

Observatorio Económico

N° 174/ Enero 2023 / ISSN 0719-9597

Entrada de ENAP en Gas Licuado de Petróleo: Consecuencias y Desafíos



5

AÑOS / ÁREAS

Docencia de Pregrado · Vinculación con el Medio
Gestión Institucional · Docencia de Postgrado
Investigación. Hasta diciembre 2024.

UNIVERSIDAD ACREDITADA

Mediante acuerdo del Consejo Nacional de Educación



La economía
chilena el 2023
y más allá



Impuesto al valor agregado
a los servicios: algunas
reflexiones sobre su
implementación



La economía chilena el 2023 y más allá

Carlos J. García, Ph.D. en Economía, University of California (LA), EE.UU. Académico FEN-UAH; y Rafael Guthmann, Doctor en Economía, Universidad de Minnesota, EE.UU. Académico FEN-UAH.



El 2023 se caracterizará por un elemento central: la incertidumbre. Las causas de ésta son bien conocidas por todos: guerra en Europa, Covid e inflación. La buena noticia es que su impacto económico podría materializarse a una escala menor de lo esperado. La guerra, además, podría terminar, la variante BF.7 ya circuló en Europa y por tanto sería más manejable que la variante original del Covid, y la inflación caería por el aumento masivo de las tasas de interés de los bancos centrales a nivel mundial. La gente gasta menos y/o se endeuda menos con tasas de interés altas, entonces los precios de los productos bajan.

En efecto las expectativas de los empresarios a nivel mundial han mejorado. Las noticias han sido más positivas: Ucrania ha podido defenderse de Rusia, los extremistas de derecha les ha ido peor de lo esperado en las elecciones de los EE. UU.; el precio del gas ha caído; la inflación general parece que vienen en retroceso; los temores de

una recesión profunda han desaparecido, en especial en EE. UU., y China se ha reabierto. La noticia negativa es cómo los bancos centrales podrán subir tasas de interés sin producir un colapso del precio de los activos a nivel mundial, recordemos que en los últimos quince años la reserva federal de los EE. UU. expandió su hoja de balance de 1 trillón de dólares a 9 trillones por su política monetaria acomodativa.

¿Nos asegura este escenario más positivo un “softlanding” (aterrizaje suave) de la economía chilena el 2023, es decir, que el PIB crezca, pero a tasas bajas, en vez de sufrir una recesión?

Las proyecciones del Banco Central están lejos por ahora de un softlanding. El PIB proyectado para el 2023 indica una caída entre -1,75 y -0,75, con una fuerte caída del consumo privado (-5,9%), la inversión (-5,0%) y las importaciones (-5,4%). Resultado que contrasta con el desempeño de América Latina

y el Caribe. En efecto se espera el 2023 que solo Haití sufra una recesión. Detrás de este resultado está el fuerte aumento de la tasa de interés de política monetaria que llegó a 11,25%, si bien la tasa de inflación es mayor que esta cifra, las tasas de interés de mercado, que son las relevantes para los agentes económicos, y que son ajustadas por riesgo, indican aumentos sustanciales en las tasas reales de interés, por eso las caídas del consumo y la inversión privada.

El softlanding podría ocurrir si la inversión pública se activara a una escala diferente a la presupuestada el 2023. Esta inversión masiva es necesaria por razones diferentes a la estabilización de la economía chilena el 2023. En efecto, la urgencia de esta inversión es porque enfrentaremos en el muy corto plazo desafíos vitales: robotización, aumento del costo de la energía y sequía severa por el cambio climático. Todas estas variables ya están golpeando al mundo y rápidamente se trasladarán a nuestro país. Por ejemplo, se supone que algún día los modelos generativos de IA, como ChatGPT, sustituirán a la mayoría de los humanos en la redacción de textos. Recientemente un profesor universitario puso a prueba estas tecnologías en el reputado programa de MBA de Wharton. El resultado, el programa de ChatGPT aprobó el curso con una B (aproximadamente un 5,9 en nuestra escala de nota del 1 al 7). Así, empresas como Microsoft, Amazon, Google, etc., están invirtiendo millones de dólares en estas tecnologías, junto con masivos despidos de trabajadores.

Así, se necesita inversión en áreas claves: en capital humano, o los robots reemplazarán rápidamente al 10% del empleo de mediana y baja habilidad en 10 años; también en energías limpias y en la desalinización del agua para combatir la sequía. Los últimos 11 años han sido los más cálidos desde que se tiene registro. Las proyecciones del propio gobierno al respecto son contundentes¹: Se proyecta que en el futuro (2035-2065) aumente la frecuencia de sequía en gran parte del territorio nacional sobre todo entre las

regiones de Atacama y Aysén, y que 180 comunas tendrán 40% o más de frecuencia de sequía en el futuro (sobre todo en las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule).

En otras palabras, se podría aplicar la estrategia actual del Gobierno del presidente Biden, usar inversión pública necesaria para

venir comprando más deuda, a pesar de que ya había anunciado que dejaría de comprar estos papeles para frenar la inflación. En resumen, un desastre económico, financiero y político.

Por eso este mayor gasto fiscal para el 2023 no solo debe estar basado en buenas intenciones sino además debe ser creíble: se

“ El mayor gasto fiscal para el 2023 no solo debe estar basado en buenas intenciones sino además debe ser creíble: se debe explicar bien a los mercados financieros sobre los beneficios concretos que tendría”

además estabilizar la economía con los efectos multiplicativos de la política fiscal y, así, evitar una recesión el 2023. Sin embargo, la inversión pública es también más gasto, por tanto, se debe explicar bien a los mercados financieros el propósito de éste, o los mercados pueden malinterpretar este mayor gasto provocando un aumento del riesgo país.

Por ejemplo, tenemos el caso reciente de Inglaterra el 2022, en que se anunció más gasto y menos impuestos. Los mercados no entendieron el anuncio del Ministro de Hacienda provocando que el precio de los bonos públicos cayera estrepitosamente, poniendo en riesgo la estabilidad financiera por las inversiones de los fondos de pensiones en estos papeles, costándole el puesto al Ministro y, finalmente, la caída del Gobierno. Además, el Banco de Inglaterra debió inter-

debe explicar bien a los mercados financieros sobre los beneficios concretos que tendría la inversión pública (el efecto preciso en el crecimiento en el PIB potencial en puntos porcentuales), presentándose un plan estricto de cómo se pagaría la deuda pública en los próximos años. Sin duda, no solo debe ser un plan económico coherente sino también político: debe ser el resultado de un acuerdo transversal de todas las fuerzas políticas.

