital humano para encontrar trabajo en el sector formal.

La segunda, en cambio, se relaciona con cargas impositivas y regulatorias gravosas, normativas laborales excesivas que aumentan el costo del empleo formal, así como gobernanza y regulación de mala calidad que desincentiva la formalidad<sup>31</sup>. Respecto de este factor, la OCDE coincide con el Banco Mundial, señalando que las “estimaciones también subrayan la importancia de la calidad de la gobernanza y del gasto en recaudación tributaria, que impulsan el potencial de recaudación”<sup>32</sup>.

Respecto de la falta de desarrollo como causa de la informalidad, pareciera que su impacto en nuestro país es limitado. Ciertamente, el proceso de migración del campo a la ciudad se produjo en Chile hace muchas décadas, por lo que, hasta cierto punto, este no pareciera ser un problema, sin perjuicio de la presión producto de la inmigración<sup>33</sup> y de la crisis habitacional que ha sido agravada por las políticas fiscales sobre la materia<sup>34</sup>. En materia de créditos para las pequeñas y medianas empresas, el tema tampoco tiene la gravedad que alguna adoleció, pero está lejos de ser óptimo<sup>35</sup>. Sin embargo, el problema del capital humano para encontrar trabajo en el sector formal se mantendría.

En cuanto a la gobernanza, los investigadores del Banco Mundial realizan las siguientes recomendaciones en base a evidencia empírica para disminuir la informalidad<sup>36</sup>:

- a) Reducir los impuestos corporativos y personales.

---

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> OHNSORGE y YU (2022) p. 257.

<sup>32</sup> AKGHUN *et al.* (2017) p. 31.

<sup>33</sup> Banco Central (2018) pp. 21-2.

<sup>34</sup> BRZOVIC ORREGO (2024) pp. 13-25.

<sup>35</sup> Banco Central (2024).

<sup>36</sup> OHNSORGE y YU (2022) p. 271-89.

- b) Reducir los costos de cumplimiento tributario, en especial en industrias con un alto porcentaje de trabajadores informales.
- c) Aumentar la moral tributaria, incrementando la confianza en el gobierno y la satisfacción con la calidad de los servicios públicos.
- d) Incrementar la flexibilidad del mercado laboral, en especial para empresas pequeñas y medianas.
- e) Facilitar la creación de nuevas empresas.
- f) Reducir la corrupción y robustecer el estado de derecho.
- g) Fortalecer la educación.
- h) Facilitar el acceso a financiamiento bancario y del mercado de capitales.

## **7. ¿CÓMO ESTÁ CHILE EN RELACIÓN CON LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE INFORMALIDAD?**

Veamos cómo está nuestro país respecto de estas recomendaciones.

Respecto de los impuestos corporativos, a partir del año 2010 Chile ha aumentado de manera sustancial su impuesto de primera categoría. Con la dictación de la Ley n.º 20.455, y para obtener recursos para financiar la reconstrucción del país, dicho impuesto subió transitoriamente desde 17% a 20% en 2011. Dicha tasa se reduciría en 2012 a 18,5% y luego a 17% en 2013; sin embargo, con la Ley n.º 20.630 la tasa de 20% se volvió permanente. A partir de ese año, el país ha caído en una espiral de reformas tributarias que han aumentado la tasa hasta un 25% o 27%<sup>37</sup>, dependiendo del régimen. Solo las empresas acogidas al régimen pro PYME han tenido un alivio: producto de la pandemia de 2020, la tasa fue reducida transitoriamente a 10%, aumentando luego a 12,5%, nivel en el que se ha mantenido por algunos años<sup>38</sup>.

En cuanto a los impuestos personales, desde el año 2013 los tramos inferiores del impuesto único de segunda categoría y global complementario sufrieron una reducción en sus tasas<sup>39</sup>. Por su parte, la tasa marginal pasó de 40% a 35% en 2017<sup>40</sup>, mediante la eliminación del último tramo; sin embargo, el tramo del 40% fue repuesto rápidamente en 2020<sup>41</sup>. Por el contrario, la tasa del impuesto adicional, aplicable a no residentes, se ha mantenido constante en 35%. Sin embargo, el mayor impacto en el impuesto personal ha sido la introducción de un nuevo débito fiscal – denominado obligación de restitución – que aplica respecto del impuesto global complementario (o impuesto adicional, en el caso de no residentes) cuando este hubiere imputado créditos provenientes de empresas acogidas al régimen general del impuesto de primera categoría establecido en el artículo 14 letra A) de la Ley sobre Impuesto

---

<sup>37</sup> Producto de la Ley n.º 20.780 de 2014.

