



Informalidad laboral del migrante y su impacto en la sostenibilidad del sistema tributario chileno

Sergio Zúñiga Herrera¹

Introducción

Chile, luego del último Censo poblacional del 2024, declara tener una población de 18.480.432 personas de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, cuya composición es mayormente femenina (51.5% vs. un 49.5% de hombres).

Si ahondamos en su pirámide poblacional, el mismo estudio nos aporta que desde el punto de vista etario, nuestra población avanza progresivamente hacia una población cada vez más envejecida. Este último factor, la migración aporta mano de obra fresca a nuestro país, lo que resulta ser un factor clave en el crecimiento del PIB y la expansión de la fuerza laboral, pero estos factores positivos son suficientes para justificar una migración que a todas luces es desordenada.

Al analizar la sostenibilidad tributaria, en lo relativo a la Suficiencia Recaudatoria, enfocándonos en explorar los desafíos estructurales de los sistemas tributarios, en especial en los cambios derivados por efecto de la migración, podemos detectar una creciente presión en el gasto fiscal.

Con la dictación de la Ley 21.713 en octubre de 2024, cuyo fin es «asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad

¹ Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chile, Chile. Correo: sergio.zuniga01@uautonoma.cl

Fiscal», se introducen en nuestro ordenamiento jurídico normas sobre «sostenibilidad», no obstante lo anterior, estas son deficientes, pues solo apuntan a fomentar la cooperación y la transparencia en el sistema tributario, pero no se hacen cargo de un efecto negativo y creciente, cual es la informalidad laboral de los extranjeros en nuestro país.

Lo antes expuesto muestra lo vulnerable que pueden ser los sistemas tributarios, ya que, mirando a futuro, estos deben adaptarse a nuevas realidades económicas, tecnológicas y demográficas, por lo que hay que indagar en nuevas fuentes de riqueza o valores económicos que no están plenamente gravados. Junto a esto, si los sistemas tributarios recogen y/o aceptan el principio de capacidad tributaria para establecer equilibrios en cuanto a la recaudación.

El presente trabajo aborda cómo la migración, especialmente bajo condiciones de informalidad, puede afectar la sostenibilidad tributaria del país, analizando elusión y evasión, junto con proponer reformas legales.

Sostenibilidad tributaria

La sostenibilidad tributaria es un principio fundamental del diseño fiscal moderno, el cual busca garantizar que el sistema tributario de un Estado genere ingresos públicos suficientes, predecibles y equitativos para satisfacer las necesidades de gasto fiscal presentes y futuras, sin comprometer la estabilidad económica ni trasladar cargas injustificadas a las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, se entiende como un objetivo estructural del Estado en la planificación fiscal de largo plazo.

En términos generales, la sostenibilidad tributaria ha sido definida como:

Un enfoque de gestión responsable en la manera de tratar las materias impositivas de las empresas, el cual se basa en un compromiso ético de las compañías con el cumplimiento de sus obliga-

ciones tributarias, gestionando su planificación fiscal de manera justa, responsable, fidedigna y transparente, la cual no sólo considera el texto de la ley, sino que además su espíritu (Deloitte, 2022).

La sostenibilidad tributaria puede entenderse como la definición de una política fiscal por parte de las empresas, a través de la cual transparentan ante la sociedad sus procesos de toma de decisiones, estrategias y valoración social en el pago de impuestos (Pacto Global Red Chile).

Académicos como Zotkaj & Aliu (2022) plantean que la sostenibilidad tributaria combina dos variables esenciales del impuesto:

- a. la recaudación de ingresos cuyo objetivo sea cubrir las obligaciones del Estado, y
- b. el diseño de leyes tributarias que promuevan conductas de los contribuyentes alineadas con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).²

La Comisión Europea (2019) define la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un gobierno para mantener a largo plazo sus políticas de gasto y sus políticas tributarias sin amenazar su solvencia.

Sobre el concepto de sostenibilidad tributaria, la OCDE no ha dado un concepto propio, en sus diversos estudios más bien pretende alinear la sostenibilidad con principios de cooperación, transparencia y colaboración entre contribuyentes y los respectivos Estados, con el objetivo de alinearlos con principios de la ODS.

Por lo que la definición dada por los autores nacionales resulta ser limitada solo a la luz de la Ley 21.713, en cuanto a limitarla como indica en su definición incorporada en su artículo 8, N.º 18 como «el conjunto de medidas que un contribuyente implementa con el objeto de

² Conjunto de 17 metas adoptadas por las Naciones Unidas en 2015 como parte de la Agenda 2030. En Chile, nuestro Estado lo ha puesto en marcha mediante el Decreto Supremo N.º 67 de 2019, creando el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

fomentar la cooperación mutua y transparencia en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias», pero alejada de los reales objetivos que en el derecho comparado se busca lograr, tales como la búsqueda de un equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental.

En este contexto, fenómenos estructurales como la “migración irregular o desordenada” pueden incidir directamente en dichas dimensiones. En particular, el aumento de flujos migratorios no regulados puede generar tensiones en la sostenibilidad del sistema fiscal cuando la institucionalidad tributaria y laboral no logra integrar adecuadamente a dichos grupos al circuito formal de la economía.

