



AGRUPACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS FISCALES

Proyecto de Ley de "Reconstrucción"

Reforma Tributaria Regresiva presentada por el gobierno del presidente José Antonio Kast

Estabilidad Fiscal

Implicancias sobre las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario del Estado

Función Pública

Impacto directo sobre el empleo público y las condiciones laborales de los trabajadores fiscales

Rol del Estado

Redefinición regresiva del papel del Estado en la economía y la sociedad chilena

Respuesta Institucional

Posición y acción organizada de la ANEF frente a esta iniciativa legislativa

Naturaleza y alcance del proyecto

El Proyecto de Ley, llamado de "Reconstrucción", es una iniciativa miscelánea que aborda múltiples materias de la función pública y del Estado. Su núcleo real es una reforma tributaria de fuerte impacto fiscal. Esa rebaja de ingresos fiscales contradice el diagnóstico oficial sobre déficit, deuda y necesidad de ajuste. En los hechos, el Ejecutivo combina recortes presupuestarios con una propuesta que debilita estructuralmente la base de ingresos del Estado.

Proyecto misceláneo

Interviene múltiples materias vinculadas a función pública e institucionalidad estatal

Núcleo tributario

Una de las mayores erosiones de ingresos fiscales propuestas en democracia

Contradicción fiscal

Combina recortes presupuestarios con debilitamiento de la base de ingresos

Chile no tiene un Estado sobredimensionado

El debate sobre sostenibilidad fiscal debe partir de un dato básico: el Estado chileno no se encuentra sobredimensionado en términos comparados. En empleo público, ingresos fiscales y gasto público, Chile se ubica por debajo de los niveles promedio de la OCDE y, en varios indicadores, también por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.

Indicador	Chile	América Latina y el Caribe	OCDE
Empleo público como % del empleo total (2022)	9%	12%	21%
Ingresos del gobierno como % del PIB (2022)	28.1%	31.5%	39.7%
Gasto del gobierno como % del PIB (2022)	31.1%	34.9%	41.9%
Carga tributaria como % del PIB (2023)	20.6%	21.5%	33.9%

i Chile recauda menos, emplea menos personal público y gasta menos que los países con los que normalmente se compara. Por eso, presentar como solución una nueva merma estructural de ingresos fiscales empuja al Estado chileno en la dirección contraria a las recomendaciones que por más de una década han realizado el FMI, el Banco Mundial o la OCDE, para fortalecer los derechos sociales y dar continuidad a los servicios públicos y estabilidad institucional.

