



# Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia del gasto público

Visión de la Confederación de la Producción y del Comercio sobre crecimiento económico y modernización del Estado en base a las propuestas del Ministerio de Hacienda

27 de julio de 2023



## Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo .....	3
Capítulo 1. Mirada global de la CPC sobre crecimiento económico y eficiencia del gasto público .....	6
Capítulo 2. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre crecimiento, inversión y productividad.....	24
Capítulo 3. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre austeridad, transparencia y eficiencia en el sector público .....	28
Capítulo 4. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre modernización y eficiencia, transparencia, y combate contra la elusión, evasión e informalidad .....	32
Capítulo 5. Medidas tributarias que afectan la inversión y los derechos de los contribuyentes .....	38

## Resumen Ejecutivo

La Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y sus seis ramas, agradecemos la invitación del Ministerio de Hacienda a colaborar en la construcción de un “Pacto Fiscal”, para lo cual participamos en una serie de reuniones en las que se presentaron medidas para potenciar el crecimiento económico y la inversión, modernizar el Estado y hacer más eficiente el gasto público, y combatir la evasión, la elusión y la informalidad.

Presentamos a continuación la visión de la CPC y las conclusiones del análisis de las propuestas:

- El empresariado chileno tiene un **firme compromiso con el desarrollo del país y con las necesidades de la ciudadanía**, que se concentran en seguridad, salud, pensiones y educación. Para lo anterior, **se necesita financiamiento estatal**, que en última instancia proviene de los contribuyentes.
- **Las empresas han contribuido en el último tiempo con importantes recursos adicionales**, tanto a las arcas fiscales, como en beneficio del bienestar de las personas, a través de mayores impuestos y de gastos de otra naturaleza. El acuerdo para la Ley de 40 horas, la necesidad de una reforma a las pensiones con cargo al empleador, el salario mínimo de \$500.000, el nuevo royalty minero, entre otros, hacen que solo en este Gobierno **los costos del sector privado aumentarán entre 3,7% y 4,1% del PIB**, carga que aún no ha sido totalmente internalizada en la actividad productiva. En el horizonte, y tal como ha anunciado el Gobierno, se pretende impulsar una reforma tributaria para recaudar 2,7% del PIB y un inminente proyecto de impuestos correctivos, lo cual contribuiría a aumentar este impacto a cerca del doble.
- Las **consecutivas alzas de impuestos en la última década** han profundizado los siguientes tres fenómenos. El primero es la **ralentización del crecimiento económico**. El crecimiento tendencial ha caído de 5% anual el 2012 a menos de 2% en la actualidad; la inversión del 28% del PIB en los 90 a menos del 24%; la productividad y el PIB per cápita han tenido un crecimiento casi nulo por más de 10 años; y la creación de empleo en el sector privado muestra un bajo dinamismo. El segundo es el **aumento de la carga tributaria de los contribuyentes formales**, pero sin haber engrosado la base de contribuyentes mediante el combate efectivo a la informalidad y la evasión. El tercero es el **alza de los ingresos fiscales**. El Estado ha multiplicado sus ingresos por seis desde 1990, pero las transferencias hacia la ciudadanía no logran una significativa reducción de la desigualdad ni mejorar la calidad de los servicios que sus organismos prestan a los ciudadanos, generando brechas de desigualdad, en particular en salud y educación.
- A lo anterior se suma un **sistema público de permisos ambientales y sectoriales que se ha transformado en un importante escollo** que alarga y dificulta excesivamente la tramitación de proyectos de inversión y no siempre redundando en una mayor protección ambiental, pero sí en un enorme desincentivo e incertidumbre para quien decide invertir. Hoy un proyecto demora 18 meses de tramitación en promedio, lo que tiene a nuestro país en un complejo escenario. Se requiere urgentemente introducir modificaciones al sistema de evaluación ambiental y otros organismos, para que entreguen la certeza y agilidad necesarias para poner en marcha proyectos intensivos en generación de empleo y crecimiento, como es el caso de la minería y la construcción.
- Para abordar este escenario, en lugar de aplicar alzas tributarias o nuevos impuestos - que contribuirían a ahondar el problema-, la CPC y sus ramas proponemos avanzar en

un **“Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia del gasto público”**, pues el crecimiento explica la mayor parte del incremento de la recaudación fiscal en los últimos 30 años. Este acuerdo debe priorizar una robusta agenda procrecimiento de corto y de largo plazo que promueva la inversión -y el ahorro que la financia-, con un Estado que modernice y haga más eficiente el empleo público, los programas y las compras públicas. También debe considerar un sistema tributario moderno que resguarde los derechos de los contribuyentes, que avance hacia la equidad horizontal entre las distintas fuentes de renta (capital y trabajo), que promueva la convergencia gradual de las tasas entre inversionistas nacionales y extranjeros, y que combata decididamente la evasión y la informalidad que erosionan la recaudación tributaria.