Es así, como el impacto de la migración desordenada en Chile, quiebra de una u otra forma dichas dimensiones, tanto en lo económico como en lo social. Así, se puede detectar que varios principios tributarios como la equidad horizontal, la generalidad del impuesto y la capacidad contributiva, que debiesen ser respetados, solo quedan en un aspecto doctrinario, y no son debidamente resguardados por nuestro ordenamiento jurídico, que regula una serie de valores que permiten al Estado y a los individuos, como contribuyentes, relacionarse solidariamente en la búsqueda de cubrir o financiar los servicios básicos, con el objetivo final de alcanzar el bien común.

En consecuencia, la relación entre migración irregular y sostenibilidad tributaria exige analizar no sólo los efectos recaudatorios inmediatos, sino también la capacidad del ordenamiento jurídico para integrar a los distintos actores económicos dentro de un marco de cooperación fiscal, solidaridad contributiva y financiamiento equitativo de los bienes públicos, elementos esenciales para la consecución del bien común.

Sostenibilidad tributaria, elusión y evasión

La sostenibilidad tributaria implica la capacidad del sistema fiscal para recaudar recursos suficientes, estables y equitativos, que permitan financiar el gasto público en el corto, mediano y largo plazo. Por su parte,

son contrarios a este objetivo, en primer lugar, la evasión fiscal, que constituye el incumplimiento ilegal de obligaciones tributarias, y, en segundo lugar, la elusión, que corresponde a maniobras jurídicas lícitas pero artificiales que buscan reducir la carga tributaria.

Entonces, y con especial énfasis en la dimensión migratoria, el sistema debe ser capaz de financiar adecuadamente el gasto público esencial (educación, salud, seguridad, protección social), con ingresos permanentes, sin dependencia excesiva de deuda ni recursos volátiles.

Por lo que la incorporación de nuevos contribuyentes migrantes formales es clave para ampliar esta base, por lo que la migración en informalidad laboral es un claro elemento negativo que no permite avanzar en el objetivo esencial de la tributación, cual es recaudar ingresos para que con ellos se pueda financiar adecuadamente el gasto público esencial.

En este orden de ideas, un migrante informal no aporta con su 10% al sistema de previsión, no aporta con su 3% para el seguro en caso de cesantía, ni menos aporta con su 7% para el área de salud.

Pensando que dicho trabajador informal no necesariamente aporta al sistema por vía de cotizaciones, igualmente se beneficia —o, eventualmente, se beneficiará— de la salud en Chile, ya que de acuerdo con los artículos 19, N.º 9 de la Constitución Política del Estado que establece «El derecho a la protección de la salud», queda garantizado como un derecho constitucional el «acceso a la salud». Esto se ratifica con lo dispuesto en los artículos 131, 132, 133, 136 y 139 del DFL 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL 2763, de 1979 y de las Leyes 18.933 y 18469 en su Libro II, donde dichos artículos establecen que es considerado como «beneficiario» de las prestaciones de salud, las personas carentes de recursos o los indigente, como asimismo la mujer embarazada y el niño hasta los seis años, debiendo solo pagar las prestaciones de salud de forma directa, pero a diferencia del trabajador formalizado, que también tiene la obligación de copago, el trabajador migrante informal no aporta con el 7% de sus remuneraciones al financiamiento del propio sistema de salud.

Si miramos el efecto previsional, una primera mirada nos lleva a las normas contenidas en el DL 3500 de 1980, pero dicho cuerpo legal esta referido al sistema previsional de los trabajadores formales. No obstante, con la dictación de la Ley 20.255, que introduce o fortalece el «pilar solidario», en el caso de la migración informal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21.419 del 2022 que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU), solo con cumplir con los requisitos copulativos contenidos en su artículo 10, los hace beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal. Para que ahondar en el beneficio que tienen los migrantes, para retirar sus fondos previsionales, cumpliéndose o no los requisitos establecidos para dicho fin.

En otro orden de ideas, si tuviéramos que ahondar en el derecho a la educación, tanto en la educación primaria como en la universitaria nos podríamos percatar que nuestro país garantiza constitucionalmente el acceso a dicho derecho. En cuanto a la educación primaria solo se puede observar una solución social, pero si avanzamos en la universitaria con el derecho a la gratuidad, podríamos descubrir que fondos públicos son destinados a financiar una formación técnica o profesional de migrantes, que no aportan al sistema que es financiado con recursos del Estado.

Estos elementos pueden hipotecar el bienestar de las generaciones futuras, produciendo déficits fiscales y socavar la percepción de la ciudadanía, la que debe percibir el sistema como justo, comprensible y legítimo.

La migración como fenómeno estructural en Chile

Entre 2010 y 2024, en nuestro país se ha podido observar que hemos pasado de ser un país históricamente emisor y receptor marginal de migrantes a constituirnos en un polo de atracción regional. Este viraje no es coyuntural: responde a cambios profundos en América Latina (crisis económicas y políticas, desastres y violencia), a la propia transformación demográfica chilena (rápido envejecimiento y fecundidad muy baja) y

a un proceso de reconfiguración normativa e institucional que se consolidó con la nueva Ley de Migración y Extranjería (Ley 21.325, 2021).³

Según el Censo 2024, más de 1.7 millones de personas migrantes residen en Chile, lo que representa el 8.8% de la población total. El grupo migrante es más joven que el promedio nacional, con una edad media de 33 años, y tiene una participación en el mercado laboral. Sin embargo, una proporción importante se encuentra en la informalidad laboral, lo que impide su integración plena al sistema tributario formal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE, la tasa de informalidad laboral de los migrantes en Chile fue de un 27.4% en el trimestre febrero-abril de 2025, pero no debemos olvidar que dicha encuesta no es obligatoria, por lo que la cifra puede ser aún mayor.

