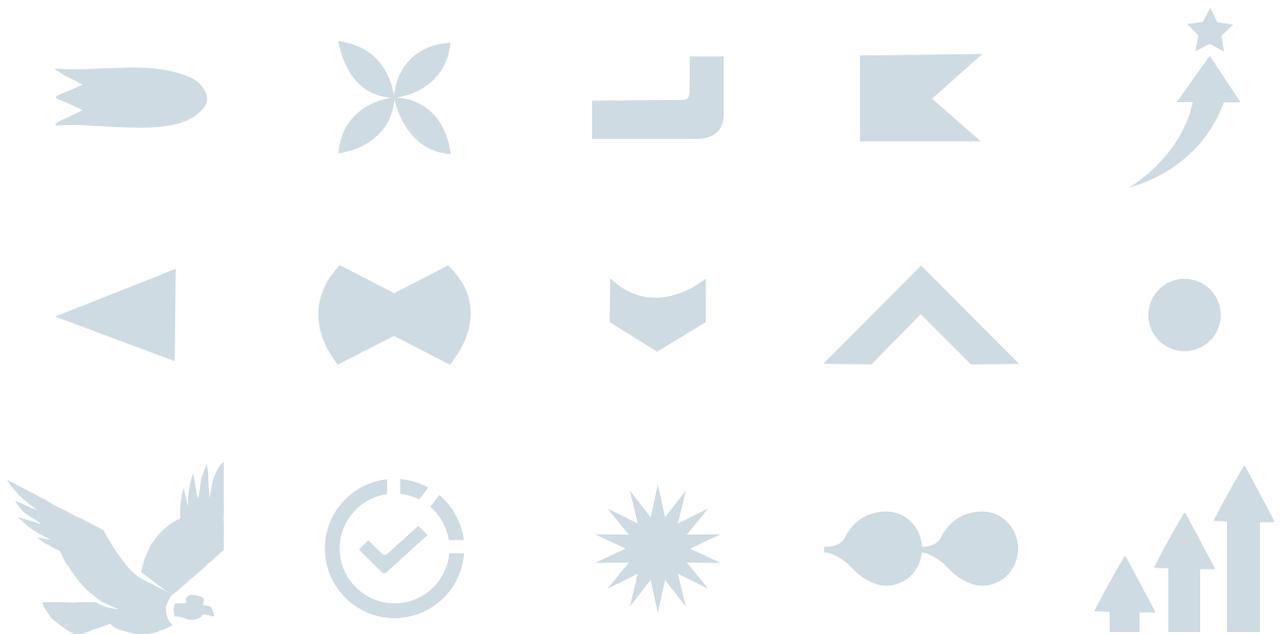




Impulso al crecimiento con equidad

Propuesta de reforma al régimen general
de Impuesto a la Renta en Chile

Ministerio de Hacienda
Abril 2025





Ministerio de
Hacienda

Gobierno de Chile

Contenido

1	Resumen ejecutivo	4
2	Introducción: marco conceptual de los sistemas integrados, desintegrados y semi integrados	8
2.1	Sistema Integrado	9
2.2	Sistema Desintegrado o Dual	11
2.3	Sistema semi integrado	12
3	Evidencia comparada	14
3.1	Tipos de sistemas en el mundo desarrollado	15
3.2	Relación entre los costos de cumplimiento tributario para contribuyentes y el tipo de sistema tributario	17
3.3	Relación entre el tipo de sistema y tasas impositivas	19
4	Diagnóstico de la tributación a las rentas del capital en Chile	22
4.1	Distribución de las rentas en la economía	23
4.2	Análisis distributivo de los impuestos a la renta	25
4.3	Análisis distributivo de tributación de las rentas del capital	33
5	Propuesta de un Sistema Dual para Chile	37
5.1	Nuevo sistema dual para las empresas del régimen general	39
5.2	Nueva tributación de dividendos para personas naturales	40
5.3	Reducción del impuesto de primera categoría a 24%	40
5.4	Creación de un impuesto a la primera distribución de dividendos	41
6	Impactos distributivos y económicos de la propuesta	43
6.1	Impacto distributivo de la propuesta de sistema dual	44
6.2	Incentivos a la inversión: diferencias entre la tributación a las empresas versus a la de las personas naturales	47
6.3	Reducción del impuesto corporativo e impacto en las finanzas públicas	49
6.4	Impacto en el crecimiento y la inversión	50



1

Resumen ejecutivo

El régimen integrado de tributación a la renta, instaurado en Chile en la década del 80, ha sido objeto de un intenso debate que se prolonga ya por cuatro décadas, contribuyendo a la incertidumbre tributaria. Por un lado, se le defiende en virtud de evitar la doble tributación de las rentas del capital, con un impacto positivo sobre el ahorro y la inversión. Por otro, se le critica por su baja recaudación y las múltiples oportunidades de elusión y evasión que ofrece.

Más allá de las diferencias, se observan tres hechos objetivos que se desprenden de esta estructura tributaria: (a) el sistema aplicado en Chile es claramente una excepción en el contexto internacional; (b) ha producido una recaudación notoriamente menor que en otros países, y (c) contribuye a generar un sistema tributario con baja capacidad redistributiva. Este diagnóstico ha motivado varios intentos de reforma con el objetivo de elevar la recaudación y aumentar la progresividad del sistema tributario.

La reforma de 2014 intentó modificar esta estructura, buscando elevar la recaudación, reducir las oportunidades de elusión y aumentar la progresividad del sistema. El resultado, sin embargo, fue un régimen híbrido que ha recibido múltiples cuestionamientos. Entre ellos se encuentra el hecho de que, en lugar de adoptar una estructura dual, se crearon dos sistemas tributarios, uno integrado sobre base devengada y otro con una estructura semi integrada. Este último, al combinar una elevada tasa del impuesto de primera categoría con la escala progresiva del impuesto global complementario a las rentas personales, dio lugar a tasas integradas de tributación a las rentas del capital que se empinaron sobre el 44%. La reforma de 2020 reafirmó el régimen semi integrado al eliminar el régimen de renta atribuida.

Este resultado se explica, en buena medida, por la premisa de evaluar la tasa corporativa desde una perspectiva distributiva, sesgo en buena medida inducido por el propio sistema integrado que tiende a confundir una empresa con sus propietarios. Sin embargo, aunque las utilidades corporativas sean la base de las rentas del capital, las empresas son mucho más que eso, pues producen, invierten y generan empleo. Como se ha constatado en otros países, los regímenes integrados, inducen a tasas corporativas más altas, comprometiéndose la competitividad de las empresas, la inversión y el crecimiento.

El presente documento tiene como propósito presentar una alternativa de reforma del régimen general de impuestos a la renta que impulse la inversión y el crecimiento en Chile sin deteriorar la distribución de los ingresos ni las finanzas públicas. Para ello se ofrece un diagnóstico de la tributación a las rentas del capital, evidencia comparada respecto a sistemas tributarios alrededor del mundo desarrollado y una estimación del impacto económico esperado de propuesta.

La propuesta que aquí se presenta consta de una rebaja de la tasa de impuesto a las rentas corporativas de 27% a 24%, compensada con una tasa a la primera distribución de utilidades, en el marco de un régimen dual de tributación a los ingresos del capital. La tasa a la primera distribución de dividendos sería de 5,5%, en tanto que los dividendos recibidos por personas naturales estarían sujetos a tasas marginales progresivas de 5%, 10% y 14%, según nivel total de rentas del capital.

Con la configuración de tasas propuesta, la tasa máxima de tributación combinada a las rentas del capital se reduciría de 44,45% a 38,23%, elevando el retorno de la inversión. Pese a ello, la recaudación se mantendría constante. Lo anterior se debe a que esta propuesta redistribuye la carga tributaria de las rentas de capital entre empresas y empresarios. Más específicamente, la menor recaudación de impuesto de primera categoría se compensa con dos medidas: (a) un impuesto a la primera distribución de dividendos que reduce el impacto fiscal negativo producido por el diferimiento de impuestos personales, (b) la creación de un nuevo impuesto a las rentas del capital a nivel personal, lo que, además, elimina los créditos obtenidos por personas naturales por impuestos de primera categoría.

Con esta propuesta, Chile se incorporaría a la gran mayoría de países OCDE que cuentan con un Sistema Dual de tributación a la renta. Treinta y uno de los treinta y siete países miembros de la OCDE con información comparable cuentan con alguna variante del sistema dual. Las diferencias que se observan dentro del conjunto de países con sistema dual son las tasas de impuestos personales que se aplican sobre los dividendos recibidos. Existen países con esquemas de tasa plana, esquemas de tasas marginales crecientes y otros que utilizan las mismas tasas impositivas con que gravan las rentas del trabajo.

Asimismo, al reemplazar el régimen semi integrado por uno dual, se simplificaría significativamente el sistema reduciendo el costo de cumplimiento tributario para el contribuyente. En los sistemas integrados o semi integrados las empresas deben mantener registros detallados de los créditos asociados al impuesto corporativo y calcular correctamente los créditos fiscales al momento de la distribución de dividendos. Según datos del Banco Mundial, las empresas de países con sistema integrado o semi integrado deben dedicar 16% más de horas al año al cumplimiento tributario respecto de empresas en países con sistema dual.

La combinación de la tasa a la primera distribución de dividendos y la adopción de un régimen dual no sólo compensaría la pérdida de recaudación por la rebaja del impuesto de primera categoría, sino también evitaría un impacto regresivo sobre la distribución de ingresos. Se estima que la reducción de impuesto de primera categoría reduciría la recaudación en 0,32% del PIB, mientras que el conjunto de los cambios del sistema dual que implica el impuesto a las rentas del capital y el impuesto a la primera distribución tendrían un efecto positivo en la recaudación de 0,32% del PIB¹. Este cambio en la composición de la recaudación no afecta la progresividad, ya que se estiman cambios no significativos en las tasas efectivas de impuestos pagados a nivel de contribuyentes.

En Chile, el 98,5% de las rentas del capital que se generan en la economía están concentradas en el 1% de personas de más altos ingresos. Según lo que se observa a partir de datos tributarios, las rentas del capital tienen una alta concentración en la parte superior de la distribución. Para el 90% de los contribuyentes de menores ingresos, las rentas del capital representan menos del 1% de su ingreso total, para los contribuyentes entre el percentil 91 y 99 la proporción de este tipo de rentas va entre 1% y 5%. Por otro lado, en promedio, para las personas pertenecientes al 1% de mayores ingresos más del 85% de sus ingresos totales provienen de rentas del capital.

Actualmente, las empresas soportan el 97,76% del total de impuestos pagados asociados a las rentas del capital, mientras que las personas soportan sólo el 2,24%. Se estima que con la propuesta del gobierno la participación de la tributación sobre rentas del capital de dueños de empresa pasará de 2,24% a 15,04%, mientras que la participación del impuesto corporativo en la tributación total de rentas al capital pasará de 97,76% a 84,96%.

Se estima que la propuesta aumentará el nivel de PIB en 1,95% en el transcurso de 10 años. Un aspecto clave de la propuesta es que cambia la composición de la tributación de las rentas del capital, reduciendo la carga tributaria a nivel de empresa y aumentándola para las personas dueñas de empresas. Así, la propuesta genera efectos positivos en la inversión manteniendo la estabilidad de las finanzas públicas.

¹ Estas estimaciones incluyen el efecto comportamiento de las alzas y bajas, estimado con elasticidades.

La propuesta aquí presentada permitiría acotar la discusión sobre estructura tributaria que ha marcado los últimos 40 años, generando un sistema tributario más estable y confiable. En efecto, una vez despejada la discusión sobre estructura impositiva, en la cual existe una fuerte y directa vinculación entre cada una de sus partes, el debate de política tributaria podría desarrollarse dentro del espacio más acotado de tasas y bases, característico de la discusión tributaria en economías más avanzadas.

2

Introducción:

Marco conceptual de los sistemas integrados, desintegrados y semi integrados

El presente informe tiene por objetivo analizar el funcionamiento del sistema de impuesto a la renta chileno, presentar los detalles de la propuesta de Sistema Dual del gobierno y estudiar sus efectos económicos. Para lo anterior, se realiza una revisión de la evidencia comparada de los sistemas tributarios que operan en el mundo desarrollado y se presenta un diagnóstico del funcionamiento actual del sistema de impuesto a la renta con foco en el tratamiento de las rentas del capital.

Un sistema de impuesto a la renta es el conjunto de reglas bajo las cuales las distintas fuentes de ingreso que se generan en la economía son gravadas. Los valores numéricos de las tasas impositivas, foco en que muchas veces se centra la discusión pública, constituyen sólo una parte de este conjunto de reglas.

Las reglas bajo las cuales opera la tributación de las rentas de la economía tienen implicancias en diversas dimensiones: en las finanzas públicas; en la redistribución de recursos en la economía; en los costos del cumplimiento tributario para el contribuyente; en la eficiencia en la fiscalización de la autoridad tributaria y en las decisiones de ahorro e inversión, tanto para empresas como para sus dueños.

Los sistemas tributarios alrededor del mundo pueden ser agrupados en dos categorías, sistemas integrados y desintegrados². Además, existen países, como el caso chileno, que cuentan con un sistema tributario que combina elementos de ambos sistemas, a los cuales se les conoce como semi integrados. La diferencia entre estos sistemas radica principalmente en cómo son tratadas, desde el punto de vista tributario, las rentas del capital en la economía.

En términos generales, la integración del sistema tributario tiene que ver con el vínculo que existe entre la tributación de las empresas y de las personas naturales que son dueñas de dichas empresas. En un sistema integrado, las rentas de la empresa y la persona dueña se “integran”, es decir se busca, en teoría, un igual tratamiento tributario a las rentas recibidas desde distintas fuentes por la persona natural, ya sean rentas del capital o del trabajo. En cambio, un sistema desintegrado separa la tributación de empresas y sus dueños, tratándolos como entidades distintas desde un punto de vista tributario. Así, la empresa tributa bajo ciertas reglas y la persona, de manera independiente, debe tributar por los dividendos recibidos bajo reglas distintas. A continuación, se describe con más detalle cómo funciona cada uno.

2.1 Sistema Integrado

Como se explicaba anteriormente, en un sistema integrado se unifica la tributación de distintas fuentes a nivel de persona natural. La base imponible de la persona natural se compone, principalmente, de las rentas provenientes del trabajo y de los dividendos que recibe de las empresas donde tiene participación. En el caso de los dividendos, son contabilizados en la base imponible de la persona de manera bruta, es decir, sin descontar el pago de impuesto corporativo que pagaron las utilidades a nivel de empresa que dieron origen a aquel dividendo. Como contrapartida el impuesto corporativo en términos estrictos es un adelanto que la empresa entera al fisco a cuenta del impuesto personal que le corresponde al contribuyente, es decir, el impuesto corporativo no es un impuesto definitivo, sino que dependerá de la carga tributaria de la persona.

El pago efectivo de impuesto de la persona se determina en función de su renta total, de todas las fuentes, y las respectivas tasas marginales que se aplican a la tributación. Una vez determinado el impuesto a pagar, la persona recibe un crédito por el equivalente al impuesto corporativo que pagaron las utilidades que dieron origen al dividendo recibido en el año respectivo.

2 Los sistemas desintegrados también se conocen como Sistemas Clásicos o Duales.

En la tabla 1 se muestra un ejemplo ficticio de la tributación de dos personas bajo un sistema integrado. En esta ilustración, ambas personas A y B tienen la misma renta total (100), con la única diferencia que la persona A recibe la mitad de sus rentas desde fuentes laborales, mientras que la otra mitad son rentas del capital en forma de dividendos. La tasa corporativa en este ejemplo es de 20%.

Tabla 1. Ejemplo numérico de sistema integrado. Elaboración propia

	Persona A	Persona B
(1) Ingresos del trabajo	50	0
(2) Dividendos brutos recibidos	50	100
(2) Dividendo neto de impuesto corporativo	40	80
(3) Base imponible persona natural: (1) + (2)	100	100
(4) Tasa efectiva de impuestos personales	35%	35%
(5) Impuesto corporativo soportado por la empresa que dio origen al dividendo (20%)	10	20
(6) Impuesto a pagar antes de la aplicación de créditos: (3) * (4)	35	35
(7) Crédito por impuesto corporativo = (5)	10	20
(8) Total a pagar por la persona natural: (6) - (7)	25	15
(9) Impuestos totales pagados a nivel de persona como fracción de la renta total, neta de impuesto corporativo: (8) / ((1) + (3))	27,8%	18,8%

Lo primero que se debe notar de este ejemplo es que, en un sistema integrado, al unificar la tributación de empresa y persona, la tasa efectiva sobre la renta total de ambas personas es la misma (35%). Si el ejercicio se mira sólo desde la perspectiva de la persona, A paga una mayor cantidad de impuestos efectivos que la persona B, 25 y 15, respectivamente. La razón de esta diferencia es que la persona B, al recibir una mayor proporción de rentas como dividendo obtiene un mayor crédito fiscal.

En un sistema integrado también puede ocurrir que la persona natural reciba una devolución de impuestos a partir de los dividendos recibidos. Esto ocurre cuando la tributación efectiva de la persona natural es menor a la tasa del impuesto corporativo. Siguiendo el ejemplo anterior, si la tasa efectiva a nivel de persona natural de B fuera 15% en vez de 35%, entonces esta persona recibiría una devolución de 5.

Un sistema integrado también implica una mayor carga para el cumplimiento de los contribuyentes y también para la fiscalización de la autoridad tributaria. Desde la perspectiva del contribuyente, un sistema integrado requiere que las empresas lleven un registro detallado de los créditos vinculados a los dividendos que se distribuyen, lo que aumenta las horas necesarias para un correcto cumplimiento tributario (más detalles de los costos de cumplimiento se presentan en la sección 3 de este informe). Desde la perspectiva de la fiscalización de la autoridad tributaria, también aumentan los costos debido a que, por ejemplo, si se quiere fiscalizar el pago de impuestos de una persona natural que recibió dividendos, se debe también tener presente lo que ocurrió a nivel de la empresa que dio origen al dividendo vinculado a un crédito fiscal.

