

REFORMA TRIBUTARIA: HACIA UN PACTO FISCAL POR EL DESARROLLO Y LA JUSTICIA SOCIAL

Julio 2022

Resumen

La reforma tributaria es el primer proyecto de la agenda de transformaciones de largo plazo del gobierno del Presidente Gabriel Boric que se envía al Congreso Nacional. Esta busca generar los recursos para financiar responsablemente otras reformas estructurales, la ampliación de derechos sociales y la diversificación productiva del país. La Reforma también promueve que aporten más quienes más tienen, así como reducir la evasión y elusión de impuestos, de tal modo que cada uno contribuya lo que le corresponda.

La Reforma ha sido elaborada con altos estándares técnicos, analizando la experiencia acumulada en el país y la comparación con los sistemas tributarios de países avanzados, contando con el apoyo de organismos internacionales. Asimismo, esta cumple con los principios generales de un buen sistema tributario identificados en un amplio e inédito proceso previo de diálogo social por todo el país y toma en cuenta las opiniones de más de 75 expertos entregadas en audiencias públicas.

La Reforma Tributaria incluye:

- a. Una reestructuración del impuesto a la renta creando un sistema moderno semi-dual, que estimula la inversión de las empresas e incentiva directamente acciones destinadas a aumentar su productividad. La combinación del nuevo régimen de tributación de ingresos del capital, el aumento de las tasas del impuesto global complementario que gravan los ingresos más altos del trabajo y la creación de un impuesto a la riqueza aumentarán la progresividad del sistema, elevando el aporte de las personas de mayores recursos, mientras que el 97% restante de los contribuyentes no pagarán más impuestos.*
- b. Un conjunto de medidas orientadas a reducir las exenciones tributarias, eliminar resquicios que facilitan la elusión, fortalecer la capacidad para combatir la evasión de impuestos, y facilitar el cumplimiento tributario de los buenos contribuyentes.*
- c. Un nuevo royalty minero, que elevará la renta captada por todos los chilenos producto de la explotación de recursos no renovables, sin por ello desalentar las inversiones y desarrollo de este sector. La recaudación de este impuesto se orientará a apoyar la diversificación productiva del país y financiar a los gobiernos regionales para sus inversiones en infraestructura social y desarrollo productivo.*
- d. Impuestos correctivos, orientados a promover la preservación del medio ambiente, reducir emisiones, el desarrollo de una vida sana y un desarrollo territorial equilibrado, incluyendo subsidios para promover conductas responsables.*

La Reforma permitirá aumentar la recaudación fiscal neta en 4,1% del producto interno bruto una vez en régimen, cerrando brechas de género, apoyando a sectores medios, simplificando el sistema tributario de las micro, pequeñas y medianas empresas y avanzando en la descentralización del país.

La Reforma se implementará gradualmente, facilitando la adaptación de los contribuyentes. Esta financiará cerca de la mitad del costo del programa de gobierno, asumiendo éste la responsabilidad de usar bien los recursos, elevando la transparencia, rendición de cuentas y la disciplina fiscal.

La Reforma Tributaria será, en definitiva, un aporte fundamental al desarrollo sostenible del país y a la justicia en la generación y uso de los recursos públicos. El Gobierno abordará el proceso legislativo con un ánimo constructivo, convencido que la Reforma no se hará en contra de nadie, sino en beneficio de todos y todas.

1. Estructura general de la Reforma Tributaria

La reforma se ha elaborado con altos estándares técnicos, analizando la experiencia acumulada en el país, la comparación con los sistemas tributarios de países avanzados y con la asistencia técnica de la OCDE, Banco Mundial, FMI y BID. En particular, se ha tomado en cuenta los acuerdos en la Comisión de Exenciones 2021, los proyectos de ley y mociones en tramitación legislativa, iniciativas de la OCDE en materia de intercambio de información, los planes de acción BEPS y el modelo de dos pilares promovido por el organismo.