Chile no solo recauda poco: también recauda de manera regresiva

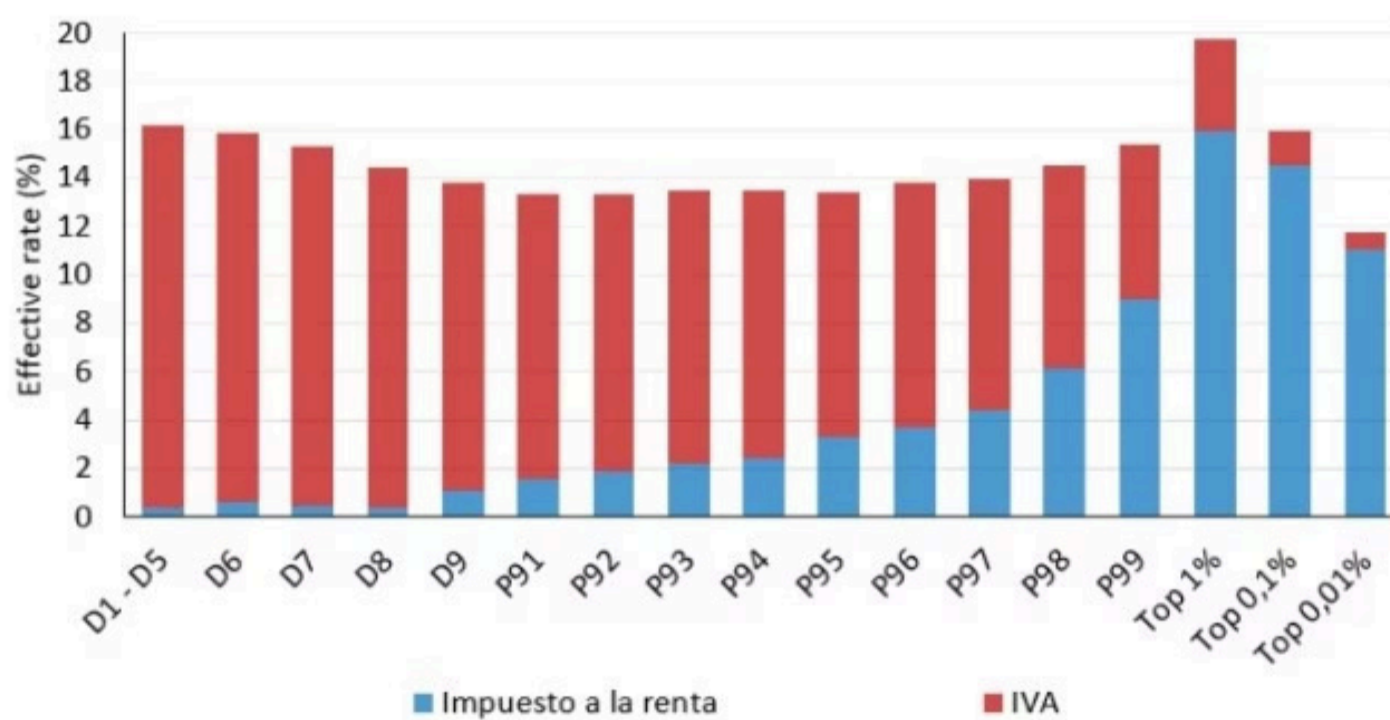
La anomalía tributaria chilena no se limita al bajo nivel de recaudación. También se relaciona con la estructura de esa recaudación: en amplios segmentos de la población, la principal carga efectiva proviene del IVA al consumo, mientras que el impuesto personal a la renta se concentra en los tramos de ingresos más altos.

El gráfico muestra con claridad que la población de menores ingresos tributa proporcionalmente más que casi todos los segmentos siguientes de la distribución. En particular, el tramo D1–D5, equivalente al 50% de menores ingresos de la población, exhibe una carga tributaria efectiva en torno a 16%, compuesta casi completamente por IVA.

A medida que se avanza desde D6 hasta los percentiles altos previos al 1% superior, la carga efectiva total desciende y se mantiene, en general, por debajo de la soportada por la mitad de menores ingresos. Recién en el Top 1% aumenta con fuerza el componente de impuesto a la renta y la tasa efectiva total se aproxima a 20%, convirtiéndose en el tramo que más aporta proporcionalmente según el gráfico.

Sin embargo, el dato más revelador aparece dentro de la propia cúspide. El Top 0,1% muestra una carga efectiva total claramente inferior a la del Top 1%, y el Top 0,01% también aparece por debajo del máximo alcanzado por el Top 1%, lo que sugiere que incluso entre los grupos de mayores ingresos la tributación efectiva no aumenta linealmente y presenta una caída relativa en los estratos más altos.

Figure 1: Income and consumption effective tax rates



Source: Ministry of Finance (2022)

Note: D refers to deciles; P to percentiles; Top to the highest quantiles of income.

El sistema tributario chileno no solo recauda poco: además descarga una parte desproporcionada del esfuerzo fiscal sobre el consumo de la mitad de menores ingresos, mientras la cúspide de mayores ingresos no enfrenta una progresividad efectiva consistente.


Menos ingresos, más recortes, menos derechos

El proyecto de ley en discusión no puede analizarse aisladamente. Debe evaluarse a la luz de los recortes presupuestarios ya en marcha para 2026 y de las proyecciones para 2027, que han abierto un intenso debate público por sus efectos en funciones estatales críticas, especialmente en protección social, infancia, continuidad de beneficios e instituciones estratégicas.

En este contexto, una profunda erosión de ingresos fiscales no solo reduce los recursos disponibles: instala una lógica de ajuste permanente. Menos ingresos generan una situación fiscal más estrecha; esa estrechez se utiliza para justificar nuevos recortes; y esos recortes terminan consolidando un Estado menos capaz de garantizar derechos, continuidad institucional y prestaciones sociales.