2.2 Sistema Desintegrado o Dual

En un sistema desintegrado o dual la tributación de empresas y personas dueñas de empresas son tratadas de manera independiente. En este sistema la base imponible de la persona natural de las rentas provenientes del capital suele ser distinta a la base imponible de otras rentas. Los dividendos son contabilizados en la base imponible de la persona natural de manera neta, es decir, después de aplicar el impuesto corporativo de la empresa que dio origen al dividendo.

En la tabla 2 se muestra un ejemplo ficticio de la tributación de dos personas A y B bajo un sistema dual. Para mantener la comparación con el ejemplo anterior bajo sistema integrado, la renta total bruta (antes de contabilizar impuesto corporativo) y la neta (después de contabilizar impuesto corporativo) es la misma para las personas A y B respecto al ejemplo anterior. La tasa aplicada sobre las rentas del capital (dividendo neto) en este ejemplo es de 18,75%. El impuesto corporativo es de 20%. El valor de esta tasa está calculado de manera tal que la tasa efectiva total sobre los dividendos en este ejemplo es la misma que el ejemplo anterior, 35%³.

Tabla 2. Ejemplo numérico de un sistema dual. Elaboración propia

	Persona A	Persona B
(1) Ingresos del trabajo	50	0
(2) Dividendos bruto recibido	50	100
(3) Dividendo neto de impuesto corporativo	40	80
(4) Base imponible de rentas del trabajo de la persona = (1)	50	0
(5) Tasa efectiva de impuestos personales	35%	35%
(6) Base imponible de las rentas del capital = (3)	40	80
(7) Tasa efectiva de rentas del capital	18,75%	18,75%
(8) Impuesto a pagar por rentas del trabajo: (4) * (5)	17,5	0,0
(9) Impuesto a pagar por rentas del capital: (6) * (7)	7,50	15,00
(10) Total a pagar por la persona natural (8) + (9)	25	15
(11) Impuestos totales pagados a nivel de persona como fracción de la renta total, neta de impuesto corporativo: (10) / ((1) + (3))	27,8%	18,8%

Al igual que el caso anterior, la tributación total de los dividendos, considerando impuestos personales y corporativos conjuntamente es de 35%. Desde la perspectiva de la persona natural, el pago efectivo de impuesto como fracción de la renta total (neta de impuesto corporativo) es de 27,8% y 18,8% para A y B, respectivamente. La razón por la cual la persona B paga menos impuestos es que la tasa aplicada sobre los dividendos netos es menor que la tasa aplicada a las rentas del trabajo.

En primer lugar, notar que no existen diferencias en el pago de efectivo de impuestos por parte de las empresas y personas en ambos ejemplos: las empresas pagan 20% y las personas pagan los mismos impuestos como

3 Un dividendo bruto de 100, por ejemplo, paga tasa corporativa de 20% y luego el 18,75% es aplicado sobre 80, dando un resultado total de 35% de tasa efectiva.

fracción de su renta total neta de impuesto corporativo. La diferencia fundamental entre ambos ejemplos son las reglas bajo las cuales se aplican los respectivos impuestos. En el sistema integrado, las empresas deben llevar los registros de créditos fiscales de tal manera que estos sean aplicados cuando la tributación de la persona natural sea aplicada. En cambio, en un sistema desintegrado no se requiere llevar registros de créditos, ya que los dividendos netos tributan con una tasa independiente de la tasa corporativa. Esta diferencia tiene implicancias significativas en el cumplimiento tributario de los contribuyentes y la fiscalización por parte de la autoridad tributaria.

Un segundo aspecto que resalta, a partir de estos ejemplos, es que el tipo de sistema, integrado o desintegrado, no tiene relación per se con la magnitud de la tributación o qué tan alta es la carga tributaria de las rentas del capital. Como se mencionó anteriormente, en ambos ejemplos la tributación total sobre las rentas del capital, sumando personas y empresa, es la misma. Sin embargo, como se detallará más adelante, la importancia relativa entre la tributación soportada a nivel de empresa en comparación por la soportada por personas naturales gatilla consecuencias en los incentivos a la inversión y, como lo muestra la evidencia, en los sistemas integrados o semi integrados se observa una mayor carga tributaria efectiva a nivel de empresas.

Un tercer punto que vale la pena mencionar es la aparente “doble tributación” que implica un sistema desintegrado. De manera errónea se puede llegar a pensar que bajo un sistema desintegrado las rentas del capital se gravan dos veces: primero se gravan con impuesto corporativo y, luego, con impuesto a los dividendos. Esta “doble tributación” se suele asociar con la idea de que las rentas del capital tributan más en un sistema desintegrado en comparación a uno integrado. Sin embargo, esta afirmación sólo encuentra asidero aritmético, mas no económico. Como se desprende de los ejemplos, en un sistema integrado a los dividendos brutos se le aplica una tasa del 35% y luego se aplican los créditos correspondientes al impuesto corporativo soportado por dicho dividendo, es decir se aplica “una” tasa. En el ejemplo del sistema desintegrado, en vez de la aplicación de créditos, se aplica una tasa menor a 35% (18,75%) sobre los dividendos netos del pago de impuesto corporativo (20%), es decir “dos tasas”. El resultado de pago de impuestos finales, si bien en términos del procedimiento aritmético es distinto, económicamente es idéntico bajo ambos ejemplos.

Hacer una comparación considerando tasas altas de impuestos personales (35%) tiene sentido debido a la composición de las rentas del capital, las cuales tienden a estar concentradas en personas de mayores ingresos. Por ejemplo, en el caso chileno el 98,5% de las rentas del capital están concentradas en el 1% de las personas de más altos ingresos, en el mismo sentido, centrar el debate en lo que sucede con personas de menores ingresos no tiene justificación ni practica ni estadística puesto que representan una porción ínfima de este tipo de ingresos, entonces cualquier modificación no alteraría de forma sustancial sus ingresos.

2.3 Sistema semi integrado

Un sistema semi integrado, como el que actualmente se aplica en Chile hoy en día, combina aspectos de ambos sistemas: al igual que el integrado, unifica la tributación entre empresas y personas. Sin embargo, a diferencia del sistema completamente integrado, la persona natural no recibe un crédito por el 100% del impuesto corporativo soportado por el dividendo, sino solo por una fracción. En Chile, por ejemplo, la persona natural que recibe dividendos obtiene un crédito por el 65% del impuesto corporativo pagado por la empresa que dio origen a dicho dividendo.

En la tabla 3 se muestra un ejemplo numérico de cómo opera un sistema semi integrado. Los ingresos, las tasa personal y corporativa son las mismas que los ejemplos anteriores. Se asume que la persona natural puede utilizar un 75% del impuesto corporativo soportado por la empresa que dio origen al dividendo como crédito contra impuestos personales.

Tabla 3. Ejemplo numérico sistema desintegrado. Elaboración propia

	Persona A	Persona B
(1) Ingresos del trabajo	50	0
(2) Dividendos brutos recibidos	50	100
(2) Dividendo neto de impuesto corporativo	40	80
(3) Base imponible persona natural: (1) + (2)	100	100
(4) Tasa efectiva de impuestos personales	35%	35%
(5) Impuesto corporativo soportado por la empresa que dio origen al dividendo (20%)	10	20
(6) Impuesto a pagar antes de la aplicación de créditos	35	35
(7) Crédito por impuesto corporativo (75% del impuesto corporativo)	7,5	15
(8) Total a pagar por la persona natural: (6) - (7)	27,5	20,0
(9) Impuestos totales pagados a nivel de persona como fracción de la renta total, neta de impuesto corporativo: (9) / ((1) + (2))	30,6%	22,2%

En primer lugar, se observa que los impuestos totales efectivos soportados por ambas personas en el ejemplo son mayores a los dos casos anteriores. La razón de esto es que el ejemplo mantuvo los valores de la tasa corporativa y la tasa efectiva de impuestos personales. Entonces, dado que la persona sólo puede acceder a un crédito correspondiente al 75% del impuesto corporativo soportado por la empresa en el caso del dividendo, la carga tributaria de la persona aumenta respecto a los ejemplos anteriores.

Es posible construir un ejemplo numérico del sistema semi integrado en que las cargas efectivas a nivel de persona fueran equivalentes a las del ejemplo del sistema integrado y desintegrado. Sin embargo, esto requeriría un mayor impuesto corporativo o una menor tasa efectiva de impuestos personales.

Un segundo aspecto que se desprende del ejemplo del sistema semi integrado es que la tasa efectiva total sobre las rentas del capital es de 40%, mayor que el 35% de los ejemplos anteriores. La razón de esta mayor carga es que -en este ejemplo- existe un 25% del impuesto corporativo soportado a nivel de empresa que no constituye crédito sobre impuestos personales, generándose una tributación adicional y como los impuestos personales tienen tasas marginales se incrementa el diferencial. De esta forma un sistema semi integrado tiene complejidades mayores de estructura porque a nivel de los propietarios se aplican las mismas tasas como si fuese un régimen integrado generando cargas tributarias combinadas por sobre las tasas marginales máximas.

Finalmente, la operatividad del sistema semi integrado cuenta con las mismas complejidades que el sistema integrado e inclusive mayores, pues requiere controlar y diferenciar entre la parte del impuesto corporativo que da derecho a crédito y aquella que no. La parte del impuesto corporativo que no tiene derecho a crédito, en la práctica se transforma en impuesto definitivo. A nivel de empresa, el contribuyente debe llevar registros de crédito respecto a los dividendos distribuidos, mientras que, a nivel de autoridad tributaria, la fiscalización también se complejiza por el vínculo tributario existente entre personas naturales y empresas.

3

Evidencia comparada

En esta sección se realiza una revisión de la experiencia comparada de sistemas tributarios en países de la OCDE. A modo de resumen, de este examen se desprende que el sistema tributario más común en el mundo desarrollado es el sistema dual (84,2%), con algunas variantes entre países. El sistema integrado o semi-integrado está presente en una fracción menor de países (15,8%). Además, se observa que la tasa de impuesto corporativo dentro del conjunto de países con sistema integrado o semi-integrado tiende a ser más alta que el promedio de países con sistema desintegrado.

3.1 Tipos de sistemas en el mundo desarrollado

A partir de la base de datos elaborada por la OCDE sobre *“Corporate Income Tax Rates Database”* se clasificaron los países en dos categorías: (i) sistema integrado o semi-integrado y (ii) sistema dual o variantes. La distribución de países según sistema tributario analizando los países de la OCDE, arroja que 31 países tienen un sistema dual, mientras que sólo 6 tienen sistemas integrados o semi-integrados. Los resultados se pueden observar en el gráfico 1. Como se explicó en la sección anterior, la diferencia principal entre estos dos tipos de sistemas es que los sistemas total o parcialmente integrados se caracterizan por la presencia de registros de créditos tributarios que deben elaborar las empresas.

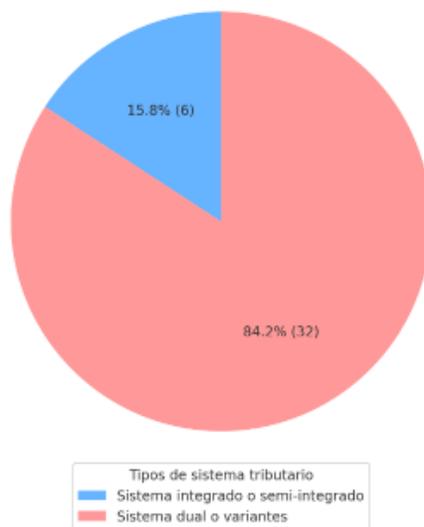
En la categoría de “sistema integrado o semi integrado” se encuentran todos aquellos países en los cuales las personas naturales reciben créditos correspondientes a algún porcentaje del impuesto corporativo soportado a nivel de empresa. Entre estos países se encuentran, por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda, donde existe un 100% de crédito y países como Chile donde existe un crédito del 65%.

En la categoría de “sistema dual o variantes” se encuentran todos aquellos países en que el contribuyente no recibe ningún crédito asociado al impuesto corporativo soportado por las empresas al momento de pagar sus impuestos personales. Las variantes de este sistema corresponden principalmente a los tratamientos tributarios de los dividendos a nivel de persona natural o/y si existen o no retenciones de impuestos personales a nivel de empresa al momento de la distribución de dividendos.

En Portugal, por ejemplo, las empresas deben retener un 25% de impuesto sobre los dividendos al momento de la distribución a personas naturales, mientras que a nivel de persona natural la tasa sobre los dividendos puede llegar a 28%, por lo que la persona debe completar el 3% restante. Otro ejemplo de variante es Estados Unidos donde los dividendos tienen un esquema de tasas progresivo, de acuerdo al nivel de renta de la persona, y también existen dividendos exentos si se cumplen determinadas condiciones. La principal característica de los sistemas tributarios de países en esta categoría es la ausencia de créditos fiscales y sus respectivos registros, ya que la tributación de las rentas del capital ocurre de manera independiente entre empresas y sus dueños.

En la tabla 4 se muestra la lista de países según cada categoría.

Gráfico 1. Distribución de sistemas tributarios en países de la OCDE



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Tabla 4. Lista de países según sistema tributario. Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Sistema total o parcialmente integrado	Sistema dual o variantes
Australia	Austria
Canadá	Bélgica
Chile	Costa Rica
	Colombia ⁴
Corea	República Checa
México	Dinamarca
Nueva Zelandia	Estonia
	Finlandia
	Francia
	Alemania
	Grecia
	Hungría

⁴ El tratamiento tributario de las rentas del capital en el caso de Colombia tiene algunas particularidades. La tasa corporativa es de 35% y los dividendos tributan según las tasas marginales de impuestos personales que llegan a un máximo de 39%. Para evitar la excesiva tributación sobre los dividendos que se genera en los tramos altos de ingreso, el sistema colombiano establece un crédito de hasta 19% que se aplica para personas naturales que reciben dividendos. Así, la tasa marginal máxima de dividendos llega a 48%. Este crédito, sin embargo, no tiene vínculo directo con el impuesto corporativo soportado por los dividendos, más bien constituye una corrección a la carga efectiva total a nivel de persona natural. Dado lo anterior, se clasifica para Colombia como desintegrado.

Sistema total o parcialmente integrado	Sistema dual o variantes
Nueva Zelandia	Islandia
	Irlanda
	Israel
	Italia
	Japón
	Letonia
	Lituania
	Luxemburgo
	Países Bajos
	Noruega
	Polonia
	Portugal
	Eslovenia
	España
	Suecia
	Suiza
	Turquía
Reino Unido	
Estados Unidos	

3.2 Relación entre los costos de cumplimiento tributario para contribuyentes y el tipo de sistema tributario

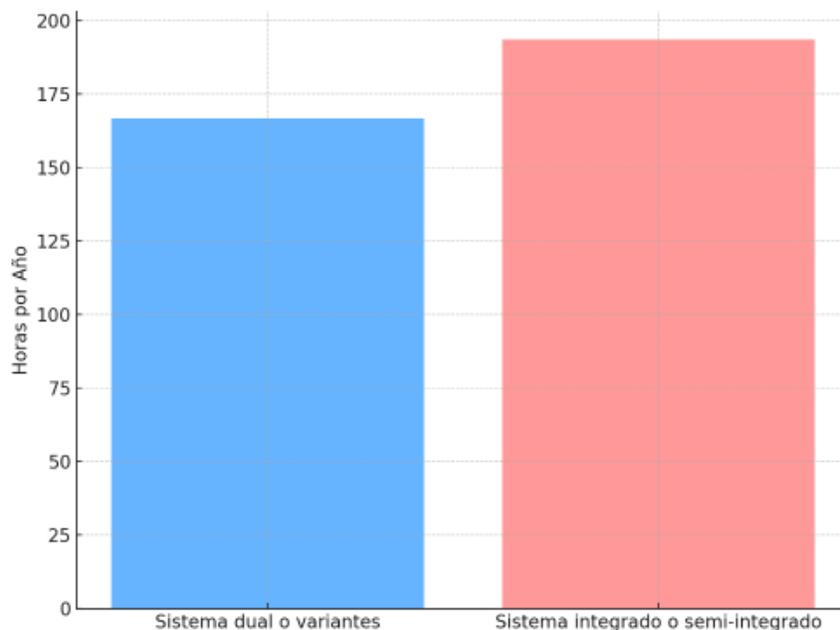
A continuación, se presenta un análisis entre los costos de cumplimiento tributario para contribuyentes y el sistema tributario que opera en el país. El costo de cumplimiento se medirá en horas promedio necesarias al año para el adecuado cumplimiento tributario a nivel de empresas. Para ello se usan los datos del *World Bank Doing Business Report* (2020) y la información provista por el *PwC Paying Taxes Report* (2020) respecto a cómo opera la gestión y pago del impuesto corporativo a nivel de empresas en distintos países.

El indicador sobre los costos de cumplimiento tributario, publicado por el Banco Mundial en el marco de los *World Development Indicators*, mide el tiempo total anual (en horas) que requiere una empresa promedio para preparar, declarar y pagar impuestos obligatorios. La metodología se basa en un caso estándar de una empresa local mediana y recopila información mediante entrevistas estructuradas con contadores, abogados tributarios y expertos fiscales en cada país. Este indicador proporciona una medida comparativa de la carga administrativa del sistema tributario, pero no refleja directamente la carga fiscal efectiva ni los montos pagados, sino el tiempo necesario para cumplir con las normativas vigentes.