La reforma tributaria se sustenta en 8 principios ordenadores para el sistema tributario que surgieron a partir del proceso de diálogos sociales desarrollados en encuentros ciudadanos en cada región del país, y recogieron las opiniones de más de 75 expertos entregadas en audiencias públicas:

- *Progresividad y equidad.* Que cada persona pague los impuestos que corresponden en función a su posición económica, que dos rentas similares tengan tratamiento tributario similar y exista equidad territorial.
- *Transparencia y eficiencia.* La ciudadanía debe conocer el origen y destino de los recursos recaudados. El Estado debe hacer un buen uso de ellos.
- *Compromiso con el cumplimiento tributario.* Debe existir un pago íntegro y oportuno de los impuestos dentro del marco y espíritu de las leyes tributarias.
- *Simplicidad.* El sistema debe facilitar el proceso y entendimiento de las obligaciones tributarias.
- *Educación y asistencia al contribuyente.* La ciudadanía debe estar informada y recibir orientación sobre el pago de impuestos.
- *Corresponsabilidad.* El sistema tributario contiene obligaciones para todos los actores, lo que se traduce en la formalización de beneficios y deberes.
- *Estabilidad y certeza.* Se deben evitar movimientos o interpretaciones contradictorias dentro de períodos breves.
- *Adaptabilidad.* Considerar la evidencia nacional e internacional para el diseño de nuevos impuestos que ayuden a enfrentar los nuevos desafíos.

La reforma tributaria es un componente estructural de la agenda de transformaciones de largo plazo del Presidente Boric, y se propone financiar responsablemente cambios necesarios para que el país de un nuevo salto al desarrollo. Dicho salto requiere que el Estado cuente con los recursos necesarios para expandir los derechos sociales, promover la diversificación productiva, proteger el medio ambiente y dar seguridad a la ciudadanía.

El componente de tributación de las personas será utilizado para financiar la ampliación de derechos sociales como salud, pensiones y la ampliación del sistema nacional de cuidados. Mientras tanto, los recursos que se obtengan por la limitación de exenciones y reducción de la evasión y la elusión tienen por objeto contribuir a la inversión en diversificación productiva e innovación, para lo que el Royalty también cumple un rol esencial. Finalmente, parte de los recursos del Royalty y la recaudación por

impuestos correctivos será utilizada para apoyar el proceso de descentralización, aumentando los recursos a las regiones. Todo esto, bajo una política fiscal responsable, transparente y eficiente.

La reforma persigue también avanzar en justicia tributaria, elevando el aporte del 3% de mayores ingresos, mientras que el 97% restante no verá alzas de impuestos. Otros objetivos importantes son simplificar y reducir horas de cumplimiento tributario, lo que se logra al reestructurar el impuesto a la renta avanzando hacia un sistema semi dual fácil de administrar; e incentivar la inversión en actividades que aumentan la productividad de empresas y la economía en general.

Figura 1: Estructura de la reforma tributaria



Fuente: Ministerio de Hacienda

2. Restructuración del impuesto a la renta: un sistema dual o semi-dual

2.1. Régimen General

Los ingresos del trabajo mantendrán su estructura progresiva, con tasas crecientes a medida que aumenta el ingreso. Más del 97% de los contribuyentes mantendrán su carga tributaria, incluyendo el 75% de personas que se encuentran en el tramo exento del impuesto a la renta. Para avanzar en justicia tributaria, aumentarán las tasas marginales de las personas que obtienen ingresos mensuales de más de 4 millones de pesos. Además, la tasa marginal máxima se establece en 43%, ubicándose en el promedio de los países de la OCDE. La estructura de nuevos tramos y tasas del impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría, comparada con la estructura actual, es la siguiente:

Tabla 1. Tramos y tasas impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría

Situación actual		Propuesta Gobierno			
Tramo en UTA	Tasa marginal	Tramo en UTA	En \$ mensualizado	Tasa marginal	Tasa efectiva máxima
0 - 13,5	Exento	0 - 13,5	Hasta 777.000	Exento	0%
13,5 - 30	4%	13,5 - 30	777.000 - 1.727.000	4%	2,2%
30 - 50	8%	30 - 50	1.727.000 - 2.878.000	8%	4,5%
50 - 70	13,5%	50 - 70	2.878.000 - 4.030.000	13,5%	7,1%
70 - 90	23%	70 - 90	4.030.000 - 5.181.000	26%	11,3%
90 - 120	30%	90 - 110	5.181.000 - 6.331.000	35%	15,6%
120 - 310	35%	110 - 140	6.331.000 - 8.057.000	40%	20,8%
Más de 310	40%	Más de 140	Más de 8.057.000	43%	-

Fuente: Ministerio de Hacienda

El sistema semi-dual implica que se establece un nuevo régimen general para las grandes empresas, reemplazando el actual sistema semi integrado. Este sistema separa la tributación de las empresas de la de sus socios y diferencia el tratamiento tributario de los ingresos del trabajo y los del capital.