En caso contrario, no tendremos un softlanding y las probabilidades de recesión se acrecentarán para el 2023. Perderemos un año para hacer los cambios que debemos realizar y tendremos una recesión que debilitará la base productiva, las expectativas de los consumidores e inversionistas y el empleo del país para enfrentar desafíos que se acercan rápidamente. **OE**



(1) <https://www.gob.cl/noticias/dan-conocer-la-evolucion-y-proyecciones-climaticas-para-chile/>



Entrada de ENAP en Gas Licuado de Petróleo: Consecuencias y Desafíos

Rafael R. Guthmann, Ph.D. en Economía de University of Minnesota. Académico FEN-UAH; y Eduardo Saavedra P., Ph.D. en Economía de Cornell University. Decano de la Facultad de Economía y Negocios y Director del Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CiPP) UAH.



A poco más de un año de la publicación del informe de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), que mostró serios problemas de competencia en el sector energético en Chile, en particular la falta de competencia en el mercado de gas licuado de petróleo (GLP) que se vende en cilindros en Chile.¹ Dicho estudio mostró que las tres grandes empresas distribuidoras mayoristas -Abastible, Gasco y Lipigas- que comercializan casi la totalidad de GLP en cilindros en todo el país, usando para ello distribución minorista propia y además una extensa red de distribuidores minoristas independientes, pero exclusivos a cada una de ellas, tienen rentas muy por encima de las que se esperaría de un mercado concentrado, pero más competitivo.

La reacción de política pública

La reacción de la población al mencionado estudio de la FNE en diciembre de 2021 gene-

ró un extenso debate y propuestas de cambio legal de los gobiernos de Piñera y luego de Boric. El proyecto de ley que se encuentra actualmente en su primer trámite constitucional en el Senado (Boletín 15035-03) sigue de cerca las recomendaciones elaboradas por la FNE. En particular, una de ellas dice relación con facilitar la entrada de nuevas empresas mayoristas por la vía de permitir que los distribuidores minoristas independientes puedan comercializar cilindros de gas de todas las empresas mayoristas; esto es, eliminar las cláusulas de exclusividad en la distribución minorista que imponen cada una de las tres empresas mayoristas a sus distribuidores minoristas independientes.²

En paralelo, ENAP ha avanzado en inversiones en trenes de envasado, incluido un plan piloto de distribución de GLP en cilindros en algunas ciudades del país, de modo de intentar entrar en el mercado mayorista. Si bien todo indica que dicho plan piloto fue

(1) FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA. Estudio de Mercado del Gas (EM06-2020), diciembre 2021.

(2) La otra iniciativa es separar verticalmente la industria, de modo que las empresas distribuidoras mayoristas no tengan participación alguna en la distribución minorista de GLP en cilindros.

exitoso, hay serias dudas de que, mientras no se remuevan la exclusividad de comercialización que tienen los distribuidores minoristas respecto de cada distribuidor mayorista actual, la posibilidad que una empresa del tamaño de ENAP entre al mercado en tiempo y magnitud como para generar un cambio en las condiciones de competencia es más bien bajo, e incluso nulo. Con todo, tal iniciativa requiere autorización legal, la que se encuentra también en su primer trámite constitucional, en la Cámara de Diputados (Boletín 14664-08).

El ejercicio que simulamos a continuación muestra efectivamente que, en la medida que no se remuevan la exclusividad ya comentada, la entrada de un nuevo competidor en esta industria no pasará de ser una mera quimera.

Condiciones actuales en GLP y la entrada de una empresa pública

Este ejercicio modela de manera muy simple a la industria con tres operadores, los que compiten determinando cuánto producirán y el bien que venden es homogéneo. Como hay exclusividad en la venta por parte de los distribuidores minoristas, tratamos a estos como parte de la misma unidad económica a nivel mayorista. Para mantener la simpleza del ejercicio, suponemos que la demanda es lineal y los costos marginales de las empresas privadas son constantes e iguales para todas ellas. El Recuadro N° 1 muestra los detalles técnicos de esta modelación, los valores de los parámetros supuestos o que se deducen del modelo y la solución de éste en términos de los beneficios de las empresas y excedentes de los consumidores.

Está altamente documentado en la literatura económica que la entrada de una firma pública como ENAP, en un mercado fuertemente oligopolizado como el de la distribución mayorista de GLP, genera una dinámica

Recuadro N° 1. Simulación del Mercado de Distribución de GLP

Suponemos que la industria del GLP se reduce a la venta de cilindros de 15 kilos, cuyo precio a público aproximado es de $p^0 = \$25.000$. El número de cilindros comercializados al año alcanza a $Q^0 = 26,67$ millones de unidades, los que se deducen de una venta total de 400 mil toneladas de GLP anuales. Si las tres empresas privadas son de igual tamaño, cada una vendería 8,89 millones de cilindros al año. Suponemos adicionalmente, sin pérdida de generalidad, que la demanda por GLP en cilindros de 15 kilos tiene una elasticidad en valor absoluto de $\eta = 1,5$.

Si la demanda es $p = A - B \cdot Q$, entonces estos parámetros se deducen de los valores de los parámetros señalados en el párrafo anterior $B = \frac{1}{\eta} \cdot \frac{p^0}{Q^0} = 0,000625$; y $A = p^0 + B \cdot Q^0 = 41.667$. Por otro lado, los costos marginales de las tres empresas son constantes e iguales a c . Por coherencia con las condiciones de primer orden de la interacción estratégica entre estas empresas, se debe dar que $c = \frac{4 \cdot Q^0/3 - A}{3} = 19.444$ pesos por cada cilindro de 15 kilos.

A partir de dichos parámetros, los resultados de la interacción estratégica de estas empresas producen beneficios para cada una de ellas por \$49.383 millones anuales y excedentes netos para los consumidores por un monto de \$222.222 millones anuales.

competitiva fuerte, mucho más que si la empresa entrante es otra empresa privada.³

Esto se basa en dos supuestos principales: (i) la empresa pública no maximiza beneficios, sino que vende a costo medio de largo plazo; y (ii) la empresa pública puede entrar en tiempo y magnitud para ser un actor relevante en el mercado. En lo que sigue no discutiremos el primer supuesto, pero a la luz de la necesidad de tener una red de distribuidores minoristas desplegados en el país,

sí es muy relevante discutir la pertinencia del segundo supuesto.