Los programas sociales, por tanto, no pueden ser tratados como una simple variable de ajuste. Así como nadie plantearía suprimir instituciones democráticas esenciales por una mala evaluación, los programas públicos deben revisarse, corregirse y mejorarse según su necesidad y desempeño, pero no eliminarse para financiar rebajas tributarias que favorecen a quienes más tienen.

Como funcionarias y funcionarios públicos, sabemos por experiencia cotidiana que el Estado es esencial para la vida de la población. Allí donde el mercado distribuye según capacidad de pago, el Estado garantiza derechos; por eso, recortar sus recursos significa también debilitar derechos ciudadanos, y un ajuste de miles de millones de dólares no será inocuo ni para la ciudadanía ni para la economía.

 La erosión de los recursos del Estado no solo deteriora las finanzas públicas: deteriora la capacidad de garantizar derechos, sostener programas esenciales y responder a las necesidades más urgentes de la población. **La paradoja fiscal es evidente: ajuste del gasto versus debilitamiento de los ingresos.**


Problemas de forma en la tramitación y propuestas de la ANEF

Hace apenas unos meses, durante la tramitación del proyecto de reajuste general del sector público, diversos parlamentarios fueron enfáticos en criticar el carácter misceláneo de esa iniciativa y el escaso tiempo disponible para su análisis legislativo. Hoy, sin embargo, esos mismos sectores defienden con fuerza un proyecto aún más heterogéneo, que mezcla materias tan diversas como reconstrucción por incendios, función pública, reglas tributarias e invariabilidad tributaria por 25 años.

Esa inconsistencia no es un detalle menor. La ciudadanía y las y los trabajadores requieren de sus representantes un actuar consecuente, especialmente cuando están en juego el debido debate legislativo, la deliberación democrática y la calidad de las normas que impactarán al Estado, a los servicios públicos y a los derechos de la población.

Propuestas ANEF

- Solicitar a la comisión que abra espacios formales de audiencia para las asociaciones afiliadas de la ANEF.
- Garantizar exposición especializada de organizaciones y servicios directamente afectados por las materias del proyecto.
- Escuchar a representantes con conocimiento técnico en materias tributarias, aduaneras, de tesorería, medioambientales y de función pública.
- Evitar una tramitación comprimida de un proyecto con materias de alta complejidad e impacto institucional.
- Separar o al menos debatir con profundidad los capítulos que, por su naturaleza, requieren análisis específico y participación de actores especializados.

 El cuidado de la democracia exige coherencia legislativa, deliberación suficiente y participación efectiva de quienes conocen desde dentro las funciones públicas que este proyecto pretende modificar.

Informe financiero: déficit presente, equilibrio diferido y supuestos frágiles

El informe financiero revela una redefinición de la responsabilidad fiscal, donde el gasto permanente ya no se exige financiar con ingresos permanentes. En cambio, se aceptan déficits prolongados a corto y mediano plazo, bajo la expectativa y el acto de fe de que el crecimiento futuro los compense oportunamente.

El propio diseño fiscal proyecta que, al menos hasta 2031, las normas contenidas en el proyecto mantendrán un saldo negativo para las arcas públicas. Se estima que recién hacia 2035 el balance se volvería favorable, trasladando la carga de la decisión a varios gobiernos futuros y difiriendo la corrección del desequilibrio creado por esta reforma.

Críticas centrales al informe

- 1 El informe descansa en una lógica de **desequilibrio fiscal proyectado**, no en una regla de equilibrio fiscal, ni de prudencia inmediata.
- 2 Utiliza una **elasticidad ingresos-PIB de 1,0** para estimar holguras fiscales, asumiendo que cada punto adicional de crecimiento genera alrededor de 0,13 puntos del PIB en espacio fiscal.
- 3 **Sobrevalora los efectos procrecimiento** de medidas como la rebaja del impuesto de primera categoría, la integración tributaria y la invariabilidad tributaria sobre inversión y empleo.
- 4 El escenario **no pondera suficientemente variables exógenas**, desastres naturales, riesgos tecnológicos ni la inestabilidad geopolítica internacional, condiciones que pueden alterar fuertemente la recaudación y la inversión esperada.