Los datos del *World Bank Doing Business Report* (2020) y la información del informe *PwC Paying Taxes Report* (2020) muestran que los países que utilizan un sistema integrado o semi integrado, según la clasificación descrita anteriormente, tienden a contar con mayores costos de cumplimiento, en promedio, en comparación con aquellos que utilizan un sistema dual o variantes. Según los cálculos realizados en base a estos informes, el tiempo promedio de cumplimiento para los países con un sistema integrado o semi integrado es aproxima-

damente 16% mayor al tiempo promedio de los países con sistema dual o variantes (193,5 horas al año para países con integrado o semi integrado, mientras que para los países con un sistema dual o variantes es de 166,75 horas al año), como se muestra en el gráfico 2. Esta diferencia reflejaría el impacto adicional que genera la administración de créditos fiscales relacionados con los dividendos, propio de los sistemas integrados o semi integrados.

Gráfico 2. Horas promedio por año asociadas al cumplimiento tributario del impuesto corporativo



Fuente: elaboración propia en base a los datos del World Bank Doing Business Report (2020)

Tal como se ha explicado en este informe, el sistema integrado o semi integrado está diseñado para otorgar créditos fiscales a las personas naturales por los impuestos corporativos pagados a nivel de empresa. Sin embargo, esta integración entre impuestos corporativos y personales introduce mayor complejidad administrativa. Según el *PwC Paying Taxes Report (2020)*, las empresas en estos países deben mantener registros detallados de los impuestos pagados, calcular correctamente los créditos fiscales, y garantizar la precisión en la distribución de dividendos, lo que aumenta significativamente la carga administrativa y el tiempo de cumplimiento para las empresas.

Por otro lado, los sistemas duales o variantes, adoptados por la mayoría de los países de la OCDE, separan el tratamiento tributario de las rentas del capital y los ingresos personales de sus dueños, lo que simplifica en gran medida el proceso de cumplimiento. Al no requerir la gestión de créditos fiscales ni el seguimiento de dividendos imputados, las empresas que operan bajo un sistema dual enfrentan menos complejidad administrativa y, en consecuencia, menores tiempos de cumplimiento.

Existen diversas variantes que afectan la carga administrativa a nivel de empresa asociada a la gestión y pago de impuesto corporativo, y que, por lo tanto, podrían afectar las horas promedio dedicadas al cumplimiento tributario. Un ejemplo es el grado de modernización o digitalización de las autoridades tributarias. Sin embargo, la gestión, cálculo y registro de créditos fiscales, intrínsecamente ligados a los sistemas integrados o semi integrados, implican un costo adicional para las empresas, en comparación a lo que ocurre en los sistemas desintegrados o duales.

3.3 Relación entre el tipo de sistema y tasas impositivas

A continuación, se presenta una comparación entre las tasas de impuestos, corporativos y personales, entre los dos tipos de sistemas tributarios descritos anteriormente.

El boxplot que se muestra en el gráfico 3 muestra la distribución del impuesto corporativo para los países de la OCDE, distinguiendo entre aquellos que utilizan un sistema integrado o semi integrado y aquellos con un sistema dual o variantes. Se desprende que el promedio de la tasa de impuesto corporativo para los países con sistema integrados o semi integrado es de aproximadamente 27,92%, mientras que, para los países con sistema dual o variantes, la tasa promedio es menor, alrededor del 23%. Además, la distribución muestra que los países con sistema de imputación presentan menor variabilidad en sus tasas, mientras que en los países con sistemas duales se observa una mayor dispersión.

Los países que utilizan un sistema de integrado o semi integrado tienden a mantener tasas de impuesto corporativo más altas, lo cual se podría explicar porque se otorgan créditos fiscales a los accionistas para reflejar los impuestos corporativos ya pagados, lo que genera una pérdida de recaudación al momento del pago de impuestos personales, en el caso de personas que reciben dividendos. Esta pérdida de ingresos fiscales por la aplicación de créditos se puede compensar estableciendo tasas corporativas más altas. Es decir, los países con sistemas integrados suelen establecer una proporción mayor de la carga tributaria de las rentas del capital a nivel corporativo. La compensación a nivel de recaudación ocurre por el diferimiento de impuestos que suele ocurrir en las rentas del capital, ya que un porcentaje relevante de las utilidades se mantiene en la sociedad que la origina o en estructuras intermedias evitando que se genere el impuesto a nivel de propietario persona natural. Es decir, para un mismo nivel de recaudación extra deseado, y manteniendo todo lo demás constante, en un sistema integrado se necesita un mayor impuesto corporativo, por la pérdida en recaudación que generan los créditos a nivel de persona natural.

Adicionalmente, las características de los sistemas integrados producen efectos en las decisiones de política tributaria. Dado que la tasa efectiva de los propietarios de empresas depende del porcentaje de utilidades que retiren desde la empresa (dicho porcentaje suele ser bajo en especial en personas de altos ingresos), un aumento de impuesto corporativo genera mucha más certeza en la recaudación tributaria, en comparación a un aumento de los impuestos personales. En efecto, el impuesto corporativo comprende un flujo de recaudación relativamente estable en el tiempo, mientras que la aplicación de créditos a los impuestos finales en un sistema integrado le entrega a la persona natural mayor espacio de planificación sobre los montos y momentos de distribución de dividendos, lo que lleva a la tributación de impuestos personales a ser menos certera. Estas características llevan a que, desde la perspectiva del fisco, existan mayores incentivos a aumentar el impuesto corporativo respecto a los personales cuando se requiere de recaudación extra.

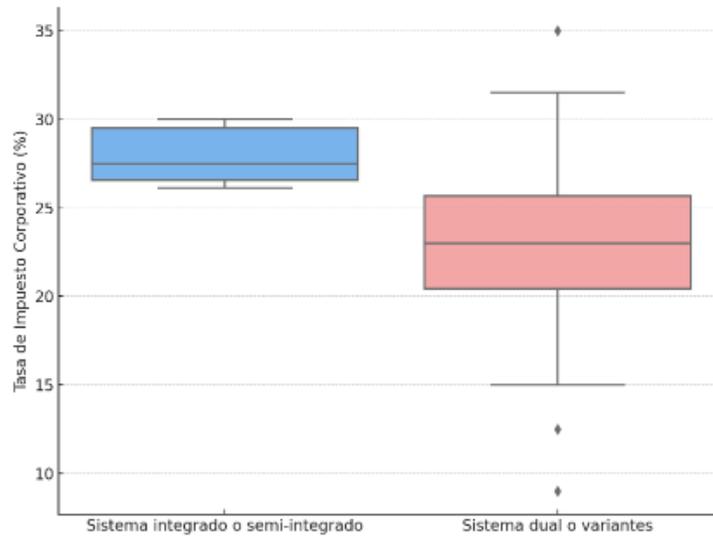
Ejemplos destacados países con sistemas integrados y alto impuesto corporativo incluyen a Australia (30%) y México (30%). Por otro lado, Nueva Zelanda y Chile mantienen una de las tasas más bajas de este grupo, 28% y 27%, respectivamente. Es importante mencionar que, dentro del conjunto de países con sistema integrado o semi-integrado, Chile tiene una tasa de impuesto corporativo inferior al promedio de países. La situación antes descrita genera que en estos países sean las empresas las que soportan patrimonialmente la totalidad o gran parte del impuesto que les correspondería a los propietarios de las empresas.

En contraste, los países que adoptan sistemas duales o variantes presentan mayor variabilidad en sus tasas de impuesto corporativo. Recordar que este sistema separa el tratamiento tributario de las rentas del capital y los ingresos personales, lo que elimina la necesidad de otorgar créditos fiscales. Como resultado, estos países suelen establecer tasas corporativas más bajas. Ejemplos incluyen Estados Unidos (21%) y Reino Unido (19%). Contar con certeza de que la recaudación por impuesto corporativo es definitiva (al no ser un crédito contra

impuestos personales) es una de las razones que permite estas menores tasas. Asimismo, a nivel de los propietarios existe diversidad de tasas: hay países que aplican la misma escala de tasas progresivas de impuestos personales, otros imponen una tasa plana única y otros países implementan tasas progresivas pero aplicables solo a las rentas del capital, esto último es relevante porque como analizaremos más adelante la carga tributaria combinada es igual de relevante que la tasa del impuesto corporativo.

En resumen, los países con sistemas de imputación aplican tasas de impuesto corporativo más altas para, presumiblemente, compensar la pérdida de ingresos fiscales generada por la devolución de créditos fiscales a los accionistas. Por otro lado, los países con sistemas duales evitan esta complejidad al gravar separadamente las rentas del capital y los ingresos personales, lo que les permite mantener tasas corporativas más bajas.

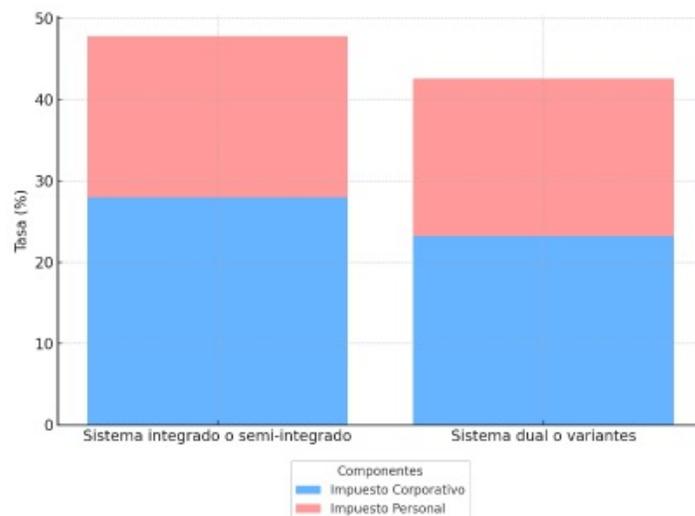
Gráfico 3. Distribución del impuesto corporativo por tipo de sistema tributario



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Respecto a los impuestos personales, en el gráfico 4 de barras apiladas se compara la proporción del impuesto corporativo y los personales entre los sistemas integrados o semi integrados y los sistemas duales o variantes. La barra azul representa el impuesto corporativo como porcentaje del total pagado, mientras que la barra roja muestra el impuesto personal. La suma de ambos impuestos da como resultado la tasa combinada total de impuestos sobre las rentas del capital. Para el caso de los impuestos personales se considera la tasa máxima que aplica en los respectivos países.

Gráfico 4. Participación de los impuestos personales y corporativos en la tributación total a las rentas del capital, por tipo de sistema



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

En los sistemas integrados o semi integrados, la proporción del impuesto corporativo representa una parte mayor del total pagado en comparación con los sistemas duales o variantes. Por otro lado, los sistemas duales o variantes muestran una mayor participación del impuesto personal. Así, en estos países con sistemas duales o variantes la carga tributaria sobre las rentas del capital recae proporcionalmente más en las personas naturales dueñas de empresas.

En la tabla 5 se muestra la síntesis de las principales variables analizadas en esta sección para ambos tipos de sistemas tributarios. En resumen, en los países con sistema dual o variantes, se observa, en promedio, menores impuestos corporativos, menores impuestos personales netos sobre las rentas del capital y menor participación del impuesto corporativo en la tributación total de dividendos, respecto a países con sistema integrados o semi-integrados.

Tabla 5. Comparación de la tributación de las rentas del capital, entre sistemas integrados y duales.

	Sistema integrado o semi-integrado (%)	Sistema dual o variantes (%)
Impuesto corporativo	27,92	23,04
Impuesto personal neto sobre dividendos	27,40	24,71
Tasa efectiva sobre dividendos (corporativa + personal)	47,79	42,04
Participación del impuesto corporativo en la tributación total a los dividendos brutos	59,97	57,14

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

4

Diagnóstico de la tributación a las rentas del capital en Chile

En esta sección se presenta un diagnóstico de la situación actual de la tributación a las rentas del capital en Chile. En primer lugar, se efectúa un análisis distributivo de las rentas totales y la distribución de rentas del trabajo y del capital en la economía. Las rentas del trabajo corresponden a todos los ingresos que se originan a partir de actividades laborales más aquellos provenientes de pensiones. Las rentas del capital corresponden a utilidades financieras de las empresas, dividendos y ganancias de capital recibidas por personas naturales. Posteriormente, se analiza cómo se distribuye la tributación de las rentas del capital y del trabajo a través de los distintos cuantiles de la distribución de ingresos totales. Finalmente se profundiza el análisis de la composición de las rentas del capital actual, es decir, cuánta carga tributaria recae en personas naturales y cuánta en empresas.

Es importante señalar que en esta sección no se busca emitir un juicio de valor respecto de las rentas del capital sino solo dar cuenta de su distribución en la economía y de las diferencias frente a las rentas del trabajo en cuanto a la forma de su tributación tanto a nivel de hecho gravado y base imponible que producen diferencias respecto de sus tasas efectivas. Estas diferencias que se generan por la naturaleza distinta de las rentas son las que justifican que un número mayoritario de países establezca un tratamiento tributario diferenciado a nivel de impuestos personales.

Para la elaboración de este diagnóstico se ocupan los datos tributarios correspondientes al año tributario 2023, con información de cerca de 15 millones de contribuyentes personas naturales.

4.1 Distribución de las rentas en la economía

En primer lugar, se calcula el ingreso total promedio por cuantil de la distribución de ingresos totales. La medida de ingreso total que se utiliza para este objetivo es la de ingreso devengado total. El ingreso devengado total incluye todas las rentas generadas en la economía que pueden atribuirse a una persona natural residente. Estas rentas totales corresponden a las rentas del trabajo, rentas de la propiedad, los dividendos recibidos, las ganancias de capital realizadas, los intereses netos recibidos, las utilidades financieras de empresas que no fueron distribuidas a personas naturales y que pueden ser atribuidas a una persona natural según su participación en la empresa⁵.

Dada esta definición de ingresos totales, en la tabla 6 se muestra el ingreso mensual promedio total y según fuente (capital o trabajo) para distintos cuantiles de la distribución de ingresos totales, en pesos del año 2023. Es importante tener presente que los cuantiles inferiores de la distribución los ingresos totales pueden estar subestimados, debido a la presencia de ingresos informales para los cuales no existen registros tributarios.

Lo primero que se desprende de este análisis, es que las rentas en la economía están altamente concentradas en el 1% de contribuyentes de más altos ingresos (top 1% en la tabla). Un contribuyente promedio perteneciente al 1% tiene un ingreso promedio mensual de 68 millones de pesos, aproximadamente; mientras que un contribuyente perteneciente al percentil 95 de la distribución tiene un ingreso promedio mensual de cerca 2,5 millones. Un contribuyente perteneciente al 0,01% de más altos ingresos (cerca de 1.500 contribuyentes), cuenta con un ingreso mensual promedio de 4.700 millones de pesos, aproximadamente. En la tabla 6 se muestran los ingresos promedio para diferentes cuantiles de la distribución.

Lo segundo, es que las rentas provenientes del capital están altamente concentradas en la parte superior de la distribución. Para el 90% de los contribuyentes, las rentas del capital representan menos del 1% de su ingreso

5 Para más detalles sobre la construcción de esta variable de ingreso, ver el documento Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza, Ministerio de Hacienda (2022).

total, para los contribuyentes entre el percentil 91 y 99 la proporción de este tipo de rentas varía entre 1% y 5%. Por otro lado, en promedio, para las personas pertenecientes al 1% de mayores ingresos más del 85% de sus ingresos totales provienen de rentas del capital. Estas rentas están significativamente más concentradas en la parte superior de la distribución, ya que para el 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos las rentas del capital representan el 99,2% de sus ingresos totales. Más detalles de la composición de ingreso según cuantil de la distribución de ingresos totales se puede observar en el gráfico 5.

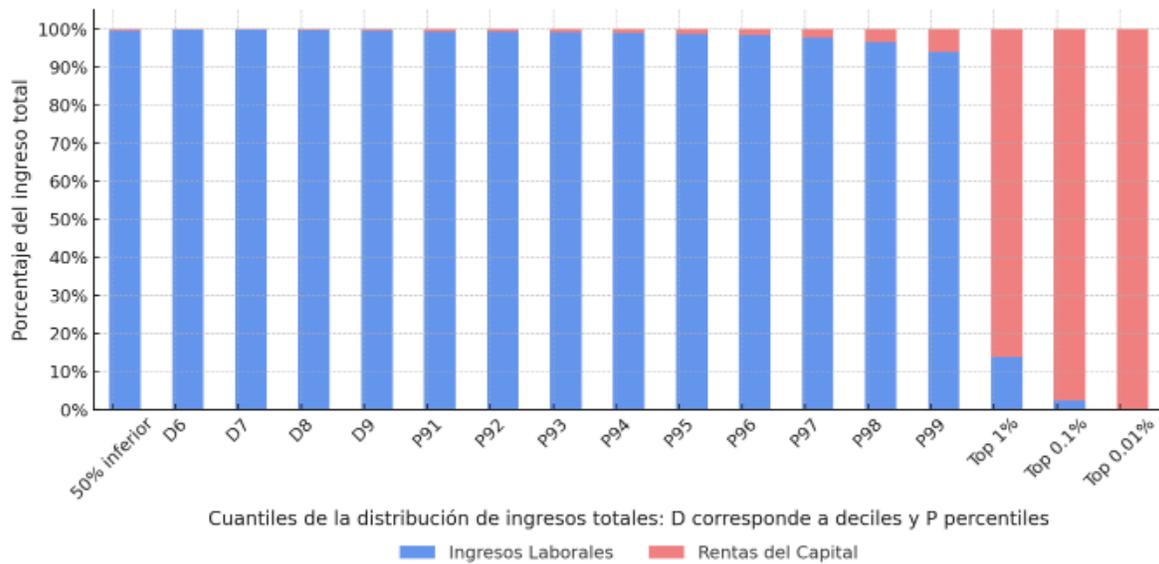
A nivel agregado, 98,5% de las rentas del capital en la economía pertenecen al 1% de contribuyentes de más altos ingresos. En consecuencia, y cómo se profundizará en las siguientes secciones, una reforma al impuesto a la renta que afecte la tributación de las rentas del capital afecta mayoritariamente al 1% de contribuyentes de mayores ingresos, es decir, cerca de 150.000 personas. En este mismo sentido, esta información da cuenta de lo relevante que es observar como una modificación de las rentas del capital modifica la tributación de las personas de mayores ingresos puesto que los ingresos de rentas del capital de las personas que conforman los primeros nueve deciles no son proporcionalmente significativos en sus ingresos totales, los cuales provienen en su gran mayoría de las rentas del trabajo.

