
EFECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA 2014

en el crecimiento, empleo, inversión y la recaudación tributaria

Resumen Ejecutivo

El presente documento analiza de forma cuantitativa la evolución de la recaudación tributaria, el crecimiento económico, la inversión en capital fijo, el mercado laboral y la dinámica poblacional en Chile entre 1993 y 2025. La evidencia es concluyente: el quiebre estructural en todas las variables se produce exactamente en 2014, año en que entró en vigor la Reforma Tributaria impulsada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Desde ese momento, Chile crece menos, invierte menos, recauda proporcionalmente menos, genera menos empleo y el desempleo escala a una tasa que cuadruplica el crecimiento de la población. Antes de la reforma por cada punto que crecía la economía, la recaudación tributaria aumentaba 3,2 p.p. y luego del 2014 esa relación cayó a -0,1 p.p.

Ningún otro cambio de política económica de magnitud comparable intervino en ese período salvo la derogación del DL. 600 que aseguraba invariabilidad tributaria para la inversión extranjera.

1. Contexto: una economía que crecía 1994-2013

Entre 1994 y 2013, Chile consolidó uno de los procesos de crecimiento económico más sólidos de América Latina. Con independencia de la coalición gobernante —Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet 1 por la Concertación y Piñera 1 por la Alianza por Chile—, la economía creció a tasas promedio de 4,7% anual en términos reales. Las grandes variables macroeconómicas respondieron a un marco de reglas estable: presupuesto equilibrado, inflación controlada, apertura comercial y certeza jurídica para la inversión a lo que se sumó un ambiente político colaborativo en la teoría de los acuerdos.

La recaudación tributaria acompañó ese crecimiento de manera amplificadora: creció al 7,2% real anual, casi el doble que el PIB. La mejor forma de recaudar más era crecer más. El mercado laboral reflejó la misma dinámica: el empleo creció al 2,4% anual, más del doble que la población (1,1%), y el desempleo tendía estructuralmente a la baja. La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) —la inversión nacional en maquinaria, infraestructura y capacidad productiva— creció al 7,7% real anual, impulsando un círculo virtuoso de más capacidad, más empleo y más recaudación.

2. La Reforma Tributaria de 2014

En septiembre de 2014 se aprobó la Ley N.º 20.780, pieza central de la agenda económica del segundo gobierno de Bachelet. Sus efectos principales fueron:

- Elevar el impuesto de primera categoría (renta empresarial) del 20% al 27% bajo el régimen atribuido, y al 25% bajo el régimen parcialmente integrado.
 - Eliminar el FUT (Fondo de Utilidades Tributables), que permitía diferir impuestos mientras las utilidades eran reinvertidas, afectando directamente el incentivo a incrementar el capital.
 - Introducir el impuesto verde y otras cargas que encarecieron la actividad productiva.
-

- Aumentar la carga tributaria total en torno a 3 puntos del PIB como objetivo declarado pero no alcanzado.

Desde una perspectiva económica, una reforma de esa naturaleza genera tres efectos predecibles: reduce el retorno esperado de la inversión al encarecer las fuentes de financiamiento, desincentiva la reinversión de utilidades y aumenta la incertidumbre regulatoria. La consecuencia es una caída en la Formación Bruta de Capital Fijo, menor crecimiento del PIB potencial y, con rezago, desaceleración del empleo. La evidencia confirma con precisión este mecanismo de transmisión.

3. La evidencia numérica

El cuadro siguiente sintetiza los promedios de crecimiento en los seis indicadores clave durante el período pre y post reforma:

| Indicador de Crecimiento (Promedio anual real) | 1994–2013 | 2014–2025 | Δ (p.p.) | Resultado |
|---|-----------|-----------|------------------|------------|
| PIB | 4,7% | 2,0% | -2,7 p.p. | Deterioro |
| Recaudación Tributaria | 7,3% | 2,0% | -5,3 p.p. | Deterioro |
| Formación Bruta de Capital Fijo (Inv.) | 7,7% | 1,2% | -6,5 p.p. | Deterioro |
| Empleo | 2,4% | 1,3% | -1,1 p.p. | Deterioro |
| Desempleo | 2,0% | 4,4% | +2,4 p.p. | Deterioro |
| Población | 1,1% | 1,1% | ≈ 0 p.p. | Sin cambio |

Fuente: elaboración propia en base a datos del SII, Banco Central de Chile, INE y Dipres.