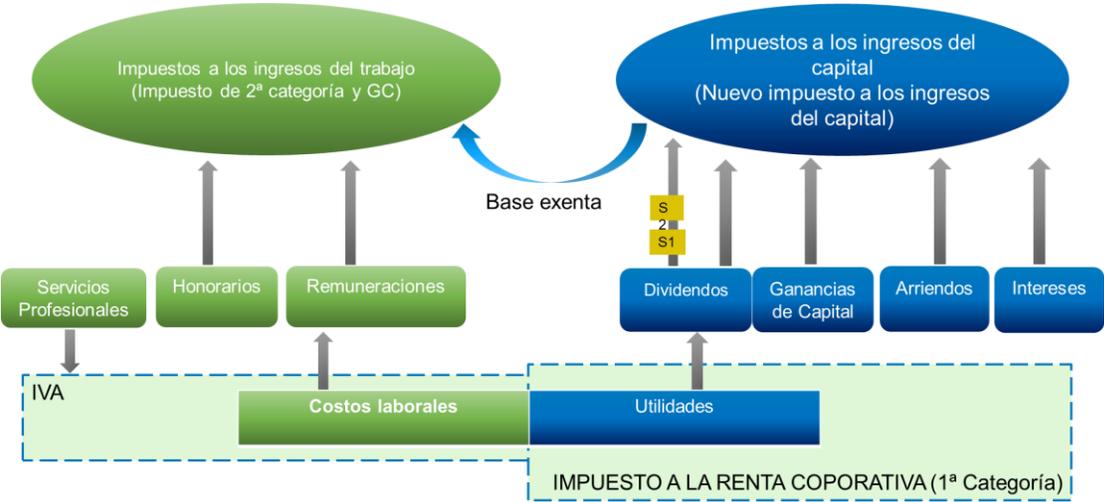
Se establecerá un impuesto a las rentas del capital de 22% aplicado sobre los dividendos o retiros efectuados desde una empresa. Las personas cuyas tasas efectivas de impuesto global complementario sean menores a 22%, podrán reliquidar el impuesto a las rentas del capital, considerándolas, en este caso, una renta gravada con el impuesto global complementario, ajustando su carga tributaria según la totalidad de sus ingresos. Con este diseño, la tributación total de los dividendos, considerando impuesto de primera categoría (impuesto a las empresas) e impuesto a las rentas del capital, no será superior a 43%, ubicándose en la mediana de la OCDE y siendo igual a la tasa marginal máxima de los impuestos personales. Respecto a las ganancias de capital en instrumentos bursátiles (acciones y otros), que hoy cuentan con una tasa preferente de 10%, se homologa su tratamiento al de los dividendos, quedando sujetos a una tasa de 22% con posibilidad de reliquidar en el impuesto global complementario. Asimismo, todos los ingresos generados por arriendos de inmuebles estarán gravados con impuestos, eliminando la exención otorgada a los DFL2 a este respecto.

La reforma tributaria incentiva directamente la inversión en acciones que incrementan la productividad de las empresas y la economía. El impuesto de primera categoría se reduce de 27% a 25%. Asimismo, se establece una tasa de desarrollo, de 2% de las utilidades. Esta tasa podrá pagarse en forma de impuesto o ser destinada a gastos que aumentan la productividad de la empresa y de la economía, como gastos en I+D, gastos en manufactura y servicios de alta tecnología producidos por proveedores locales, entre otros. Adicionalmente, se fortalece la ley de incentivos a la inversión privada en I+D, triplicando el monto máximo de crédito tributario entregado (aumenta de \$800 a \$2.500 millones), incorporando a las pymes, y flexibilizando los requisitos para que todas las empresas puedan acogerse a este beneficio de manera mucho más eficiente y expedita.