Tabla 6. Ingreso mensual promedio, según cuantil de la distribución de ingresos totales.

Cuantil	Ingreso mensual promedio	Ingreso mensual promedio proveniente de rentas del trabajo	Ingreso mensual promedio proveniente de rentas del capital
50% inferior	\$55.031	\$54.723	\$308
Decil 6	\$358.459	\$357.468	\$990
Decil 7	\$552.290	\$550.871	\$1.418
Decil 8	\$829.241	\$826.783	\$2.458
Decil 9	\$1.297.100	\$1.291.009	\$6.091
Percentil 91	\$1.751.754	\$1.738.086	\$13.668
Percentil 92	\$1.889.562	\$1.873.184	\$16.378
Percentil 93	\$2.052.434	\$2.033.188	\$19.246
Percentil 94	\$2.251.124	\$2.225.795	\$25.329
Percentil 95	\$2.505.777	\$2.469.814	\$35.963
Percentil 96	\$2.835.575	\$2.785.131	\$50.444
Percentil 97	\$3.305.187	\$3.226.576	\$78.611
Percentil 98	\$4.061.607	\$3.915.414	\$146.194
Percentil 99	\$5.548.906	\$5.211.623	\$337.283
Top 1%	\$68.213.214	\$9.441.398	\$58.771.816
Top 0.1%	\$571.293.582	\$13.580.982	\$557.712.600
Top 0.01%	\$4.720.043.682	\$8.642.200	\$4.711.401.482

Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

Gráfico 5. Composición de rentas según fuente, para cuantiles de la distribución de ingresos totales



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

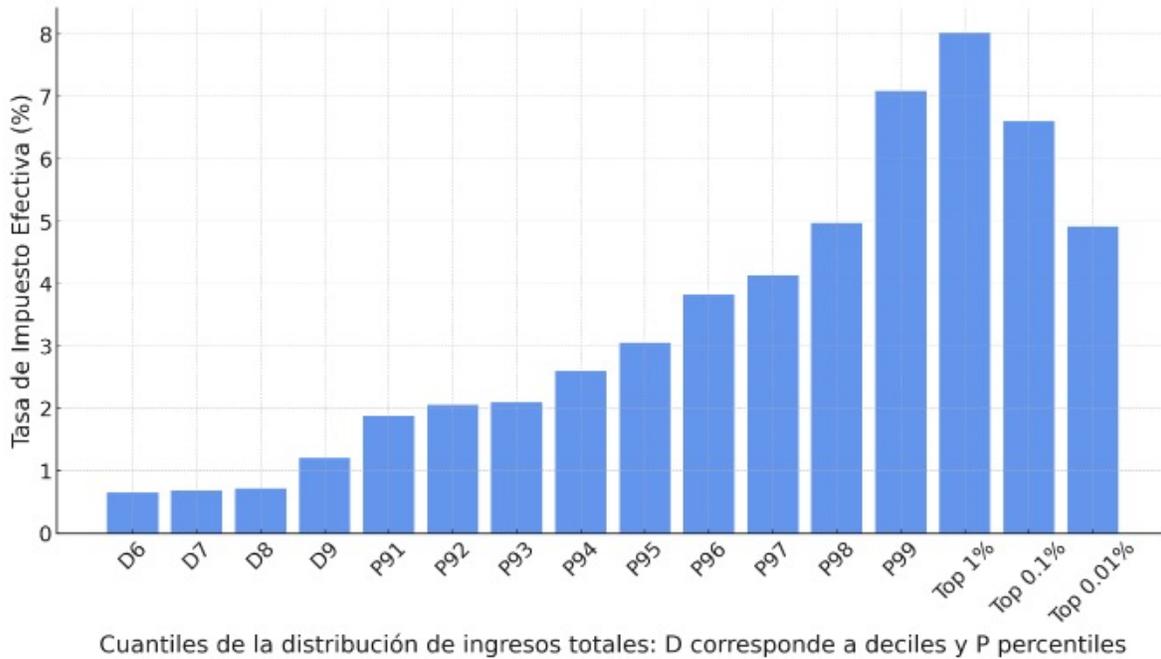
4.2 Análisis distributivo de los impuestos a la renta

Siguiendo con el análisis de la tributación de las rentas del capital en Chile, en primer lugar, se muestran las tasas efectivas de impuesto a la renta a lo largo de la distribución de ingresos totales en el gráfico 6. La tasa efectiva de impuesto a la renta se debe interpretar como el total de impuestos pagados por la persona como porcentaje de su ingreso total.

Formalmente, la carga efectiva de impuesto a la renta se define como la razón de impuestos totales pagados, directos o atribuidos a la persona natural, sobre el ingreso total de la persona. Los impuestos totales, a su vez, están compuestos por los impuestos que pagan las rentas del trabajo (Impuesto Único de Segunda Categoría, IUSC), los impuestos pagados por las rentas del capital recibidas por personas naturales (Impuesto Global Complementario, IGC⁶) y los impuestos corporativos pagados a nivel de empresa (Impuesto de Primera Categoría, IDPC) que se atribuyen a las personas naturales propietarias, según porcentaje de participación en la sociedad. El ingreso total se define de la misma manera que se explicó en la sección anterior, la suma de los ingresos de todas las fuentes, incluidas utilidades financieras positivas que no fueron distribuidas a personas naturales.

⁶ Las personas que reciben rentas del trabajo y del capital al mismo tiempo, pagan de acuerdo al IGC, que tiene las mismas tasas que el IUSC.

Gráfico 6. Cargas efectivas de impuesto a la renta para distintos cuantiles de la distribución de ingresos totales



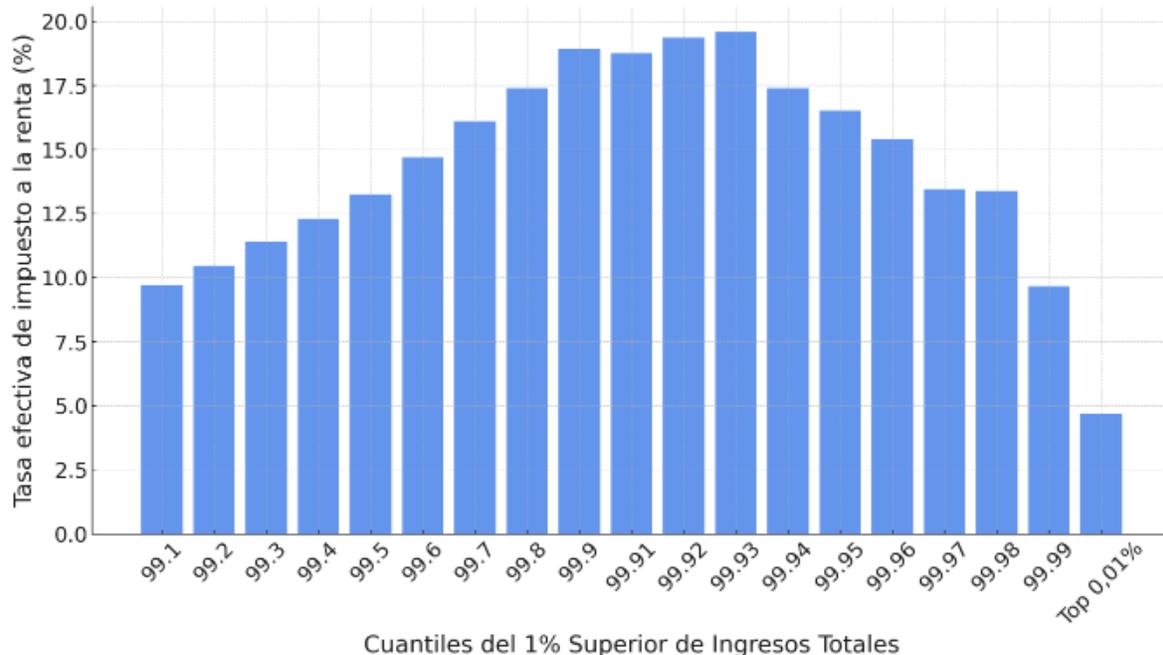
Fuente: elaboración propia en base a dato tributarios.

Como se muestra en el gráfico 6, para el 99% de los contribuyentes las tasas efectivas de impuesto a la renta exhiben un patrón progresivo, es decir, a mayor ingreso, mayor es la proporción de impuestos pagados. En efecto, las tasas efectivas para los deciles más bajos de ingreso son menores a 1%, mientras que para el caso de los contribuyentes del percentil número 99 la tasa efectiva está en torno a 8%. Sin embargo, la tasa efectiva de impuesto a la renta muestra un patrón decreciente a medida que el ingreso aumenta para el caso de contribuyentes pertenecientes al 1% de más altos ingresos. Para el caso de los contribuyentes pertenecientes al 0,1% de más altos ingresos, la tasa efectiva es cerca de 6,5%, mientras que para los que pertenecen al 0,01% de más altos ingresos este valor es cercano a 5%.

Para profundizar en el comportamiento del 1% de los contribuyentes de más altos ingresos, el gráfico 7 muestra la tasa efectiva de impuesto a la renta para distintos cuantiles en la distribución de ingresos totales. Los cuantiles parten desde el número 99,1 (es decir, desde los contribuyentes que pertenecen al primer decil de contribuyentes del 1% de mayores ingresos) y continua sucesivamente hasta el cuantil correspondiente al 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos.

Considerando al subconjunto de contribuyentes que pertenecen al 1% de más altos ingresos, se observa que la tasa efectiva de impuesto a la renta exhibe un comportamiento progresivo hasta el cuantil número 99,93 (es decir, para el tercer decil de contribuyentes que pertenecen al 0,1% de más altos ingresos), a mayor ingreso, mayor tasa efectiva de impuesto a la renta. Para dicho cuantil la tasa efectiva de impuesto a la renta es cerca de 20%. Este patrón creciente se revierte a partir del cuantil número 99,94, disminuyendo hasta alcanzar un 5% de tasa de impuesto efectiva para el 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos.

Gráfico 7. Carga efectiva para cuantiles del 1% superior de la distribución de ingresos totales



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

Existen al menos dos razones de por qué las tasas efectivas muestran este patrón decreciente en la parte alta de la distribución de ingreso. Primero, que las rentas provenientes del capital tienen un tratamiento tributario más beneficioso que las rentas del trabajo, lo que sumado al hecho que estas rentas (del capital) están concentradas en la parte alta de la distribución, produce como resultado que las personas con una mayor proporción de rentas provenientes del capital reduzcan su carga efectiva de impuestos a la renta significativamente.

La segunda razón es que las personas con rentas provenientes del capital, a diferencia de las rentas del trabajo, cuentan con la posibilidad de postergar el pago de impuestos personales a través de la retención de utilidades en empresas, lo que implica una reducción efectiva del pago de impuestos. A continuación, se profundiza con más antecedentes respecto a estas dos razones.

Respecto a la primera razón, las rentas del capital cuentan con un tratamiento más beneficioso que las rentas del trabajo se debe a que la definición legal de la base imponible de ambos tipos de rentas es distinta, lo que genera, en la práctica, que el pago efectivo, en términos económicos, sea distinto. En efecto, en la determinación de la base imponible de rentas del capital⁷ existe la posibilidad de, por ejemplo, usar pérdidas tributarias de años anteriores sin límites para reducir la base imponible; depreciar de manera acelerada o instantánea activos; entre otras deducciones tributarias no asociadas a los costos de producción ni pago de salarios. Estos ajustes tributarios en la determinación de la Renta Líquida Imponible de las empresas conllevan a que exista una brecha entre las utilidades financieras⁸ y las utilidades tributarias de manera persistente en el tiempo. Por

⁷ La Renta Líquida Imponible (RLI) sobre la cual se aplica el 27% de impuesto corporativo.

⁸ Las utilidades financieras son mucho más cercanas a la definición económica de utilidades. La utilidad financiera consiste básicamente en todos los ingresos asociados a la empresa, menos los costos necesarios de producción, menos los costos laborales, menos la depreciación financiera del activo fijo, menos el pago neto de intereses.

ejemplo, para el año 2023, a nivel agregado, la Renta Líquida Imponible⁹ fue equivalente a cerca del 38% de las utilidades financieras en la economía. Esta diferencia entre las bases imponibles tributarias y financieras generan entre los distintos tipos de renta, diferencias en el pago efectivo de impuestos.

Para ilustrar el punto de las diferencias en la determinación de las bases imponibles de ambas rentas, consideremos un ejemplo de dos personas que generan rentas mensuales equivalentes a \$10.000.000: la primera es una trabajadora dependiente con sueldo bruto de \$10 millones, y la segunda es dueña de una empresa en régimen semi integrado cuya utilidad financiera también es de \$10 millones mensuales. En el caso de la empresa, se asume que la Renta Líquida Imponible (RLI) representa el 50% de la utilidad financiera, es decir, \$5.000.000, y que el dueño retira el 100% de esa renta tributaria como dividendo. Para el caso de la persona dueña de empresa, se asume que el 50% de las utilidades financieras que no retiró en forma de dividendo fue reinvertido en la empresa. El hecho que para la empresa la RLI sea un 50% de la utilidad financiera se puede explicar por las deducciones tributarias tales como pérdidas o depreciación acelerada.

La trabajadora dependiente debe pagar cotizaciones previsionales (AFP, salud, seguro de cesantía) que reducen su base imponible a aproximadamente \$9.432.000¹⁰. Sobre esa base se calcula el Impuesto Único de Segunda Categoría, que en este caso asciende a \$2.570.000, resultando en una carga tributaria efectiva de 25,7% sobre los \$10 millones brutos. Por otro lado, el dueño de la empresa paga Impuesto de Primera Categoría (IDPC) sobre los \$5 millones de RLI (\$1.350.000) y luego paga Impuesto Global Complementario (IGC) neto por \$395.500, sumando una carga tributaria total de \$1.745.500, lo que equivale a una tasa efectiva de solo 17,5% sobre los mismos \$10 millones de utilidad financiera.

En consecuencia, aunque ambas personas generan el mismo monto de ingresos financieros (\$10 millones), la carga tributaria final es sustancialmente distinta. El dueño de empresa tributa menos en términos efectivos que la trabajadora dependiente, incluso considerando que retira el 100% de la renta tributaria disponible. Este ejemplo ilustra que el tratamiento tributario de las rentas del capital, a través de empresas, es más beneficioso que el de las rentas del trabajo. La diferencia en carga tributaria efectiva, de más de 8 puntos porcentuales, refleja una ventaja estructural del sistema tributario a favor de las rentas del capital. Es más, la brecha de cargas efectivas es aún mayor si se considera como carga tributaria para la persona trabajadora dependiente las cotizaciones por seguridad social (alrededor de 6% en este ejemplo). En la tabla 7 se presenta la comparación entre ambas personas del ejemplo.

Tabla 7. Ejemplo numérico del tratamiento de las rentas del trabajo y capital en Chile.

CONCEPTO	TRABAJADOR DEPENDIENTE	DUEÑO DE EMPRESA
INGRESO BRUTO / UTILIDAD FINANCIERA	\$10.000.000	\$10.000.000
BASE IMPONIBLE PARA IMPUESTO PERSONAL	\$9.432.402 (tras cotizaciones)	\$5.877.500 (retiro + crédito)
IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA (IDPC)	No aplica	\$1.350.000
IMPUESTO ÚNICO / IGC BRUTO	\$2.570.000	\$1.273.000

⁹ La Renta Líquida Imponible positiva, ya que la renta líquida imponible negativa constituye pérdida del ejercicio que puede ser utilizada sin restricciones en los años tributarios futuros.

¹⁰ En este caso, se aplican las cotizaciones sobre el tope imponible.

CONCEPTO	TRABAJADOR DEPENDIENTE	DUEÑO DE EMPRESA
CRÉDITO POR IDPC	No aplica	\$877.500
IMPUESTO PERSONAL NETO (IGC / ÚNICO)	\$2.570.000	\$395.500
CARGA TRIBUTARIA TOTAL (IDPC + IGC)	\$2.570.000	\$1.745.500
TASA EFECTIVA SOBRE LOS \$10 MILLONES	25,70%	17,50%
SUELDO LÍQUIDO / UTILIDAD FINANCIERA NETA DESPUÉS DE IMPUESTOS	\$7.430.000	\$8.254.500

Es importante señalar también que la persona dueña de empresa tributa menos en términos efectivos está relacionado con la retención de utilidades. El 50% de la utilidad financiera no pagó impuesto corporativo, por lo que se asume que se reinvierte en la empresa. Así, la tributación a nivel de persona natural queda pospuesta hasta que esta persona distribuya esas utilidades. Esta reinversión de utilidades implica una reducción de la base imponible de los impuestos personales.

Desde el punto de vista de la persona natural, la persona que recibe rentas del trabajo toma sus decisiones de consumo y/o ahorro¹¹ después del pago de impuestos personales. Mientras que la persona dueña de empresa puede decidir ahorrar a través de la reinversión de utilidades, en consecuencia, la decisión de ahorro viene antes de la aplicación de impuestos personales. Esta es una diferencia clave entre el tratamiento tributario de las rentas del capital y trabajo que genera diferencias relevantes en el pago efectivo de impuestos, a pesar de que las rentas antes de impuestos sea la misma.