Supongamos en un primer momento que ENAP puede desplegar la red de distribución minorista, lo que a bajo costo significa necesariamente eliminar la exclusividad que estos tienen respecto de las actuales empresas distribuidoras. Tal como se detalla en el Recuadro N°2, la entrada de la empresa pública produce una mayor producción global,

Recuadro N° 2. Impacto de Entrada de ENAP en GLP

No cualquier empresa pública puede entrar a un mercado energético dominado por empresas con alta experiencia en el rubro, por eso suponemos que sólo si lo hace ENAP podría alcanzar los costos de inversión y eficiencia de las distribuidoras privadas. En cuanto a los primeros, suponemos en principio que el nivel de inversión es equivalente a lo que deberían haber invertido las distribuidoras privadas. Para calibrar dicho monto, usamos el hecho que sólo hay tres firmas, por lo que sus rentas deben al menos pagar el costo de capital anual: al haber tres empresas estas rentas anuales alcanzan los \$49 mil millones, pero si fueran cuatro empresas de igual tamaño éstas caerían a \$37 mil millones. Suponemos entonces que para operar en la misma magnitud de ventas que las empresas privadas, ENAP debería invertir \$40 mil millones anuales, lo que representa 4.500 veces los 8,89 millones de cilindros por empresa; esto es $K = \$40.000$ millones

En cuanto a los costos marginales, la literatura nos plantea que los costos totales de la empresa pública son crecientes, del tipo $CT = k \cdot q^2 + K$, por lo que su costo marginal es $c' = 2 \cdot k \cdot q$. Suponemos en principio que al nivel de producción de las distribuidoras privadas, ambos costos marginales deberían coincidir, luego $k = 0,00109375$.

Con la entrada de ENAP, con una red de distribución minorista acorde a su producción, la interacción estratégica entre las cuatro empresas elevaría la producción global anual a 28,85 millones de cilindros de 15 kilos, logrando una participación de casi 30% del mercado, mientras que el precio de equilibrio caería a \$23.633 por cilindro. Los consumidores obtienen un excedente neto de \$260.161 millones anuales, lo que es un 17,1% mayor a la situación actual. En contraste, los grandes perdedores con esta política serían los distribuidores mayoristas, cuyos beneficios individuales caerían a \$28.075 millones anuales, lo que equivale a sólo un 56,9% de los beneficios que actualmente obtienen.

(3) CREMER, H., M. MARCHAND & J. F. THISSE. *The public firm as an instrument for regulating an oligopolistic market*, Oxford Economic Papers 41, 283-301, 1989; DE FRAJA, G. *Mixed oligopoly: old and new*, Working Paper 09/20, Department of Economics, University of Leicester. 2009; KATO, K. & Y. TOMARU. *Mixed oligopoly, privatization, subsidization, and the order of firms' moves: Several types of objectives*, Economics Letters 96 (2), 287-292, 2007; MATSUMURA, T. & O. KANDA. *Mixed oligopoly at free entry markets*, Journal of Economics 84 (1), 27-48, 2005; SAAVEDRA, E. *Lucro, propiedad y eficiencia económica en el mercado de AFPs*, Revista Gestión y Tendencias 2 (2), 10-13, 2017.

alcanzando los 28,85 millones de cilindros al año; es decir un 8,2% de producción superior a la situación actual. La mayor competencia bajaría los precios del cilindro de 15 kilos a \$23.363, representando una caída de 5,5%; lo que reduciría significativamente los beneficios de las empresas privadas en un 43,1%. Todo ello impactaría en un aumento en el excedente neto de los consumidores en un 17,1%.

La (posible) ineficiencia de la empresa pública

Hay dos cuestionamientos a la situación descrita. La primera, que no es de gran importancia práctica según veremos, tiene que ver con el hecho que las empresas públicas son en general más ineficientes que las privadas. Para ello debemos distinguir entre ineficiencia productiva, que afecta los costos

variables de operación, y otras ineficiencias que afectan el costo medio de largo plazo de la empresa, como pueden ser la ineficiencia - x, la corrupción en el aparato público o el uso de la empresa con fines políticos. El Gráfico N°1 muestra que si el costo marginal de la empresa pública es mayor que el que hemos supuesto de igual productividad con las empresas privadas, los efectos en el precio, la producción global, los beneficios de las empresas privadas y el excedente neto de los consumidores se mueven a un equilibrio más cercano a la situación actual. Sin embargo, incluso cuando los mayores costos marginales son 50% superiores a los de cero ineficiencia, se observa que los consumidores verían crecer sus excedentes en un 11,5%, la producción crecería en 5,6%, el precio de equilibrio caería en 3,7% y los beneficios de las empresas privadas serían un 30,7% más bajos que los actuales.

Una situación incluso menos importante, en términos de los impactos de la entrada de ENAP en GLP, sería el que esta empresa fuera usada por sus ejecutivos para el beneficio propio y, de la mano, el uso político de esta empresa, generando incluso altos índices de corrupción. Todo ello produce 'grasa pública' cuyo efecto tangible es elevar el costo medio de largo plazo de la empresa. Tal situación, ciertamente lamentable y condenable bajo todo punto de vista, muy propia de ineficiencia - x según destaca la teoría de organizaciones, no conlleva una gran diferencia en términos de los indicadores de bienestar que hemos usado, según apreciamos en el Gráfico N°2.

En suma, una empresa pública ineficiente no es tan peligrosa para el bienestar de la población, toda vez que se le compara con una situación de mercado altamente concentrada que en sí conlleva una fuerte ineficiencia en la asignación de recursos.