Existe a nivel mundial el desafío de gravar las utilidades que se acumulan en sociedades no operativas, postergando el pago de impuestos personales de sus socios. Para avanzar en esta dirección se establece una tasa de 1,8% al diferimiento del pago de impuestos personales, similar a una tasa de interés por la postergación del pago del impuesto a las rentas del capital a través de sociedades de inversión u otros vehículos similares. Esta tasa solamente será aplicable a empresas cuyos ingresos provienen en más de un 50% de rentas pasivas, tales como dividendos, intereses (salvo instituciones financieras), o arriendos de inmuebles. Ninguna empresa de carácter operativo, que invierte en la economía real, estará sujeta al pago de este impuesto.

La figura 2 resume la reestructuración del impuesto a la renta. Estos cambios van a aumentar la carga tributaria de menos del 3% de los contribuyentes, elevando el aporte de las personas de mayores ingresos. Además, se fomenta la inversión en actividades que incrementarán la productividad de empresas y la economía en general, y se avanzará a un sistema mucho más simple que reduce sustancialmente las horas de cumplimiento tributario en las empresas. La mayor recaudación contribuirá a ampliar derechos sociales como pensiones, salud, y el fortalecimiento de nuestro sistema nacional de cuidados.

Figura 2: Impuesto a la renta: un sistema dual o semi-dual



2.2. Pymes: simplicidad y posibilidad de desarrollarse

La reforma tributaria mantiene los regímenes preferenciales a los que pueden acceder las Pymes, fomentando su desarrollo en la economía. Se mantiene un régimen completamente integrado, con una tasa de 25% que puede usarse como crédito contra el impuesto global complementario de los socios. Asimismo, permanece el régimen Pyme transparente que permite a los contribuyentes quedar eximidos del impuesto de primera categoría tributando directamente en el impuesto global complementario.

A los beneficios actuales, se incorporan nuevos incentivos tributarios que fomentan la formalización, el emprendimiento y el crecimiento de las Pymes.

- Los nuevos emprendimientos podrán optar a un crédito especial de IVA por el primer año de sus operaciones. Este crédito especial será equivalente al 100% del impuesto determinado por los primeros tres meses, de un 50% por los segundos tres meses y de un 25% por los siguientes seis meses, totalizando 12 meses de beneficio tributario.
- Las Pymes, actualmente excluidas, podrán acceder al incentivo tributario en I+D, que permite que un 35% del gasto en este concepto sea utilizado como un crédito contra el impuesto de primera categoría. Como beneficio adicional, cuando la Pyme determine un resultado anual negativo y haya invertido en I+D, el crédito será reembolsable, funcionando como un subsidio directo.
- Se fomentará la inversión en capital de riesgo mediante la mantención de la exención del impuesto de primera categoría a aquellos fondos de inversión privados, con o sin participación de Corfo, cuya política de inversión sea el capital de riesgo, permitiendo a Pymes acceder a financiamiento que permita su crecimiento y mayor rentabilidad.
- Respecto a las deudas tributarias, las Pymes accederán a una tasa de interés rebajada de 1% (normal es de 1,5%) y adicionalmente cuando realicen convenios de pago por hasta 12 meses las cuotas de dicho convenio no serán sujeto de intereses.

2.3. Nuevos beneficios para la clase media

La reforma tributaria contempla nuevos beneficios para la clase media, al reconocer algunos gastos imprescindibles que deben realizar las familias:

- Se crea una exención que permite deducir de la base imponible del impuesto global complementario los gastos por arriendo que se incurran, con un tope de \$450.000 al mes. Así, si una persona con un ingreso imponible de \$1.200.000 destina \$450.000 a pagar un arriendo, el pago de impuestos personales se calculará solamente sobre \$750.000, por lo que quedaría exento de impuesto a la renta.
- Se incorpora una exención enfocada en los cuidados familiares. Se podrá deducir de la base imponible del impuesto global complementario los gastos asociados al cuidado de personas menores de dos años, y de personas con grados de dependencia severa, con un tope de \$550.000 al mes. Esta medida incorpora un enfoque de género, puesto que son las mujeres las que usualmente soportan la carga del trabajo de cuidados.