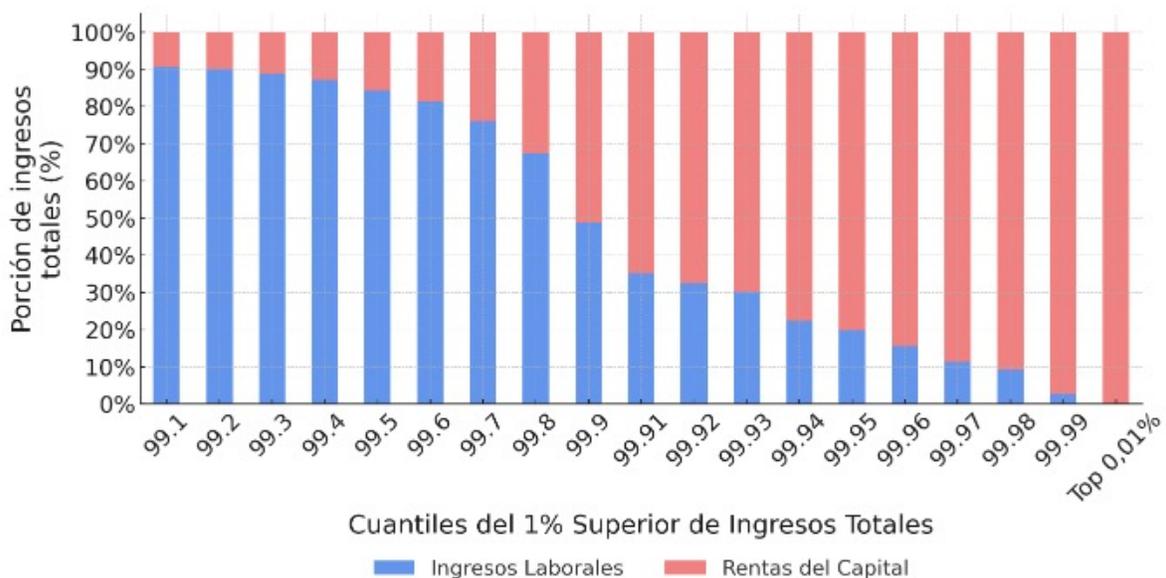
En el caso hipotético que existiera un régimen 100% integrado, la brecha entre cargas tributarias de ambas personas aumenta. Para el caso de la persona dueña de empresa que tributa en un régimen 100% integrado, manteniendo todos los otros supuestos del ejemplo constantes, la carga tributaria sería 14,1%. Notar que esta carga tributaria es menor que la carga tributaria efectiva en un régimen semi integrado, ya que la persona natural obtiene un crédito contra impuestos personales por el 100% del impuesto corporativo pagado a nivel de empresa. Este ejemplo, además, pone en evidencia aquella concepción errónea que vincula sistemas 100% integrados con equidad tributaria horizontal, donde teóricamente dos rentas iguales pagan la misma cantidad de impuesto, ya que, como lo demuestra el ejemplo, en términos financieros y efectivos, no existe tal equidad entre el tratamiento de las rentas del trabajo y del capital, debido a las discrepancias en cómo se determinan las respectivas bases imponibles. La discusión respecto a equidad horizontal se suele reducir a conceptos meramente aritméticos, es decir, se centra en la tasa aplicada a dos rentas aparentemente iguales. Esto es un error, porque desconoce que los impuestos tienen 3 componentes (hecho gravado, base imponible y tasa), por tanto, para que exista equidad horizontal debiesen ser comparables los tres componentes en cuestión. Esto no ocurre en las rentas del capital y las rentas del trabajo, puesto que las primeras tienen el concepto de renta líquida imponible, es decir existe una diferencia entre renta bruta y renta imponible y la diferencia entre ambas es relevante como se ha expuesto en los párrafos anteriores.

11 Ahorro adicional a la cotización obligatoria.

En el caso de las rentas del trabajo, la renta imponible es muy cercana a la renta bruta, explicado fundamentalmente por deducciones inexistentes a nivel personal –como la depreciación (en cualquiera de sus versiones), pérdidas– ya que en general las personas no pueden deducir sus “gastos necesarios”, por tanto, su base imponible es más amplia. Dicho de otra forma, una base imponible de 100 determinada según las reglas de las rentas del capital contiene muchas más deducciones que la misma base imponible de 100 de una persona natural. De esta forma, plantear que ambas rentas deben soportar la misma tasa de impuestos, porque ello apuntaría a una mayor equidad horizontal, conlleva a un error. Las rentas fueron generadas y determinadas de forma sustancialmente distinta y por lo mismo puede ser necesario establecer diferencias frente a su tributación.

Continuando con la primera razón de por qué las tasas de impuesto efectivas en la parte alta de la distribución de ingreso son decrecientes, se suma a que la determinación de las bases imponibles es distinta y que las rentas del capital están fuertemente concentradas en la parte alta de la distribución. En efecto, el gráfico 8 muestra la composición del ingreso total para distintos cuantiles dentro del conjunto de contribuyentes pertenecientes al 1% de más altos ingresos. El gráfico parte desde el cuantil número 99,1 (es decir, contribuyentes pertenecientes al primer decil del 1% de más altos ingresos), donde las rentas del capital representan cerca del 10% del ingreso total; hasta llegar al 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos, donde prácticamente el 100% de sus rentas provienen del capital. Asimismo, como se observa en el gráfico 7 en los cuantiles donde las rentas del capital predominan de forma significativa (desde el cuantil 99,92) se produce una reducción de la tasa efectiva.

Gráfico 8. Composición de los ingresos totales para cuantiles del 1% de contribuyentes de más altos ingresos



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

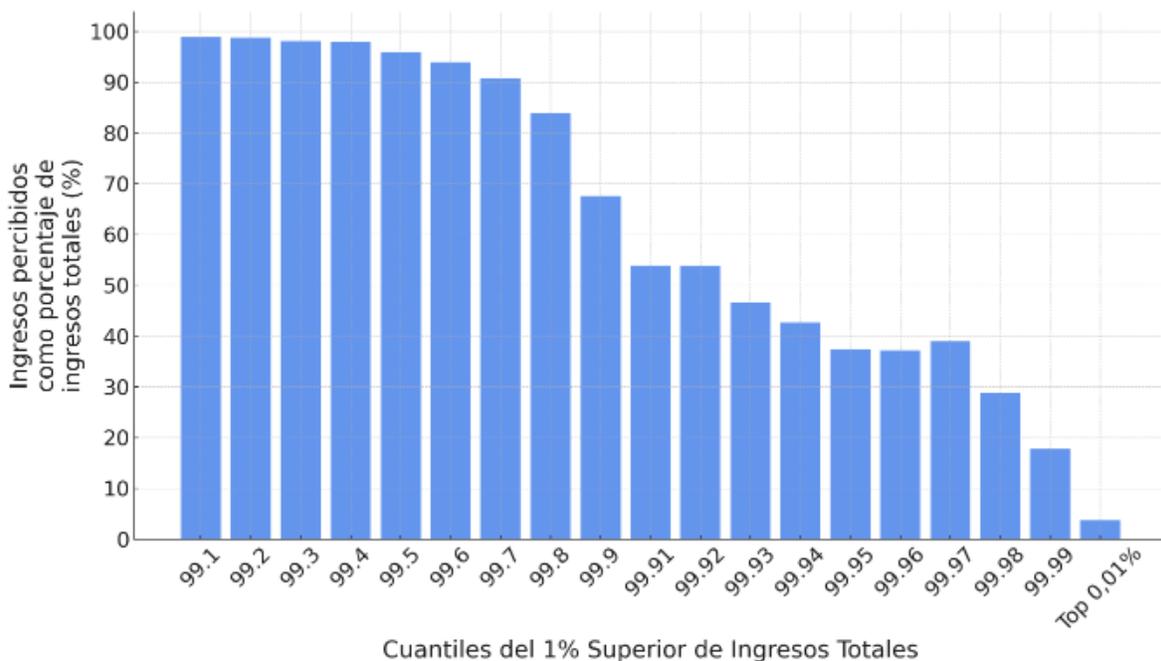
La segunda razón por la cual las cargas efectivas en la parte superior de la distribución son decrecientes, es por el diferimiento del pago de impuestos personales. Bajo el sistema actual de impuesto a la renta en Chile, la tributación de las utilidades a nivel de los socios toma lugar única y exclusivamente cuando estos son distribuidos a personas naturales residentes o no residentes¹², es decir cuando son percibidos por contribuyentes

¹² Esta característica del impuesto a la renta del capital en Chile no es propia de nuestro país. En general, así es como funciona alrededor del mundo la tributación de las rentas del capital respecto a los dividendos

de impuestos finales, quedando liberada de tributación la distribución de dividendos entre sociedades o personas jurídicas. Esta característica del sistema tributario tiene como consecuencia que cuando una empresa decide no distribuir dividendos o distribuirlos a otra persona jurídica, la tributación de impuestos personales se posterga indefinidamente.

En el gráfico 9 se muestra el porcentaje de ingresos totales que es percibido por la persona natural y, en consecuencia, tributa bajo el IGC, como porcentaje del ingreso total de la persona. Como se observa, este porcentaje exhibe un patrón decreciente conforme el ingreso aumenta, lo que equivale a que la fracción de rentas que son gravadas con impuesto global complementario disminuyen conforme aumenta el ingreso. Para el caso del cuantil número 99,1 el ingreso recibido por la persona natural como porcentaje de su ingreso total es cerca de 98%, mientras que para un contribuyente perteneciente al 0,01% de mayores ingresos, sólo un 4% de sus rentas totales son percibidas por la persona natural y les aplica IGC. Para este último caso, el 96% de sus rentas, que casi en su totalidad provienen del capital, sólo aplica IDPC.

Gráfico 9. Ingresos percibidos como porcentaje de ingresos totales, para cuantiles de contribuyentes pertenecientes al 1% de más altos ingresos



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

Existen más razones de por qué la tributación de las rentas al capital, en términos efectivos, es baja en la parte alta de la distribución, en adición a las dos razones anteriormente expuesta. Una tercera razón, que será materia de un futuro informe del Ministerio de Hacienda que estudiará la eficiencia de la recaudación del impuesto corporativo, es que en términos efectivos la recaudación del IDPC es baja a pesar de que Chile cuenta con una tasa de impuesto corporativo sobre la mediana de países de la OCDE. A modo general, ello se explica por potenciales aspectos de incumplimientos tributarios y otros relacionados a la definición legal de la base imponible del impuesto corporativo, en particular con la interacción entre el uso ilimitado de pérdidas tributarias y la existencia de régimen de depreciación tributaria particularmente beneficiosos desde la perspectiva del contribuyente.

Con el objetivo de ilustrar cómo la definición legal de la base imponible del impuesto corporativo afecta la carga efectiva, se presenta a continuación un ejemplo numérico comparando a la carga tributaria efectiva sobre una utilidad financiera de \$10.000.000 entre Chile, Reino Unido y Suecia. Se utilizan parámetros comunes de ingresos, gastos contables y depreciación financiera, pero se diferencia el tratamiento tributario en base a la legislación de cada país, en especial sobre la deducibilidad de gastos, depreciación tributaria y uso de pérdidas tributarias. En la tabla 8 se presenta la comparación de la determinación de la base imponible del impuesto corporativo para estos tres países, de acuerdo a sus respectivas legislaciones.

Tabla 8. Comparación de la determinación de la base imponible del impuesto corporativo, según la legislación de cada país.

	Chile	Reino Unido	Suecia
DETERMINACIÓN DE LA BASE	Amplia deducibilidad de gastos	Más restringida	Más restringida
GASTOS ACEPTADOS	Regla de gastos aceptados amplia y flexibles	Regla estricta. Gastos deben ser necesarios y exclusivos	Más estricta. Gastos deben tener relación directa con el negocio
DEPRECIACIÓN TRIBUTARIA	Acelerada permitida	No acelerada	No acelerada
USO DE PÉRDIDAS TRIBUTARIAS	Sin límites	Limitado al 50% del exceso sobre 5M	Sin límites
TASA DE IMPUESTO CORPORATIVO	27%	25%	20,60%

Fuente: elaboración propia en base a informes de PwC

En la tabla 9 se presenta un resumen de los parámetros utilizados en el ejemplo y los respectivos ajustes tributarios que se aplican en la determinación de la base imponible, de acuerdo a la legislación de cada país. Por simplicidad se asume una moneda común para los 3 ejemplos.

Tabla 9. Comparación de la determinación de la base imponible del impuesto corporativo, según la legislación de cada país.

ítem	Chile	Reino Unido	Suecia
Ingresos brutos	19.200.000	19.200.000	19.200.000
Gastos contables	8.200.000	8.200.000	8.200.000
Depreciación contable	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Utilidad financiera	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Ajustes tributarios de acuerdo con la legislación de cada país			
Depreciación tributaria	2.000.000	1.000.000	1.000.000
Gastos deducibles tributarios	8.200.000	8.000.000	8.000.000
Base imponible antes de pérdidas	9.000.000	10.200.000	10.200.000

Ítem	Chile	Reino Unido	Suecia
Ajustes tributarios de acuerdo con la legislación de cada país			
Pérdidas utilizadas	8.000.000	7.600.000	8.000.000
Base imponible final	1.000.000	2.600.000	2.200.000
Tasa de impuesto corporativo	27%	25%	20,60%
Impuesto total	270.000	650.000	453.200
Tasa efectiva sobre utilidad financiera	2,70%	6,50%	4,53%

Fuente: elaboración propia.

En este ejemplo, todos los parámetros financieros son iguales. La empresa en los tres países obtiene los mismos ingresos brutos, gastos contables, depreciación financiera y, por lo tanto, la utilidad financiera también es la misma. La diferencia ocurre en el tratamiento tributario que define la base imponible de cada país. En el caso de Chile, los gastos aceptados son levemente mayores que el caso de Reino Unido y Suecia, debido que la legislación chilena es más flexible en cuanto a los gastos que se aceptan necesarios para la producción de la renta. En el caso de la depreciación tributaria también es mayor en Chile, debido que la legislación admite un esquema de depreciación acelerada para las empresas del régimen semi-integrado, mientras que en Reino Unido y Suecia no cuentan como regla general la depreciación acelerada. Respecto a las pérdidas, si bien los tres países tienen el mismo stock acumulado de periodos anteriores, en el caso de Reino Unido es menor, debido a que su legislación limita el uso de pérdidas tributarias. En el caso de Chile y Suecia no existe esta limitación.

Como muestran los resultados del ejemplo, Chile es el país con una carga tributaria efectiva del impuesto corporativ¹³ menor que los otros dos países, a pesar que Chile cuenta con el impuesto corporativo más alto. La razón de lo anterior es justamente que las diferencias en la determinación de la base imponible (Renta Líquida Imponible, para el caso de Chile) implica diferencias relevantes en el pago efectivo de impuestos.

El ejemplo anterior no tiene por objetivo ser representativo de lo que ocurre en estos 3 países, más bien busca ilustrar que la comparación del impuesto corporativo entre países no puede abstraerse de cómo la legislación de cada país define la base imponible de este impuesto. El hecho de que un país tenga un impuesto corporativo más alto que otro no implica necesariamente que las empresas de ese país pagan más impuestos en términos efectivos, en comparación a otros con impuesto corporativo más bajo.

La discusión detallada sobre la eficiencia de la recaudación del impuesto corporativo en Chile será presentada en un futuro informe del Ministerio de Hacienda.

4.3 Análisis distributivo de tributación de las rentas del capital

En la sección anterior se expusieron las cargas efectivas del impuesto a la renta a lo largo de la tributación de ingresos totales y el porqué del comportamiento decreciente en la parte alta de la distribución. A continuación, se profundiza el análisis distributivo con foco en la tributación a las rentas del capital. Dado que el 98,5% de las rentas del capital están concentradas en el 1% de contribuyentes de más altos ingresos, este análisis se focalizará en la distribución de ese subconjunto de universo de contribuyentes.

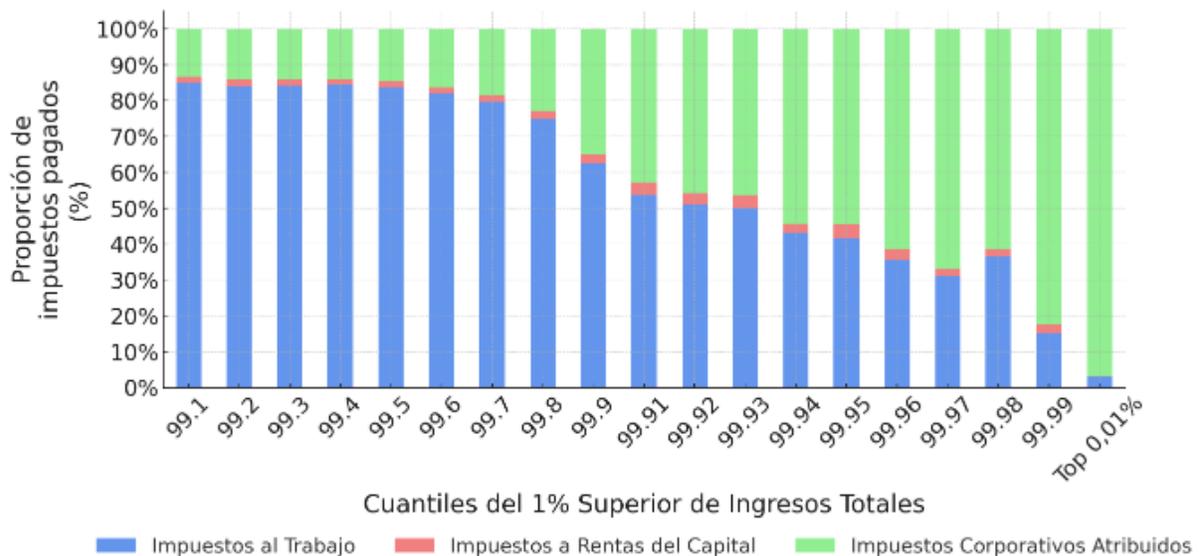
¹³ La tasa efectiva del impuesto corporativo se calcula como la razón entre impuestos totales pagados y la utilidad financiera.

