

LOS LÍMITES QUE DEBE TENER LA NEGOCIACIÓN POR LA LEY DE RECONSTRUCCIÓN

- El diagnóstico sobre el que se basa el proyecto de ley de Reconstrucción (baja competitividad tributaria, mercado laboral debilitado y permisología que impide concretar proyectos de inversión) es ampliamente compartido.
- En la negociación en el Congreso es natural que se produzcan cambios. Sin embargo, así como ellos no deben desnaturalizar el proyecto original, tampoco deben crear situaciones que vayan en contra de elementos centrales de un sistema impositivo simple y con los incentivos correctos.
- En particular, para abordar el precio de los medicamentos hay medidas más adecuadas que eximir a ellos del pago del IVA.

La tramitación del proyecto de ley de Reconstrucción¹ continúa en el Congreso, mientras en paralelo el Gobierno ha mantenido conversaciones con distintos partidos políticos para lograr un apoyo más transversal a la iniciativa, ya sea mediante cambios a la misma reforma o por medio de la presentación de otras reformas legales adicionales en distintas materias.

En ese contexto, la línea roja que no deben cruzar estas negociaciones es la desnaturalización de propuestas que se basan en un diagnóstico transversal que Chile requiere recuperar la competitividad en términos tributarios, modificar el sistema de permisos para agilizar la concreción de proyectos de inversión y dar un impulso a la creación de empleos formales.

Asimismo, es relevante que, en la búsqueda de un respaldo más amplio al proyecto de ley, no terminen aprobándose otras reformas en paralelo que complejicen nuestro sistema tributario, incentivando la evasión, que la política social pierda la focalización o que generen un gasto fiscal injustificado en medio de los esfuerzos que está haciendo el Estado por controlar el gasto y retomar la disciplina fiscal.

¹ Boletín N°18.216-05.

NO HAY BUENAS RAZONES PARA DEBILITAR EL IVA²...

Parte de las negociaciones incluiría la rebaja (o devolución) del IVA en la compra de medicamentos y otros bienes como pañales, sin mayor focalización de quienes serían los beneficiarios.

Más allá del costo fiscal que podrían generar estas propuestas, cabe preguntarse si es la medida más efectiva para alcanzar el objetivo declarado. Hay que tener presente que la Ley de Presupuestos del 2026 considera más de \$1.700 millones para la adquisición de pañales para adultos a distribuir entre adultos mayores a través de la Atención Primaria de Salud, programa que existe desde 2018 y que en 2025 benefició a casi 49 mil adultos mayores de 65 años³.

En tanto, en el caso de los medicamentos, hay que tomar en cuenta que cualquier afiliado a Fonasa que se atiende en un prestador estatal tiene, en teoría, acceso gratuito a los medicamentos que se le receten, medida que permite facilitar el cumplimiento de los tratamientos médicos. Esto implica que un gran porcentaje de la población (cerca del 85% de los ciudadanos están afiliados a Fonasa) podría acceder gratuitamente a la mayoría de los medicamentos para las enfermedades más prevalentes. Sin embargo, no todos los usuarios se atienden en la salud estatal, sino que prefieren, ante las listas de espera de los hospitales estatales y la baja resolutivez de la atención primaria del Estado, atenderse en prestadores privados debiendo pagar de su bolsillo por esa atención. Esta solución, denominada modalidad de libre elección (MLE), explica el 43% de las atenciones de médicos especialistas, el 27% de las hospitalizaciones e intervenciones quirúrgicas y el 30% de las consultas médicas generales⁴.

En los casos donde la atención se realiza fuera de la red prestadora estatal, los medicamentos recetados no son gratuitos, siendo las propias dificultades que tiene la red de salud estatal en atender oportunamente a sus usuarios la causa del elevado gasto para los afiliados a Fonasa (tanto por copago en la MLE, como por medicamentos). Es por ello que, si hubiera una atención más oportuna en la salud estatal, habría un ahorro en ambos tipos de gastos.

En múltiples ocasiones, quienes pueden acceder a medicamentos de manera gratuita por atenderse en los prestadores de la red estatal se ven obligados a comprar en las

² Para mayor información ver [aquí](#).