**Las empresas y los gremios empresariales tenemos la mayor voluntad de colaborar en el diseño de buenas políticas públicas que generen progreso a las personas y desarrollo al país.** Es parte esencial de nuestro rol abrir espacios de diálogo con la autoridad y los demás actores de la sociedad, aportando técnicamente a la discusión, con mirada de largo plazo y foco en el bien común. Atendido este compromiso, también es nuestra responsabilidad levantar las alertas respecto de algunas propuestas presentadas por el Ministerio, que no compartimos y que creemos que no favorecen el progreso del país, entre ellas, la calificación de la elusión en sede administrativa, la figura del denunciante anónimo y la modificación a las reorganizaciones empresariales. Por otra parte, en materia tributaria, seguiremos atentos a las medidas que presente el Ejecutivo, para aportar oportunamente con nuestros argumentos.

Nuestras propuestas en materia de crecimiento e inversión se resumen en el siguiente esquema<sup>1</sup>:

<b>1. Reimpulso económico</b>
Acelerar la entrega de viviendas que aún faltan del Plan de Emergencia Habitacional.
Acelerar y profundizar el uso del Fondo de Garantía Estatal (Fogaes).
Impulsar la inversión en infraestructura.
Agilizar convenios complementarios de concesiones.
Potenciar el sistema de concesiones en materia de desalación.
Modernizar marcos contractuales de contratación de obras públicas.
Modernizar el reglamento que regula el procedimiento frente a hallazgos arqueológicos (Consejo de Monumentos Nacionales).
Actualizar presupuestos oficiales para nuevas licitaciones de obras públicas del MOP.
Agilizar procesos de facturación y pago a contratistas de obras públicas de distintos servicios.
Permitir -por 24 meses- aumentar el número de viviendas acogidas al beneficio del DFL N° 2.
Acelerar la apertura completa del servicio de pagos centralizados del Estado a través de su Plataforma de Pagos Automatizados.
Aumentar el límite de contratación de trabajadores extranjeros en las empresas.
Aumentar el plazo otorgado a los arriendos de inmuebles fiscales.
Permitir la aplicación del régimen de depreciación instantánea.
Avanzar en los sistemas de cuidado, implementando sala cuna universal, ampliando jornadas de jardines infantiles y flexibilizando el trabajo híbrido.
Reducir la informalidad laboral, con los beneficios que ello implica para los trabajadores.
Tomar medidas para terminar con el comercio ilícito, incluyendo el digital.
Promover la formalización empresarial, en particular de los pequeños y microempresarios.
Acelerar la cadena de pago del Estado en compras públicas. Extender el confirming a otras instituciones financieras.

<sup>1</sup> Estas propuestas deben ser trabajadas por los equipos técnicos pues es momento para construir una mirada de largo plazo entre el Gobierno, el mundo legislativo y el sector privado.

Perfeccionar la Ley que Sistematiza los Delitos Económicos y Atentados contra el Medio Ambiente, en la línea de cumplir con la promesa de proteger al orden público económico y no afectarlo
Establecer el crédito de impuesto para la reinversión, ya sea con tasas diferenciadas o descuentos de impuestos por fondos reinvertidos.
Aumentar el nivel de extracción de los pequeños mineros.
Generar una diferenciación práctica entre los proyectos nuevos y antiguos en la Mediana Minería para evitar el alto costo de modificar proyectos existentes.
Aumentar el volumen de tratamiento de los proyectos mineros por un período acotado, a través de la presentación de avisos o pertinencias ambientales.
Asegurar la disponibilidad de agua para potenciar el desarrollo del sector minero, dando celeridad a los proyectos que buscan extraer agua del mar.
Elaborar y publicar el reglamento relativo a los artículos 14 y 15 de la Ley Marco de Cambio Climático, relativos a normas de emisión y mercado de permisos de emisión transables.

