

UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL CRECIMIENTO: PROPUESTA DE REFORMA AL IMPUESTO A LA RENTA EN CHILE¹

- El fortalecimiento del sistema tributario, con una mirada técnica, es crucial para generar más recursos fiscales y evitar malas reformas que terminen afectando nuestra capacidad de crecimiento.
- Un sistema tributario bien diseñado es una herramienta indispensable tanto para financiar bienes públicos como para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.
- Un análisis técnico del sistema tributario chileno, particularmente del Impuesto a la Renta, muestra que este requiere diversos ajustes que permitan avanzar en simplicidad, transparencia, eficiencia, que permita ampliar la base de contribuyentes y reducir exenciones regresivas e injustificadas.

Para que un Estado logre cumplir cabalmente sus roles, requiere de financiamiento. En el caso de Chile, dicho financiamiento proviene principalmente de los impuestos (80% promedio del total de ingresos en los últimos cinco años), entre los que se encuentra el Impuesto a la Renta² (IR).

Este tributo destaca por tres motivos: i) en orden de importancia es el segundo impuesto en aportar a las arcas fiscales (42% del total de impuestos)³; ii) además de ser un impuesto recaudador, también se le asigna un rol de redistribución; por tanto, iii) es permanente objeto de propuestas de reforma que buscan tanto aumentar los ingresos fiscales como modificar la distribución de ingresos entre los chilenos.

Considerando que los impuestos generan distorsiones en distintos sectores de la economía -en las personas (en su calidad de consumidor o trabajador), en las

¹ En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

² El Impuesto a la Renta se compone principalmente por el de Primera Categoría, Segunda Categoría, Global Complementario, Adicional (tasa 35%), Tasa 40% (empresas públicas), Impuesto Sustitutivo, Específico Actividad Minera e Impuesto Único 10% por enajenación o rescate de valores.

³ El impuesto que más aporta es el IVA (48% del total en los últimos 5 años).

empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria)-, el IR es especialmente relevante por su magnitud.

La misma OCDE⁴ estima que el impacto en el crecimiento económico depende del tipo de gravamen: primero hay que generar la riqueza en un país para que luego ésta sea distribuida y consumida, por lo que aquellos impuestos que afectan la capacidad de generar riqueza en la economía (como al capital o trabajo) terminan impactando su creación y, por tanto, a la misma sociedad. En esta misma línea se encuentran algunas de las conclusiones de la Comisión Marfán⁵, al mencionar que “existen sólidas bases conceptuales para afirmar que los impuestos corporativos reducen la inversión”, en base a lo cual estiman que “la reducción de 1 punto en la tasa del impuesto de primera categoría elevaría el nivel del PIB en 0,65%, distribuido a lo largo de 10 años”.

En este contexto, el IR de Primera Categoría, al ser un impuesto directo sobre las ganancias de una empresa, reduce la rentabilidad e incrementa el costo del capital de estas, afectando tanto a las decisiones de inversión como al salario de los trabajadores y el precio pagado por los consumidores. A su vez, el IR de Segunda Categoría al ser un impuesto a los ingresos personales provenientes del trabajo afecta la decisión de cuánto trabajar, y al ser un impuesto a las ganancias de capital y dividendos, afecta las decisiones de cuánto ahorrar. Por tanto, el IR se considera un impuesto distorsionador al afectar distintas decisiones individuales, pero con consecuencias globales, las cuales deben ser tomadas en cuenta en su diseño.

Adicionalmente, el impacto de la política tributaria no se determina solo por el nivel de recaudación de un impuesto en particular, sino también por su estructura y coherencia con el resto del sistema tributario. Sin duda, la estructura que se le dé al IR está directamente asociada al rol que le otorgue: proveer los recursos para financiar la provisión de bienes públicos (impuestos recaudadores); conseguir una eficiente asignación de recursos al corregir externalidades (impuestos reguladores); o mejorar la distribución de ingresos (impuestos redistributivos).

