

REFORMA TRIBUTARIA: DÉJÀ VU FISCAL

- Un sistema tributario bien diseñado es una herramienta indispensable tanto para financiar bienes públicos, como para promover el crecimiento económico. Pero nuevamente enfrentamos una reforma tributaria sin foco en el crecimiento, desaprovechando una oportunidad crucial en un contexto de estancamiento económico.
- Más aún, se complejiza el sistema tributario al crear dos nuevos regímenes para Pymes y se modifican otros, aumentando la complejidad y los costos de cumplimiento, lo que podría desincentivar el crecimiento y la formalización de estas empresas.
- Finalmente, las compensaciones son cuestionables, ya que la reforma busca financiarse aumentando los impuestos al reducido grupo de contribuyentes que ya paga, y no se corrigen problemas estructurales del impuesto territorial, perdiendo la oportunidad de avanzar en un sistema más eficiente.

El Gobierno ingresó un nuevo proyecto de reforma tributaria¹ (PDL) que introduce una serie de ajustes, entre los cuales destacan: deducciones de impuestos de gastos en arriendo y educación; modificación de los regímenes tributarios que afectan las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes); y reducción de exenciones. Se propone compensar el costo fiscal, estimado de US\$1.000 millones en régimen, con mayores impuestos a los contribuyentes de mayores ingresos y con reducciones de determinadas exenciones.

Tanto las propuestas, como las medidas de compensación incluidas en el PDL no apuntan a simplificar ni a hacer más eficiente nuestro sistema tributario, todo lo contrario, por lo que de aprobarse éste profundizaría sus problemas en lugar de resolverlos. A continuación se presentan las principales observaciones al proyecto.

COMENTARIOS GENERALES

1. **El PDL no incorpora ninguna medida procrecimiento.** Dado el estancamiento económico en que estamos y que se proyecta se mantenga en la próxima década, para el Gobierno debiera ser prioritario implementar reformas que incentiven el

¹ El 21 de julio el Gobierno ingresó a tramitación el Boletín 17.707, el cual fue retirado del Congreso el 4 de agosto para reingresar el mismo día el Boletín 17.725 con algunas modificaciones. En este documento se analiza el último boletín ingresado.

crecimiento, por ejemplo, reducir el Impuesto de Primera Categoría (IDPC) y la generación de incentivos al ahorro, la inversión privada y el empleo.

2. Esta sería la 16ª propuesta de modificación tributaria desde 1990 y la 4ª de este Gobierno, lo que va en contra **la necesidad de mayor certeza jurídica** para incentivar la inversión privada.
3. **Nuestro sistema tributario está mal evaluado**², pero el PDL no propone ninguna mejora, e incluso profundiza algunos de los problemas detectados. Así, se desperdicia la oportunidad de avanzar en simplicidad, neutralidad, transparencia, estabilidad y coherencia del sistema.
4. **Si bien el PDL es neutro fiscalmente ello no implica que sea inocuo.** Independiente de la recaudación fiscal que se obtenga, los tributos generan distorsiones para los consumidores, trabajadores y empresas. Estos efectos deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar una estructura tributaria.

ICOMENTARIOS EN PARTICULAR

Las principales medidas del PDL se agrupan en 4 ejes analizados a continuación:

1. **Eje deducciones.** Se modifican beneficios tributarios vigentes para rebajar gastos de gran impacto para las familias (educación y vivienda) de la base imponible del Impuesto Global Complementario (IGC). Hubiera sido deseable plantear beneficios considerando la integralidad de los gastos de la familia.

a) **Gasto en arriendo.** Actualmente, los ingresos por arriendo de los inmuebles (no DFL-2) tributan de acuerdo al IGC, descontándose de éste los intereses de créditos hipotecarios (art. 55 bis). Sin embargo, el pago de arriendo de la vivienda no tiene el mismo beneficio.