2.4. Impuesto a la riqueza

Para el diseño del impuesto a la riqueza, se consideraron tres elementos esenciales para una buena implementación: que se aplique a un número muy reducido de contribuyentes evitando afectar a sectores medios y facilitando la labor de fiscalización del SII, que no existan exenciones de bienes para evitar la erosión de la base imponible y que existan reglas claras y simples para la valoración del patrimonio, facilitando su determinación.

A partir de estos elementos, se propone un impuesto a la riqueza al cual quedan sujetas las personas naturales con domicilio o residencia en Chile, por su patrimonio, tanto en Chile como en el extranjero, que exceda de 5 millones de dólares. El diseño considera el siguiente esquema de tramos y tasas marginales:

Tabla 2. Tramos y tasas impuesto a la riqueza

Tramo (UTA)	Tramo (US\$)	Tasa
Hasta 6.000 UTA	Hasta 4,9 millones	Exento
6.000 - 18.000 UTA	4,9 – 14,7 millones	1%
Más de 18.000 UTA	Más de 14,7 millones	1,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Al ser tasas marginales, el patrimonio por los primeros cinco millones de dólares quedará exento. Por ejemplo, si una persona posee un patrimonio de seis millones de dólares, deberá pagar un impuesto a la riqueza de 1% sólo por un millón de dólares, equivalente a diez mil dólares. Además, otros impuestos patrimoniales, como el impuesto territorial, la sobre tasa de impuesto territorial, y la tasa al diferimiento de impuestos personales, podrá utilizarse como crédito contra este impuesto, evitando la doble tributación.

Con este diseño, serán solo 6.300 personas las que se encontrarán gravadas con este impuesto, quienes deberán presentar una declaración anual de la composición de su patrimonio, en base a reglas de valoración definidas en la ley que le permitan al contribuyente determinar de forma simple y clara la valoración de su patrimonio.

3. Limitación de exenciones y combate a la elusión y evasión fiscal.

3.1. Exenciones y beneficios tributarios

Se propone el término o limitación a exenciones o beneficios tributarios, y adicionalmente se establece un límite global de acceso a beneficios tributarios.

- Los fondos de inversión privados pasarán a ser contribuyentes de impuesto de primera categoría, salvo aquellos cuya política de inversión sea el capital de riesgo.
- Los fondos de inversión públicos mantendrán la exención de impuestos de primera categoría, sin embargo, una vez que repartan utilidades hacia una persona jurídica, los dividendos quedarán sujetos al impuesto de primera categoría.
- La renta presunta tendrá una reducción significativa, permitiendo que solo accedan contribuyentes que califican como micro empresarios. Este proceso se aplicará gradualmente, en dos etapas distribuidas en un plazo de dos años, fomentando que los contribuyentes que abandonan el régimen ingresen al sistema de transparencia tributaria.
- Se mantiene la deducción de las pérdidas de arrastre sin límite de tiempo hacia ejercicios futuros, sin embargo, dicha utilización tendrá como limite el 50% de la renta líquida imponible determinada en cada ejercicio.
- Se limita la deducción de intereses que provengan de créditos hipotecarios a solo uno de ellos, en aquellos casos que una persona tenga dos o más créditos hipotecarios que generan intereses.
- El gasto deducible por exenciones tributarias será de 23 UTA (\$15.500.000).

- La deducción por rentas exentas y créditos contra impuesto global complementario se limita a 2,3 UTA (\$ 1.500.000), o el 50% del impuesto global complementario determinado en el ejercicio antes de la imputación de estos beneficios.

3.2. Evasión y Elusión

En línea con las recomendaciones de la OCDE a nivel global en materia de combate a la elusión y evasión fiscal se impulsan medidas que actualizan las normas al estándar internacional.