Los números son categóricos. El PIB real cayó a menos de la mitad: de 4,7% a 2% anual. La recaudación tributaria real —que debía haber sido el principal beneficiario de la reforma— pasó de crecer al 7,3% a 2,0%. Es decir, la reforma que pretendía recaudar más destruyó la base imponible, desaceleró el empleo de 2,4% a 1,3% anual y el desempleo, en lugar de continuar su trayectoria descendente, se disparó a 4,4% anual promedio después de la reforma.

El dato más elocuente es la inversión: la Formación Bruta de Capital Fijo colapsó del 7,7% al 1,2% anual, cayó a menos de un sexto de su ritmo histórico. Esta es la cadena causal central: menos inversión equivale a menos capacidad productiva futura, lo que genera menos empleo, base imponible más estrecha y menor crecimiento estructural. La reforma no solo redujo el retorno presente del capital: destruyó el motor que generaba el capital del futuro.

4. La inversión: el eslabón perdido

La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) mide el flujo de nueva inversión en la economía: maquinaria, equipos, construcción e infraestructura. Es el mecanismo por el cual en el presente crea capacidad productiva futura. Su colapso explica por qué los efectos de la Reforma Tributaria de 2014 no fueron transitorios, sino estructurales y persistentes.

Durante el período pre-reforma (1994–2013), la FBKF creció al 7,7% anual real, con episodios de expansión superiores al 20% (1995, 2005). Este ritmo era consistente con el crecimiento del PIB al 4,7%: el stock de capital se expandía, la productividad mejoraba y la demanda de trabajo aumentaba en consecuencia.

A partir de 2014, la imagen es radicalmente distinta. En el primer año de vigencia de la reforma, la inversión cae un 4,1%. En 2016 cae otro 2,4% impulsado por la eliminación del DL 600 y en 2017 otro 3,4% adicional: tres años consecutivos de contracción, algo que en el período previo solo ocurrió en crisis externas severas (1999 y 2009). Entre 2014 y 2025, la FBKF crece apenas al 1,2% anual real promedio. Chile está invirtiendo en capital productivo a una sexta parte del ritmo que necesita para crecer.

4.1 Por qué colapsó la inversión

La eliminación del Fondo de Utilidades Tributables, FUT, fue el mecanismo de transmisión más directo del efecto negativo en la inversión. Este fondo permitía a las empresas —especialmente a las pymes— reinvertir utilidades sin tributar de inmediato, financiando nueva inversión desde la propia generación de caja siendo ésta la fuente más barata de financiamiento. Al eliminarlo, el Estado exigió tributar sobre utilidades antes de que pudieran reinvertirse: muchas empresas se vieron forzadas a retirar liquidez del ciclo productivo para pagar impuestos. El alza del impuesto de primera categoría actuó en la misma dirección: al reducir la tasa de retorno después de impuestos, desincentivó proyectos que antes eran viables.

Para el inversionista extranjero, Chile dejó de ser comparativamente competitivo frente a economías regionales con marcos tributarios más favorables. El resultado acumulado de doce años es una brecha de capital productivo que no se recupera con gestos tributarios parciales: requiere restituir el entorno de certeza y rentabilidad que existió antes de 2014.

Antes de la reforma, cada peso de utilidad reinvertida generaba nuevo capital productivo. Después de la reforma, una fracción de ese peso debía destinarse al fisco antes de poder invertirse. El resultado acumulado de doce años: una economía que invierte a la sexta parte del ritmo que necesita para crecer.