El peligro real de las barreras a la entrada en GLP

El informe de la FNE mostró inequívocamente que el mercado del GLP en cilindros



Gráfico N° 1. Ineficiencia productiva de la empresa pública

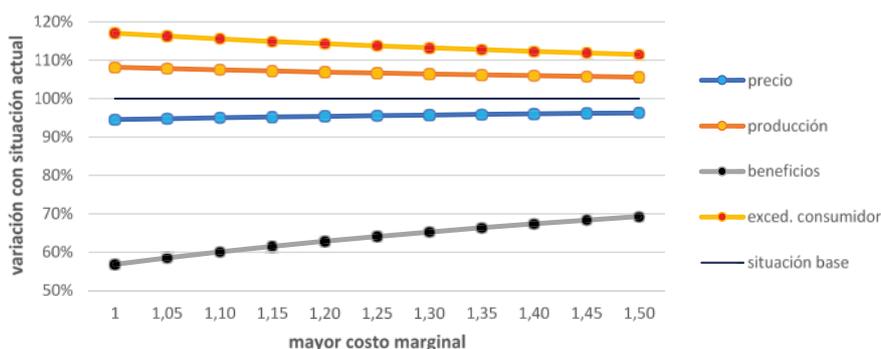


Gráfico N° 2. Uso Politico e Ineficiencia - x en la Empresa Pública

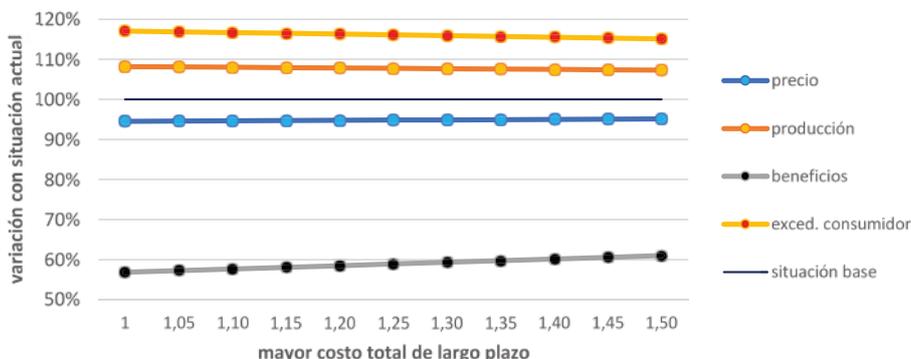
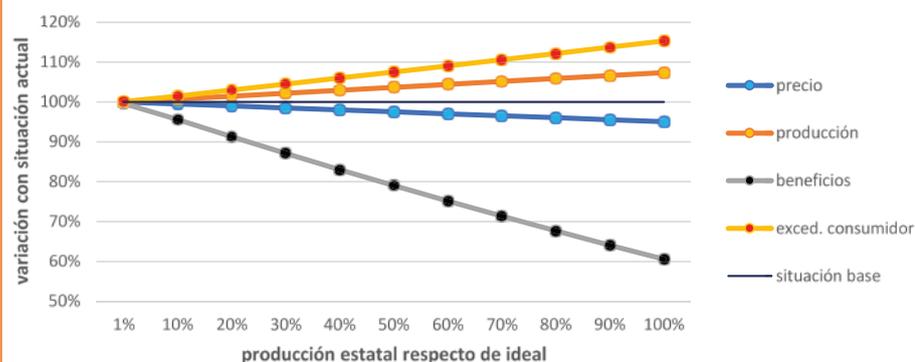


Gráfico N° 3. Barreras a la entrada y consecuencias en bienestar



seguirían siendo absolutamente despreciables (el precio de un cilindro de 15 kilos caería sólo en \$137). El gráfico anterior es muy claro; se requiere que ENAP sea capaz de vender 2,6 millones de cilindros al año (30% de su producción ideal) para que el precio sea \$400 más bajo y la cantidad total sea un 2,5% más alta, de modo que los consumidores vean un aumento en su bienestar cercano a un 5% y las rentas de las empresas caigan casi un 16% de su nivel actual.

Conclusiones

La entrada de una empresa pública en un mercado oligopólico altamente concentrado puede tener importantes efectos en reducir el poder de mercado que ejercen las empresas privadas. Para que esta conclusión sea efectiva se requiere que la entrada sea suficiente en tiempo y magnitud. Todo indicaría que mientras no se remuevan las fuertes barreras en el mercado mayorista de GLP en cilindros, la entrada estará lejos de ser suficiente en magnitud y no va a tener los efectos esperados. La única manera que ENAP entre en este mercado y discipline los precios que cobran las tres principales empresas distribuidoras mayoristas es que la discusión parlamentaria avance en la aprobación de uno de los principales cambios que se intenta imponer: eliminar la exclusividad con que están amarrados los distribuidores minoristas independientes con sus respectivas empresas distribuidoras mayoristas. De avanzar la ley en este sentido, un nuevo entrante como ENAP podría hacerse de una amplia red de distribución minorista que le permita ser un actor relevante en el mercado y así parar los abusos de poder de mercado que ejercen los tres grandes actores de esta industria en la actualidad. **OE**



Está altamente documentado en la literatura económica que la entrada de una firma pública como ENAP, en un mercado fuertemente oligopolizado como el de la distribución mayorista de GLP, genera una dinámica competitiva fuerte, mucho más que si la empresa entrante es otra empresa privada”

es altamente concentrado y genera importantes rentas a las tres principales empresas distribuidoras mayoristas, sin que este poder de mercado que ellas detentan haya sido desafiado exitosamente por un entrante de gran tamaño. Dicho informe destacó que la principal causa de que la situación en la industria no haya variado en las últimas tres décadas en el país es el enorme costo hundido que significa montar una red de distribución minorista, tal como la tienen de manera exclusiva cada una de las tres mayoristas incumbentes. El Gráfico N°3 muestra que si ENAP entra como distribuidor mayorista, su impacto en el mercado estará completamente determinado por la magnitud de la entrada, la que sabemos depende directamente de la posibilidad de contar con distribución minorista.

La producción ideal de la empresa pública alcanza a los 8,75 millones de cilindros al año, lo que lleva estratégicamente a las empresas privadas a reducir su producción conjunta, de modo que el global crecería de 26,67 a 28,85 millones de cilindros anuales. Tal situación presupone que ENAP tiene per-

fecta capacidad de distribución minorista, lo que no es cierto atendido que montar tal red de distribución propia o con distribuidores exclusivos sería muy lento y extremadamente caro. Una opción, ciertamente real, sería que los distribuidores minoristas independientes no estén amarrados por las cláusulas de exclusividad que actualmente caracterizan esta industria, tema que es prioritario en el proyecto de ley que se discute actualmente en el Congreso. Con dicho nivel de producción por parte de ENAP, se alcanza un aumento en los excedentes del consumidor de 17,1%, caída en el precio de equilibrio de 5,5% y la fuerte caída en las rentas de las empresas privadas en un 43,1%.