En el gráfico 10 se muestra la composición de los impuestos totales pagados por los distintos cuantiles de distribución de contribuyentes que pertenecen al 1% de más altos ingresos. El gráfico parte desde el cuantil número 99,1 (es decir, el primer decil de contribuyentes que pertenecen al 1% de más altos ingresos) y continúa sucesivamente hasta llegar al 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos.

En primer lugar, a partir del gráfico 10, se observa que la participación de los impuestos al trabajo en el total de impuestos pagados es decreciente en el ingreso. Las barras azules corresponden a la participación de los impuestos al trabajo; las rojas, a las rentas del capital percibidas (IGC); y el verde, a los impuestos corporativos a nivel de empresa y atribuidos a la persona natural de acuerdo con su participación en la sociedad. Para el cuantil número 99,1 cerca del 85% de los impuestos totales pagados corresponden a impuestos al trabajo, mientras que para el 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos, menos del 5% de los impuestos totales pagados corresponden a impuestos al trabajo. Este hecho es consistente con que la participación de las rentas del trabajo en los ingresos totales de estos contribuyentes es decreciente en el nivel de ingresos totales.

Un segundo punto que se desprende del gráfico 10 es que el impuesto corporativo tiene una importancia creciente en la medida que el ingreso total aumenta. Por ejemplo, para el cuantil número 99,91 (es decir, el primer decil de los contribuyentes que pertenecen al 0,1% de más altos ingresos), el impuesto corporativo constituye cerca del 60% del total de impuestos pagados por estas personas. Para el caso de los contribuyentes pertenecientes al 0,01% de más altos ingresos, el impuesto corporativo explica más del 95% del total de impuestos pagados.

Gráfico 10. Descomposición de impuestos totales pagados para cuantiles de la distribución de contribuyentes pertenecientes al 1% de mayores ingresos.

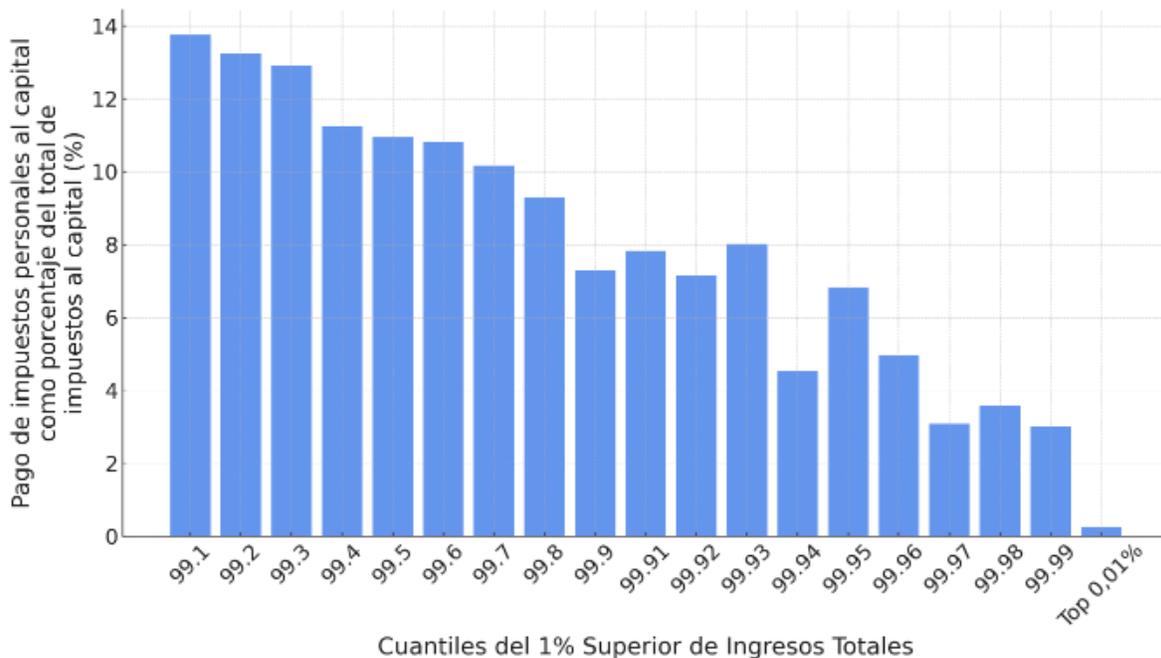


Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

Esto revela que, en lo que respecta a la tributación de las rentas del capital, la tributación recae mayoritaria y significativamente en las empresas y no en los dueños de esta. En efecto, el gráfico 11 muestra los impuestos personales sobre rentas del capital como fracción de los impuestos totales al capital. Los impuestos totales al capital corresponden al IDPC pagado a nivel de empresa, más los impuestos netos pagados por los dividendos recibidos a nivel de persona natural según el IGC.

Como se observa en el gráfico 11, en general, más del 90% del total de impuestos sobre las rentas del capital se explican por el pago de impuesto corporativo. En términos prácticos, esto quiere decir que el flujo de recursos que se pagan por impuestos al capital proviene mayoritariamente desde las empresas que desde sus dueños. Para el caso del cuantil número 99,1 sólo un 14%, aproximadamente, de los impuestos totales de rentas de capital provienen de recursos pagados por las personas naturales dueñas de empresas. Este porcentaje se reduce en la medida que aumenta el ingreso total. Para el caso de los contribuyentes pertenecientes al 0,01% de mayores ingresos, menos del 1% de los impuestos totales pagados por rentas del capital provienen de recursos de los dueños de empresa.

Gráfico 11. Pago de impuesto al capital a nivel de persona natural como fracción de los impuestos totales al capital (personales más corporativos), para distintos cuantiles de la distribución de contribuyentes que pertenecen al 1% de mayores ingresos.



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

En términos totales, es decir, considerando los impuestos al capital pagados por todos los contribuyentes que pertenecen al 1% de más altos ingresos, sólo un 2,24% de los impuestos que gravan el capital provienen de personas naturales.

La distinción entre impuestos pagados por personas naturales versus los pagados a nivel de empresa es relevante en términos económicos. Si bien en el ámbito legal, la empresa pertenece al patrimonio de la persona natural, en el plano económico las decisiones de inversión son adoptadas a nivel de empresa, donde sus dueños, según su participación, pueden incidir en mayor o menor medida en aquellas decisiones. En consecuencia, cuando la tributación de las rentas del capital recae principalmente en flujos de las empresas, se está disponiendo una mayor carga sobre aquellas empresas que deciden reinvertir las utilidades no distribuidas a sus dueños y menor carga sobre los dueños de dicha empresa. Este tipo de decisiones pueden tener efectos en el crecimiento de mediano-largo plazo, los que serán detallados en las futuras secciones de este informe.

Un aspecto clave de la propuesta del gobierno de reforma de impuesto a la renta, es que busca re balancear la carga tributaria entre empresas y dueños de empresas. Uno de los objetivos de la propuesta es que, a través de la implementación de un sistema dual, aumente la tributación de las rentas del capital de los dueños de empresa y se reduzca la tributación sobre empresas. En resumen, en las siguientes secciones se expondrán las estimaciones de la propuesta del gobierno en torno a la cual la participación de la tributación sobre rentas del capital de dueños de empresa pasaría de 2,24% a 15,04%, mientras que la participación del impuesto corporativo en la tributación total de rentas al capital se reduciría de 97,76% a 84,96%. Este cambio de composición en la tributación de las rentas del capital busca incentivar la inversión a nivel de empresas sin afectar la estabilidad de las finanzas públicas.

Como se ha expresado en los párrafos anteriores, las diferencias relevantes entre el pago de impuestos efectivos entre personas y empresas se explica en parte porque el pago sustentado en un régimen integrado o semi integrado pone un mayor peso al impuesto corporativo-, por ejemplo, por la mayor certeza que otorga a nivel de incrementos de recaudación frente a incrementos a nivel de impuestos personales. Lo anterior se puede demostrar al observar que las reformas entre 2010 y 2020 han centrado la mayor recaudación en incrementar la tasa del impuesto de primera categoría que si bien encuentra respaldo en tasas excesivamente bajas a nivel comparado (17% en 2010), demuestra la tendencia histórica en Chile a incrementar la carga tributaria de los socios a través de subir el impuesto corporativo.

Un segundo elemento que ha motivado establecer incrementos en la tasa corporativa es la expectativa que esta medida podría generar efectos distributivos a nivel de las personas. Este segundo punto es un error: el pago efectivo de impuestos a nivel de persona natural es bajo y regresivo en la parte alta de la distribución, como se ha expuesto en los gráficos anteriores. Estas reformas no han tenido el efecto redistributivo inicialmente deseados a nivel de las personas, pero si han incrementado la presión sobre los impuestos corporativos en la relación entre impuestos pagados por la empresa y sus propietarios. Un sistema integrado puede generar la falsa sensación que es indistinto en qué parte de la cadena se incrementa el impuesto, ya que un mayor impuesto corporativo termina siendo un mayor crédito a nivel de socio y, ante esta aparente indiferencia se suele optar por incrementar el impuesto corporativo.

5

Propuesta de un Sistema Dual para Chile

En esta sección se describen los principales aspectos de la propuesta de un sistema dual para Chile. Como se ha expuesto a lo largo de este documento las modificaciones a la tributación de las rentas del capital no pueden limitarse a una discusión de cuál debe ser la tasa del impuesto corporativo ya que se arriesga arribar a conclusiones erradas en ambos sentidos. Por ejemplo, simples bajas de tasas pueden generar fuertes efectos disminuyendo los ingresos fiscales y afectando las finanzas públicas sin que el potencial de mayor crecimiento que conllevaría una reducción de tasas no lograría ni en el corto ni el largo plazo compensar la menor recaudación efectiva que produciría la simple reducción de tasas.

Por otro lado, incrementar la tasa de impuesto corporativo sin considerar la distribución de la tributación entre la empresa y sus dueños al asimilarlos como una única entidad, produce distorsiones que pueden afectar en el mediano y largo plazo el crecimiento económico.

Cuando se busca discutir sobre un régimen de tributación para las empresas se debe tomar en cuenta si se trata de un sistema integrado o desintegrado (lo que incide en la tasa); la forma y momento en que tributarán los dueños de las empresas; la carga tributaria total o combinada, esto es, la suma del impuesto corporativo más el impuesto personal; la proporción sobre el total de la carga tributaria que se impondrá a nivel corporativo y a nivel personal; la simplicidad o complejidad del sistema frente a la empresa y la administración tributaria; y, los potenciales efectos redistributivos que podrían producir al régimen tributario.

Otra distinción relevante que se observa a nivel comparado es el tratamiento tributario de las pequeñas y medianas empresas. Este tipo de compañías admiten ciertas particularidades que permiten justificar, a nivel tributario, un tratamiento diferente, por ejemplo cuanto la diferenciación entre empresa y dueño es mucho más difusa, en muchos casos más bien aparente, cuestión que se refleja en que suelen ser entidades que distribuyen anualmente la totalidad o una parte muy significativa de sus utilidades. Frente a esta realidad se pueden evaluar diversas opciones como estructurar regímenes transparentes, es decir liberados del impuesto corporativo, fundado en que una parte importante de estos contribuyentes distribuyen toda la utilidad que generan; otra opción sería fijar tasas más bajas a nivel corporativo bajo el mismo sistema que el general (integrado o desintegrado); y la tercera sería implementar un régimen integrado bajo el supuesto que la línea divisoria entre empresa y empresario es más difusa en este tipo de empresas.

La propuesta que se desarrolla en este documento se centra exclusivamente en el régimen general de tributación de las empresas y contempla 4 modificaciones relevantes que se resumen a continuación:

1. Cambio de sistema tributario para empresas del régimen general, desde un sistema semi-integrado a un sistema dual o desintegrado.
2. La tributación a los dividendos para el caso de personas naturales seguirá una tributación separada de las rentas del trabajo.
3. Reducción del Impuesto de Primera Categoría desde 27% a 24%.
4. Creación de un impuesto que grava la primera distribución de dividendos (ID).

Se estima que, en régimen, el conjunto de medidas descritas anteriormente tendrá un efecto neutro en la razón fiscal, ya que la menor recaudación producto del menor impuesto corporativo es compensada con la introducción de un ID, más la nueva tributación de las rentas del capital que implica el nuevo sistema dual.

A continuación, se describen los detalles de cada una de estas medidas.

5.1 Nuevo sistema dual para las empresas del régimen general

La decisión de implementar un sistema dual no es antojadiza sino se basa en la evidencia académica y experiencia comparada a nivel internacional que da cuenta que este tipo de sistemas predominan en los sistemas tributarios fundamentalmente por dos motivos. El primero es la simpleza pues la empresa determina y paga sus impuestos y sus dueños determinan y pagan sus impuestos personales de forma separada sin que la empresa deba controlar ni asignar créditos, lo que en régimen requiere menor tiempo para el cumplimiento tributario y menor tiempo en fiscalización, es decir, son regímenes más eficientes. Adicionalmente, toda la evidencia concluye que los regímenes más simples otorgan menos espacios a la planificación tributaria agresiva. Lo segundo es que los sistemas desintegrados reconocen una realidad: empresa y empresario no son la misma entidad, y por ello incorporar la carga tributaria del empresario en la empresa es una política que puede generar efectos adversos sobre el crecimiento, como los ya expuestos anteriormente.

Se suele señalar que los sistemas integrados promueven más la equidad horizontal, sin embargo, como se ha señalado, dicha equidad horizontal no se obtiene simplemente igualando la tasa de impuestos. Para que un régimen integrado promoviera más equidad horizontal debiese a su vez cambiar la fórmula de tributación de los propietarios desde una base percibida a una base devengada, situación similar a lo que ocurre con los regímenes permanentes, de lo contrario se producen fuertes distorsiones entre las rentas del capital y las rentas del trabajo (ver sección 4). Establecer sistemas de tributación a nivel devengado para los propietarios de las empresas comprende muchas dificultades en estructuras societarias complejas y requiere mayores controles tanto a nivel empresarial como de la administración tributaria lo que implica que en la realidad sean sistemas poco utilizados a nivel internacional; y, en aquellos lugares donde se implementan se suelen aplicar a través de regímenes transparentes para determinado tipo o grupo de empresas tales como pequeñas empresas o entidades asimilables a lo que en Chile se denomina sociedades de personas. Dicho de otra forma, los sistemas integrados en las rentas del capital con tributación sobre base percibida a nivel de los socios de las empresas no contribuyen a la equidad horizontal, sino que la distorsionan. Por su parte los sistemas desintegrados también pueden promover equidad horizontal al momento de fijar las cargas tributarias totales o fijar tasas diferenciadas a nivel de los propietarios según sus utilidades percibidas.

La propuesta en este sentido implementa un sistema dual o desintegrado que mantiene un impuesto final a nivel personal (IRC) que se devenga solo al momento en que el contribuyente de impuestos finales percibe una utilidad proveniente desde una empresa.

A nivel de registros empresariales este régimen no requiere controlar el impuesto de primera categoría pagado por las empresas, es decir, no requiere controlar créditos por impuesto corporativo, siendo lo único relevante determinar qué parte de las utilidades financieras han pagado el impuesto corporativo y cuáles no lo han realizado por aplicación de las deducciones legales.

Otro elemento relevante en la estructuración del sistema es la carga tributaria combinada o total, es decir cuál es la máxima tasa que debe soportar una renta del capital al considerar todos sus niveles de tributación. Actualmente en nuestro país la carga máxima se encuentra en un 44,45% con tasa marginal ubicándose sobre la mediana de la OCDE. La carga tributaria combinada es relevante para luego distribuir la parte que se soportará a nivel corporativo y a nivel de los dueños. Luego, considerando la desintegración del sistema es posible una reducción de la tasa combinada a un 38%, lo que permitiría al país ubicarse bajo del promedio de la OCDE y muy cercano a la tasa marginal máxima de impuestos personales en Chile de 40%.

5.2 Nueva tributación de dividendos para personas naturales

En los sistemas desintegrados existen diferentes fórmulas para gravar las utilidades a nivel de contribuyentes de impuestos finales, vislumbrándose al menos tres alternativas. La primera corresponde a fijar una tasa plana que grava todas las distribuciones de dividendos sin distinción de valor; la ventaja de estos sistemas es que son los más simplificados facilitando la recaudación y fiscalización del impuesto. Una segunda opción implica que las utilidades quedan sujetas a la misma estructura de tasas marginales que la existente para impuestos personales y, por tanto, la tributación de las personas sobre sus rentas del capital dependerá del monto de los dividendos percibidos. Los países que utilizan este segundo sistema coinciden con aquellos que generan una carga combinada más alta. La tercera opción es una combinación de las anteriores al establecer tasas marginales pero diferentes a las aplicables a impuestos personales con tal de otorgarle una mayor progresividad al régimen en el sentido que, a mayores dividendos percibidos mayor será la carga tributaria; en estos casos, la carga combinada busca acercarse a la tasa máxima de impuestos personales para evitar arbitrajes tributarios.

Cualquiera de las opciones puede ser implementadas en nuestro sistema, sin embargo, producen resultados disímiles a nivel de carga tributaria combinada. En el primer caso, para lograr una carga combinada de 38% implicaría establecer una tasa plana entre un 15% y 16% según el impuesto a la primera distribución. La segunda alternativa sería la más gravosa pues arroja una tasa combinada de 54,4% lo que ubicaría a Chile dentro de los países con carga tributaria más alta, dentro de la OCDE, similar a países como Reino Unido (54,5%), Corea (59,12%), Irlanda (57,13%), Dinamarca (54,76%) o Canadá (55,20).