5. El dato más revelador: población, empleo y desempleo

La comparación entre la tasa de crecimiento de la población y las variables del mercado laboral es el termómetro más directo del bienestar económico de un país. Cuando el empleo crece más rápido que la población, la sociedad progresa. Cuando el desempleo crece más rápido que la población, la sociedad retrocede.

Durante el período pre-reforma (1994–2013), con una población creciendo al 1,14% anual, el empleo crecía al 2,4%: es decir, a 2,1 veces la tasa de crecimiento poblacional. Cada punto de crecimiento demográfico generaba más de dos puntos de empleo nuevo. El desempleo crecía, pero a una tasa de 2,0%, es decir 4 p.p. menos que la capacidad que tenía la economía de generar puestos de trabajo, lo que significa que en términos relativos que la desocupación tendía a diluirse.

Tras la Reforma Tributaria de 2014, esa relación se invierte de manera drástica. Con la población creciendo a un ritmo similar (1,1% anual), el empleo cae a 1,3%: apenas 1,2 veces la tasa poblacional. La brecha de prosperidad se estrecha. Y el desempleo se dispara al 4,4% anual, cuadruplicando la tasa de crecimiento de la población. Chile está produciendo desempleo cuatro veces más rápido de lo que crece su población.

| Período | Δ% Empleo | Δ% Desempleo | Δ% Población | Δ% Inversión (FBKF) | Empleo / Población | Desempleo / Población |
|--------------------------|-----------|--------------|--------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| 1994–2013 (pre-reforma) | 2,4% | 2,0% | 1,1% | 7,7% | 2,1x | 1,7x |
| 2014–2025 (post-reforma) | 1,3% | 4,4% | 1,1% | 1,2% | 1,2x | 4,0x |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y Banco Central de Chile.

5.1 El efecto más doloroso: El mercado del trabajo

Este indicador es especialmente relevante porque la población creció a tasas prácticamente idénticas en ambos períodos (1,14% vs. 1,10%). No hay cambio demográfico que explique la diferencia. La variable que cambió fue la política tributaria y con ella, cambió la capacidad de la economía chilena para absorber a su propia población en el mercado laboral.

En el período pre-reforma, Chile incorporaba al mercado de trabajo a sus nuevos habitantes y generaba empleo adicional por encima del crecimiento poblacional. En el período post-reforma, el país ya no logra ese ritmo: el empleo apenas supera el crecimiento de la población, y el desempleo crece cuatro veces más rápido que ella. La inversión en caída cierra el círculo: con la FBKF creciendo a una sexta parte del ritmo anterior, el stock de capital productivo se expande lentamente, la demanda de trabajo se frena y el desempleo estructural se instala.

Antes de la reforma, por cada 100 nuevos chilenos en edad de trabajar, la economía creaba más de 200 empleos. Después de la reforma, crea apenas 120. La diferencia se explica a priori por la Reforma Tributaria de 2014.

6. Lo que no cambió desde 2014

¿Qué otro factor de magnitud comparable cambió estructuralmente en 2014?

- La política monetaria siguió conducida por el Banco Central con independencia y criterios similares al período anterior.
- La apertura comercial no retrocedió: los tratados vigentes permanecieron y se suscribieron nuevos acuerdos.
- La regla de balance estructural, aunque debilitada, no fue eliminada.
- Los shocks externos (precio del cobre, condiciones financieras globales) no justifican doce años de desaceleración persistente: el cobre tuvo ciclos de alza y baja en ambos períodos.
- El crecimiento poblacional fue prácticamente idéntico en ambos períodos, lo que descarta factores demográficos como explicación.

El único cambio estructural de envergadura que coincide exactamente con el quiebre de 2014 es la Reforma Tributaria. El resto son perturbaciones transitorias que no explican una tendencia de doce años y el efecto COVID está en la misma línea.