Modificación propuesta:

- Los arrendatarios de una vivienda podrán descontar hasta 8 UTA³ anuales (\$550 mil mensual) del IGC por concepto de pagos de arriendo. El beneficio es completo para personas con ingresos anuales hasta las 90 UTA (\$6,2 millones mensual) y decrece progresivamente hasta las 150 UTA (\$10,3 millones mensual), donde desaparece el beneficio. Se excluyen aquellos que mantengan la (co)propiedad de 3 o más viviendas.

Comentarios:

- Si bien resulta correcto buscar igualar desde un punto de vista tributario los ingresos y gastos asociados al arriendo, resulta cuestionable poner un límite al

² La Tax Foundation (International Tax Competitiveness Index) evalúa los sistemas tributarios de los países de la OCDE desde la perspectiva de los principios de simplicidad, neutralidad, transparencia y estabilidad.

³ Para los cálculos se utiliza la UTA de agosto de 2025 (\$823.764).

pago por arriendo y no así a los ingresos por arriendo percibido. Por otro lado, se pierde la oportunidad de implementar medidas que fomenten la inversión en vivienda y no solo en arriendo.

b) Gasto en educación. Los cambios a este mecanismo, que simplifica el cálculo del límite del ingreso familiar para acceder a este beneficio, para evitar la contaminación de ingresos entre padres cuando solo uno de ellos tiene a su cargo el cuidado personal del menor, avanza en la dirección correcta al hacer accesible el crédito tributario por gastos en educación preescolar y escolar permite rebajar hasta 4,4 UF (\$172 mil⁴) del IGC por cada hijo menor de 25 años siempre que la suma anual de las rentas totales de los padres en conjunto no supere las 792 UF (\$31 millones).

2. Eje contribuciones. Entre 2010 y 2024 la recaudación de este impuesto aumentó muy por sobre el incremento de las remuneraciones (137% versus 28,5% real, respectivamente). Este incremento es consecuencia del alza del valor de los bienes raíces muy por sobre el crecimiento económico (200% versus 44%, respectivamente).

a) Revalúo fiscal 2026. Se han detectado una serie de problemas estructurales en el diseño del impuesto territorial, que generan efectos perjudiciales a contribuyentes, por lo que hay acuerdo transversal en que es necesario solucionar estos problemas.

Modificación propuesta:

- Posponer el revalúo que correspondía realizar del 2026 por un año.

Comentarios:

- Corregir los problemas de este impuesto requiere una modificación estructural, por ejemplo, anclándolo a los ingresos de los propietarios⁵. Este requerirá cambios legales por lo que se recomienda suspenderlo hasta que se logre una modificación más integral de este impuesto, lo que pudiera demorar dos años.

b) Aporte al Fondo Común Municipal (FCM). Este fondo redistribuye recursos entre comunas con 293 municipalidades que reciben una mayor cantidad de recursos que lo que aportan a él. Su principal fuente de financiamiento es el impuesto territorial.

Modificación propuesta:

- Se aumenta el aporte al FCM de las comunas Lo Barnechea y Las Condes tanto por impuesto territorial (a 65 y 80%, respectivamente) como por patentes comerciales (a 65 y 70%, respectivamente en el caso de Las Condes, y se incorpora a Lo Barnechea como comuna aportante por patentes).

⁴ Calculado con la UF del 7 de agosto del 2025 (\$39.144).

⁵ Para más detalles ver [aquí](#).

Comentario:

- El FCM requiere de modificaciones estructurales en su diseño. Sólo modificar arbitrariamente coeficientes de aporte de algunas comunas bajo la lógica de extraer cada vez mayores ingresos a ciertas comunas, nos lleva a que un grupo reducido de municipios termina financiando las demás comunas del país. Ello desincentiva una mejor gestión y debilita la responsabilidad fiscal de las autoridades locales frente a su electorado.