Aun cuando el sistema tributario de la OCDE es interesante para evaluar nuestro IR, esta comparación internacional es compleja ya que en los países del bloque no existe una única realidad tributaria, sino que se observa una diversidad de estructuras,

⁴ Para mayor análisis ver Libertad y Desarrollo (2018). Los impuestos sí afectan el crecimiento. Temas Públicos N°1.367-1. Septiembre.

⁵ Manuel Marfán, Rodrigo Vergara, José Pablo Arellano, Ignacio Briones, José De Gregorio, Andrea Repetto y Andrea Tokman. (2023). Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024-2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva. Comité de expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial.

bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias. Dado que esta diversidad dificulta un adecuado análisis comparado al interior de la OCDE, la Tax Foundation construyó un índice (International Tax Competitiveness Index - ICTI) que ranquea más de 40 variables relacionadas con el sistema tributario⁶ de los países del bloque en base al grado de cumplimiento de dos aspectos relevantes de la política tributaria: competitividad y neutralidad.

Un sistema tributario neutral y competitivo busca obtener la mayor cantidad de ingresos fiscales, pero con las menores distorsiones de las decisiones económicas posibles, reduciendo así al mínimo el costo de generar estos mayores ingresos.

En el ranking 2024, Chile se ubicó en el lugar N°29 de los 38 países evaluados, por deficientes evaluaciones en el impuesto corporativo (donde aparecemos en el lugar 36), e ingresos del exterior (donde Chile está en el último lugar entre los países evaluados)⁷. Adicionalmente, si nos comparamos con el sistema tributario latinoamericano con una metodología similar al ICTI⁸, nuevamente obtenemos un resultado deficiente al ubicarnos en el lugar N° 15 de las 18 economías evaluadas, superando solo a Paraguay, Uruguay y República Dominicana. Este mal desempeño se explica principalmente por la evaluación del impuesto al ingreso personal y a los provenientes del exterior, donde en ambos factores aparecemos como el país peor evaluado. En particular, respecto del impuesto a los ingresos personales, el informe destaca que las tasas impositivas individuales son muy altas y no se aplican a la mayoría de la población, lo que lo hace menos neutral.

PROPUESTAS PARA UN MEJOR SISTEMA TRIBUTARIO

En base a las desalentadoras evaluaciones mencionadas, para que el IR sea un impuesto que cumpla adecuadamente su rol de recaudar y de redistribuir, pero cuidando de no afectar el crecimiento económico, es necesario implementar ajustes que avancen en la línea de: tener una base amplia tanto de contribuyentes como de ingresos -independiente de si vienen del trabajo (sueldos, honorarios), del capital (dividendos, intereses)-; representar un flujo de ingresos para el Estado estable y masivo; ser competitivo a nivel internacional; desincentivar la elusión y evasión; y ser predecible. Por tanto, se proponen medidas para resolver los siguientes problemas:

⁶ Para este índice, los sistemas tributarios se descomponen en impuesto: corporativo, a los ingresos personales, al consumo, a la propiedad y a los flujos internacionales.

⁷ En los impuestos al consumo (#11) y a la propiedad (#13) alcanzamos una evaluación más satisfactoria.

⁸ Adam Smith Center for Economic Freedom (2024). The Comprehensive Tax Index (CTI).

Problema 1. Base tributaria estrecha: solo cerca del 25% de las personas naturales pagan impuesto a los ingresos personales debido a un tramo exento comparativamente alto en relación al ingreso promedio: en Chile el límite del tramo exento es de 100% del salario medio, mientras que en el resto de los países de la OCDE el promedio es de 17%⁹. A esto se suma que en torno a que solo un cuarto de los países de la OCDE tiene tramos exentos como Chile. *Se propone ampliar la base tributaria, reduciendo el tramo exento para que más personas contribuyan, aunque sea con montos bajos, velando siempre por la progresividad global del sistema tributario.*

Problema 2. Tratamiento desigual entre rentas del trabajo y del capital: las rentas del capital (dividendos y ganancias de capital) deben tributar igual que las rentas del trabajo, para evitar distorsiones en la asignación de recursos y reducir los incentivos a “reconvertir” ingresos laborales en ingresos de capital para pagar menos impuestos. Sin embargo, las distintas exenciones, regímenes especiales del IR y la semi integración rompe este principio tributario, generando inequidad entre los ingresos según como se generen y erosionando la recaudación. *Se propone homogeneizar el tratamiento de todas las fuentes de ingreso, gravando de igual manera al trabajo y al capital, partiendo por reintegrar el impuesto a la renta.*

