

## OTRA REFORMA TRIBUTARIA: NEUTRALIDAD FISCAL NO IMPLICA QUE SEA INOFENSIVA

- Nuevamente el Gobierno está buscando tramitar un proyecto de ley de reforma tributaria. El compromiso esta vez es de una reforma fiscalmente neutra, que debiera afectar sólo al impuesto a la renta y que incentive la inversión.
- No se conoce aun el proyecto completo, pero del contenido que ya ha trascendido a la prensa se puede concluir que la neutralidad fiscal no quiere decir que no tenga efectos indeseables en la economía. Estos son especialmente perjudiciales si se considera que la economía ya lleva más de una década estancada y se augura que lo seguirá estando por otra década más.
- En este contexto, la invitación es a no avanzar en esta (u otra) propuesta antes de agotar distintas opciones de generación de recursos que sí son beneficiosas para la economía.

El ministro Marcel comprometió presentar un nuevo proyecto de ley (PdL) de reforma tributaria una vez terminada la tramitación de la Ley de Presupuestos del 2025. De acuerdo a la autoridad, este PdL se circunscribiría dentro de los siguientes límites: i) solo consideraría ajustes al impuesto a la renta; ii) sería una propuesta fiscalmente neutra; y iii) su objetivo sería incentivar la inversión.

En estos últimos días han trascendido algunos elementos generales del contenido del PdL, entre los que destacan:

- a) Desintegración completa del sistema donde la tributación a la renta de las personas se separa del de las empresas.
- b) Reducción de la tasa del Impuesto de Primera Categoría (IdPC) de 27% a 25%.
- c) Creación de una nueva tasa de 16% a la distribución de dividendos a accionistas contribuyentes de impuestos finales (no empresas). Aquellos dividendos que se mantengan en la empresa no quedan afectos a impuesto.
- d) Creación de una nueva tasa de 4% a la primera distribución de utilidades por una empresa, independiente de quién sea el destinatario.
- e) Aumento del Impuesto Global Complementario (IGC) de los contribuyentes de mayores ingresos.
- f) Reformulación del IdPC de las Pymes:

- i. Creación de un “monotributo” transitorio de un monto fijo por los dos primeros ejercicios comerciales de 1 UTM al mes que sustituye el impuesto IdPC, el IVA y cotización previsional. Cuando la empresa egresa del monotributo, se incorpora al régimen transparente.
- ii. Creación del sistema “transparente” para todas las Pyme que quieran acogerse a este sistema, quedando las Pyme exentas del IdPC, pero sus dueños tributan vía IGC.
- iii. Mantención del sistema integrado para todas las Pymes que no se acojan al régimen “transparente”, manteniéndose en el sistema integrado, el cual, actualmente, tiene una tasa de IdPC de 12,5% este año para subir a 25% el próximo. El PdL establece que el alza de IdPC desde el 12,5% actual será gradual y condicionado al desempeño de la economía.

### **FISCALMENTE NEUTRO NO ES SINÓNIMO DE INOFENSIVO**

El que una reforma tributaria sea fiscalmente neutra no debe leerse como que es inocua en términos de sus efectos a la economía. Es indiscutible que los tributos pueden generar efectos negativos en distintos sectores de la economía: en las personas (en su calidad de consumidor o trabajador), en las empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria). La misma OCDE<sup>1</sup> estima que el impacto en el crecimiento depende del tipo de gravamen: los impuestos corporativos serían los que generan mayor impacto negativo, seguidos por los impuestos a los ingresos personales, a los impuestos al consumo y, finalmente, a la propiedad. Este ranking radica en el hecho que primero habría que generar riqueza para que luego ésta sea consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) son los que más impactan en su creación.

En este contexto, algunos de los elementos ya conocidos del PdL generarían efectos indeseados, los cuales se deben tomar en cuenta, especialmente en el contexto de estancamiento económico que hemos experimentado en la última década y que posiblemente sigamos padeciendo también en los próximos años.

En particular, la reducción de la carga tributaria de la empresa desde 27% a 25%, aunque va en la dirección correcta, favorecerá débilmente el crecimiento. Esta reducción es insuficiente en el contexto internacional, donde las empresas de los

---

<sup>1</sup> Arnold J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia (2008). “Tax and economic growth”. OECD Economic Department Working Paper N° 620.

países desarrollados de la OCDE enfrentan una tasa promedio de IdPC de 23%<sup>2</sup>, lo que se genera una recaudación promedio de 3,0% del PIB, inferior al 4,7% del PIB recaudado en Chile (2018).

Por otro lado, la rebaja de IdPC sería insuficiente si tomamos en cuenta las conclusiones de la Comisión Marfán<sup>3</sup>, la cual estimó que el aumento del impuesto corporativo desde el 15% en el 2000 al 27% actual (+12 puntos) habría costado casi 8 puntos porcentuales de menor PIB. Por tanto, una reducción de solo 2 puntos del impuesto se podría considerar un ajuste exiguo.