EL FONDO COMÚN MUNICIPAL REQUIERE MODIFICACIONES ESTRUCTURALES EN SU DISEÑO

Tabla N° 1. Financiamiento del Fondo Común Municipal en 2024

	De lo recaudado por comuna	2024 (millones)	Participación (porcentaje)
Impuesto territorial	Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago aportan el 65%, el resto (341 comunas) el 60%.	1.551.587	61%
Permiso circulación	62,5%	644.386	25%
Multas, fotorradars y TAG	50%	258.019	10%
Contribuciones de bienes fiscales	100%	76.212	3%
Transferencias de vehículos	50%	28.004	1%
Patentes comerciales	Santiago aporta el 55% y Las Condes, Providencia y Vitacura el 65%	985	0%
Fondo Común Municipal		2.559.193	100%

Fuente: Elaboración propia.

c) Beneficios adulto mayor. Hoy solo el 22% de las viviendas paga contribuciones, ya que todas las con un avalúo fiscal inferior a \$58 millones está exenta. Sin embargo, en el caso de las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65, que residen en viviendas de su propiedad con un avalúo fiscal inferior a \$220 millones y cuyos ingresos mensuales no superen las 13,5 UTA (\$927 mil), también están exentos del pago de contribuciones. En caso que sus ingresos mensuales sean entre 13,5 y 30 UTA (\$927 mil y \$2 millones), solo pagan el 50% de este impuesto.

Modificación propuesta:

- Para quienes pertenezcan a los dos primeros tramos del IGC, se establece un tope máximo de pago de contribuciones, el 5% de sus ingresos anuales, incluso si el avalúo de su propiedad supera los límites actuales.

Comentario:

- El carácter expropiatorio que puede alcanzar un impuesto patrimonial, como el impuesto territorial, por no considerar la capacidad de pago del contribuyente, afecta a diversas personas con ingresos que superan el límite de 30 UTA y no son adultos mayores. Se recomienda establecer el pago de contribuciones contingente al ingreso para todo propietario que resida en su vivienda.

3. Eje Pymes. Actualmente hay tres regímenes tributarios diseñados para las Pymes: Pro Pyme General, Pro Pyme Transparente y Renta Presunta, lo que resta

transparencia y simplicidad al sistema tributario, abriendo espacios para la elusión y la evasión y generando problemas de equidad horizontal (quienes ganan lo mismo paguen lo mismo) y vertical (los que ganan más pagan más).

Modificación propuesta:

- Se incorpora un nuevo régimen **Inicial Transitorio** para nuevas Pymes, cuyos ingresos anuales no superen las 2.400 UF. Estas empresas podrían acceder a un régimen preferencial simplificado donde los primeros dos años cumplen sus obligaciones tributarias (IVA e IDPC) y de cotización previsional con el pago de un monto fijo mensual (1 UTM o \$68,6 mil).
- Se incorpora un régimen tributario (**Monotributo**) al que podrán acceder las personas naturales que realicen actividades comerciales y que pertenezcan al tramo del 80% del RSH y se encuentren registradas en alguno de los programas de apoyo al emprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Las personas que estén en este régimen sustituirán el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con el pago de un impuesto sustitutivo mensual (0,5 UTM o \$34,3 mil).
- Se sustituye el actual régimen **Pro Pyme transparente** por un nuevo sistema que debe llevar contabilidad simplificada, quedando además liberada del IDPC.
- Se sustituye el régimen general de las Pymes por uno **Alternativo**, donde el IDPC confluirá a 20%, partiendo del 15% en 2028 y aumentando 2 puntos por año a partir del año 2029, condicionado a un crecimiento económico del país superior a 2%.

Comentario:

- La propuesta complejiza aún más el sistema tributario, creando dos regímenes tributarios adicionales (Régimen Inicial Transitorio y Régimen Monotributo) y se alteran dos ya existentes, complejizándolos.
- El nuevo régimen Inicial Transitorio es aplicable solo a las nuevas Pymes con el objeto de incentivar su formalización. Sin embargo, este fomento dura solo dos años, después del cual debe migrar hacia el régimen Transparente, con todas sus complejidades. Por tanto, este no es un incentivo real a formalizarse ya que no se observa un beneficio real de hacerlo ya que después de dos años el costo de ser formal aumenta, sin que haya una transición gradual de un régimen a otro.
- Actualmente, el 62% de las Pymes están en el régimen Pro Pyme General -sistema integrado donde el propietario solo paga IGC por los retiros, usando el 100% del crédito de lo pagado por la Pyme-, pero el PDL busca llevarlas al Transparente -sistema atribuido donde el propietario paga IGC por toda la utilidad de la empresa, independiente de si la retira-. Este último régimen, por tanto, incentiva al retiro y no al ahorro.