<sup>38</sup> La última prórroga de esta reducción hasta 2027 se encuentra, a la fecha que se escriben estas páginas, en discusión en el Congreso, pendiente la tramitación de un veto presidencial (Boletín n.º 17322-03). Bajo dicho proyecto, la tasa aumentaría a 15% en 2028, para volver al 25% en 2029.

<sup>39</sup> Con la Ley n.º 20.630, las tasas de los tramos más bajos pasaron de 5%, 10%, 15%, 25%, 32% y 37% a 4%, 8%, 13,5%, 23%, 30,4% y 35,5% respectivamente.

<sup>40</sup> Por efecto de la Ley n.º 20.780 de 2014.

<sup>41</sup> Ley n.º 21.210 de 2020.

a la Renta. En la práctica, esto ha aumentado la tasa marginal del impuesto personal a 44,45%<sup>42</sup>.

En materia de IVA, según las investigaciones del Banco Mundial, los incentivos que contemplan la devolución de dicho gravamen a algunos sectores han incentivado la formalización<sup>43</sup>. Sin embargo, la existencia de estas franquicias en Chile ha ido en decadencia, primero con la eliminación del incentivo a las empresas constructoras en 2021<sup>44</sup> y, más recientemente, con un intento de restringir considerablemente franquicia de devolución del crédito fiscal por adquisición de activo fijo<sup>45</sup>.

La evidencia indica que, en relación con la formalización y el IVA, el control de los proveedores vinculados al comercio no autorizado desempeña un papel relevante<sup>46</sup>. Si no se fortalecen las fiscalizaciones en ese sector, diversas medidas pueden no alcanzar sus objetivos. En el caso de Chile, se identifica la necesidad de optimizar la información que el Servicio Nacional de Aduanas proporciona al Servicio de Impuestos Internos, particularmente respecto a los volúmenes de productos importados, información que debería corresponderse posteriormente con las ventas declaradas.

La situación tampoco es alentadora en respecto de la facilidad del cumplimiento tributario. En efecto, los estudios que se han hecho tras las reformas del 2014 en adelante dan cuenta de que los contribuyentes pequeños no son capaces de administrar por sí solos los regímenes tributarios, ni siquiera los diseñados para pequeñas y medianas empresas<sup>47</sup>. Lo anterior ha implicado que las empresas hayan aumentado considerablemente sus costos de cumplimiento<sup>48</sup>.

En relación con el acceso a la información financiera de los privados, el Servicio de Impuestos Internos ha dispuesto de facultades importantes desde hace tiempo, aunque previamente no las había utilizado<sup>49</sup>, lo que da cuenta de la mala gobernanza en tal sentido. Por su parte, a partir de modificaciones recientes al Código Tributario, recibe periódicamente información por parte de las entidades financieras para fines de fiscalización<sup>50</sup>. Sin embargo, todavía está por verse su efectividad.

---

<sup>42</sup> Dicho aumento no aplica a la tasa marginal del impuesto adicional para contribuyentes domiciliados en países con tratados de doble tributación vigentes con Chile, a los cuales no les aplica la “obligación de restitución” de acuerdo con el artículo 63 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. En estos casos, la tasa se mantiene en 35%.

<sup>43</sup> OHNSORGE y YU (2022) p. 273.

<sup>44</sup> Ley n.º 21.420 de 2022.

<sup>45</sup> Véase el Mensaje n.º 326-371 de 29 de enero de 2024, en Historia de la Ley n.º 21.713 de 2024.

<sup>46</sup> OHNSORGE y YU (2022) pp. 273-4.

<sup>47</sup> MUÑOZ RIQUELME (2022) pp. 87-90.

<sup>48</sup> DONOSO VALDÉS (2018) p. 70.

<sup>49</sup> Observatorio Judicial (2024).

<sup>50</sup> Introducidas por las Leyes n.º 21.453 de 2022 y 21.713 de 2024.