No obstante, ENAP sólo ha hecho una prueba exitosa de envasado y distribución de poco menos del 1% de su producción ideal, lo que según se observa en el gráfico anterior no muestra impacto relevante alguno: el precio a público sería en promedio sólo un 0,04% más bajo. Si ENAP fuese capaz de producir y distribuir 12 veces más que en su plan piloto, los impactos en el mercado



Impuesto al valor agregado a los servicios: algunas reflexiones sobre su implementación

Rafael Romero M. Doctor of Business Administration, Boston University, EE.UU., Académico FEN-UAH; y Sergio Veloso C., Estudiante de Derecho, UAH.



A partir del 1 de enero de 2023, se comenzó a aplicar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a algunas categorías de servicios. La Ley 21.420 de febrero de 2022, modifica parte del Decreto Ley 825, la cual grava con el IVA a los servicios, con excepción de algunos servicios especialmente contemplados en la reglamentación vigente. Existe una lista de 60 actividades económicas que definen los servicios a los que se deben aplicar el IVA. En el anexo se adjunta la lista de tales servicios gravados.

La implementación de la reforma tributaria mencionada no ha estado exenta de críticas y quejas, ampliamente documentadas por los medios de prensa.

El presente artículo tiene por objetivo revisar las principales características del IVA y su diferencia con los gravámenes previos a las transacciones vigentes hasta 1974 cuando fueron reemplazados por el actual IVA.

Se revisan conceptos importantes asociados a la tributación tales como la equidad tributaria. Además, se comentan iniciativas que promueven tener IVA diferenciado con el propósito de redistribuir a los grupos más vulnerables.

Finalmente, se discute la situación actual de la implementación del IVA a los servicios, los incentivos que crea para evitar tal gravamen y presión de grupos de interés por

postergar o evitar la aplicación de dicho gravamen.

Un poco de historia sobre los impuestos a las transacciones en Chile y operación del IVA

Es importante tener una perspectiva histórica, que nos indique desde donde partimos como Estado recaudando tributos a las transacciones.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) va a cumplir 50 años desde su publicación en 1974. Este se ha mantenido con pocas modificaciones, siendo las más relevantes las del año 1976, cuando se agregan los servicios al sistema del IVA y se eliminan un gran número de exenciones, tales como a los bienes de los sectores primarios como agricultura, ganadería, caza, pesca y persona-

de rentas. Así se crea el impuesto a la compraventa.

El sistema de impuesto a la compraventa² tenía el inconveniente que gravaba tantas veces como un bien intercambiaba de manos, es decir, si existían desde el insumo al bien final 10 transacciones, el impuesto se aplicaba 10 veces. Este fenómeno es conocido como “impuesto en cascada” o “efecto de cascada”, ya que el impuesto es más alto a mayor número de transacciones. Esta situación genera el efecto económico de propensión a una mayor integración económica, cuyo objetivo es reducir la carga impositiva. Así, se tienden a crear grandes conglomerados que, por su tamaño, son más eficientes para llegar al consumidor con menores precios. Por el contrario, las más afectadas son las empresas pequeñas que, al ser parte de una cadena productiva con muchas eta-

eficiente. La simpleza radica en la facilidad de determinar en cada etapa del proceso productivo cuánto corresponde pagar por IVA. En cada etapa del proceso productivo, el vendedor recibe el impuesto después de cada transacción, y paga al Fisco la diferencia entre el IVA recaudado (débito fiscal) y el IVA pagado (crédito fiscal).

A modo de ejemplo, supongamos que en un proceso productivo están envueltas 4 empresas: I, II, III y IV. Estas empresas participan en distintas instancias del proceso productivo hasta llegar al consumidor final. La tasa del IVA es 19%.

- i. La Empresa I manufactura, a partir de materias primas, el artículo A1, el que es vendido por \$1.000
- ii. La Empresa I vende A1 a la Empresa II, por \$1.000 al que añade el 19% por concepto de IVA. Por lo tanto, la Empresa II paga un precio total de \$1.190 a la Empresa I. Resultado tributario: La Empresa I debe al fisco \$190.
- iii. La Empresa II transforma el artículo A1 en otro artículo A2 al que fija un precio de \$1.500.
- iv. La Empresa II vende A2 al mayorista Empresa III, agregando IVA por \$285. La Empresa III paga a Empresa II \$1.785. Resultado tributario: La Empresa II debe al fisco \$95= \$285-\$190.
- v. La Empresa III distribuye A2 a distribuidores minoristas, fijando un precio de \$2.500.
- vi. La Empresa III vende a la tienda minorista Empresa IV, agregando IVA por \$475. Así, Empresa IV paga a Empresa III un monto igual a \$2.975. Resultado tributario: La Empresa III debe al fisco \$190= \$475-\$285.
- vii. La Empresa IV vende al público fijando un precio de \$3.500 sin IVA. El IVA es \$665.
- viii. El consumidor final compra A2 de la Empresa IV por un precio total de \$4.165. Resultado tributario: La Empresa IV debe al fisco \$190= \$665-\$475.



El presente artículo tiene por objetivo revisar las principales características del IVA y su diferencia con los gravámenes previos a las transacciones vigentes hasta 1974 cuando fueron reemplazados por el actual IVA”

les. Otro cambio importante ocurre en 1987, cuando se integra al sistema la actividad de la construcción¹.

Hay registros históricos de que durante la época colonial existió un impuesto al consumo llamado “alcabala”. Luego, desde 1874 tuvimos el impuesto de “timbres, estampillas y papel sellado” que gravaba los contratos de venta o enajenación de bienes muebles. Después de la Guerra del Pacífico (1879), gran parte de los ingresos fiscales provenían de impuestos a la exportación de salitre. Posteriormente, con la invención del salitre sintético (1913) y su producción a gran escala y a menor costo, el Estado chileno busca obtener nuevas formas de generación

pas, no logran llegar al mercado con precios competitivos debido al efecto cascada de los impuestos.

Así, el cambio al sistema de Impuesto al Valor Agregado elimina el efecto de impuesto en cascada, y equipara la cancha para que empresas de todos los tamaños puedan competir en igualdad de condiciones, sin enfrentar la carga excesiva impuesta por el impuesto a la compraventa.