- Se crea un registro de beneficiarios finales, que permitirá conocer a las personas naturales o contribuyentes de impuestos finales que reciben en última instancia las utilidades que genera cada empresa. Esa es una herramienta de fiscalización fundamental para que el SII cuente con información completa de las estructuras societarias de las personas de altos ingresos.
- La norma general anti elusiva pasa a tener calificación administrativa, como ocurre en la totalidad de las jurisdicciones que tienen este tipo de normativa.
- Se actualiza la norma de precios de transferencia regulando de mejor forma los acuerdos anticipados y el procedimiento de aplicación de ajustes.
- Se modifica la norma de control de rentas pasivas cerrando espacios de elusión.
- Se modifica la norma sobre exceso de endeudamiento en línea con recomendaciones internacionales.
- Se modifica la norma sobre regímenes preferenciales en línea con las actuales recomendaciones desde el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de información para fines fiscales.
- Se crea la figura del denunciante anónimo tributario, estableciendo una figura disuasiva que ha mostrado su eficacia en otros delitos económicos.

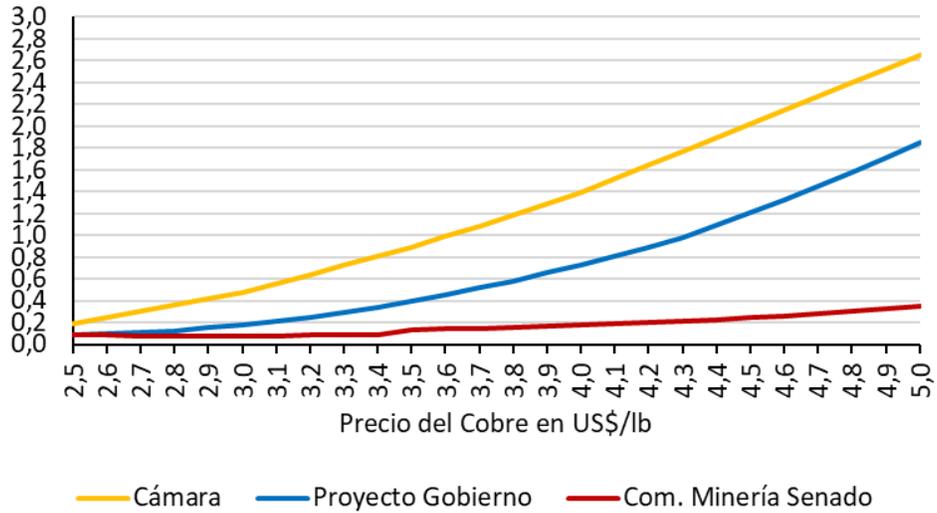
4. Un nuevo Royalty a la gran minería

Se establece un nuevo royalty a la gran minería, que va a permitir una distribución más equilibrada de las rentas de recursos no renovables, cuidando de que se mantengan los incentivos a invertir y desarrollar el sector, manteniendo a Chile como un líder minero a nivel mundial.

El Royalty aumenta la tributación de la gran minería del cobre, definida como aquellos explotadores de cobre con producción mayor a 50.000 toneladas métricas de cobre fino al año. El Royalty será de carácter híbrido, que combinará (a) un componente sobre las ventas que oscilará entre tasas efectivas entre 1% y 2% para los productores entre 50.000 y 200.000 toneladas métricas de cobre fino (TMCF), y entre 1% 4% para aquellos con más de 200.000 TMCF, y (b) un componente sobre la renta minera, con tasas de entre 2% y 32% sobre la rentabilidad operacional, para precios del cobre entre dos y cinco dólares la libra. Las tasas serán crecientes a medida que aumenta el precio del cobre, por lo que el impuesto crecerá a medida que aumentan las rentas económicas en el sector.

Como se ve en la figura 3, la recaudación proyectada crece a medida que se aumenta el precio del cobre, ubicándose en un punto medio entre lo que se recaudaría con la redacción aprobada por la Cámara de Diputadas y Diputados y el informe de la Comisión de Minería del Senado.