Cifras clave del análisis financiero

Déficit neto estimado al mediano plazo	Persiste hasta 2031
Año en que el saldo se vuelve favorable	2035
Holgura fiscal por 1 punto adicional de crecimiento	0,13 puntos del PIB
Costo fiscal máximo de las medidas tributarias	0,71% del PIB (al cuarto año)
Efecto favorable por crecimiento al cierre del período inicial	57% compensado (según cobertura técnica del plan)

En suma, el informe financiero no ofrece una demostración sólida de sostenibilidad, sino una apuesta, en el sentido literal de la palabra, de largo plazo basada en supuestos optimistas sobre crecimiento, inversión y recaudación futura. La consecuencia política es clara: el proyecto normaliza el déficit de hoy con la promesa de un equilibrio que depende de escenarios inciertos y que, en los hechos, se paga con recortes y ajuste fiscal en el presente.

i “No se trata de una responsabilidad fiscal fortalecida, sino de una responsabilidad fiscal diferida: déficits hoy, equilibrio prometido mañana y una gran parte del ajuste trasladado a gobiernos futuros.”

Normas Sancionatorias y de Gestión con Efectos Fiscales Sobrevalorados

El informe financiero asigna efectos presupuestarios cuestionables a ciertas medidas, como el incentivo al retiro, la probidad por licencias médicas y las sanciones contra el contrabando de tabaco, que parecen más diseñados para equilibrar el déficit global del proyecto que para reflejar un análisis técnico sólido.

Incentivo al Retiro: Supuestos Frágiles

El incremento de cupos al incentivo al retiro se asocia a un ahorro permanente por el "no reemplazo" de personal. Este supuesto no tiene sustento alguno, más que su afirmación y carece de análisis demostrativo de dotaciones institucionales que permitan garantizar la continuidad la función pública. Asimismo, la experiencia legislativa indica que su implementación depende de decisiones posteriores del Congreso, durante la tramitación de las leyes de presupuestos, no de una reducción automática de dotación.

Licencias Médicas y Contrabando de Tabaco: Ahorros No Garantizados

Se asignan ahorros o mayores ingresos a normas sancionatorias. La reducción de gasto por licencias médicas depende de conductas individuales y fiscalización, no de una garantía presupuestaria. Similarmente, el aumento de recaudación por control de contrabando de tabaco asume que ilícitos y consumo legal son intercambiables, una hipótesis débil para una cuenta fiscal estructural.

Efectos Fiscales Reportados (Estimaciones)

Medida	Efecto Fiscal Reportado
Aumento de cupos incentivo al retiro	Mayor gasto de \$119.221 millones (2026)
Ahorro por no reemplazo asociado al retiro	Cerca de \$110.000 millones anuales (en régimen)
Menor gasto por licencias médicas	Alrededor de \$50.000 millones anuales (en régimen)
Mayor recaudación por control de contrabando de cigarrillos	Cerca de \$100.000 millones anuales

Estas partidas no derivan de un cálculo prudente, sino de la necesidad de cuadrar un proyecto deficitario y desbalanceado. Se sobrestima el rendimiento de medidas cuyo resultado depende de decisiones administrativas, comportamiento de terceros y ejecución futura, presentando como cierto lo que es, cuando mucho, una hipótesis.

i "No se puede construir una proyección fiscal sólida sobre supuestos automáticos de no reemplazo, de menor licenciamiento o de caída del contrabando como si fueran ingresos garantizados."

Invariabilidad tributaria: expansión de una lógica excepcional

El proyecto de ley pareciera copiar y pegar las normas del DL 600, pero en realidad expande una invariabilidad tributaria general, técnicamente descuidada y de muy largo plazo. Esto se hace sin incorporar los resguardos mínimos que hacían excepcional ese estatuto, como su diseño contractual, su alcance acotado y la contraprestación tributaria asociada.

Mientras que en el DL 600 la invariabilidad operaba como un contrato individual de inversión con condiciones precisas, el nuevo proyecto la establece como una regla amplia de política tributaria. Esto transforma una excepción contractual en una arquitectura legal más rígida, general, y con altos riegos de largo plazo.