A partir de los antecedentes visualizados la propuesta considera implementar un impuesto a las rentas del capital con tres tramos marginales de 5%, 10% y 14%. El primer tramo se aplica por dividendos percibidos hasta 50 UTA, que implica una carga tributaria combinada de 31,4%; el segundo tramo por dividendos percibidos de más de 50 y hasta 120 UTA que implica una carga tributaria combinada de 35%; y para dividendos percibidos por más de 120 UTA se aplica la tasa marginal de 14%, con una carga tributaria combinada de 38%. Este esquema de tasas dejaría a Chile por debajo de la mediana de la OCDE y con una carga combinada similar a la de Suiza (37,45%), Chequia (39,17%), Islandia (38,38) y Nueva Zelanda (39%).

5.3 Reducción del impuesto de primera categoría a 24%

Como se ha analizado en detalle en las secciones anteriores la tasa del impuesto corporativo tiene una alta relación con el régimen tributario que se implemente en el país donde los sistemas duales o desintegrados suelen presentar tasas inferiores frente a los sistemas integrados. En este sentido, es importante retomar la discusión y centrarla sobre criterios objetivos y no meramente aritméticos. Encontrar países con tasas de impuesto corporativas más bajas que la actualmente vigente en Chile no es difícil, pero el análisis se vuelve sesgado o al menos incompleto si no se consideran variables como si se trata de un régimen integrado o desintegrado y cuál es la carga combinada. Basar el análisis solo en la tasa de impuesto corporativo puede producir perjuicios no solo a nivel de recaudación fiscal sino también en la economía. En Chile ha existido la tendencia a solucionar los problemas de recaudación mediante incrementos del impuesto corporativo, lo cual se justificaba cuando el país registraba tasas comparativamente muy inferiores como el 15% vigente hasta 2002 o el 17% vigente hasta 2010. Sin embargo, en la medida que las tasas se han ido acercando a la mediana general de la OCDE el focalizarse solo en el impuesto corporativo ha producido que, a nivel de distribución de carga tributaria, el impuesto de primera categoría se encuentra en un nivel muy por arriba del impuesto global complementario sobre las rentas del capital.

La propuesta considera que disminuir el impuesto de primera categoría de un 27% a un 24% presupone la desintegración del sistema tributario lo que no sólo permite compensar parte de los efectos fiscales de esta

reducción, sino que permite acercarnos a otros países con sistemas similares. Un segundo efecto, como se detallará en la sección 6, es que una reducción del impuesto corporativo permite rebalancear el peso de la carga tributaria de las rentas del capital desde la empresa hacia sus propietarios, sin que esta redistribución produzca un perjuicio en las finanzas públicas.

A nivel comparado una tasa de 24% dejaría a Chile en un nivel similar a varias jurisdicciones tales como Bélgica (25%), Francia (25,83), Italia (24%), Países Bajos (25,80%), Luxemburgo (24,94), España (25%), Turquía (25%), Reino Unido (25%) y Estados Unidos (25,63%). Por otro lado, a nivel regional Chile, aunque ya cuenta con una tasa menor a la de la mayoría de los países, incrementaría su diferencia frente a Argentina (30%), Perú (29,5%), Colombia (35%), Brasil (34%) y quedaría con una tasa similar a Uruguay (25%).

5.4 Creación de un impuesto a la primera distribución de dividendos

Uno de los principales desafíos que actualmente enfrentan los sistemas tributarios (sean integrados o desintegrados), es el diferimiento casi permanente de los impuestos personales de los propietarios de las empresas. Como se ha mencionado, los propietarios de una empresa pueden tributar respecto de las utilidades a las que tienen derecho, de dos formas, sobre base devengada que significa gravar la renta una vez que esta se genera, o sobre base percibida en que el hecho gravado ocurre solo una vez que la renta es percibida por el propietario, es decir, cuando es retirada desde la empresa. , A nivel comparado así como priman los sistemas desintegrados también prevalece la idea de que la base de tributación de los propietarios de una empresa ocurre cuando se percibe la renta. Esta tendencia internacional se debe a que existe un interés es diferir (suspender) los impuestos personales en la medida que las utilidades sigan reinvertidas en la empresa que las generaron puesto que esta reinversión puede ser positiva para la economía. No obstante, esta tendencia ha generado un problema y es que el diferimiento se ha vuelto, en la mayoría de los casos, una suspensión permanente de los impuestos personales, especialmente respecto del sector de personas de más altos ingresos quienes no requieren retirar utilidades o lo requieren en una proporción muy menor respecto al total de la utilidad a la que tienen derecho.

Bajo este escenario se han impulsado diferentes instrumentos tales como implementar regímenes corporativos sobre base devengada, restringir el tipo de entidades que se consideran sociedades sujetas a un impuesto corporativo, creación de impuestos patrimoniales, entre otros. La propuesta de establecer un impuesto a la primera distribución está orientada en este mismo sentido: es un instrumento que permite atenuar el efecto del diferimiento de los impuestos personales al gravar la primera distribución de utilidades independiente de que esta sea retirada por un contribuyente de impuestos finales (persona natural con residencia en Chile o personas no residentes) o si se trata de una entidad distinta, usualmente una sociedad intermedia, en especial, evita el diferimiento permanente que ocurre entre entidades intermedias entre la sociedad operativa y su propietario.

Esta propuesta tiene ventajas sobre otras alternativas expuestas anteriormente, fundamentalmente porque logra compatibilizar dos objetivos del sistema tributario. Por un lado, favorece la reinversión de las utilidades en sociedades operativas, es decir que para la empresa que genera la utilidad contar con una tasa de impuesto corporativo más bajo le permite disponer de un mayor flujo para sus inversiones, y sus utilidades no estarán sujetas a tributación mientras no sean distribuidas fomentando la reinversión. Por otro lado, gravar la primera distribución de utilidades le otorga una mayor progresividad al sistema tributario puesto que permite que se gatille un impuesto que en términos estrictos es soportado por el propietario de la empresa disminuyendo el diferimiento permanente de los impuestos personales. Existe un tercer efecto a favor y es que desincentiva la creación de estructuras intermedias para el único efecto de diferir los impuestos personales pues si la estructura intermedia tiene un objetivo comercial y operativo este impuesto no es un obstáculo puesto que la combinación del impuesto corporativo más este impuesto seguirá siendo más bajo que la tasa vigente del impues-

to de primera categoría en la medida de que las empresas operativas reinviertan una parte de sus utilidades. En otras palabras, este modelo es pro reinversión, sin embargo, si el único objetivo de la estructura intermedia es evitar el impuesto personal, entonces este impuesto a la primera distribución tendrá un efecto mayor.

El impuesto a la primera distribución le otorga mucha más progresividad al sistema tributario porque incide en aquellos contribuyentes de impuestos finales que difieren una parte importante de las utilidades que generan. Para un contribuyente de impuestos finales que invierte directamente en su empresa operativa el impuesto a la primera distribución le es indiferente puesto que se gatilla al mismo momento del retiro de utilidades, dicho de otra forma, a este tipo de contribuyentes le es indiferente la aplicación de dos impuestos o solo gravarlo con impuesto a las rentas del capital, pero con una tasa mayor, ya que a nivel neto y temporal el efecto es exactamente el mismo. Por otro lado, a aquellos contribuyentes que cuentan con una o más sociedades intermedias entre la que genera la utilidad y desde la que retira, el impuesto a la primera distribución no le es indiferente porque representa parte de su impuesto personal que debe completar aun cuando la utilidad no le sea distribuida, lo que provoca que este esquema otorgue más progresividad a nivel de contribuyentes de impuestos finales marcando un efecto redistributivo.

Es importante destacar que en estos casos no se produce ni doble tributación ni una tributación en cascada, puesto que las utilidades pagarían solo una vez el impuesto a la primera distribución mientras que el impuesto a las rentas del capital se generaría sólo cuando la utilidad es distribuida hacia un contribuyente de impuestos finales y su base imponible es el dividendo neto de impuesto de primera categoría y del impuesto a la primera distribución respectivamente.

6

Impactos distributivos y económicos de la propuesta

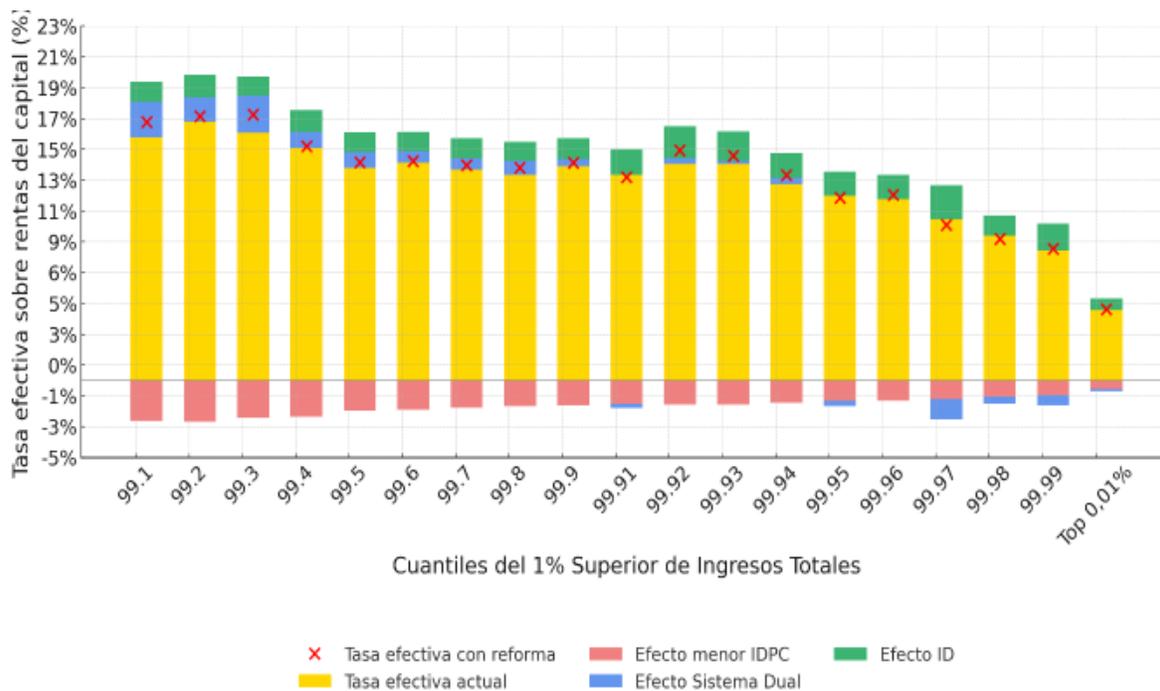
En esta sección, se presenta cómo la propuesta de sistema dual incide sobre la tributación efectiva de las empresas y sus dueños, así como también el cambio que habría en la tributación efectiva a lo largo de la distribución de ingresos. Posteriormente, se presenta cómo esta propuesta impacta positivamente en el crecimiento de mediano-largo plazo, para lo que el presente informe se basa en las estimaciones y revisión de la literatura respecto a la relación entre impuesto corporativo y crecimiento que realizó el Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial de 2023 (también conocida como “Comisión Marfán”), integrados por los economistas: Manuel Marfán, José de Gregorio, José Pablo Arellano, Ignacio Briones, Andrea Repetto, Rodrigo Vergara y Andrea Tokman.

6.1 Impacto distributivo de la propuesta de sistema dual

De manera similar a lo que hizo en la sección anterior, el análisis distributivo se centrará en los contribuyentes que pertenecen al 1% de mayores ingresos totales, debido que en ese segmento se encuentran el 98,5% de las rentas del capital en la economía.

En el gráfico 12 se presente la descomposición de los efectos de la propuesta sobre la tasa efectiva actual, para distintos cuantiles de la distribución de contribuyentes pertenecientes al 1% de más altos ingresos. Los cuantiles van desde el número 99,1 (es decir, el primer decil del 1% de más altos ingresos) hasta el 0,01% de contribuyentes de más altos ingresos. La cruz roja del gráfico representa el valor de la tasa efectiva sobre las rentas del capital después de aplicar cada una de las medidas de la propuesta, las barras amarillas representan el valor actual de las tasas efectivas sobre las rentas del capital, las verdes representan el efecto que tiene la aplicación del impuesto de 5,5% de la primera distribución de dividendos, las azules corresponden al cambio en la tributación de los dividendos correspondiente al sistema dual y las rojas representan el efecto de la baja del IDPC de 27% a 24%.

Gráfico 12. Descomposición de los efectos, según medida, sobre la carga tributaria efectiva sobre las rentas del capital



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

En general, no se observan cambios significativos para los distintos cuantiles entre la tasa efectiva con reforma y la tasa actual. La principal razón es que, dado que el conjunto de medidas es neutro fiscalmente, las cargas efectivas a nivel de contribuyentes permanecen sin cambios significativos al considerar conjuntamente todas las medidas. Aunque la baja del impuesto corporativo disminuye la carga efectiva para contribuyentes que poseen empresas, la existencia de un sistema dual y la introducción del nuevo impuesto a la primera distribución de utilidades compensan gran parte de ese efecto. Sin embargo, en los cuantiles superiores (desde el cuantil número 99,91) se observa un efecto acotado o negativo de introducción del nuevo esquema de tributación de dividendos. La razón de ello es que, tomando en conjunto, el nuevo impuesto corporativo (24%), el impuesto a la primera distribución (5,5%) y la máxima tasa marginal sobre los dividendos recibidos por personas naturales (14%), la tasa máxima marginal teórica sería de 38,23%; mientras que bajo el sistema semi integrado actual la tasa marginal máxima teórica es de 44,45%.

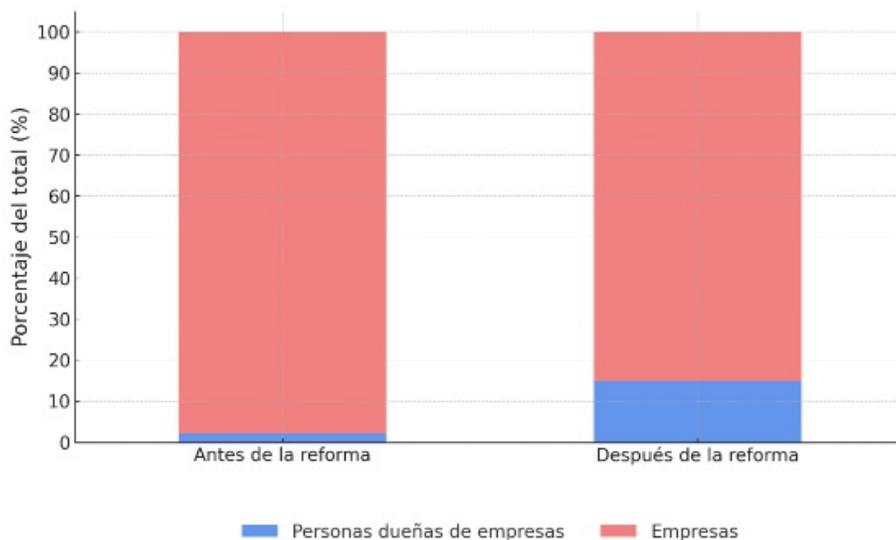
En síntesis, la propuesta, al ser neutra fiscalmente y afectar únicamente las rentas del capital, no altera de manera significativa las cargas efectivas totales para los contribuyentes que perciben este tipo de rentas¹⁴. Sin embargo, la propuesta sí produce un nuevo balance entre la carga tributaria soportada a nivel de empresa y la carga tributaria soportada a nivel de persona natural. A continuación, se profundiza en este último punto.

La propuesta disminuye la carga tributaria efectiva a nivel de empresa con la reducción del IDPC desde 27% a 24%. A su vez, aumenta la carga efectiva que soportan las personas naturales dueñas de empresa a través del nuevo impuesto de 5,5% a la primera distribución de dividendos en conjunto con las nuevas tasas de las rentas del capital que se aplicarían a los dividendos recibidos por personas naturales. Recordar que la base imponible del nuevo impuesto a la primera distribución se aplica sobre el dividendo neto de IDPC. Esto es, para una RLI de 100, 24 corresponden a IDPC, además si se distribuye un 100%, entonces el ID aplica sobre un base imponible de 76, lo que reduce el dividendo neto de personas naturales. Similarmente, el esquema de tasas progresivas para los dividendos (5%, 10% y 14%) se aplican sobre el dividendo neto de ID e IDPC, es decir, la base imponible sería 71,82.

Los cambios efectivos entre la tributación de empresas y personas dueñas de empresa, con y sin reforma, se muestran en el gráfico 13.

¹⁴ Vale la pena recordar que el concepto de carga efectiva total considera conjuntamente impuestos personales y los impuestos corporativos pagados que se atribuyen a las personas naturales según su grado de participación en las sociedades.