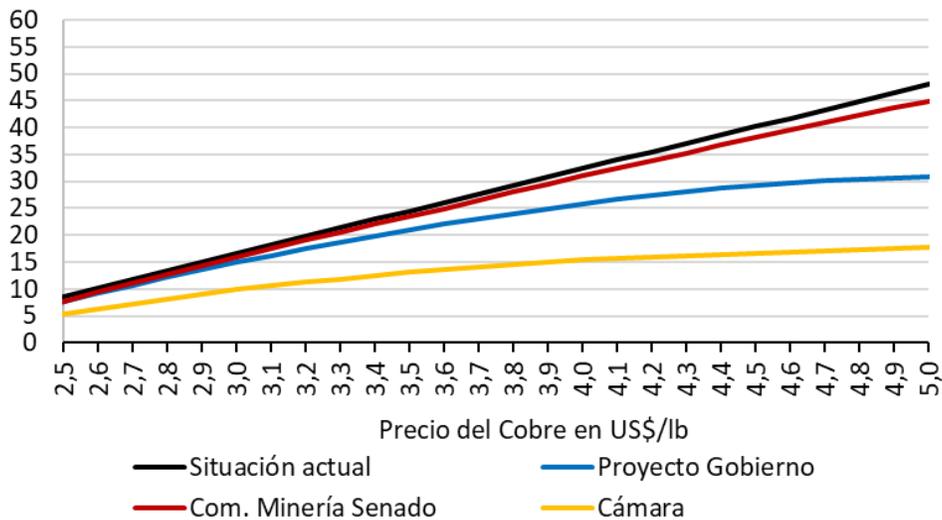
Figura 3. Aumento de recaudación según precio del cobre, distintos proyectos
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda basado en los Estados Financieros de los grandes explotadores mineros

La propuesta cuida los incentivos a invertir y seguir desarrollando al sector. Como se observa en la figura 4, las tasas de rentabilidad sobre el patrimonio se mantienen sobre el 15%, lo que es considerado una rentabilidad más que suficiente para que invertir en el sector sea atractivo. La rentabilidad crece a medida que aumenta el precio del cobre.

Figura 4. rentabilidad sobre patrimonio según precio del cobre, distintos proyectos
(%)



Fuente: Ministerio de Hacienda basado en los Estados Financieros de los grandes explotadores mineros

De esta manera, se logra una mejor distribución de la renta económica que se genera en el sector, entendiendo a ésta por aquella rentabilidad por sobre la utilidad que compensa el costo de oportunidad del capital. El Estado captura alrededor de dos tercios de la renta económica, y los privados siguen manteniendo un tercio de ésta.

La recaudación de este impuesto va a orientarse a apoyar la diversificación productiva del país y a financiar a los gobiernos regionales para sus inversiones en infraestructura social y desarrollo productivo.

5. Impuestos correctivos

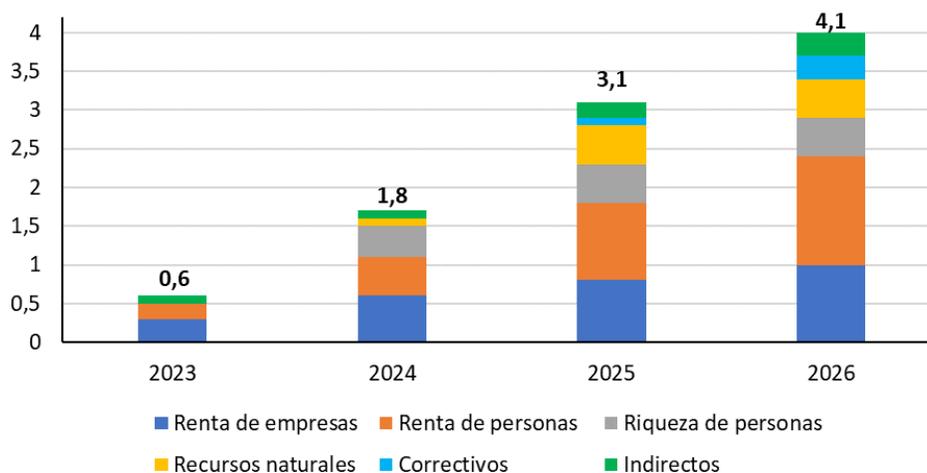
Los impuestos correctivos buscan modificar el comportamiento de personas y empresas, alineando los incentivos económicos con los costos y beneficios sociales de determinadas actividades. Sus ámbitos incluyen la preservación del medio ambiente, la reducción de emisiones, el desarrollo de una vida sana y un desarrollo territorial equilibrado, incluyendo impuestos positivos y negativos para promover conductas responsables. Es particularmente importante que estos instrumentos se implementen de manera gradual y aparejado de una transición justa que permita que personas y empresas puedan adaptarse a los cambios.