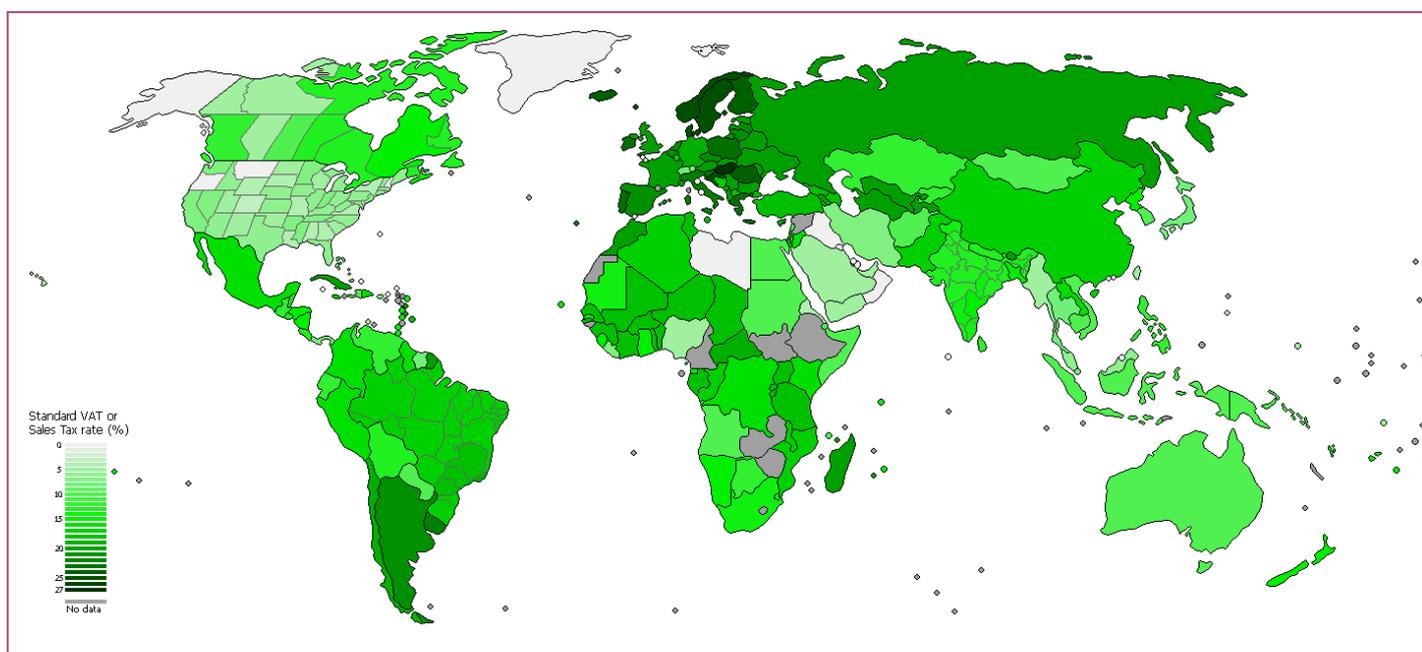
Operación y funcionamiento del Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado tiene varias características deseables, es simple y

(1) Ver Caba (2014) para un recuento detallado de los principales cambios al IVA.

(2) Esta característica de sistemas tributarios que gravan las transacciones comerciales se les llama “impuesto en cascada”, que estuvo presente en Chile antes de 1974.

Diagrama 1: Mapa de países que aplican impuesto al valor agregado o impuesto a las ventas (%)



Fuente: Wikipedia, CCO, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=39449149>

En este ejemplo, el monto total acumulado de impuesto ($190+95+190+190=665$) en último término es cargado al consumidor final, sin embargo, parte de él ha sido pagado en las sucesivas etapas previas por los productores y distribuidores.

Impuestos tipo IVA son aplicados por la mayoría de los países. Sus tasas van desde 3% a 27%, siendo en Chile 19%. A continuación, se presenta el Diagrama 1 que representa la magnitud de tasa de impuestos del IVA de los países que lo aplican.

Características deseables de sistemas tributarios

La teoría económica define como características deseables de un sistema tributario que sea simple, eficiente y equitativo.

El IVA es un impuesto simple y eficiente, pero no equitativo. El IVA cae en la categoría de impuestos indirectos, siendo los impuestos directos aquellos que gravan directamente a la persona, tal como el impuesto a la renta.

Se dice que el IVA es regresivo, ya que personas o grupos familiares de menores ingresos gastan toda su renta en consumo, por lo que pagan una proporción mayor en este impuesto que las personas o familiar de mayores ingresos. ¿Significa esto que se debe reducir la tasa del IVA para los bienes de consumo básicos que demanda la población? Una respuesta afirmativa a la pregunta anterior es una opinión muy popular entre los ciudadanos y los políticos. Sin embargo, hay dos aspectos a considerar. Si por popularidad se tratase, se debiera bajar la tasa del IVA a 0%; pero, ¿cómo se financiaría el gasto social?, en circunstancias que el IVA recauda más del 50% del total de los ingresos del Estado (Romero y Pénanen, 2022). Países más avanzados de la OECD³ obtienen una mayor proporción de la recaudación de impuestos directos, del tipo de impuesto a la renta y una gran proporción de la población paga dicho impuesto. En Chile, la realidad es distinta, solo una pequeña proporción de la población paga impuesto a la renta. En Romero y Pénanen (2022) se compara la recaudación tributaria por tipo de impues-

to en Chile y la mediana de la OECD como proporción del PIB, destacándose que el IVA es levemente superior en Chile (8,2%) comparado con (7,6%) en la mediana de la OECD. Sin embargo, se observa una gran diferencia en el impuesto a la renta, Chile recauda 1,5% del PIB y la mediana de la OECD alcanza un 7,9%.

¿Se debe utilizar el IVA con propósitos de redistribución, es decir, tener un IVA menor en bienes de consumo básico? Atkinson y Stiglitz (1976) presenta un marco de análisis que permite evaluar diferentes bases tributarias y aplican este marco para analizar la pregunta clásica sobre el uso de impuestos directos versus impuestos indirectos. Así, estos autores concluyen que el uso de impuestos indirectos con fines distributivos es ineficiente. Esto se debe en parte a que un menor IVA será disfrutado por toda la población, ya sea que tengan rentas bajas o altas. Por lo tanto, si el Estado quiere favorecer a determinados grupos de la población, lo más recomendable es otorgarles subsidios directos.