La composición por nacionalidad cambió sustantivamente en la década. Desde los años 2015–2016, los flujos migratorios desde países como Venezuela, Haití y Colombia, junto con Perú y Bolivia, reconfiguraron el mapa migratorio. Para el año 2023, las estimaciones INE–SERMIG sitúan a los venezolanos como el grupo más numeroso, seguido por peruanos, colombianos, bolivianos y haitianos, con diferencias regionales marcadas: mayor peso relativo en regiones del norte y en la Región Metropolitana. La distribución territorial y la elevada urbanización (Santiago y capitales regionales) tensionan mercados de vivienda y empleo, como también la creciente participación infantil y de adolescentes extranjeros en la matrícula escolar, pero también este efecto, dinamizan sectores de servicios y comercio.

Por lo señalado, ya podemos decir que la «migración en Chile ya es estructural», por lo que no puede dejarse sin observación ni regulación, principalmente en lo relativo al equilibrio que debe existir entre recaudación y gasto fiscal, puesto que la migración se ha vuelto persistente en el

3 El punto de inflexión normativo del periodo fue la Ley 21.325 (11 de abril de 2021), que sustituyó el antiguo DL 1094 (1975) y creó la nueva institucionalidad (Servicio Nacional de Migraciones, SERMIG), reforzada por su reglamento (DS 296/2022).

tiempo y su explosivo crecimiento, junto al hecho de su desordenado ingreso, no permite dimensionar las diversas esferas de impacto en el gasto social que el Estado debe financiar con recursos de todos los chilenos.

En Chile, la tasa de ocupación informal ha caído paulatinamente, pasando de 29.3% en el trimestre octubre–diciembre 2019, a 27.5% en el mismo trimestre de 2023. Sin embargo, en el caso de los trabajadores extranjeros, esta tasa aumentó de 28.6% a 31.8% en el mismo periodo de referencia (Acuña, 2024).

Estudios recientes indican que la migración ha contribuido positivamente al Producto Interno Bruto y, en términos netos, aportó aproximadamente 863 mil millones de pesos en 2023 al Estado chileno, lo que equivale al 0.3% del PIB nacional (Gávez y Fanjul, 2025). Pero este aporte positivo compensa, de una u otra forma, el gasto social que el Estado de Chile debe efectuar en beneficio de los migrantes formales o informales que ingresan a nuestro país.

Impacto de la informalidad migrante sobre la recaudación fiscal.

Elusión vs. evasión

La relación entre migración irregular y sostenibilidad tributaria debe analizarse no únicamente desde la perspectiva del control migratorio, sino también desde la capacidad del sistema institucional para integrar a la población migrante dentro de los circuitos formales de la economía. En este sentido, uno de los principales desafíos de las políticas públicas contemporáneas consiste en transformar los flujos migratorios en una oportunidad para ampliar la base tributaria efectiva del sistema fiscal, evitando que una proporción significativa de trabajadores permanezca en condiciones de informalidad económica.

En términos tributarios, la ampliación de la base imponible constituye uno de los mecanismos más relevantes para fortalecer la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Un sistema tributario sostenible no depende exclusivamente de incrementos en las tasas impositivas, sino también

de la capacidad del Estado para incorporar a un mayor número de contribuyentes dentro del sistema formal de cumplimiento fiscal. En este contexto, la formalización laboral de la población migrante representa un factor clave para mejorar los niveles de recaudación y reducir la denominada brecha de cumplimiento tributario (*tax compliance gap*)⁴, concepto ampliamente utilizado por organismos internacionales para describir la diferencia entre los impuestos potencialmente recaudables y aquellos efectivamente percibidos por la administración fiscal.

En el caso chileno, el crecimiento de la población migrante durante la última década ha generado nuevas dinámicas económicas que inciden tanto en el mercado laboral como en la estructura tributaria. Si bien una parte significativa de los migrantes participa activamente en la economía formal, otra proporción relevante se inserta en sectores caracterizados por altos niveles de informalidad, tales como el comercio minorista, los servicios personales, la construcción o determinadas actividades del sector gastronómico. Esta inserción laboral precaria limita la plena incorporación de dichos trabajadores al sistema tributario, reduciendo el potencial recaudatorio asociado a impuestos directos y cotizaciones de seguridad social.

No obstante, la evidencia empírica disponible sugiere que la población migrante puede constituir un factor relevante para fortalecer la actividad económica y ampliar la base contributiva del país. En particular, diversos estudios han señalado que los migrantes tienden a presentar altas tasas de participación laboral y una importante contribución al consumo agregado, lo que genera efectos positivos en la dinámica

4 Podemos entenderlo como “la brecha de cumplimiento tributario”, que es la diferencia entre los ingresos tributarios totales que el fisco debería recaudar legalmente y lo que realmente recauda, reflejando el incumplimiento de obligaciones. Representa la pérdida potencial de ingresos debido a evasión, elusión o errores involuntarios del contribuyente. Este concepto ha sido desarrollado ampliamente en la literatura económica y por organismos internacionales, los cuales lo vinculan con diversas formas de incumplimiento fiscal y errores involuntarios en la declaración de impuestos. (Andreoni, J, Erard, B., & Feinstein, J. (1998) *Tax compliance*. *Journal of Economic Literature*, 36 (2), 818-860.

económica general. En este sentido, la formalización de la actividad económica migrante no solo permitiría incrementar la recaudación fiscal, sino también mejorar la productividad y fortalecer los mecanismos de protección social.