³ Fuente: Glosa 12 capítulo 02, programa 02. Ley de Presupuestos N° 21.722, disponible [aquí](#).

⁴ Información obtenida de la CASEN 2024. Para más detalles ver [aquí](#).

farmacias privadas debido a problemas logísticos y de atención en los consultorios y hospitales. Ello genera nuevamente gastos indebidos del bolsillo de los usuarios.

La presión por hacerse cargo del gasto en medicamentos está relacionada con la relevancia del gasto de las familias en este tipo de productos. Usando los datos de la IX Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), se observa que el gasto en la categoría “medicamentos y productos para la salud” implica un desembolso promedio mensual de casi \$51 mil⁵ y es la décima área de gasto entre las 64 categorías que utiliza la EPF (Tabla N°1).

EL DESEMBOLSO EN REMEDIOS ESTÁ ENTRE LOS PRINCIPALES GASTOS DE LOS HOGARES

Tabla N°1: porcentaje del gasto del hogar en medicamentos e importancia relativa según quintil de ingresos

Quintil de ingresos	Gasto en “medicamentos y otros productos para la salud”	Lugar relativo (entre 64 categorías)
I	3,3%	9°
II	3,3%	8°
III	3,0%	9°
IV	3,0%	9°
V	2,8%	11°

Nota: Los quintiles son una medida estadística que divide una población ordenada por ingresos en cinco grupos iguales, donde cada uno representa el 20% del total. El primer quintil (I) agrupa al 20% de menores ingresos, mientras que el quinto quintil (V) representa al 20% de mayores ingresos.

Fuente: Elaboración propia en base a IX EPF.

Con todo, es claro que la entrega de medicamentos para los afiliados de Fonasa que se atienden en la red pública no es la solución a todos los problemas de acceso a estos. En primer lugar, no todos los remedios (aunque sí los más relevantes) están dentro de los que la red prestadora estatal debe entregar de manera gratuita. Segundo, porque en un sistema donde se privilegia la asociación público-privada en salud, siempre habrá usuarios de Fonasa que acudirán a prestadores privados. Sin embargo, resolver los problemas de gestión de la salud estatal de modo que entregue una atención oportuna y una correcta dispensación de medicamentos (para lo que se hace esencial medir y transparentar el problema), así como facilitar el acceso a medicamentos a los pacientes Fonasa que se atienden en el sector privado, parece una solución más de fondo que diferenciar o devolver el IVA.

Lo anterior, porque la evidencia coincide en que un IVA de base amplia, es decir parejo para la gran mayoría de bienes y servicios, presenta ventajas significativas

⁵ En pesos de abril de 2026.

frente a esquemas con tasas diferenciadas o exenciones. Entre ellas destacan la reducción de distorsiones en la asignación de recursos, la menor complejidad administrativa, una fiscalización más sencilla y una mayor capacidad recaudatoria — que es la principal característica de este tipo de impuestos—, lo cual permite luego redistribuir recursos a través del gasto social focalizado⁶.

Aunque no es claro cuál será el resultado de las negociaciones ni cuál será el mecanismo para rebajar (o devolver) el IVA, cualquiera sea el utilizado tiene consecuencias negativas, fundamentalmente porque una vez creado el mecanismo, la presión por incluir más productos y universalizar el beneficio, aumenta.

Además, eliminar el IVA no resolverá el problema. Primero, porque el traspaso de rebajas tributarias a los precios del consumidor es incierto y dependerá de las condiciones de competencia en el mercado. Diversos estudios internacionales indican que el *pass-through* de reducciones del IVA a precios suele ubicarse entre 30 y 60%, lo que implica que una parte significativa del beneficio es capturada por productores, distribuidores o intermediarios⁷. Segundo, porque no se hace cargo del problema de fondo: mejorar la gestión de la salud estatal para que, por un lado, las personas se puedan atender en la red prestadora estatal de forma oportuna y, por otra parte, que quienes ahí se atiendan reciban los medicamentos que les corresponden. Finalmente, medidas en favor de la competencia (dispensación de cierto tipo de remedios en lugares distintos a las farmacias) y regulatorios (que promuevan el uso de genéricos y biosimilares y que se recete vía denominación común universal), parecen más promisorias para disminuir el precio de los medicamentos.