En materia laboral, la introducción de feriados, el aumento del salario mínimo y la reducción de la jornada laboral ha reducido la producción en el país<sup>51</sup> y ha tenido un efecto negativo respecto de la contratación. Sobre este último punto la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad notó

diversas señales sobre la desaceleración en la generación de puestos de trabajo registrada durante este año: caídas interanuales consecutivas en el Índice de Avisos Laborales de Internet (IALI) y el número de cotizantes de acuerdo a las cifras del sistema de pensiones, así como variaciones mensuales negativas en la serie de ocupados desde mayo de 2024. Estas tendencias, en conjunto a la implementación gradual de la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, implican que el capital creció a un ritmo mayor que las horas trabajadas, aumentando la profundidad del capital<sup>52</sup>.

Por otro lado, la dificultad para contratar y despedir trabajadores ha puesto presión para sustituir el trabajo humano por máquinas, y aun más con el advenimiento de la inteligencia artificial. Sin perjuicio del aumento de productividad que esto pueda significar, en palabras de la misma Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, nos hemos estancado en todos los otros sectores de productividad:

Desde mediados de la década de 2000, la productividad se ha estancado, lo que ha limitado el crecimiento del país. Para 2024, se proyecta un crecimiento de la economía chilena de 2.3%, impulsado casi exclusivamente por el aumento en los factores de producción, como capital y trabajo. Lo anterior indica que la productividad tuvo un aporte virtualmente nulo en el crecimiento del producto. Para poner en contexto este resultado, a una economía que crece al 2.3% le tomaría cerca de 30 años duplicar su ingreso; en cambio, si esta economía logra un crecimiento adicional del 1% en productividad, el plazo se reduciría en casi una década<sup>53</sup>.

En relación con la moral tributaria, como se ha señalado previamente, su mejora depende en gran medida de la disminución de la corrupción<sup>54</sup> y, por tanto, está condicionada por el comportamiento de quienes detentan el poder. Sin embargo, la actuación de este grupo no siempre ha respondido a las expectativas, como lo demuestran los recientes casos que han salido a la luz pública. Al respecto, se observan reiteradas infracciones a las normas tributarias dentro del ámbito político<sup>55</sup>, muchas veces sin consecuencias claras. En los casos

---

<sup>51</sup> BASCUÑÁN IBARRA y PARÉS BENGOCHEA (2019). pp. 42-51.

<sup>52</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2025) p. 25.

<sup>53</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2025) p. 6.

<sup>54</sup> OHNSORGE y YU (2022) pp. 280-1.

<sup>55</sup> Basta recordar la declaración de la entonces presidente del Partido Socialista, Isabel Allende, quien, ante los casos tributarios que fueron revelados a la opinión pública a raíz del financiamiento irregular de las campañas políticas: “una cosa [...] es cierta: todos nosotros hemos sorteado la ley. Todos nosotros hemos usado un resquicio. Todos, sin excepción”. Emol (2015).

en que sí existen sanciones<sup>56</sup>, se pone en tela de juicio la equidad de las resoluciones judiciales dictadas al respecto<sup>57</sup>.

A su vez, los casos de financiamiento de fundaciones por parte del aparato estatal evidencian que el problema de fondo es que cada vez es más frecuente que los recursos que el fisco toma de la población no llegan a los más pobres, sino a quienes están mejor contactados con las autoridades de turno, sea abiertamente por corrupción o mediante la implementación una serie de programas de escaza o nula utilidad cuyas “prestaciones” son realizadas por personas ligadas a los sectores que se encuentran en el poder<sup>58</sup>.

En cuanto a la facilitación para la creación de empresas, desde 2013 Chile dispone de un sistema digital para la constitución de sociedades, lo que ha permitido que actualmente el 92% de estas entidades se establezcan mediante dicho mecanismo<sup>59</sup>. Sin embargo, siguen existiendo trabas regulatorias y tributarias que dificultan el ejercicio de su actividad. Por ejemplo, una de las barreras para la formalización corresponde a las regulaciones municipales que, aunque reconocen que numerosas actividades pueden desarrollarse desde los hogares, continúan promoviendo la separación estricta entre espacios laborales y residenciales. Esta distinción ha sido considerablemente desafiada por las circunstancias generadas durante la pandemia.