7. El fracaso fiscal

El argumento central de la Reforma Tributaria de 2014 era recaudatorio: el Estado necesitaba más recursos para financiar la reforma educacional entre otros gastos declarados por el gobierno de la época. La evidencia muestra que la recaudación real luego de la reforma creció al mismo ritmo que el PIB después de la reforma (2,0%), versus el 7,3% que aumentaba antes de la reforma. Chile recaudó nominalmente más no porque la reforma funcionara, sino porque el país siguió creciendo, aunque a la mitad de velocidad.

La Curva de Laffer describe empíricamente que existe un punto a partir del cual subir tasas reduce recaudación porque contrae la base imponible. La experiencia chilena post-2014 es consistente con haber sobrepasado ese umbral óptimo. Desde una perspectiva de política fiscal responsable, había sido preferible sostener el crecimiento como motor de recaudación: un país que crece al 5% genera más ingresos fiscales con tasas estables que un país que crece al 2% con tasas elevadas. El colapso de la inversión es la prueba más directa de ese diagnóstico.

8. Serie de datos 1994–2025

La tabla siguiente presenta la serie anual completa, incluyendo la variación de la Formación Bruta de Capital Fijo como variable explicativa del comportamiento de las demás. Los años post-reforma aparecen en fondo amarillento.

| Año | Δ% PIB Real | Δ% Rec. Tributaria Real | Δ% FBKF (Inversión) | Δ% Empleo | Δ% Desempleo | Δ% Población | Período |
|------|-------------|-------------------------|---------------------|-----------|--------------|--------------|--------------|
| 1994 | 5,0% | 5,6% | 6,0% | 0,9% | 19,9% | 1,53% | Pre-reforma |
| 1995 | 8,8% | 8,4% | 21,1% | 1,2% | -6,1% | 1,45% | Pre-reforma |
| 1996 | 6,9% | 10,4% | 8,5% | 1,7% | -13,8% | 1,38% | Pre-reforma |
| 1997 | 7,1% | 3,1% | 12,2% | 1,9% | -1,7% | 1,33% | Pre-reforma |
| 1998 | 4,1% | 26,4% | 3,5% | 2,1% | 7,1% | 1,29% | Pre-reforma |
| 1999 | -0,3% | -4,8% | -14,5% | -1,5% | 48,4% | 1,22% | Pre-reforma |
| 2000 | 4,8% | 8,6% | 9,4% | 1,8% | -3,5% | 1,18% | Pre-reforma |
| 2001 | 3,1% | 6,8% | 2,2% | 1,0% | 3,1% | 1,15% | Pre-reforma |
| 2002 | 3,1% | 3,1% | 4,3% | 1,9% | 1,3% | 1,10% | Pre-reforma |
| 2003 | 4,6% | 4,1% | 8,2% | 3,8% | 0,8% | 1,05% | Pre-reforma |
| 2004 | 6,5% | 9,2% | 12,5% | 2,7% | 8,0% | 1,00% | Pre-reforma |
| 2005 | 5,7% | 16,9% | 20,8% | 3,7% | -5,1% | 0,97% | Pre-reforma |
| 2006 | 5,9% | 14,2% | 6,3% | 1,6% | -16,8% | 0,97% | Pre-reforma |
| 2007 | 5,0% | 12,6% | 10,1% | 2,8% | -6,9% | 0,97% | Pre-reforma |
| 2008 | 3,7% | -5,0% | 17,1% | 2,9% | 12,5% | 1,00% | Pre-reforma |
| 2009 | -1,1% | -17,3% | -11,7% | -0,7% | 23,1% | 1,03% | Pre-reforma |
| 2010 | 5,7% | 24,6% | 10,5% | 10,7% | -6,5% | 1,03% | Pre-reforma |
| 2011 | 6,0% | 13,8% | 14,0% | 4,8% | -8,8% | 1,02% | Pre-reforma |
| 2012 | 6,0% | 6,3% | 11,3% | 2,3% | -8,8% | 1,02% | Pre-reforma |
| 2013 | 3,3% | -2,1% | 1,3% | 2,1% | -6,5% | 1,02% | Pre-reforma |
| 2014 | 1,8% | 1,8% | -4,1% | 1,4% | 8,3% | 1,08% | Post-reforma |
| 2015 | 2,1% | 8,0% | 0,1% | 1,7% | -1,1% | 1,15% | Post-reforma |
| 2016 | 1,7% | 2,3% | -2,4% | 1,2% | 7,0% | 1,31% | Post-reforma |
| 2017 | 1,4% | 3,7% | -3,4% | 2,4% | 6,7% | 1,47% | Post-reforma |
| 2018 | 3,9% | 8,4% | 6,3% | 2,2% | 8,4% | 1,58% | Post-reforma |
| 2019 | 0,6% | -2,1% | 4,4% | 2,2% | -0,1% | 1,51% | Post-reforma |
| 2020 | -6,3% | -10,0% | -11,5% | -12,5% | 28,8% | 1,02% | Post-reforma |
| 2021 | 10,7% | 27,8% | 14,8% | 4,8% | -14,8% | 0,81% | Post-reforma |
| 2022 | 2,0% | 8,1% | 4,5% | 6,4% | -5,7% | 0,97% | Post-reforma |
| 2023 | 0,7% | -14,4% | 0,3% | 2,4% | 12,9% | 0,89% | Post-reforma |
| 2024 | 2,8% | 5,9% | -1,6% | 2,4% | -0,2% | 0,75% | Post-reforma |
| 2025 | 2,4% | 4,9% | 6,7% | 1,0% | 2,1% | 0,66% | Post-reforma |