(3) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es un organismo de cooperación internacional compuesto por 38 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. La OCDE fue fundada en 1961 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette en París.

La situación actual en Chile respecto al IVA a los servicios y algunas reflexiones

Durante periodos de campaña electoral, el mecanismo más mencionado para recaudar recursos que se aplicarán en el cumplimiento de los programas de gobierno, es el alza de impuestos. Se da a entender que es un mecanismo simple y fácil de implementar, por lo que resulta atractivo al momento en que los candidatos a los distintos puestos de poder público prometen altos desembolsos, dando la idea de que siempre los impuestos se cobrarán a otros, y consecuentemente se dispondrá de grandes volúmenes de recursos para atender necesidades de la población.

Cuando se discuten cambios al IVA, y la vía es aumentar la tasa, la consecuencia es de incrementar impuestos hacia toda la población; por el contrario, si el nuevo gravamen es a servicios que no estaban contemplados como tributantes de este impuesto, ello en teoría afectaría solamente a aquellos que hoy en día gozarían del privilegio de no pagar un determinado impuesto.

Lo que hoy día enfrentamos es una mala mezcla, ya que, por un lado, se están incorporando servicios profesionales al tributo, pero no para todas las personas, pues depende de la estructura societaria que tengan quienes estén prestando el servicio. Con ese solo hecho, se está incentivando a que pro-

veedores del servicio cambien su estructura societaria para no pagar o bien verse en la obligación de cobrar a sus clientes este tributo de retención.

Veloso (2023) muestra que, durante los últimos días de diciembre de 2022, crece notoriamente la creación de nuevas empresas. La hipótesis es que esto ocurre al acercarse el momento de la entrada en vigor del gravamen. La siguiente figura ilustra la situación.

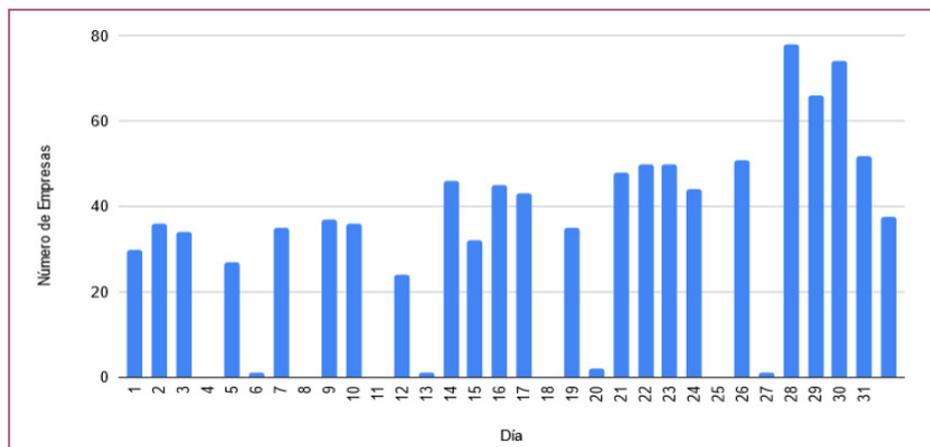
Además, es una mala señal pues junto con mostrar la importancia del tributo en cuestión, muestra el camino para evitarlo. Por otro lado, cuando en una situación como ésta, surgen grupos de interés, estos grupos en función de qué tan cercanos estén a quien promueve el impuesto, encontrarán mecanismos para evitarlo en forma más efectiva.

El caso emblemático dice hoy con los artistas de la representación, léase actores y eventualmente expositores musicales, quienes tradicionalmente se han definidos como cercanos al actual gobierno o al menos cercanos a su ideología. Ellos están haciendo esfuerzos ingentes para evitar que este gravamen los afecte y con ello afecte su capacidad para vender sus servicios al público en general. Enfrentados a esta situación, están siendo contradictorios toda vez que señalan que son contrarios a cualquier privilegio y que ven en el privilegio algo injusto e injustificado. Sin embargo, ya están desplegando sus redes para que el gobierno, a través de algunos mecanismos que están contemplados en el propio proyecto de ley, para excluirlos, al menos temporalmente.

Si vamos a cobrar un impuesto, este debe tener dentro de sus atributos dos características fundamentales: primero, debe ser simple de cobrar e implementar, y segundo, que afecte a todas las personas sin ninguna distinción que no sea natural o razonable.

Hoy día, lo que estamos enfrentando no cuenta con lo anterior, por lo que deja importantes puertas abiertas para que perso-

Figura 1: Creación de nuevas empresas por día durante diciembre de 2022



Fuente: Veloso (2023)



nas que en otra condición deberían pagar el impuesto, o al menos ser parte del proceso recaudatorio, logren evitar su contribución.

Finalmente, hay voces que miran el pasado con emoción y señalan aspectos tales como el IVA diferenciado en función de la naturaleza de cada producto. Esto ya ha sido implementado en el pasado y si bien en algunos mercados hoy en día se aplica, suele ser contrario a la posibilidad de tener un impuesto simple de aplicar y, por lo tanto, claro y transparente.

Así, el llamado en ese sentido es cobremos un bajo IVA para productos de primera necesidad, básicamente para alimentos, sin embargo, si se comienza a considerar la cultura, los libros y también las obras teatrales como servicios de primera necesidad, y así con otras actividades, se estaría privilegiando a determinados servicios, con lo que el impuesto se desvirtúa y la forma de cobrarlo también. Por esta razón insisto, si vamos a cobrar un impuesto cobrémoslo de forma homogénea y con simplicidad, lo cual transparenta los principios del modelo tributario y las reglas transparentes son aquellas que en economía y en política pueden proyectarse para el largo plazo. **CE**