Por su parte, en los últimos meses los emprendedores han denunciado públicamente las trabas implementadas por el Servicio de Impuestos Internos y la excesiva carga documental exigida para obtener la autorización para emitir facturas. En palabras de Juan Pablo Swett, presidente de la Multigremial Nacional: “es arcaico y complejo que la fiscalización del SII se convierta en un nuevo obstáculo para formalizar negocios. Imponer exigencias desmedidas, como evaluación de modelos de negocio o la presentación de documentos imposibles de obtener sin inicio de operaciones, generan frustración y fomenta aún más la informalidad en el país, sobre todo en áreas como asesorías y servicios digitales”<sup>60</sup>. Por su parte, la Ley n.º 21.713 de 2024 estableció la exigencia del inicio de actividades para acceder a financiamiento y crédito. Consciente del problema que podría generar la aplicación de esta

---

<sup>56</sup> *María Josefa Errázuriz Guilisasti con SII* (2017): Cuarto TTA de Santiago, 11 de octubre de 2017 (reclamo tributario), RUC 17-9-0000728-0 y Tribunal Constitucional (2025). Cesación en el cargo senadora señora María Isabel Allende Bussi, 10 de abril de 2025, roles n.º 16.122-25-INHP y n.º 16.138-25-INHP (acumulados).

<sup>57</sup> Emol (2025b).

<sup>58</sup> Un ejemplo reciente de cómo opera la corrupción política son los casos de los traspasos a fundaciones ligadas a personeros del gobierno. Informe Final n.º 734-24, CGR Regional Maule; Informe Final n.º 32-2024, CGR Regional Lib. Bernardo O'Higgins; Informe Final n.º 681-2023, CGR Regional Coquimbo; Informe Final n.º 143-2024, CGR Regional Araucanía; Informe Final n.º 671-23, CGR Regional Los Lagos; Informe Final n.º 14-2024, CGR Regional Valparaíso; Informe Final n.º 955-2023, CGR Regional Tarapacá, Informe Final n.º 675-23, CGR Regional Atacama, por mencionar solamente algunos de los informes de auditoría de la Contraloría que concluyeron con el envío de los antecedentes al Ministerio Público y el Consejo de Defensa del Estado.

<sup>59</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2025), p. 2.

<sup>60</sup> Emol (2025a)

norma, el Servicio de Impuestos Internos pospuso su entrada en vigencia para fines de este año<sup>61</sup>.

En materia de incentivos a la capitalización, la política de la última década ha fomentado precisamente lo contrario. La ley se ha concentrado en descapitalizar las empresas, al fomentar el retiro de las utilidades mediante programas de impuestos sustitutivos de impuestos finales respecto de utilidades retenidas en las empresas. Dichos programas abarcaron, en primer lugar, el antiguo fondo de utilidades tributarias, vigente hasta el 31 de diciembre de 2016<sup>62</sup>, para luego abarcar las utilidades acumuladas desde 2017 hasta el 2023 en los registros tributarios más recientes<sup>63</sup>.

Por último, otra de las recomendaciones es mejorar la educación. A pesar de haber sido la educación la excusa con la que se impulsaron las reformas fiscales de 2012 en adelante, ella ha decaído sistemáticamente desde esa fecha<sup>64</sup>.

## 8. CONCLUSIONES

Desde 2014, Chile ha experimentado una desviación significativa de su senda de crecimiento, adoptando políticas que han favorecido la informalidad y afectado negativamente la moral tributaria. Ante este escenario, el país enfrenta el importante desafío de no solo retomar el rumbo hacia el desarrollo, sino también fortalecer la gobernanza, elemento clave que impacta tanto en los procesos de formalización como en el compromiso fiscal.

Entre los factores fundamentales para avanzar en este propósito destaca el combate a la corrupción, dado que el uso inadecuado de los recursos públicos constituye una de las principales causas del deterioro de la moral tributaria. La corrupción no solo afecta la percepción de justicia y equidad en la distribución de los recursos, sino que también socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

La corrupción en el ámbito gubernamental y político ha sido identificada como una causa directa de la informalidad. La percepción de un mal uso sistemático de los recursos públicos desincentiva el cumplimiento tributario y fomenta la evasión fiscal. Casos recientes de financiamiento irregular de campañas políticas y traspasos a fundaciones ligadas a personeros del gobierno han evidenciado la magnitud del problema. De esta forma, mientras no se solucione este problema de confianza basal, medidas como el aumento de tributos o la entrega de mayores facultades de fiscalización a la administración tributaria no lograrán mejorar la moral tributaria de los contribuyentes.