Problema 3. Tasa de impuesto corporativo elevado en contexto internacional: Actualmente la tasa de impuesto de Primera Categoría del régimen general es de 27%, superando la tasa promedio de la OCDE (23,8% en 2024), afectando la competitividad tributaria y la promoción del ahorro corporativo. *Se propone reducir la tasa de este impuesto a, al menos, el promedio de la OCDE.*

Problema 4. Alta informalidad y evasión: muchos trabajadores (25,8% según los datos más recientes¹⁰) y pequeños empresarios (58,3% de los microempresarios¹¹) no declaran ingresos reales, ubicándose en la informalidad. Este fenómeno no solo reduce los ingresos fiscales, sino que genera trabas importantes para que estos trabajadores o empresas realicen las inversiones necesarias para crecer y progresar. *Se propone el reforzamiento de las herramientas*

⁹ Para mayor análisis ver: Macarena García (2020). Impuestos en Chile. Serie Informe Económico N°282. Libertad y Desarrollo. Marzo.

¹⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta de empleo febrero-abril 2025. El INE define informalidad laboral como toda persona ocupada cuyo vínculo laboral no está regulado ni protegido por un contrato formal, y que no cotiza en al menos uno de los sistemas de protección social (salud o previsión) durante su ocupación principal.

¹¹ Ministerio de Economía (2023). Síntesis de resultados EME-VII. Unidad de Estudios División de Política Comercial e Industrial. Junio.

para un control eficaz de la evasión y la elusión tributaria con mejores cruces de información y tecnología.

Problema 5. Exenciones sin racionalidad: en términos generales, las exenciones son políticas públicas menos eficientes, transparentes y justificadas que otras políticas alternativas, por lo cual deberían tender a ser reemplazadas por otras herramientas más focalizadas y eficientes. Tal es el ejemplo del impuesto al diésel, que no corrige la congestión ni compensa por la contaminación que emite en su uso en el transporte. *Se propone eliminar o reformar regímenes y exenciones injustificadas o mal focalizadas, que no cumplen con los objetivos para lo cual fueron diseñadas.*

Problema 6. Sistema altamente complejo, con regímenes especiales injustificados: actualmente el IR está compuesto por múltiples regímenes tributarios (ver Anexo), lo que va en contra del principio de simplicidad, equidad horizontal y vertical, aumenta los costos de administración, de fiscalización y de cumplimiento tributario (muchas personas requieren ayuda profesional para hacer su declaración anual de impuestos, incluso cuando tienen ingresos simples), genera incentivos a no perder los beneficios, y facilita la evasión y elusión. Por ejemplo, el régimen de renta presunta posibilita la evasión y la elusión, pudiendo reducir la carga tributaria en tramos altos de ingresos. *Se propone un proceso de simplificación del régimen tributario, con la eliminación de algunos regímenes y la racionalización de los regímenes PYMES existentes, lo que incluye equiparar la tasa de Impuesto de Primera Categoría de las PYMES a la tasa general de este impuesto.*

Problema 7. Normativa excesivamente cambiante: desde los años 90 que Chile ha tenido múltiples reformas tributarias de diversos tamaños y alcances¹², lo que erosiona la estabilidad, comprensión y certezas de largo plazo que requieren los inversionistas nacionales y, especialmente, para los extranjeros. *Se propone implementar un nuevo régimen de invariabilidad tributaria por un periodo delimitado (similar al DL600 derogado en 2016) para proyectos de inversión relevantes que sean realizados tanto por inversionistas extranjeros como locales.*

PALABRAS AL CIERRE

Un sistema tributario bien diseñado es clave para volver a un crecimiento económico alto y estable, que permita financiar los bienes públicos que como sociedad estimamos necesarios. En particular, el IR cumple un rol central no solo en la recaudación, sino también en la configuración de incentivos económicos y la

¹² Se pueden mencionar las modificaciones aprobadas en los años 1990, 1993, 1997, 1998, 2001, 2003, 2005, 2006, 2010, 2012, 2014, 2017, 2020, 2022 y 2023.

legitimidad del sistema fiscal. Cuando este tributo es percibido como equitativo, competitivo y predecible, no solo mejora la disposición a contribuir, sino que refuerza la confianza en las instituciones y promueve una economía más formal.