- La sustitución del régimen Por Pyme transparente implica aumentar los costos de cumplimiento tributario (contabilidad simplificada, pago de patentes municipal, entre otros).
- No se avanza en implementar una transición gradual desde el régimen Pro Pyme General al General Semi integrado (no Pyme), el cual implica un alto costo de cumplimiento. Por tanto, sigue sin haber incentivos al crecimiento de las Pymes.

4. Eje medida compensatorias. Las compensaciones del PDL aumentan la carga tributaria de aquellos que ya tributan y no aumenta la base de contribuyentes, una de las distorsiones de nuestro sistema si se compara con el resto del mundo. De esta manera, la autoridad continúa argumentando que las compensaciones planteadas son adecuadas ya que afectan a pocos en beneficio de muchos, sin evaluar su legitimidad o la carga tributaria total de los afectados.

a) Impuestos a los altos ingresos. Hoy los contribuyentes con ingresos entre 120 y 310 UTA (\$8,2 a 21,3 millones mensual) pagan una tasa máxima del IGC de 35% y los con ingresos superiores pagan 40%.

Modificación propuesta:

- Se modifican los dos tramos superiores del IGC: personas con ingresos entre 120 y 150 UTA (\$8,2 a \$10,3 millones mensual) suben a 38%, mientras que quienes superen estos ingresos tributan 40%.

Comentario:

- Esta modificación se realiza reemplazando completamente el art. 52 de la LIR por un nuevo texto, el cual no incluye el actual párrafo final que establece como tasa máxima para el contribuyente de 44,45%, aumentando los riesgos de que estos nuevos impuestos sean expropiatorios.
- Hay acuerdo amplio a nivel técnico que el tramo exento del IGC (hasta 13,5 UTA o \$927 mil) es elevado en el contexto internacional, por lo cual se requiere ampliar la base de contribuyentes que aporten y legitimen el sistema tributario, aspecto que el proyecto no aborda.
- También existe consenso que el IDPC es elevado en el contexto internacional, por lo que es necesario reducirlo, a lo menos, al promedio de la OCDE. Esta reducción del IDPC debiera ser compensada con aumento de la base del IGC y eliminación de determinadas exenciones. Como en el actual proyecto no se avanza en la reducción del IDPC, pero sí se aumenta el IGC, con la aprobación de este PDL se pierde una herramienta de compensación de una futura rebaja del impuesto corporativo.

b) Reducción de exenciones. La Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad⁶ evaluó incorporar limitaciones a la exención de IDPC que actualmente tienen los Fondos de Inversión Públicos y Privados (FIP) cuando hay ganancias de capital, sin alcanzar unanimidad.

Modificación propuesta:

- Se incorporan limitaciones a la exención del IDPC que actualmente tienen los FIP:
 - Fondos de Inversión Públicos⁷: se mantiene la exención de IDPC a nivel del fondo, sin embargo, cuando el fondo distribuya utilidades a una empresa con residencia o domicilio en Chile, dicha sociedad deberá incorporarlo en su IDPC. Se aumenta la tasa de impuesto único a la renta de 10 a 20%, por remesas o distribuciones a aportantes no residentes ni domiciliados en Chile
 - Fondos de Inversión Privado⁸: se elimina la exención de IDPC, salvo aquellos que invierten al menos el 85% del activo total en capital de riesgo.

Comentario:

- Los FIP perdería gran parte de sus atractivos, lo cual es especialmente relevante considerando que son un vehículo eficaz para canalizar ahorro hacia proyectos como vivienda, infraestructura, energía renovable, logística y financiamiento de empresas.
- Dado que los FIP son vehículos relevantes de inversión para fondos inmobiliarios, se puede deprimir aún más este mercado.

c) Impuesto a las herencias y donaciones (IHD).