Finalmente, resulta importante considerar los estudios internacionales en la materia y que pueden ayudarnos en el combate a la informalidad. Recomendaciones como la disminución progresiva de los impuestos a la renta, así como la disminución de los costos de cumplimiento

---

<sup>61</sup> Pulso (2025).

<sup>62</sup> Ley n.º 21.210 de 2020.

<sup>63</sup> Ley n.º 21.681 de 2024.

<sup>64</sup> LÓPEZ LASTRA (2022) pp. 177-8.

dentro de nuestro sistema tributario y la flexibilización de nuestro mercado laboral, entre otros, pueden ser sumamente útiles en esta tarea.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- AKGUN, Oguzhan, BARTOLINI, David y COURNEDE, Boris (2017). The capacity of governments to raise taxes, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1407, OECD Publishing, Paris.
- ALM, James y TORGLER, Benno (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe, *Journal of Economic Psychology*, 27 (2), pp. 224-246.
- BASCUÑÁN IBARRA, Constanza y PARÉS BENGOCHEA, Claudio (2019). El costo de los feriados en Chile, *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, Volumen 13, N.º 2, pp. 42-51.
- BRZOVIC ORREGO, Magdalena (2024). El DFL N.º 2 y la crisis inmobiliaria, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción. Vol. 15 pp. 13-25.
- DONOSO VALDÉS, Pedro (2018). *Costos de cumplimiento tributario post-reforma en los artículos 14 A y 14 B*. Universidad de Chile, tesis de magíster en tributación.
- DRAGHI, Mario (2024). *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*. Comisión Europea
- ELGIN, Ceyhun; KOSE, M. Ayhan; OHNSORGE, Franziska y YU, Shu (2021). *Understanding Informality*, *CERP Discussion Paper 16497*, Centre for Economic Policy Research, London.
- KEEFER, Philip y SCARTASCINI, Carlos (2022). *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe* (BID).
- KENTY, Joanna (2016). Congenital Virtue: Mos Maiorum in Cicero's Orations, *The Classical Journal*, Vol. 111, N.º 4, pp. 429-62.
- LÓPEZ LASTRA, Mauricio (2022). Reforma tributaria y gasto fiscal, *Revista de Derecho Tributario* Universidad de Concepción. Vol. 12, pp. 171-185.
- MEDINA, Leandro y SCHNEIDER, Friedrich (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* Fondo Monetario Internacional.
- MUÑOZ RIQUELME, Vania Francisca (2022). *Costos de cumplimiento tributario*. Universidad de Chile, tesis de magíster en tributación.
- OHNSORGE, Franziska y YU, Shu (2022). Tackling Informality: Policy Options. En Ohnsorge, Franziska y Yu, Shu (eds.) *The Long Shadow the Long Shadow of Informality. Challenges and Policies*. The World Bank, pp. 257-321.
- POBLETE, Egidio (1913). *Tratado elemental de hacienda pública*, Valparaíso.
- SALGADO, Mauricio y UGARTE, Gabriel (2024). Moral tributaria y sus determinantes en el mundo y en Chile, *Puntos de Referencia* Centro de Estudios Públicos, N.º 686.

SCHMÖLDER, Günter (1962). *Teoría General del Impuesto* Editorial Derecho Financiero, Madrid.

SCHNEIDER, Friedrich; BUEHN, Andreas y MONTENEGRO, Claudio E. (2010). *Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Banco Mundial. Policy Research Working Paper.

#### **NORMATIVA:**

Ley sobre Impuesto a la Renta, artículo 1° del Decreto Ley n.° 824 de 1974.

Ley n.° 20.455 de 2010.

Ley n.° 20.630 de 2012.

Ley n.° 20.780 de 2014.

Ley n.° 21.210 de 2020.

Ley n.° 21.420 de 2022.

Ley n.° 21.453 de 2022.

Ley n.° 21.681 de 2024.

Ley n.° 21.713 de 2024.

#### **OTROS:**

Banco Central (2018). Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas.

Banco Central (2024). *Resultados de la Encuesta sobre Créditos Bancarios Tercer trimestre de 2024*, [en línea]. Recuperado en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/details/encuesta-creditos-bancarios-tercer-trimestre-2024/>, [2025, 30 de abril].

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2025). *Informe anual de productividad 2024*, [en línea]. Recuperado en <https://cnep.cl/informes-anuales-de-productividad/informe-anual-de-evaluacion-y-productividad-2024/>, [2025, 30 de abril].