Estos instrumentos se encuentran en fase de diseño, y se tramitarán en un proyecto de ley separado durante el cuarto trimestre.

6. La reforma en perspectiva

La reforma permitirá aumentar la recaudación fiscal en 4,1% del PIB en régimen, y se implementará de manera gradual, facilitando la adaptación de los contribuyentes. El detalle de recaudación por año y categoría de impuestos se encuentra en la figura 5. La reforma tributaria financiará cerca de la mitad del costo del programa de gobierno, asumiendo la responsabilidad de usar bien los recursos, elevando la transparencia, rendición de cuentas y la disciplina fiscal.

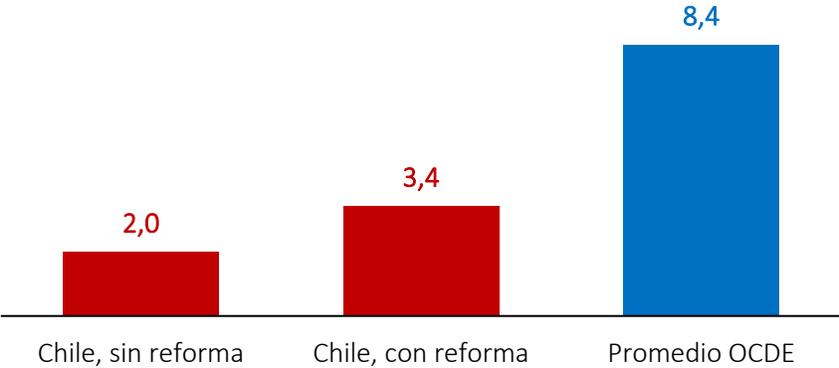
Figura 5. Recaudación por categoría de impuestos
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Como se ve en las figuras 6 y 7, el foco que hemos puesto en la tributación de las personas tendrá como resultado reducir las brechas que tenemos con los países de la OCDE respecto a nuestra estructura tributaria, aunque no eliminarlas totalmente. Respecto a los impuestos personales a la renta, la recaudación crecería de 2% del PIB a 3,4% del PIB, un aumento importante, aunque todavía estaremos lejos de la media de la OCDE.

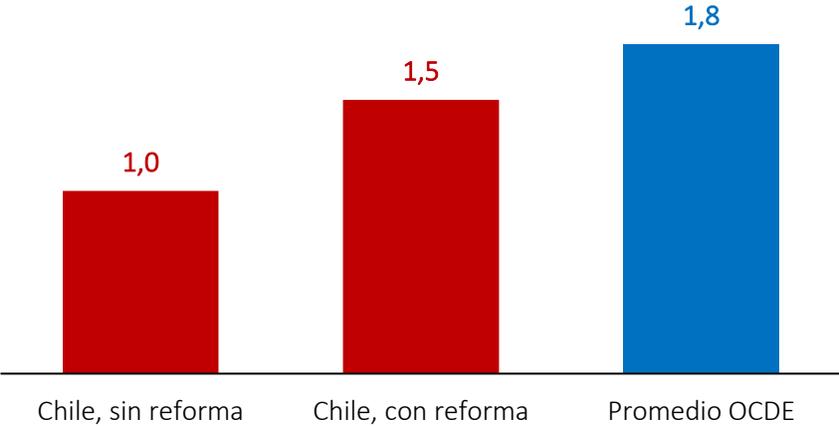
Figura 6. Impuestos personales a la renta, Chile y promedio OCDE
(% del PIB, 2020)



Fuente: Ministerio de Hacienda basado en *Revenue Statistics* de la OCDE

Acerca de los impuestos a la propiedad, vamos a pasar de una recaudación de 1% del PIB a una recaudación de 1,5% del PIB, más cerca del promedio de la OCDE que es 1,8% del PIB.

Figura 7. Impuestos a la propiedad, Chile y promedio OCDE
(% del PIB, 2020)



Fuente: Ministerio de Hacienda basado en *Revenue Statistics* de la OCDE