Fuente: SII, Banco Central de Chile, INE, Dípres. Recaudación e inversión deflactadas por IPC base 2025.

9. Conclusiones

La Reforma Tributaria de 2014 es uno de los factores más cruciales que explican el deterioro estructural de la economía chilena en la última década. Las conclusiones que se derivan de la evidencia son:

- El crecimiento del PIB real se redujo a la mitad en el período post-reforma, sin que ningún otro factor estructural cambiara de forma comparable en 2014.
- La recaudación real creció al mismo ritmo que el PIB post-reforma, frente al doble del PIB antes de ella, lo que invalida el argumento de que subir tasas era el camino más eficiente para aumentar ingresos fiscales.
- La Formación Bruta de Capital Fijo colapsó del 7,7% al 1,2% anual: cayó a menos de una sexta parte de su ritmo histórico. Este es el mecanismo central de transmisión del daño: sin inversión, no hay capacidad productiva; sin capacidad productiva, no hay empleo ni base imponible.
- La generación de empleo cayó de 2,1 veces el crecimiento poblacional a apenas 1,2 veces, reduciendo drásticamente la capacidad de la economía para absorber empleos de su propia población.
- El desempleo pasó de crecer por debajo del empleo a crecer cuatro veces más rápido que la población: es el indicador más elocuente del daño causado.
- El crecimiento demográfico fue prácticamente idéntico en ambos períodos, lo que descarta factores poblacionales como variable explicativa de la caída en el mercado laboral.
- La eliminación del FUT y el alza del impuesto de primera categoría de 20% a 27% redujeron el incentivo a invertir, afectando especialmente a las pymes que usaban la reinversión como mecanismo de autofinanciamiento.
- La relación entre crecimiento económico y recaudación tributaria cayó de 3,3 antes de la reforma a -0,1 después del 2014. Es decir por cada punto porcentual que crecía la economía antes del 2014 la recaudación tributaria crecía 3,3 pp, luego de la reforma por cada punto porcentual que crecía la economía, la recaudación de impuestos cae -0,1 pp.

Chile pagó y sigue pagando un costo económico muy alto por una reforma tributaria que no cumplió su objetivo fiscal y sí destruyó el motor que generaba empleo y bienestar. El quiebre no es una coincidencia: es 2014, y la causa tiene nombre.