ANEXO 1: Actividades económicas: Nueva clasificación / Afecta a IVA

Código	Descripción	Afecto a IVA desde 1 de enero 2023
360000	Captación, tratamiento y distribución de agua	Sí
452001	Servicio de lavado de vehículos automotores	Sí
452002	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	Sí
454003	Mantenimiento y reparación de motocicletas	Sí
522910	Agencias de aduanas	Sí
522920	Agencias de naves	Sí
522990	Otras actividades de apoyo al transporte n.c.p.	Sí
531000	Actividades postales	Sí
532000	Actividades de mensajería	Sí
591100	Actividades de producción de películas cinematográficas, videos y programas de televisión	Sí
591200	Actividades de postproducción de películas cinematográficas, videos y programas de televisión	Sí
620200	Actividades de consultoría de informática y de gestión de instalaciones informáticas	Sí
620900	Otras actividades de tecnología de la información y de servicios informáticos	Sí
631100	Procesamiento de datos, hospedaje y actividades conexas	Sí
631200	Portales web	Sí
642000	Actividades de sociedades de cartera	Sí
643000	Fondos y sociedades de inversión y entidades financieras similares	Sí
661903	Empresas de asesoría y consultoría en inversión financiera; sociedades de apoyo al giro	Sí
662200	Actividades de agentes y corredores de seguros	Sí
712009	Otros servicios de ensayos y análisis técnicos (excepto actividades de plantas de revisión técnica)	Sí
721000	Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería	Sí
722000	Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades	Sí
749001	Asesoría y gestión en la compra o venta de pequeñas y medianas empresas	Sí
750001	Actividades de clínicas veterinarias	Sí
774000	Arrendamiento de propiedad intelectual y similares, excepto obras protegidas por derechos de autor	Sí
799000	Otros servicios de reservas y actividades conexas (incluye venta de entradas para teatro, y otros)	Sí
801001	Servicios de seguridad privada prestados por empresas	Sí
802000	Actividades de servicios de sistemas de seguridad (incluye servicios de cerrajería)	Sí
812901	Desratización, desinfección y exterminio de plagas no agrícolas	Sí
823000	Organización de convenciones y exposiciones comerciales	Sí
829110	Actividades de agencias de cobro	Sí
829120	Actividades de agencias de calificación crediticia	Sí
841100	Actividades de la administración pública en general	Sí
841200	Regulación de las actividades de organismos que prestan servicios sanitarios, educativos, culturales	Sí
841300	Regulación y facilitación de la actividad económica	Sí
869010	Actividades de laboratorios clínicos y bancos de sangre	Sí
872000	Actividades de atención en instituciones para personas con discapacidad mental y toxicómanos	Sí
873000	Actividades de atención en instituciones para personas de edad y personas con discapacidad física	Sí
879000	Otras actividades de atención en instituciones	Sí
881000	Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas de edad y personas con discapacidad	Sí
889000	Otras actividades de asistencia social sin alojamiento	Sí
900001	Servicios de producción de obras de teatro, conciertos, espectáculos de danza, otras prod. escénicas	Sí
910100	Actividades de bibliotecas y archivos	Sí
910200	Actividades de museos, gestión de lugares y edificios históricos	Sí
910300	Actividades de jardines botánicos, zoológicos y reservas naturales	Sí
931109	Gestión de otras instalaciones deportivas n.c.p.	Sí
931901	Promoción y organización de competencias deportivas	Sí
931909	Otras actividades deportivas n.c.p.	Sí
941100	Actividades de asociaciones empresariales y de empleadores	Sí
941200	Actividades de asociaciones profesionales	Sí
942000	Actividades de sindicatos	Sí
949100	Actividades de organizaciones religiosas	Sí
949200	Actividades de organizaciones políticas	Sí
949901	Actividades de centros de madres	Sí
949902	Actividades de clubes sociales	Sí
949903	Fundaciones y corporaciones; asociaciones que promueven actividades culturales o recreativas	Sí
949904	Consejo de administración de edificios y condominios	Sí *
949909	Actividades de otras asociaciones n.c.p.	Sí
952200	Reparación de aparatos de uso doméstico, equipo doméstico y de jardinería	Sí
952300	Reparación de calzado y de artículos de cuero	Sí
952400	Reparación de muebles y accesorios domésticos	Sí
952900	Reparación de otros efectos personales y enseres domésticos	Sí
601000	Transmisiones de radio	Exento
602000	Programación y transmisiones de televisión	Exento
639100	Actividades de agencias de noticias	Exento
862021	Centros médicos privados (establecimientos de atención ambulatoria)	Exento
862022	Centros de atención odontológica privados (establecimientos de atención ambulatoria)	Exento
871000	Actividades de atención de enfermería en instituciones	Exento
949904	Consejo de administración de edificios y condominios	Exento *

* Afecta o no afecta a IVA, según características del contribuyente.

Fuente: https://www.sii.cl/destacados/iva-prestacion-servicios/actividades_economicas.pdf

Referencias

- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Caba, E. E. (2014). Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado. *Revista de Estudios Tributarios*, (10), 4g-9.
- Romero, R., & Pénanen, C. (2022). Impuesto a los súper ricos. *Observatorio Económico*, (166), 6-13.
- Veloso, S. (2023). Ley 21.420, modificaciones al Decreto Ley 825 y el bienestar social. Tesis de titulación carrera de Derecho. Universidad Alberto Hurtado.

PREGRADO

- Ingeniería Comercial
- Contador Público Auditor.
- Gestión de Información, Bibliotecología y Archivística.
- Bachillerato en Administración.

CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

- Ingeniería Comercial.
- Contador Público Auditor.
- Ingeniería en Control de Gestión, mención Ciencia de Datos.

POSTGRADOS

- Magíster en Economía.
- Magíster en Administración de Empresas, MBA, posibilidad de doble título con Fordham University.
- Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas, doble grado con Fordham University.
- Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones, dictado en conjunto con Facultad de Psicología UAH.

FORMACIÓN CONTINUA

Área de Personas y Organización

- Diplomado Gestión de Personas para el sector público.
- Diplomado Certificación en Coaching Organizacional.
- Diplomado Dirección y Gestión de Empresas.
- Diplomado Gestión de Personas.

Área Diálogo Social y Relaciones Laborales

- Diplomado Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales.

Área Transformación Digital en las Organizaciones

- Diplomado Gestión para la Transformación Digital en el Estado de Chile.
- Diplomado en Gestión Documental Electrónica.

Área Ética, Derechos Humanos y Conducta Empresarial Responsable

- Diplomado Internacional Derechos Humanos y Empresas con OIT.
- Curso Discernimiento Ético en la Toma de Decisiones.

Área Contabilidad Tributaria, Financiera y Control de Gestión

- Diplomado en Gestión Tributaria.
- Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF-IFRS).