Sin embargo, para que este potencial recaudatorio pueda materializarse, resulta necesario abordar diversos desafíos institucionales y regulatorios. Uno de los principales problemas radica en la fragmentación institucional existente entre los organismos encargados de la fiscalización laboral, tributaria y migratoria. La limitada interoperabilidad entre entidades como el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio Nacional de Migraciones y la Dirección del Trabajo dificulta la generación de sistemas integrados de información que permitan detectar tempranamente situaciones de informalidad laboral, evasión tributaria o contratación irregular.

Asimismo, la complejidad de ciertos procedimientos administrativos puede constituir una barrera para la formalización económica de la población migrante. En algunos casos, las dificultades para regularizar la situación migratoria o para acceder a permisos de trabajo pueden incentivar la permanencia en actividades económicas informales, lo que termina generando un círculo vicioso entre informalidad laboral, evasión tributaria y precariedad social.

Desde una perspectiva comparada, diversos países han desarrollado estrategias orientadas a transformar la migración en un factor de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal. Entre estas estrategias destacan las políticas de regularización laboral, los incentivos a la formalización de pequeñas actividades económicas y la creación de sistemas de información interoperables entre las distintas agencias del Estado. Estas medidas permiten reducir los espacios de informalidad y ampliar progresivamente la base de contribuyentes activos dentro del sistema tributario.

En el caso chileno, avanzar en esta dirección implica fortalecer los mecanismos de coordinación institucional, mejorar los sistemas de fis-

calización y simplificar los procesos de formalización laboral para trabajadores migrantes. Asimismo, resulta necesario promover políticas públicas que incentiven el cumplimiento tributario voluntario y faciliten la incorporación de nuevos contribuyentes al sistema fiscal.

Por eso el gran problema es la informalidad laboral, la que constituye uno de los fenómenos estructurales más relevantes para la economía chilena y para el sistema fiscal. Su impacto erosiona la base tributaria y compromete la sostenibilidad fiscal. Está representa uno de los principales obstáculos para la sostenibilidad tributaria en contextos de alta migración. En Chile, el 32.3% de los trabajadores migrantes se encuentran en condición informal, según datos del INE para 2024. Esta situación impide el pago de impuestos sobre la renta, cotizaciones previsionales y el cumplimiento de otras obligaciones tributarias, reduciendo significativamente la base imponible del país.

Además, aunque los migrantes informales contribuyen indirectamente a través del consumo (pagando IVA), su integración limitada al sistema formal impide captar otros tributos importantes. El Banco Mundial ha señalado que, en condiciones óptimas de formalidad, los ingresos fiscales generados por la población migrante podrían aumentar entre un 0.4% y un 0.6% del PIB chileno (Banco Mundial, 2024).

En el ámbito macroeconómico, el estudio asegura que la sola migración venezolana subió un 0.2% el crecimiento real del PIB entre 2017 y 2023. A eso se le suma que esta población habría aumentado, en el mismo periodo, 117 dólares el PIB per cápita.

Más allá de la migración venezolana, la suma de todas las migraciones habría aportado 399 dólares al PIB per cápita de Chile. Con sus 1.2 millones de personas económicamente activas, los inmigrantes aumentaron un 1.7% el consumo del país (Banco Mundial, 2024).

Estas cifras nos plantean varias interrogantes, ya que los mecanismos de evasión fiscal relacionados con migrantes suelen vincularse a trabajos informales, uso de identidades prestadas o ausencia de emisión de boletas. Por otro lado, empresas que contratan trabajadores migrantes

pueden incurrir en elusión al simular contratos a honorarios o subcontratar de manera abusiva para evitar cargas tributarias patronales.

La limitada fiscalización en comunas con alta concentración migrante, junto a la falta de interoperabilidad entre servicios como el SII, Migraciones y la Dirección del Trabajo, agravan el problema. La evasión estructural derivada de la informalidad, combinada con vacíos normativos, limita severamente la capacidad estatal para garantizar ingresos fiscales estables.

En este sentido, la migración informal impacta claramente de forma negativa en la recaudación fiscal al reducirse la base impositiva, ya que como hemos señalado, los trabajadores informales no pagan impuestos directos ni cotizan en varios rubros de la seguridad social (salud y previsión), pero de acuerdo a los últimos estudios del Banco Mundial, permiten vislumbrar aspectos positivos, ya que su aporte neto resulta ser positivo para la economía y para el fisco, por lo que en lo negativo que resulta ser necesario trabajar es en los equilibrios en las percepciones poblacionales, para un equilibrio equitativo y sostenible en el tiempo.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad tributaria, la migración no debe entenderse únicamente como un fenómeno demográfico o social, sino también como una variable relevante en la estructura económica y fiscal del país. En sociedades que enfrentan procesos de envejecimiento poblacional y disminución relativa de la población económicamente activa, la integración laboral de trabajadores migrantes puede contribuir a sostener la base de contribuyentes que financia el gasto público y los sistemas de protección social.