Adicionalmente, la aplicación de las tasas únicas de 16% y 4% a la distribución de dividendos rebajaría la carga tributaria para aquellos contribuyentes de ingresos altos desde 44,45% a 39,5%, pero aumentaría la carga para aquellos contribuyentes que actualmente enfrentan una tasa de IGC menor al 20%, ya que no recibe devolución del impuesto de primera categoría (IdPC)<sup>4</sup>, afectando negativamente la progresividad del sistema.

En tanto, la desintegración del sistema, estableciendo un sistema dual para el caso de las grandes empresas, genera varios inconvenientes. En primer lugar, es un desincentivo para que las Pyme crezcan dados los elevados costos asociados al cambio de régimen de tributación. Por lo tanto, su implementación terminaría incentivando a dichas empresas a la división o a la informalidad cuando se acercan al umbral. Esto se agrava con la propuesta de aplicar sistemas tributarios simplificados para las Pymes.

El sistema dual perfora aún más el principio de equidad horizontal, es decir, que personas con el mismo nivel de ingresos paguen igual porcentaje de impuestos, que debe cumplir todo sistema tributario bien diseñado, ya que empresas con las mismas ganancias podrían quedar sujetas a distintos sistemas tributarios. Lo mismo pasa a

---

<sup>2</sup> Según la Tax Foundation, el promedio del impuesto de primera categoría de los 38 países de la OCDE es 23,8%. Sin embargo, Colombia, Costa Rica y México están entre los países que más elevada tasa de impuesto aplican a la empresa. Por tanto, al sacar estos países del promedio este se reduce a 23,2%.

<sup>3</sup> Convocada en 2023 por el Ministro Marcel. Compuesta además por: Rodrigo Vergara (vicepresidente), José Pablo Arellano, Ignacio Briones, José De Gregorio, Andrea Repetto y Andrea Tokman.

<sup>4</sup> El régimen semi integrado es aquel sistema tributario que rige para las empresas de mayor tamaño. Es semi integrado porque hay una integración "parcial" entre el impuesto corporativo y el personal. Quienes tributan en dicho régimen pagan un 27% de tributo como empresa y podrán descontar hasta un 65% de ese pago cuando cancelen sus impuestos a nivel personal (Global Complementario). Así, la tributación máxima a la que puede estar afecto un contribuyente en este régimen es de 44,45%.

contribuyentes personas naturales que reciben el mismo ingreso, pero de distinta fuente (del capital y del trabajo), ya que recibirán tratamiento tributario diferenciado.

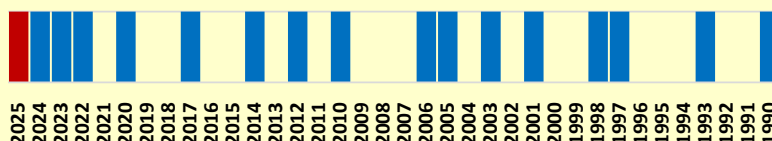
De aprobarse este proyecto, el cumplimiento tributario se hará más engorroso, considerando que establece nuevos regímenes tributarios como el transparente y el monotributo para las Pymes, manteniendo espacios para evadir el pago de impuestos.

Respecto a los impuestos a las personas, nuevamente se insistiría con el aumento de impuestos personales a las rentas más altas. Una comparación adecuada con los sistemas tributarios de la OCDE muestra que la principal diferencia en la carga tributaria con el bloque es la amplia base exenta del IGC: 75% de los contribuyentes en Chile no paga impuesto al ingreso, mientras que sólo en torno a un cuarto de los países de la OCDE tienen tramo exento. Adicionalmente, los países que no tienen este tramo aplican una tasa de impuesto de 15% promedio al primer tramo de ingreso, acercándose incluso al 25% en algunos de los países. Otro elemento diferenciador es el lento aumento de las tasas marginales del impuesto al ingreso personal y no en las tasas marginales máximas de este impuesto. Cabe destacar que una disminución del tramo exento o mayores tasas marginales en los primeros tramos del IGC, también significarían el mayor pago de impuestos a las personas de rentas altas, pero implicaría que esos mayores impuestos recaerían sobre todos los chilenos y no exclusivamente los de mayores ingresos.

Finalmente, la incertidumbre tributaria sigue siendo una preocupación. De aprobarse esta nueva reforma, desde 1990 se habrán realizado 17 modificaciones tributarias de distintas magnitudes, lo que da un promedio de una reforma cada dos años, destacando los cuatro proyectos en los últimos cuatro años (Gráfico N°1). Esta mayor incertidumbre generará más de una consecuencia. Por un lado, difícilmente un contribuyente podrá predecir acertadamente los efectos tributarios de sus decisiones, lo que se traducirá en una mayor exigencia de rentabilidad para los proyectos, especialmente cuando estos son de largo plazo. Por otro, la autoridad fiscal tampoco podrá realizar una adecuada planificación financiera que considere un calce en magnitud y temporalidad entre los gastos permanentes y sus fuentes de financiamiento permanentes, ya que no hay certeza en cuanto a si efectivamente la recaudación adicional estimada se concretará, arriesgando más aún la sostenibilidad fiscal.