Antecedente:

- Las donaciones revocables se refieren a las transferencias de bienes que realiza una persona en vida a sus herederos y que se confirman al momento de fallecer, pero que se pueden dejar sin efecto por parte del titular antes de su deceso. El pago del IHD se difiere hasta el fallecimiento del donante. Por tanto, el IHD solo se aplica a las donaciones irrevocables, es decir, aquellas que no pueden dejarse sin efecto por parte del donante.
- Las herencias donde el causante es residente en el extranjero, los bienes se sitúan en el extranjero y el beneficiario vive en Chile no está afecto al IHD.

⁶ Integrada por un grupo de economistas de distintas tendencias en 2021, con el objeto de analizar las exenciones y tratamientos diferenciados de nuestro sistema impositivo.

⁷ Son fondos conformados por aportes de personas o entidades, administrados por SA Abiertas, por cuenta y riesgo de sus aportantes. Hacen oferta pública de sus valores. Son fondos fiscalizados por la CMF.

⁸ Son fondos conformados por aportes de personas o entidades, administrados por Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión o por SA Cerradas, por cuenta y riesgo de sus aportantes. No hacen oferta pública de valores. En cuanto al número de aportantes, en los Fondos de Inversión Privado no se puede superar los cuarenta y nueve. Son fondos destinados a ser invertidos en los valores y bienes que determinen los respectivos reglamentos internos de cada FIP. No son fiscalizados por la CMF.

- La norma actual de valoración de activos establece que: i) Los bienes raíces se valorizan por su avalúo fiscal vigente; ii) Las acciones y valores mobiliarios, según el promedio de los precios de los seis meses anteriores; iii) Para negocios o empresas, se consideraba el valor del patrimonio contable, valorando los activos según las reglas anteriores y deduciendo pasivos; iv) El valor corriente en plaza se aplica a bienes no especificados.

Modificación propuesta:

- Deja afecta las donaciones revocables a impuestos de IHD;
- Eliminan las exenciones a las donaciones a herederos y partes relacionadas;
- Se eliminan los 60 días de plazo que tiene el SII para citar al contribuyente en caso de diferencias en las valoraciones;
- Se permitirá el pago del impuesto hasta en tres cuotas anuales sin intereses;
- Quedan afectas al IHD las herencias donde el causante reside en el extranjero, los bienes se sitúan en el extranjero y el beneficiario vive en Chile;
- Se actualizan en forma relevante las normas de valoración de activos.

Comentario:

- Se entiende las donaciones revocables no paguen IHD no se ha producido traspaso efectivo del patrimonio. La eliminación de la exención a las donaciones revocables solo impide que se difiera el IHD hasta la muerte del donante. Sin embargo, no queda claro si el SII devolverá el impuesto pagado por los beneficiarios (herederos) en caso de revocarse la herencia.
- Los 60 días de plazo que tiene el SII para la prescripción del IHD se establecieron con el objeto de dar certeza a los contribuyentes. Eliminar este plazo elimina esta certeza, afectando la capacidad de los beneficiarios de disponer de los bienes. Si los 60 días se estiman como ajustados, entonces se recomienda ampliar el plazo, pero no eliminarlo.
- Es una medida adecuada aumentar a 3, sin intereses, las cuotas anuales para pagar el IHD. Actualmente hay reajustes e intereses si no se paga en 1 sola cuota.
- Se modifican de manera relevante las normas de valorización de los bienes y se le aumenta en forma importante los costos de cumplimiento tributario que debe incurrir el contribuyente al asignarle la carga de demostrar las valorizaciones.

Con todo, resulta cuestionable mantener el impuesto a las herencias y donaciones ya que ello limite la libertad de las personas respecto del destino de sus haberes, que ya han pagado impuestos.

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. La estructura tributaria cumple un rol central no solo en la recaudación, sino también en la configuración de incentivos económicos y la legitimidad del sistema fiscal.

En la actual propuesta de reforma tributaria nuevamente se desperdicia una gran oportunidad para avanzar en un sistema que, junto con financiar al Estado, genere los incentivos adecuados para fomentar el crecimiento y la formalidad, hoy elementos tan deteriorados en nuestra economía.