La consolidación de un IR moderno y eficiente, con una base amplia, tratamiento neutral de ingresos, y reglas estables en el tiempo, es un paso necesario para transitar hacia un modelo de desarrollo que genere progreso para todos los chilenos.

Anexo: Regímenes tributarios del Impuesto a la Renta en Chile

Tabla de Regímenes

Pequeños Contribuyentes				Regímenes Principales					Tasación Renta	Empresas Estatales		
1 Ma Pequeños Mineros Artesanales 1%-4% Ventas 22N°1	2 Cf Peq. Comerciantes Ferias Libres 0.5 UTM 22N°2	2.5 Fl Ferias Libres 1,5% Ventas L. 21.745	3 Ce Peq. Comerciantes Estacionados 0.5 UTM 22N°2	4 Pa Pescador Artesanal 0.5UTM-2UTM (seg. peso) 22N°5	17 Tt Transparencia Tributaria R. Percibida X 0% 14D8	18 Pp Pro Pyme R. Percibida X 25% 14D3	19 Si Regimen Semi Integrado R. Devengada X 27% 14A	20 Tr Tasación de Renta 10%(K o Vtas) X 25% 25% N/A 35 Inc 3° N/A	21 Et Estatales (No SA) R. Devengada X 25% R. Devengada X 40% 25%+40% N/A DL 2.398 N/A			
				5 Su Suplementeros 0,5% Ventas 22N°3	6 So Suplementeros y Otros 0,5% Ventas + 0,25 UTM 22N°3	7 Ta Taller Artesanal General Max(3,0% Ventas; 2UTM) 22N°4	8 Tb Taller Artesanal Producción Bienes Max(1,5%Ventas; 2UTM) 22N°4	22 CFO Corporaciones Fundaciones y Otros R. Devengada x 25% 14G	23 Co Cooperativas Excedente Atribuido N/A	24 Sp Soc. de Profesionales 1er. Categoría Rta x t 0-25%-27% N/A	25 Es Extranjero Sin Convenio N/A	
Renta Presunta				9 A Presunta Agrícola 10% AF X 25% 25% 9.000 UF 34 18.000 UF	10 T Presunta Transporte 10% VCP X 25% 25% 5.000 UF 34 10.000 UF	11 M Presunta Minera 4% - 20% Vtas X 25% 25% 17.000 UF 34 34.000 UF	12 Ag Contabilidad Agrícola DS 344/04	26 Lb Ley de Bosques DL 701/74	27 Fi Fondos de Inversión L. 20.712	28 Mk Mercado de Capitales R. Devengada X 10% 10%(IU) N/A 104-107 N/A	29 Ec Extranjero Con Convenio N/A	
Regímenes Residuales				13 Me Microempresa Familiar L. 19.749	14 Ct Tributación por Contrato Arriendo X 25% 25% 20 N° 1	15 D2 DFL 2 No Tributable 0% DFL2	16 Rp Rentas Personales R. Percibida X 10% (Op.: Reliquidar IGC) 10% 17 N° 8	30 Zf Zona Franca R. Devengada X 0% DFL 341/1977	31 Ln Ley Navarino R. Devengada X 0% + CIDPC 0% L. 18.391	32 Tf Ley Tierra del Fuego R. Devengada X 0% + CIDPC 0% L. 19.149	33 Ip Isla de Pascua Sin Impuestos 0% L. 16.441	34 CEOP CTTO Especial Operación Petrolera DL 1.089
				Zonas Económicas Especiales					Regímenes Específicos	Regímenes Fomento		

Fuente: Fundación de Estudios Sistemáticos Tributarios (FESIT).