## 17 MODIFICACIONES TRIBUTARIAS EN 36 AÑOS, UNA CADA DOS AÑOS

Gráfico N°1: Años en que se han realizado modificaciones tributarias.



Fuente. Elaboración propia.

### ¿DE DÓNDE SACAR MÁS RECURSOS FISCALES?

Llama la atención de que se persevere en aumentos de ciertos impuestos antes de agotar otras opciones que, además de generar recursos adicionales, genera efectos positivos a la economía. Entre estos están:

- Fomentar decididamente el crecimiento económico. La Comisión Marfán estimó en US\$570 millones de holgura fiscal por cada punto de mayor crecimiento. Con un crecimiento tendencial que convergerá a 1,8% en la próxima década, hay espacio para aumentar este crecimiento. Más allá de los actuales proyectos que buscan reducir la permisología, el gasto público también debiera orientarse a cumplir los gastos de capital comprometido en cada Ley de Presupuesto. Uno de los ingredientes para ampliar las capacidades de la economía es la inversión, tanto privada como pública. Sin embargo, desde 2011 que se observa una sub ejecución presupuestaria del gasto en inversión pública en promedio de 8% anual. Desde que existen datos comparables, los años 2022 y 2023, por diversos motivos, han sido los años de más baja ejecución. Los sectores más rezagados han sido aquellos que más afectan a los vulnerables, como educación y salud.
- Combatir decididamente la evasión tributaria. Aun cuando se acaba de aprobar la reforma de cumplimiento tributario, no se sabe con exactitud ni el monto ni dónde se encuentra la evasión tributaria, pese a que se estima que sería entre **5,5 y 6,5% del PIB**.
- Controlar decididamente el gasto en licencias médicas. En 2023 este ítem significó casi US\$3 mil millones, **más del 1% del PIB**. El gasto en licencias médicas creció un 131% entre 2015 y 2022 y 43% más que en 2019 en pesos comparables. Una proporción importante del gasto en LM corresponde a fraudes y otro tanto es respuesta a uno de los sistemas de subsidio por incapacidad laboral más generosos del mundo. Un mayor control de estas LM podría reducir sustancialmente este excesivo gasto.

- d) Reducir decididamente la evasión del transporte público, que durante el primer semestre de este año superó el 38%.
- e) Reducir decididamente la provisión para gastos comprometidos. Esta provisión considera recursos necesarios para financiar la aplicación de leyes permanentes o contingencias que van más allá de lo que se pudo prever al momento de su aprobación. Sin embargo, en los últimos 20 años una parte importante de estos recursos han terminado siendo redestinados a otros usos, mientras solo se ha usado en promedio el 17% de los recursos y el 80% han sido reasignados. Para 2025 la partida provisión contempla US\$2.350 lo que a la luz de la ejecución histórica permitirá al gobierno usar US\$1.900 millones de libre disposición, **(0,5% del PIB)**.
- f) Reducir decididamente gasto en burocracia en los programas a través de mejorar la eficiencia, el diseño y la gestión de los recursos públicos de la oferta pública. Se ha podido identificar áreas de mejora, como la complementariedad o superposición de programas. Se han detectado programas con objetivos similares en distintos ministerios (como los 27 programas que consideran como problema principal la inserción al mercado laboral, pero que se distribuyen en cinco ministerios: Desarrollo Social y Familia; Educación; Mujer y Equidad de Género; Culturas, las Artes y Patrimonio; y Trabajo y Previsión Social. Por tanto, sería conveniente agrupar iniciativas para reducir estos gastos que no benefician directamente a la población objetivo.
- g) Monitorear decididamente el 80% del presupuesto que no ha sido evaluado. A pesar de que en 2023 se evaluaron 689 programas, equivalente al 22% del presupuesto, aún se excluye una parte importante de la oferta programática vigente. Si bien pueden existir ciertos componentes del gasto que tienen otros procesos de evaluación (por ejemplo, es discutible si las inversiones que pasan por el Sistema Nacional de Inversión deberían ser parte del proceso), es relevante señalar que sólo un quinto del presupuesto ejecutado fue monitoreado

#### **PALABAS AL CIERRE**

Tributariamente la discusión en nuestro país no va por el carril adecuado, ya que no considera una rebaja sustancial del impuesto a las empresas, coherente con sus competidores internacionales, no busca simplificar el sistema, no busca fomentar la equidad vertical y horizontal, no busca dar certeza a los inversionistas sobre el



impacto tributario de sus decisiones y no busca detectar certeramente dónde y cuánto es la evasión en los distintos tipos de contribuyentes.

Si de mayores recursos fiscales se trata, tampoco se ve decisión por parte del Gobierno de agotar aquellas fuentes que son importantes en monto y que, de mantenerse, perjudican a distintos actores de la economía. Opciones hay.