En consecuencia, el desafío para el sistema tributario chileno no consiste exclusivamente en controlar los efectos negativos de la informalidad migrante, sino también en diseñar políticas institucionales que permitan transformar la migración en un factor de ampliación de la base tributaria, fortaleciendo así la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Esto requiere una aproximación integral que combine regulación migratoria eficiente, fiscalización tributaria efectiva y políticas de inte-

gración laboral orientadas a promover un sistema fiscal más equitativo, inclusivo y sostenible.

Análisis del marco legal actual

La Ley N.º 20.780, que introdujo en Chile una Norma General Anti elusión (NGA) en el año 2014, fue concebida principalmente como un instrumento destinado a combatir estructuras abusivas de planificación tributaria en el ámbito empresarial y corporativo. Su diseño normativo se orienta a enfrentar esquemas sofisticados de elusión fiscal vinculados a reorganizaciones empresariales, operaciones entre partes relacionadas o estructuras societarias complejas. No obstante, su alcance presenta limitaciones cuando se trata de fiscalizar fenómenos de evasión o elusión asociados a personas naturales, particularmente en contextos caracterizados por informalidad laboral y migración irregular, donde los mecanismos de incumplimiento tributario suelen operar fuera de las estructuras jurídicas tradicionales que la norma pretende regular.

Por otra parte, la Ley N.º 21.325 de Migración y Extranjería, promulgada con el objetivo de modernizar el sistema migratorio chileno, introdujo importantes avances en materia de regulación y control de los flujos migratorios. Sin embargo, desde la perspectiva tributaria, la normativa presenta vacíos relevantes en relación con la integración fiscal de la población migrante. En efecto, la ley no establece mecanismos específicos destinados a facilitar la incorporación temprana de los migrantes al sistema tributario, tales como la asignación automática de Rol Único Tributario (RUT) en paralelo al otorgamiento de visados o la implementación de programas institucionales de educación y cumplimiento fiscal dirigidos a esta población.

En términos prácticos, la normativa migratoria se limita a establecer la obligación de los empleadores de formalizar la relación laboral y efectuar las cotizaciones previsionales correspondientes, sin introducir modificaciones sustantivas en el régimen tributario aplicable al

desarrollo de actividades económicas por parte de personas migrantes. Esta situación genera una tensión normativa entre las obligaciones laborales impuestas a los empleadores y las exigencias administrativas y tributarias que deben cumplir los trabajadores extranjeros para poder incorporarse formalmente al mercado laboral.

A partir de un análisis sistemático del ordenamiento jurídico, puede sostenerse que esta configuración normativa genera efectos que podrían calificarse como estructuralmente discriminatorios (Zúñiga, 2024). En efecto, mientras la ley impone a los empleadores la obligación de formalizar la contratación de trabajadores migrantes, no se introducen ajustes equivalentes en las normas tributarias y administrativas que regulan el acceso de los extranjeros al mercado laboral formal. En consecuencia, un trabajador extranjero requiere, en términos generales, contar previamente con RUT, contrato de trabajo y visa de residencia —al menos temporal— para poder desarrollar legalmente una actividad remunerada en el país.⁵ Esta exigencia genera un círculo regulatorio complejo, ya que el trabajador migrante debe cumplir determinados requisitos administrativos para poder trabajar formalmente, mientras que el empleador se encuentra obligado a formalizar una relación laboral que, en muchos casos, depende precisamente del cumplimiento previo de dichas exigencias por parte del trabajador extranjero.

En términos prácticos, ello implica que un migrante debe primero pagar los derechos o aranceles administrativos correspondientes y tramitar

⁵ Si bien, la Ley 21.325 fue un gran avance en cuanto modernización de nuestra legislación en lo relativo a la migración, la misma, sugiere entre líneas que el empleador no contrate migrantes, ni menos que estos se encuentren en nuestro país de forma irregular, ya que ante la autodenuncia sin multa, el Servicio Nacional de Migraciones podría cursar multa al empleador por haber contratado a un extranjero irregular que en Chile no cuenta con autorización para desarrollar alguna actividad económica y productiva, pero no obstante, lo anterior, y como se indica, esto es, que igualmente al contratar a un migrante irregular debe cumplir con la normativa laboral contenida en el Código del Trabajo, esto resulta ser contradictorio, con la exigencia del Servicio Nacional de Migraciones del pago de una tasa del 150% del valor de la Residencia Temporal, dependiendo de la nacionalidad del solicitante y el valor del dólar.

su permiso de residencia o visa temporal ante el Servicio Nacional de Migraciones, a fin de poder iniciar una actividad económica o incorporarse al mercado laboral formal (Servicio Nacional de Migraciones, 2020). Sin embargo, la normativa migratoria simultáneamente exige al empleador formalizar la relación laboral bajo riesgo de sanción administrativa.

Esta asimetría normativa genera una situación paradójica: mientras el empleador se expone a multas administrativas por parte del Servicio Nacional de Migraciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley N.º 21.325, en relación con el artículo 505 bis del Código del Trabajo, el trabajador extranjero que se encuentre en situación irregular puede auto denunciar su situación migratoria sin quedar sujeto a sanción pecuniaria o administrativa inmediata.