Gráfico 13. Cambio en la composición de los impuestos a las rentas del capital, producto de la aplicación de un sistema dual



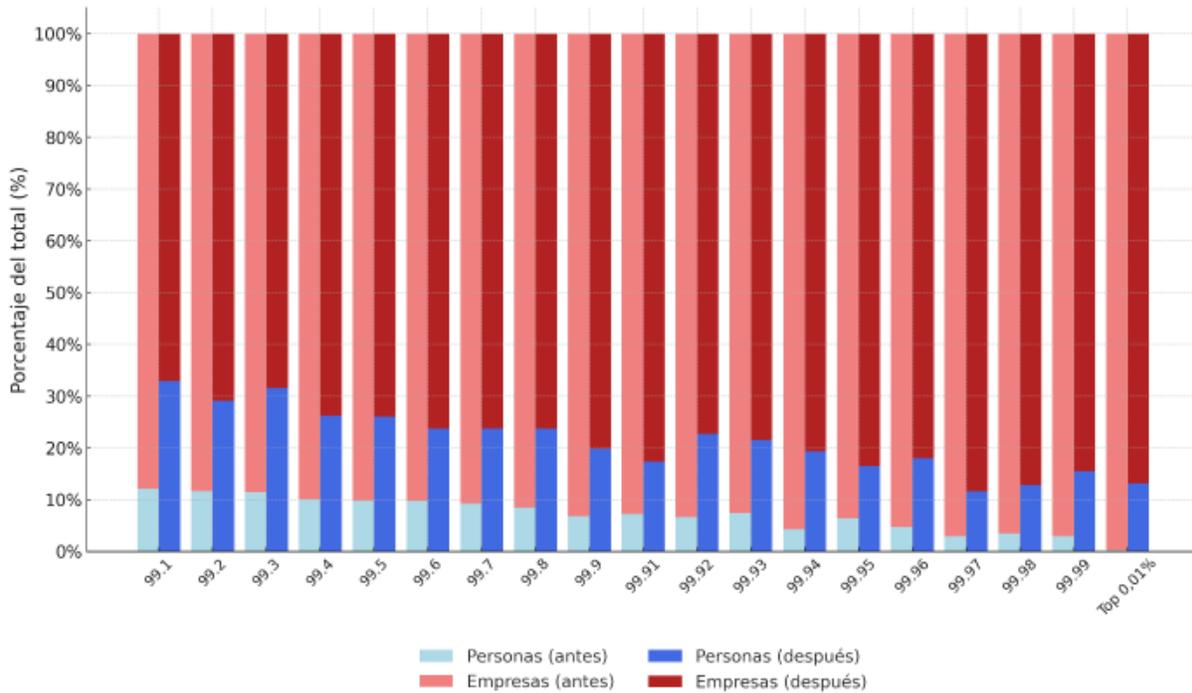
Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

Tal como se muestra en el gráfico 13, la reforma cambia de manera relevante la composición actual de las rentas del capital en Chile. Las personas dueñas de empresas pasarían de contribuir un 2,24% del total de impuestos pagados sobre el capital a un 15,04%, mientras que este porcentaje para las empresas bajaría desde un 97,76% a 84,96%. Este cambio en la composición se consigue sin afectar la recaudación neta.

Un análisis similar al anterior se puede realizar a nivel de cuantiles de la distribución de contribuyentes que pertenecen al 1% de más altos ingresos totales. En el gráfico 14 se muestra este resultado. El gráfico parte desde el cuantil número 99,91 y continua sucesivamente hasta llegar al 0,01% de contribuyentes de más ingresos totales. Los tonos claros de azul y rojo muestran la composición de impuestos pagados de las rentas del capital en la actualidad (antes de la reforma) y los tonos oscuros corresponde a lo que se calcula con la implementación de la reforma. Como se debe interpretar este resultado es que las barras azules corresponden al pago de impuestos que proviene directamente de personas naturales con participación en empresas del régimen semi integrado, mientras que las barras azules corresponden a lo pagado directamente por las empresas asociadas a dichas personas por concepto de impuesto corporativo.

Los cambios de composición más significativos se encuentran en la parte alta de la distribución de ingresos (ver cuantiles números 99,97, 99,98, 99,99 y el top 0,01%). En la actualidad las personas naturales dueñas de esas empresas pagan en términos efectivos una fracción cercana a cero del total de impuestos sobre las rentas del capital. En cambio, con la aplicación de esta reforma, se elevaría de manera importante el pago efectivo de impuestos de dichas personas naturales, superando el 10% de impuestos totales pagados de las rentas del capital.

Gráfico 14. Cambio en la composición de pago de impuestos a las rentas del capital, para disantos cuantiles de la distribución de contribuyentes que perteneces al 1% de más altos ingresos totales



Fuente: elaboración propia en base a datos tributarios.

6.2 Incentivos a la inversión: diferencias entre la tributación de las empresas versus de las personas naturales

En esta sección se describen los efectos estimados de la propuesta sobre el crecimiento de mediano-largo plazo. Para esto, se mencionan brevemente aspectos conceptuales y de literatura académica, y posteriormente se proyecta el impacto sobre la inversión y el crecimiento, en base a las estimaciones que realizó el Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial en 2023.

Vasta y variada es la literatura académica que ha estudiado los efectos de cambios tributarios en el crecimiento económico. Cierta consenso, al menos en términos cualitativos más no cuantitativos, existe sobre los efectos de los cambios impositivos en los incentivos económicos de los agentes, personas y empresas. También existe consenso en que los efectos económicos totales de las reformas tributarias dependen del destino de la recaudación extra de recursos, si es que la reforma busca recaudar. Asimismo, hay coincidencia que, en términos de inversión, el rol del impuesto corporativo es más relevante que otros impuestos. Para un mayor detalle sobre la discusión de este tema, se sugiere ver la revisión de la literatura académica que se expone en el informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023) convocado por el Ministerio de Hacienda.

En términos conceptuales, los impuestos a las rentas del capital a nivel corporativo tienen un efecto diferente sobre la inversión respecto al impuesto a las rentas del capital pagados a nivel de persona natural. En la práctica, en función de sus planes comerciales y de inversión, las empresas deciden su política de distribución de dividendos. Los accionistas, según su participación en la empresa, forman parte de esta decisión. Si la em-

presa observa oportunidades de crecimiento, lo más probable es que decida distribuir una cantidad menor de utilidades para financiar la expansión, por otro lado, desde la visión particular del accionista cuando existen oportunidades de inversión más rentables en otras empresas, lo usual es canalizarlas a través de entidades intermedias, con el objetivo de hacer más eficiente las inversiones al distribuirlas entre varias entidades y evitar los impuestos personales.

Desde el punto de vista de la persona natural con participaciones en la propiedad de empresas, su incentivo se orienta hacia la recepción de dividendos en la medida que busque destinar dichos recursos a consumo. Si la persona natural desea destinar a ahorro parte de las utilidades distribuidas por sus empresas, entonces lo más eficiente para la persona desde un punto de vista tributario, es no realizar un retiro de dividendos, sino que mantener dichos dividendos en alguna unidad productiva o en una entidad pasiva, de tal manera que, posteriormente, se destine a inversión. Esto ocurre porque, como se ha explicado, la tributación de dividendos sólo toma lugar cuando estos son distribuidos a personas naturales.

Por lo tanto, el impuesto corporativo tiene un efecto directo en los flujos disponibles para inversión a nivel de empresa. En cambio, los impuestos personales a las rentas del capital están más directamente ligados a las decisiones de consumo de las personas e indirectamente a la inversión, a través de decisiones de ahorro. En términos macroeconómicos el ahorro es igual a la inversión mirado desde el agregado, pero en términos microeconómicos los incentivos de inversión de las empresas son distintos a los incentivos de ahorro de las personas.

La literatura académica ha estudiado extensamente los efectos de los impuestos sobre las rentas del capital, diferenciando entre los impuestos corporativos y los impuestos a los dividendos personales. Diversos trabajos, como el de Chodorow-Reich et al. (2024)¹⁵, mostró que las reducciones en el impuesto corporativo, como la aplicada por la *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) en EE. UU., pueden generar un incremento moderado en la inversión. En su modelo estructural, estimó un aumento del 7% en el capital doméstico a largo plazo.

Por el contrario, el impacto de los impuestos a los dividendos sobre la inversión es mucho más tenue. El estudio de Chetty y Saez (2005)¹⁶ analizó la reducción del impuesto a los dividendos implementada en 2003 en Estados Unidos y concluyó que, si bien aumentaron los pagos de dividendos, no se observó un efecto significativo sobre la inversión de las empresas. De forma similar, Yagan (2015) mostró que dicha reforma tributaria no provocó cambios sustanciales en las inversiones de capital de las firmas, especialmente entre aquellas con restricciones financieras mínimas. Ello sugiere que los impuestos a los dividendos influyen más sobre las decisiones de distribución de utilidades que sobre la acumulación de capital productivo.

En conjunto, estos hallazgos refuerzan lo expuesto anteriormente. Los impuestos corporativos son más relevantes para la inversión productiva que los impuestos a los dividendos. Estudios como el de Zwick y Mahon (2017)¹⁷ mostró que los cambios en la tasa impositiva corporativa afectaban directamente el costo marginal del capital, influenciando así la decisión de invertir. En cambio, los impuestos sobre dividendos afectaban principalmente a los accionistas y no alteraban sustancialmente los incentivos de inversión dentro de las firmas. Por tanto, desde una perspectiva de política tributaria orientada a estimular la inversión, los ajustes en la tributación corporativa resultan más eficaces y directos.

¹⁵ Chodorow-Reich, G., Smith, M., Zidar, O., & Zwick, E. (2024). *Tax Policy and Investment in a Global Economy*. Harvard University

¹⁶ Chetty, R., & Saez, E. (2005). Dividend taxes and corporate behavior: Evidence from the 2003 dividend tax cut. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 791-833.

¹⁷ Zwick, E., & Mahon, J. (2017). Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review*, 107(1), 217-248.

En el caso del impuesto a la primera distribución de dividendos que incluye la propuesta, al gravar el dividendo neto de impuesto corporativo, es la persona natural, quien finalmente percibe este dividendo, la que soporta su carga tributaria. Si bien el agente retenedor de este nuevo impuesto es la empresa que distribuye dividendos, tiene una naturaleza económica distinta que el impuesto corporativo. En el caso del impuesto corporativo el hecho gravado, es decir, la acción económica que gatilla el pago del impuesto es la generación de utilidades, independiente si la empresa decide o no distribuir dividendos. En cambio, el hecho gravado en el caso del impuesto a la primera distribución de dividendos es, justamente, la distribución de dividendos. En consecuencia, el impuesto se gatilla posterior a la decisión de distribución. Así, una empresa que reinvierte el 100% de sus utilidades no deberá retener ningún impuesto.

Esta distinción entre los incentivos a invertir de las empresas versus los incentivos a consumir/ahorrar de los hogares es relevante para la estimación de los efectos de la reforma. La propuesta del gobierno reduce el pago efectivo de impuesto corporativo para las empresas y compensa esa reducción aumentando el pago efectivo de las personas naturales dueñas de empresas a través de impuestos a las rentas del capital. En las páginas siguientes, el informe analizará los efectos en las finanzas públicas de este tipo de reformas y se estimará su impacto en el crecimiento de mediano-largo plazo.

6.3 Reducción del impuesto corporativo e impacto en las finanzas públicas

Ajustes al impuesto corporativo efectivamente pueden incentivar una mayor inversión a nivel de empresas, tal como se expuso en la sección anterior. Sin embargo, el costo de esos ajustes es una menor recaudación fiscal.

La menor recaudación fiscal puede traducirse en mayor deuda pública, debido al déficit fiscal que genera la reducción de impuesto corporativo. La mayor deuda pública, a su vez, podría tener efectos negativos en la inversión de las empresas que contrarrestan los efectos positivos de un menor impuesto corporativo. Estos efectos negativos pueden originarse por un alza en el riesgo país si es que la deuda pública supera límites prudentes, lo que su vez aumenta el costo de financiamiento de las empresas domésticas en los mercados internacionales, elevando así los costos de inversión.

Por lo tanto, si se busca resultados positivos a nivel de toda la economía, la política tributaria debe propender a balancear los beneficios para la inversión con la adecuada sostenibilidad de las finanzas públicas. Respecto a este punto, el Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial, en el escenario de una reducción del impuesto corporativo, sugiere que esta baja de impuestos se complemente con medidas que compensen la menor recaudación. El informe del Comité también entrega ejemplos de otros países de la OCDE que bajaron su impuesto corporativo durante las últimas décadas compensando la menor recaudación con alzas de otros impuestos.

Desde un punto de vista netamente teórico, algunas personas suelen argumentar que las rebajas de impuesto corporativo se autofinancian. El argumento económico que se expone es que menores impuestos impulsaran la inversión, lo que a su vez impulsará el crecimiento aumentando la recaudación fiscal, compensando así la baja original en la recaudación. Si bien este razonamiento podría parecer lógico, mirado desde una perspectiva superficial, presenta una falla en la palabra "compensar". Hasta qué punto la mayor inversión y crecimiento compensarían la menor recaudación es una pregunta empírica, que requiere evidencia concreta para el respaldo de tal afirmación.

El Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial, integrado por diversos economistas tales como el ex Ministro de Hacienda Ignacio Briones y el ex Presidente del Banco Central José de Gregorio, sostienen 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. Pero el aporte a las holguras fiscales es negativo debido a la pérdida de recaudación". Agregan, además, que "es importante alertar que los ingresos fiscales provenientes de medidas procrecimiento tienen grados importantes de incertidumbre, mientras que los gastos permanentes tienden a ser más ciertos. Por lo tanto, un elemento relevante para la sostenibilidad fiscal es considerar un margen prudencial". Las afirmaciones del Comité de expertos están basadas, efectivamente, en la evidencia empírica. La conclusión basada en evidencia es que las rebajas de impuesto corporativo afectan las finanzas públicas de manera negativa, a pesar de los impactos positivos en la inversión.

Un estudio reciente de Chodorow-Reich et al. (2024)¹⁸, profundiza en la discusión basada en evidencia empírica respecto a los efectos de una reducción del impuesto corporativo en las finanzas públicas. El estudio analizó el impacto de la *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) de 2017 que impulsó el Presidente Trump en su primer mandato. Esta reforma redujo desde 35% a 21% el impuesto corporativo en Estados Unidos el recorte más grande de este tipo de impuesto en la historia de ese país. Durante la discusión de esa reforma se afirmó desde aquel gobierno que en términos fiscales era autofinanciable. El estudio de Chodorow-Reich et al. (2024) centró su atención en cómo la reducción del impuesto corporativo afectó la inversión y los ingresos fiscales en Estados Unidos. A pesar de que la reforma generó un aumento del 20% en la inversión doméstica en las empresas más beneficiadas por estos cambios fiscales, los autores demostraron que el impulso económico no fue suficiente para compensar la pérdida de ingresos tributarios. Utilizando datos del IRS (autoridad tributaria de Estados Unidos) y un modelo de equilibrio general¹⁹, los investigadores estimaron que el capital doméstico aumentó un 7%, pero ese crecimiento solo logró compensar un 2% del costo fiscal directo, el cual registró una caída del 41% en la recaudación corporativa respecto del periodo previo a esta reforma. En términos fiscales, el recorte a la tasa del impuesto corporativo, de 35% a 21%, resultó en un costo sustancial que no fue equilibrado por aumentos proporcionales en la base imponible o en la recaudación futura. Aunque hubo un modesto incremento en ingresos por impuestos laborales y personales derivados del crecimiento del capital, la mitigación de estos factores fue marginal ante la caída en los ingresos fiscales. Los autores concluyeron que la reforma impositiva de Trump no se autofinanció: los beneficios en inversión y capital no alcanzaron para revertir la pérdida estructural en recaudación. Lo anterior plantea interrogantes sobre la efectividad de este tipo de reformas sin medidas de compensación adicionales.

La propuesta del gobierno reduce el impuesto corporativo, al mismo tiempo que lo compensa con un cambio a un sistema dual que establece un impuesto a la primera distribución de dividendos. Estos cambios, en conjunto, incentivan la inversión sin afectar la estabilidad de las finanzas públicas.

6.4 Impacto en el crecimiento y la inversión

Finalmente, en esta sección se estima el impacto de la propuesta del gobierno en la inversión y el crecimiento económico. Para esta estimación se consideran los siguientes aspectos:

1. La rebaja del IDPC afecta positivamente la inversión y el crecimiento en el mediano-largo plazo: para esta estimación se utilizarán las mismas elasticidades que utilizó el Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial, a partir de la revisión que realizaron de la literatura académica.
2. La compensación de recaudación con el aumento de los impuestos personales sobre las rentas del capital

¹⁸ Chodorow-Reich, G., Smith, M., Zidar, O., & Zwick, E. (2024). Tax Policy and Investment in a Global Economy. Harvard University

¹⁹ En economía, los modelos de equilibrio general permiten considerar los efectos directos e indirectos de ciertas políticas. Por ejemplo, permite determinar el efecto de como una mayor inversión genera más crecimiento, más ingresos y, así, más recaudación fiscal.

a nivel de persona natural no tiene impactos significativos en la inversión: tal como se discutió en las secciones anteriores, la literatura académica ha sido clara en diferenciar los efectos sobre la inversión de los impuestos corporativos y personales. Ver, por ejemplo, Chetty y Saez (2005)²⁰, quienes concluyeron que los cambios a la tributación de dividendos en Estados Unidos en 2003 no generaron un efecto significativo sobre la inversión de las empresas.

3. La reforma es neutra fiscalmente: al ser una reforma que, en el neto, no afecta el balance fiscal, entonces no se esperan resultados negativos sobre la deuda pública.

El Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial, luego de una revisión de la literatura académica, estima que por cada punto porcentual de impuesto de primera categoría que se reduce, el nivel de PIB se elevaría un 0,65% distribuido a lo largo de 10 años. En consecuencia, una baja de tres puntos porcentuales implicaría un aumento en el nivel de PIB de 1,95% en el transcurso de 10 años.

El canal económico a través del cual la reducción del IDPC contribuye al crecimiento económico en dicho horizonte de tiempo, es que, dado que se afecta la decisión marginal de invertir, la reducción incentiva una mayor inversión. Considerando las elasticidades inversión y PIB del informe del Comité, se concluye que esta modificación al IDPC aumentaría el nivel de inversión en 10,8% distribuido a lo largo de 10 años.

Finalmente, no se estiman impactos negativos en el mediano-largo plazo asociados a un mayor déficit fiscal, debido a la naturaleza neutra en recaudación de esta propuesta.

Esta reforma de impuesto a la renta permitiría aumentar los incentivos a la inversión, sin afectar el crecimiento económico en el mediano plazo por desbalances fiscales.

20 Chetty, R., & Saez, E. (2005). Dividend taxes and corporate behavior: Evidence from the 2003 dividend tax cut. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 791-833.