## 2. Crecimiento de mediano y largo plazo

Modernizar y abreviar la tramitación de proyectos de inversión, con un mejor sistema de permisos sectoriales y ambientales.
Otorgar más certeza al inversionista.
Cambiar el paradigma de permisos a las declaraciones juradas.
Converger, en el mediano plazo y con un itinerario claro, a una tasa total de tributación para los inversionistas nacionales a rangos similares a los que tiene el inversionista extranjero en Chile.
Considerar regímenes de invariabilidad tributaria para todo tipo de proyectos pagando un premio adicional.
Facilitar la inversión privada en industrias con potencial exportador y de alto crecimiento como la de hidrógeno verde.
Aprovechar ahora el enorme potencial de la industria del litio, a través de la extensión de los contratos actuales o la explotación privada de otros salares, sin poner al Estado como controlador de las operaciones del mineral.
Orientar la franquicia tributaria a la capacitación y reconversión del capital humano, con especial atención en competencias digitales y otros desafíos que enfrenta el mercado del trabajo.
Mejorar la Ley I+D incorporando al beneficio la adquisición de Emprendimientos de Base Tecnológica o startups.
Avanzar hacia la identidad digital (e-residency).
Perfeccionar la ley de silencio administrativo.
Modernizar la ley de ciberseguridad.
Modificar el Estatuto Administrativo y mejorar el sistema de evaluación en el sector público.
Racionalizar programas públicos mal evaluados, con objetivos duplicados y de bajo presupuesto.
Modernizar el sistema de compras públicas.

## 3. Recursos adicionales para el Estado

Crear un fondo soberano o <i>endowment</i> , cuyos aportes provengan de la liquidación de activos del Estado, el pago anticipado por arriendo para concesiones del litio y el adelanto del pago del valor residual de las obras de infraestructuras, entre otros.
---

# Capítulo 1. Mirada global de la CPC sobre crecimiento económico y eficiencia del gasto público

## Motivación

A la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y sus ramas<sup>2</sup>, nos parece relevante reafirmar nuestra convicción sobre la necesidad de mejorar la calidad de las prestaciones y provisión de bienes y servicios públicos, en la necesidad de mejorar los estándares de seguridad para la población, así como seguir en la senda de mejora de pensiones que se inició con la implementación de la Pensión Garantizada Universal.

En línea con dicha convicción, el compromiso del sector privado con el impulso de reformas relevantes para los ciudadanos ha sido significativo en los últimos meses, con un importante impacto económico en los costos de operación y en la futura rentabilidad de los nuevos proyectos de nuestras empresas. Es así como desde las empresas hemos apoyado la Ley de 40 horas, aumentar la cotización previsional en un 6% con cargo a los empleadores, las modificaciones al royalty minero, el salario mínimo de \$500.000, entre otras iniciativas regulatorias. El efecto combinado de estas reformas aprobadas y por aprobar es de una magnitud extraordinariamente relevante para el sector privado, del orden de 3,7% a 4,1% del PIB. Tal como ha anunciado el Gobierno, además se pretende impulsar una reforma tributaria para recaudar 2,7% del PIB y un inminente proyecto de impuestos correctivos, todo lo cual contribuiría a aumentar este impacto a cerca del doble.

Todo lo anterior se hace en un contexto económico extraordinariamente complejo y desafiante, con una menor actividad económica, tanto local e internacionalmente, con una elevada incertidumbre y expectativas empresariales pesimistas, condiciones financieras restrictivas que se traducen en elevadas tasas de interés, impactando a su vez la inversión, un estancamiento de la creación de empleos y una profundización de la informalidad.

Por otro lado, la eficiencia y eficacia de nuestro Estado se torna más necesaria que nunca, requiriendo el mismo una modernización mayor para la correcta ejecución de su función. A pesar del significativo aumento de la recaudación fiscal en los últimos 30 años, no se consiguen mejoras significativas en la capacidad para disminuir la desigualdad a través de la entrega de bienes y servicios públicos de calidad. En esta línea, vemos además importantes oportunidades de mejora en la asignación y control de los recursos públicos, desde programas mal evaluados, probidad, eficiencias y también a través de otras fuentes de financiamiento distintas a subir los impuestos.

Mediante el presente documento, la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y sus ramas dan respuesta a las proposiciones del Ministerio de Hacienda, contenidas en la serie de documentos que forman los llamados “Elementos para un pacto fiscal para el desarrollo”. Dicha serie incluye cuatro grupos de medidas: (i) crecimiento económico, (ii)

---

<sup>2</sup> Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Asociación de Bancos (Abif), Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y Sociedad Nacional de Minería (Sonami).