...TAMPOCO PARA INSISTIR EN UN RÉGIMEN TRIBUTARIO DIFERENTE PARA LAS PYMES

Mantener un régimen tributario diferente para las Pymes no solo complejiza un sistema tributario, el cual ya es bastante complejo, sino que impone una traba al crecimiento de las empresas ya que, sobrepasar el umbral de elegibilidad del régimen Pro Pyme (ventas por hasta 75.000 UF con ciertas excepciones) conlleva una serie de costos para el empleador tales como: el aumento de tasa de impuesto corporativo de 12,5 a 27%; el paso de contabilidad simplificada a completa; y de depreciación

⁶ OECD (2024). “*Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*”. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

⁷ Benedek y otros (2025). “*IMF Working Paper. Estimating VAT Pass Through*”. FMI. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15214.pdf>. También, Markkanen, Jaakko (15.4.2025). “*Passthrough of Retail Price Regulation in the Market for Pharmaceuticals*”. ETLA Working Papers No 123. <https://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-123.pdf>.

instantánea a sistemas menos beneficiosos; y aumenta el impuesto que paga el dueño en 9,45% al pasar del régimen integrado al semi integrado. Sin duda que todos estos mayores costos reducen fuertemente los incentivos para que las empresas que están cerca del umbral sigan creciendo.

Esta realidad incluso fue reconocida por el Gobierno del Presidente Boric que, en el contexto del denominado Pacto Fiscal buscaba “acompañar el proceso de desarrollo y crecimiento y facilitar la transición de Pymes hacia el régimen general”⁸.

Esta traba al crecimiento de las empresas tiene consecuencias negativas ya que las empresas de mayor tamaño son hasta 5,5 veces más productivas que las empresas de menor tamaño⁹. También pagan mejores salarios: según la Encuesta Suplementaria de Ingresos 2024 el salario promedio en empresas grandes (200 o más personas) es más del doble del que reciben empresas con menos de 5 trabajadores. Es por ello que el sistema tributario debería propender a ayudar a que las empresas crezcan más que imponerles dificultades.

REFLEXIONES FINALES

La importancia de mejorar las condiciones para el crecimiento de la economía del país es esencial para que las personas puedan encontrar empleos formales y los hogares cuenten con mayores recursos que les permitan salir de la pobreza y lograr el desarrollo pleno de sus integrantes. En ese sentido, el proyecto de ley de Reconstrucción es un avance positivo y sería esperable que amplios sectores parlamentarios apoyaran la aprobación de sus principales medidas.

Sin embargo, se debe evitar la incorporación de medidas que terminen incubando problemas que luego serán difíciles de resolver. Si bien la exención del IVA para ciertas categorías de productos y el régimen tributario de las Pymes son de muy diferente naturaleza, ambas vulneran el ideal de un sistema tributario de base amplia y reglas uniformes, como recomiendan los organismos internacionales.

Abrir esta discusión generará presiones para extender el beneficio a otros productos, erosionando progresivamente la base del IVA, aumentando la complejidad del sistema tributario, reduciendo la focalización y elevando los costos de cumplimiento y fiscalización, tal como advierten la OCDE y el Servicio de Impuestos Internos¹⁰,

⁸ Ver [aquí](#).

⁹ Por ejemplo, ver [aquí](#).

¹⁰ Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria (SII). Véase en https://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm y OECD (2024). Op. Cit.

además de haber otras soluciones que enfrentan de mejor manera el problema del gasto de bolsillo en medicamentos.

En el caso del régimen impositivo a las Pymes, mantener un mecanismo que inhiba su crecimiento y genere incentivos para la evasión tributaria (vía subdeclaración de ingresos o fragmentación de empresas) evidentemente va en contra de un sistema tributario simple, fácil de fiscalizar y que entregue los incentivos adecuados.