Desde una perspectiva institucional, esta estructura normativa revela una descoordinación entre la regulación migratoria, laboral y tributaria, lo que dificulta la incorporación efectiva de la población migrante al sistema formal de empleo y, en consecuencia, limita el potencial de ampliación de la base tributaria. En este sentido, el marco legal vigente parece priorizar mecanismos de control migratorio y sanción administrativa antes que estrategias orientadas a facilitar la formalización económica y tributaria de los trabajadores migrantes, lo que podría tener efectos indirectos sobre la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del sistema tributario en contextos de creciente movilidad internacional. Así, el empleador, en cumplimiento de dicha obligación de hacer, está expuesto a multa por el Servicio de Migración de Chile, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 21.325, relacionado con el artículo 505 bis del Código del Trabajo, mientras el extranjero, por el solo hecho de autodenunciarse, no está sujeto a multa ni sanción alguna.⁶

⁶ Es evidente, que los empleadores en conocimiento de esta norma legal preferirán no contratar migrantes ilegales y/o sin permiso de trabajo, ya que la exposición a multa por el Servicio de Migración resulta ser excesiva, quebrando el principio de igualdad en materia legal. Esta disposición legal, analizada en base a su mérito, resulta ser discriminatoria, ya que el empleador, no obstante cumplir con la obligación legal de regularizar

Propuestas legislativas, administrativas y escenarios futuros

Considerando los desafíos que plantea la informalidad laboral migrante para la sostenibilidad tributaria y la ampliación de la base contributiva, resulta necesario avanzar hacia un conjunto de reformas normativas e institucionales orientadas a facilitar la integración económica y fiscal de la población migrante. En este contexto, las políticas públicas deben orientarse no solo a fortalecer los mecanismos de fiscalización, sino también a generar incentivos para la formalización laboral y el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

En primer lugar, se propone la creación de una Ley de Integración Tributaria Migrante, cuyo objetivo sea facilitar la incorporación temprana de las personas migrantes al sistema tributario chileno. Esta normativa debería contemplar mecanismos simplificados de inscripción fiscal, la obtención expedita del Rol Único Tributario (RUT) y la habilitación para desarrollar actividades económicas o laborales en el país desde etapas tempranas del proceso migratorio. En particular, resulta pertinente revisar los requisitos administrativos y costos asociados al acceso a permisos de trabajo. Si bien en el ámbito internacional opera el principio de reciprocidad entre Estados, la imposición de barreras administrativas o el pago de determinados aranceles para acceder al mercado laboral formal puede terminar desincentivando la regularización y favoreciendo la permanencia de los trabajadores migrantes en la economía informal. Desde una perspectiva de sostenibilidad fiscal, la reducción o eliminación de estas barreras podría generar efectos positivos en la ampliación de la base tributaria, al incentivar la formalización laboral y permitir que un mayor número de contribuyentes participe activamente en el sistema de obligaciones fiscales.⁷

laboralmente al trabajador migrante, depende del hecho de un tercero, esto es, el trabajador extranjero, el cual no recibe sanción por autodenunciarse ni por no requerir ni pagar el permiso de trabajo como dispone la ley.

⁷ Chile no es una isla, es un país inserto en un contexto mundial y global, por lo que se ve obligado a desarrollar una legislación -consideramos- específica, relativa a la

En segundo lugar, se propone fortalecer la coordinación institucional mediante la creación de unidades interinstitucionales de fiscalización, integradas por el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio Nacional de Migraciones y la Dirección del Trabajo. Estas unidades deberían contar con sistemas de interoperabilidad de datos y acceso cruzado a información relevante, lo que permitiría detectar con mayor eficacia situaciones de informalidad laboral, contratación irregular o incumplimiento tributario. La coordinación entre organismos públicos resulta fundamental para reducir los espacios de evasión derivados de la fragmentación institucional y para mejorar la eficiencia de las políticas de fiscalización.⁸

En tercer lugar, se propone la creación de un registro nacional obligatorio de empleadores de trabajadores migrantes, el cual permita mejorar la trazabilidad de las relaciones laborales y el cumplimiento de las obligaciones tributarias y previsionales asociadas. Este registro debería integrarse a los sistemas administrativos del SII y de la Dirección del Trabajo, permitiendo monitorear el pago de cotizaciones de seguridad social, la emisión de documentos tributarios y el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores. Un instrumento de esta naturaleza permitiría fortalecer los mecanismos de fiscalización preventiva y promover mayores niveles de transparencia en el mercado laboral.⁹

migración, donde se inserten los aspectos migracionales, como los tributarios y laborales en un solo cuerpo legal. Pero sabemos, que la dificultad estará en los quorum e intereses sectoriales, pero teniendo presente la decreciente tasa de natalidad, la que sólo se compensa con el aporte migracional, nos obliga como país a entrar a una discusión forzada sobre este tema.

⁸ En una fase administrativa, debería simplificarse la pemisología que pudiese darse al tratarse la migración, desde la óptica de todos los organismos que debiesen intervenir. Consideramos que simplificar los procedimientos sin perder la fiscalización, mejoraría de forma considerable los procesos, y con ello, la inserción eficaz del extranjero en nuestra economía nacional.