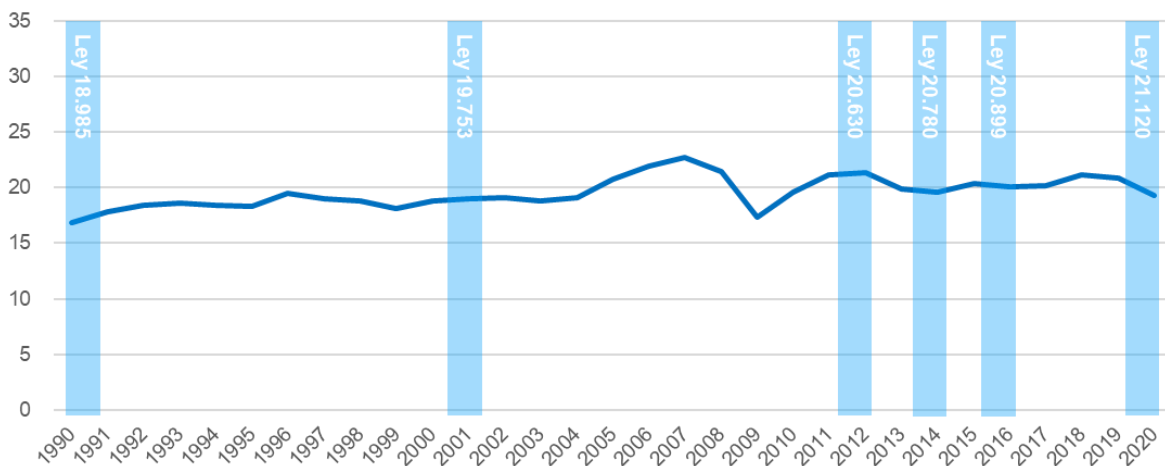
eficiencia del gasto público, (iii) combate a la elusión, evasión y la informalidad, y (iv) modificaciones a las tasas tributarias y bases imponibles de impuestos existentes, y eventuales nuevos impuestos. En las reuniones de las últimas semanas, debido a limitaciones de tiempo, solo fue posible revisar los primeros tres temas, los cuales se abordan respectivamente en los capítulos 2, 3 y 4.

No obstante, uno de los temas de mayor preocupación para el empresariado es el capítulo 5 de modificaciones tributarias, en las cuales reiteramos que no creemos conveniente avanzar, pues impactan en el bienestar de la población, ya que frenan la inversión, el crecimiento, la generación de empleo y el aumento de las remuneraciones.

**Para discutir un Acuerdo, es necesario considerar la estructura tributaria completa, y no solo revisar tasas y base imponible. Además, es necesario considerar tanto la tributación que se paga a nivel de las empresas (utilidades no retiradas) como de las personas (utilidades retiradas). Ambas tributaciones sumadas constituyen aquellas aplicables a la inversión y al crecimiento, o en definitiva, a la acumulación de capital, factor fundamental para el crecimiento. Adicionalmente, para un análisis sistémico, es necesario evaluar si los incentivos a formalizarse para ejercer una actividad (laboral o empresarial), y a invertir recursos en ella, son los adecuados, y entender cómo han evolucionado esos incentivos en el tiempo. Por último, será necesario considerar que **existen otras fuentes de financiamiento adicionales del gasto público distintas de incrementos en impuestos, tales como el crecimiento económico, la eficiencia del gasto fiscal y un mejor manejo de los activos del Estado.****

En las últimas décadas, hemos enfrentado **repetidas reformas y alzas tributarias**, que han llevado el impuesto a las empresas desde un 10% en 1990 a una tasa máxima de 27% actualmente, lo que ha terminado por mermar el ahorro y la inversión, y como consecuencia, ha deteriorado el potencial de crecimiento económico y competitividad de nuestro país, sin que se haya incrementado significativamente la recaudación tributaria de nuestro sistema.