Costa, Rosana (2025). Monetary Policy and the Labor Market: The Chilean experience, [en línea]. Recuperado en <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/Monetary+Policy+and+the+Labor+Market+The+Chilean+experience+%28Banco+de+Portugal%29+-+Rosanna+Costa.pdf/30fcdf6e-bb72-bee5-a651-ab8bec93d5f0?t=1741727947417> [2025, 30 de abril].

Emol (2015). *Isabel Allende y precampañas: “Todos hemos sorteado la ley y usado un resquicio”*, [en línea]. Recuperado en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/05/23/718248/isabel-allende-y-precampanas-todos-hemos-sorteado-la-ley-y-usado-un-resquicio.html>, [2025, 30 de abril].

Emol (2020). *Comisión de Ética analizará investigar a diputados por propiedades sin regularizar y pago de contribuciones*, [en línea]. Recuperado en

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/11/13/1003707/Etica-propiedades-contribuciones-diputados.html>, [2025, 30 de abril].

Emol (2025a). *Emprendedores vuelven a la carga contra el SII por "obstáculos" para iniciar actividades: Servicio se defiende*, [en línea] Recuperado en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/01/10/1153851/pymes-sii-facturas.html>, [2025, 20 de mayo]

Emol (2025b). *"Una injusticia" y "error por inadvertencia": Las cinco frases del discurso de despedida de Isabel Allende*, [en línea]. Recuperado en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/04/08/1162974/discurso-allende-frases-despedida-senado.html>, [2025, 30 de abril].

FAÚNDEZ UGALDE, Antonio (2022): *La OCDE y los sesgos sobre moral tributaria* [en línea]. Recuperado en: <https://taxlatam.com/noticias/la-ocde-y-los-sesgos-sobre-moral-tributaria/>, [2025, 15 de julio].

Instituto Nacional de Estadísticas (2025): *Informal occupation rate National and regional, according to sex, mobile quarter* [en línea]. Recuperado en: [https://stat.ine.cl/Index.aspx?DataSetCode=INF\\_TOI](https://stat.ine.cl/Index.aspx?DataSetCode=INF_TOI), [2025, 20 de mayo].

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2025): Informe mensual de constitución de empresas y sociedades. Marzo 2025, [en línea]. Recuperado en: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2025/05/informe-res-2025-marzo.pdf>, [2025, 27 de mayo]

Observatorio Judicial (2024). *El SII ha pedido a tribunales levantar el secreto bancario en solo cuatro oportunidades en 10 años*, [en línea]. Recuperado en <https://observatoriojudicial.org/2024/05/el-sii-ha-pedido-a-tribunales-levantar-el-secreto-bancario-en-solo-cuatro-oportunidades-en-10-anos/>, [2025, 30 de abril].

OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?* OECD Publishing, Paris.

OCDE, Federación Internacional de Contadores y Asociación de Contadores Profesionales Certificados (2024). *Public Trust in Tax 2024 – Latin America and Beyond*.

Pulso (2025). *SII posterga la entrada en vigencia de norma que exige inicio de actividades para acceder a financiamiento y créditos* [en línea]. Recuperado en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/sii-posterga-entrada-en-vigencia-de-norma-que-exige-inicio-de-actividades-para-acceder-a-financiamiento-y-creditos/> [2025, 27 de mayo].

## **SENTENCIAS:**

*María Josefa Errázuriz Guilisasti con SII* (2017): Cuarto TTA de Santiago, 11 de octubre de 2017 (reclamo tributario), RUC 17-9-0000728-0.

Tribunal Constitucional (2025). Cesación en el cargo senadora señora María Isabel Allende Bussi, 10 de abril de 2025, roles N.º 16.122-25-INHP y N.º 16.138-25-INHP (acumulados).

**INFORMES CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:**

Informe Final n.º 734-24, CGR Regional Maule.

Informe Final n.º 32-2024, CGR Regional Lib. Bernardo O'Higgins.

Informe Final n.º 681-2023, CGR Regional Coquimbo.

Informe Final n.º 143-2024, CGR Regional Araucanía.

Informe Final n.º 671-23, CGR Regional Los Lagos.

Informe Final n.º 14-2024, CGR Regional Valparaíso.

Informe Final n.º 955-2023, CGR Regional Tarapacá.

Informe Final n.º 675-23, CGR Regional Atacama.