⁹ Esta tercera idea, es a falta de la dificultad en implementar las modificaciones legislativas, y no debe interpretarse como otro procedimiento o más trabas, la idea que

Desde una perspectiva prospectiva, la adopción de estas medidas podría generar diversos escenarios futuros en materia de sostenibilidad tributaria y regulación migratoria. En un escenario de integración institucional efectiva, la implementación de sistemas interoperables entre el SII, el Servicio Nacional de Migraciones y la Dirección del Trabajo permitiría reducir significativamente los niveles de informalidad laboral migrante, ampliando la base tributaria y fortaleciendo el cumplimiento fiscal. En este contexto, la migración podría consolidarse como un factor que contribuya positivamente al financiamiento del gasto público, especialmente en un país que enfrenta procesos de envejecimiento poblacional y una progresiva disminución relativa de la población económicamente activa.

En un escenario intermedio, caracterizado por avances parciales en materia de coordinación institucional, la formalización laboral migrante podría aumentar de manera gradual, aunque persistirían ciertos espacios de informalidad asociados a sectores económicos de difícil fiscalización. En este caso, el sistema tributario podría experimentar mejoras moderadas en términos de recaudación, pero seguiría enfrentando desafíos en relación con la brecha de cumplimiento tributario.

Finalmente, en un escenario de persistencia de la fragmentación institucional, en el cual no se implementen reformas estructurales orientadas a integrar la dimensión migratoria con la política tributaria, es probable que los niveles de informalidad laboral se mantengan elevados. Bajo estas condiciones, la migración continuaría generando aportes económicos a través del consumo y la actividad productiva, pero el sistema fiscal no lograría capturar plenamente su potencial contribu-

se pretende introducir, apunta a que el Registro sirva de resguardo al empleador que contrata a un migrante, ya que al estar en dicho registro, mientras el extranjero obtiene su regularización y permisos para trabajar en Chile, el empleador no se vería expuesto a sanciones y/o multas, y en conjunto, la fiscalización en el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social serían más expeditas.

tivo, lo que limitaría los beneficios fiscales derivados de la integración económica de la población migrante.

En consecuencia, el desafío para el sistema jurídico y tributario chileno consiste en avanzar hacia un modelo regulatorio que combine integración económica, formalización laboral y coordinación institucional, permitiendo transformar la migración en un factor que contribuya activamente a la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Ello requiere no solo ajustes normativos específicos, sino también una visión estratégica que integre las políticas migratorias, laborales y tributarias dentro de un enfoque coherente de desarrollo económico y sostenibilidad del sistema fiscal.

Matriz de Riesgo Fiscal por migración irregular

Con el objeto de complementar el análisis precedente y proyectar los posibles efectos fiscales asociados a la informalidad laboral migrante, resulta pertinente identificar los principales riesgos que este fenómeno puede generar para la sostenibilidad tributaria del país.

Más allá del impacto inmediato sobre la recaudación, la persistencia de elevados niveles de informalidad vinculados a trabajadores migrantes puede generar efectos estructurales en el sistema fiscal, tales como la erosión de la base tributaria, el aumento de la evasión en impuestos indirectos o la disminución de los niveles de cumplimiento en las obligaciones previsionales. Y no olvidemos, los aspectos laborales y de seguridad que una migración informal conlleva. Desde esta perspectiva, el análisis prospectivo requiere no solo estimaciones cuantitativas de recaudación futura, sino también la identificación de riesgos institucionales y fiscales que puedan afectar la eficacia de las políticas públicas orientadas a la formalización económica.

Para este propósito, se presenta a continuación una matriz de riesgos fiscales asociados a la migración informal, la cual permite sistematizar los principales escenarios de vulnerabilidad del sistema tributario,

evaluando su probabilidad de ocurrencia, su impacto potencial sobre las finanzas públicas y las posibles medidas de mitigación institucional. Esta herramienta analítica cumple una doble función dentro del presente estudio. Por una parte, permite identificar los factores críticos que podrían limitar la capacidad del sistema tributario para capturar los beneficios económicos derivados de la migración.

Por otra, facilita la articulación entre el diagnóstico empírico, las proyecciones de recaudación y las propuestas legislativas y administrativas planteadas en este capítulo, contribuyendo a una comprensión integral de los desafíos que enfrenta el Estado en materia de sostenibilidad fiscal en contextos de creciente movilidad internacional (ver **Tabla 1**).

En consecuencia, la identificación sistemática de estos riesgos permite comprender con mayor claridad la necesidad de avanzar hacia un modelo institucional que combine integración económica, formalización laboral y coordinación interinstitucional.

Las proyecciones de recaudación fiscal hacia el año 2030 muestran que el potencial contributivo de la población migrante puede incrementarse de manera significativa cuando existen mecanismos eficaces de formalización y cumplimiento tributario. Sin embargo, este potencial solo podrá materializarse plenamente si el marco regulatorio logra reducir los espacios de informalidad económica y fortalecer la interoperabilidad entre las instituciones encargadas de la fiscalización laboral, migratoria y tributaria. En este sentido, tanto las propuestas legislativas como las medidas administrativas desarrolladas en este capítulo deben entenderse como instrumentos complementarios destinados a transformar la migración en un factor de ampliación de la base tributaria y de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