Críticas de fondo

- 1** El proyecto **no excluye expresamente** las reglas BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios), las normas antielusión ni la exigencia de cumplimiento íntegro del contribuyente.
- 2** Se **aparta de los estándares de la OCDE**, que recomiendan una estabilización acotada, fiscalmente específica y compatible con la protección de la base imponible.
- 3** La OCDE reconoce cláusulas de estabilización para atraer inversión, pero siempre **limitadas a términos fiscales concretos**, por un plazo determinado y sin afectar medidas contra la erosión de la base imponible.
- 4** El marco OCDE sugiere que esta estabilidad implica una **prima o costo tributario adicional** para el inversionista, dado el valor económico de la protección frente a cambios normativos.

La comparación con el DL 600 no favorece al proyecto: en vez de conservar una excepción focalizada, el texto amplía la invariabilidad a un plano general por 25 años y con un monto absurdamente bajo de US\$50 millones. Esto se hace sin los controles que evitarían que la estabilidad se transforme en una renuncia absoluta a la soberanía del Estado, en el ámbito tributario y del desarrollo económico.


i “El DL 600 era un contrato excepcional con contraprestación tributaria expresada en un incremento de la tasa, en el proyecto en discusión se convierte en una estabilidad legal amplia, larga y sin control efectivo, ni siquiera del pleno cumplimiento de las obligaciones tributarias.”

Contribuciones: Progresividad, Redistribución y Financiamiento Municipal

El impuesto territorial es uno de los mecanismos de recaudación fiscal con un claro énfasis progresivo y redistributivo en Chile. A diferencia de otras modificaciones tributarias que benefician a los segmentos de mayores ingresos (como las del impuesto de primera categoría), los cambios propuestos al impuesto territorial favorecen a los sectores de mayores ingresos y patrimonio, sin justificación económica o de mercado alguna.

La estructura actual del impuesto territorial contempla exenciones para cerca del 80% de las viviendas, lo que beneficia directamente a los hogares de menores ingresos y patrimonio. Además, la legislación vigente protege a personas adultas mayores en situaciones de vulnerabilidad. Por lo tanto, en lugar de universalizar beneficios o desfinanciar esta crucial fuente de ingresos, es fundamental ajustar con precisión los mecanismos que realmente requieran corrección, manteniendo su naturaleza progresiva.

Es importante destacar que el impuesto territorial es la principal fuente de financiamiento para las municipalidades, permitiéndoles cumplir su rol esencial en la primera línea de atención social en todo el país. La promesa de compensación del proyecto de ley es insuficiente y carece de garantía de continuidad, lo que condena a los municipios a un escenario de presupuestos estrechos y a una crisis permanente, impactando directamente en los servicios a la comunidad.

 Reducir o desfinanciar el impuesto territorial no es justicia tributaria: es transferir recursos desde los gobiernos locales y desde la redistribución hacia los sectores de mayor patrimonio, poniendo en riesgo la atención social y la estabilidad de todo el país.

Defender el Estado: Soberanía Fiscal y Derechos

Como funcionarias y funcionarios públicos, sabemos que el Estado es esencial para la vida cotidiana de la población. No el mercado: porque un mercado dominado por oligopolios, por la colusión o por la concentración de la riqueza exige un Estado fuerte, presente y con capacidades para regular, equilibrar y corregir esas asimetrías, si queremos construir sociedades de oportunidades más justas y equitativas.

El proyecto de ley en discusión, y así lo demuestra su informe financiero, conduce a una fuerte degradación de los ingresos fiscales. Su estimación está en discusión, pero lejos de avanzar en responsabilidad fiscal, se trata de un conjunto de medidas destinadas a provocar un espiral de déficit y recortes que no será inocuo para la ciudadanía, para el ejercicio de sus derechos ni para la estabilidad social del país.


Desde nuestra experiencia histórica en el servicio público, vemos con preocupación que se imponga la certeza de una rebaja de ingresos fiscales, mientras se intenta compensarla con la especulación sobre el comportamiento de terceros que supuestamente invertirían más. Esa lógica es irresponsable con el país y con la ciudadanía.

Soberanía Fiscal y Derechos

Defender el Estado es defender la suficiencia, la progresividad y la integridad de la recaudación fiscal.

Recursos para la Ciudadanía

Defender esos recursos es defender derechos y garantizar la atención social y la estabilidad del país.

 Defender el Estado es defender derechos. Una reforma que debilita estructuralmente los ingresos fiscales no es reconstrucción: es un retroceso que la ciudadanía y los trabajadores públicos no pueden aceptar.