Tabla 1. Matriz de riesgos fiscales asociados a la migración informal

Riesgo fiscal	Mecanismo	Probabilidad	Impacto	Señales tempranas	Medidas de mitigación
Erosión de impuestos directos	Informalidad impide retenciones y declaraciones	Alta	Alta	Aumento de informalidad en sectores intensivos en migración	Integración tributaria, fiscalización laboral-tributaria
Evasión de IVA por no emisión	Ventas sin boleta o factura	Alta	Alta	Caída de emisión electrónica en ciertos rubros	Boleta electrónica universal y control de trazabilidad
Subcotización previsional	Contratos simulados o uso indebido de honorarios	Alta	Alta	Bajos registros previsionales pese a alta ocupación	Interoperabilidad entre SII, Dirección del Trabajo y sistemas previsionales
Competencia desleal e informalidad extendida	Empresas formales pierden competitividad frente a informales	Media	Alta	Migración de empresas hacia esquemas informales	Fiscalización en cadenas productivas y sanciones al beneficiario final
Concentración territorial del riesgo	Fiscalización débil en comunas con alta presencia migrante	Media	Media-Alta	Diferencias comunales en emisión de documentos tributarios	Unidades territoriales interagenciales y fiscalización focalizada

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

El impacto fiscal de la migración en Chile es complejo, pero no debe asociarse automáticamente a una carga para el Estado. En una primera lectura, se puede sustentar que la migración ilegal y/o informal es negativa para la recaudación fiscal, pero la migración no es solo carga fiscal,

sino también aporte fiscal. No obstante, la informalidad laboral, en términos amplios, sí o sí es déficit para el erario fiscal, por lo que en todos sus ámbitos debe ser combatida. Para ello las disposiciones contenidas en la Ley 21.713 van en un correcto sentido, pero en nuestra opinión, y como defecto, está en deuda en la contemplación y respeto a varios principios tributarios como son el de igualdad en materia tributaria, el de capacidad tributaria, etc., los que, respetados en su correcto alcance, permitirían un sano desarrollo del sistema tributario general en Chile.

Diversos estudios han demostrado que, en condiciones de regularización y formalidad, los migrantes realizan un aporte neto positivo. Sin embargo, la informalidad, combinada con fallas de fiscalización y vacíos legales, afecta la sostenibilidad tributaria al disminuir la recaudación estructural y acentuar la desigualdad horizontal frente a los contribuyentes formales.

Es fundamental que el sistema tributario chileno incorpore mecanismos de inclusión fiscal, fortalecimiento institucional y simplificación normativa para integrar a esta creciente población y asegurar así una base tributaria más amplia, equitativa y sostenible frente al envejecimiento demográfico del país.

Referencias

- Cantuarias Rubio, R. (2024). Mirada crítica a la sostenibilidad tributaria en Chile. *Revista de Derecho Tributario de la Universidad de Concepción*, 16, 73–92.
- Deloitte. (2022). *POV Sostenibilidad corporativa e impuestos*.
- Dirección del Trabajo. (2025). *Código del Trabajo*. https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-117137_galeria_02.pdf
- Granados-Zambrano, P., Rivera-González, N. & Toledo-Badilla, M. F. (2022). Characterization of immigration in the Chilean Pension and Formal Labor Sector. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(99), 123–139. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9291232.pdf>

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2025). *Resultados Censo 2024*. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2025). INE presentó resultados de migración internacional del Censo 2024. <https://sjmchile.org/noticias/resultados-censo-migracion/>
- Pacto Global Red Chile. (2022), *Sostenibilidad tributaria: un aporte necesario a la agenda 2030*. <https://www.pactoglobal.cl/biblioteca/sostenibilidad-tributaria-un-aporte-necesario-a-la-agenda-2030>
- Oyarte, M., Cabieses, B., Rada, I., Blukacz, A., Espinoza, M. & Mezones-Holguín, E. (2023). Unequal Access and Use of Health Care Services among Settled Immigrants, Recent Immigrants, and Locals: A Comparative Analysis in Chile. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(1), 741. <https://www.mdpi.com/1660-4601/20/1/741>
- República de Chile. (2008). Ley 20.255, establece reforma previsional. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>
- República de Chile. (2021). Ley 21.325, de migración y extranjería. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>
- República de Chile. (2024). Ley 21.713, dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1207746>
- República de Chile. (2025). DFL 1, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley 2763, de 1979 y de las leyes 18.933 y 18.469. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=249177>
- Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). (2022). Normativa migratoria: Ley 21.325 y su Reglamento (DS 296/2022). <https://serviciomigraciones.cl/normativa-migratoria/>
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2025). *Estudio da cuenta de aporte de migrantes a la economía de Chile*. <https://sjmchile.org/noticias/estudio-da-cuenta-de-aporte-de-migrantes-a-la-economia-de-chile/>

- Zotkaj, G. & Aliu, A. (2022). The concept of sustainable taxation and its impact on tax policy. *EJournal of Tax Research*, 20(3), 299–316. <https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/business/acct-audit-tax/research-reports/ejournal-of-tax-research/2024-12-eJTR-the-concept-of-sustainable-taxation-v22-n3.pdf>
- Zúñiga Herrera, S. (2024). Inmigración y trabajo en Chile: desafíos y perspectivas a la luz de la Ley 21.325. Cuadernos del Mercado de Trabajo, N.º 11. Servicio Público de Empleo Estatal del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE. Ministerio del Trabajo y Economía Social. Gobierno de España. <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/autores/detalle-autor.html?detail=6e2449aa-de6a-4b02-b81f-868e6e-ba7aa4>