**Gráfico 1: Recaudación tributaria y reformas tributarias (recaudación como % del PIB)**

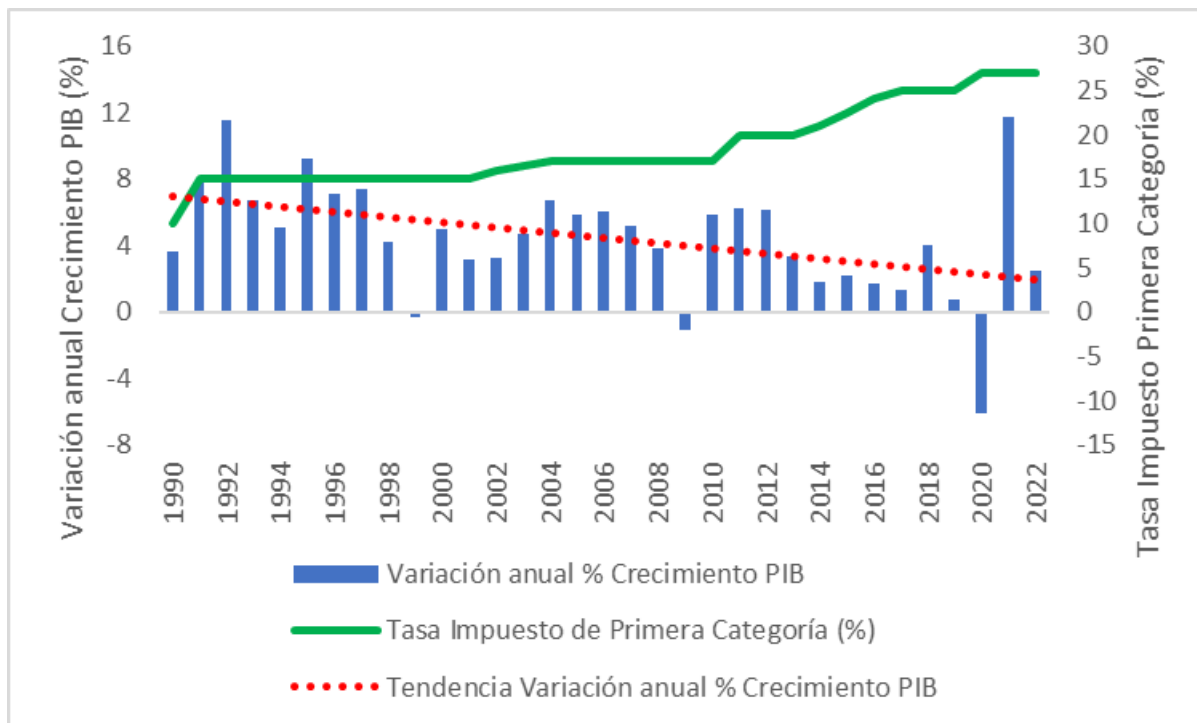


Fuente: OCDE

Los niveles de tributación, en especial los que enfrentan las empresas, son especialmente decisivos a la hora de analizar los incentivos y desincentivos a la inversión. En efecto, aquellas empresas en procesos de crecimiento utilizan preferentemente la reinversión de utilidades

como principal fuente de financiamiento. **Una alta tasa de impuesto corporativo es finalmente un impuesto al ahorro de las empresas, que dificulta el financiamiento de la inversión, lo que tiene un efecto negativo en la misma inversión, el empleo y el crecimiento económico.**

**Gráfico 2: Crecimiento económico e impuesto de primera categoría**



Fuente: Elaboración propia con datos del SII y Banco Central

### Últimas reformas tributarias y costos de las empresas

Para poder financiar la reconstrucción de nuestro país luego del terremoto del año 2010, el primer Gobierno del Presidente Piñera impulsó el alza de la tasa del impuesto de Primera Categoría de 17% a 20%, junto a otras modificaciones como el royalty minero. Luego, con la reforma tributaria de 2014, el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet logró aprobar aumentos de ese impuesto y lo dejó en una tasa de 27%, junto con limitar la integración entre impuestos corporativos y personales para el régimen general, eliminar el Fondo de Utilidades Tributables -que promovía el ahorro como vía de financiamiento de la inversión-, y cambió la estructura del sistema tributario desde base retiro o ingresos percibidos a base devengada, esto es, el total de utilidades. El año 2020, en la segunda administración del Presidente Piñera, se crea una sobretasa a las contribuciones de bienes raíces y se aumenta la tasa máxima marginal del Impuesto Global Complementario a 40%.

Con estas y otras medidas, **en poco tiempo se aumentó considerablemente la carga tributaria a las personas, a las empresas y a sus accionistas, tendencia contraria a la observada en una amplia mayoría de países desarrollados.** Además, con estos cambios se ha llegado a que la recaudación en Chile proveniente de impuestos corporativos es el doble que el promedio de la OCDE, como proporción de los ingresos tributarios totales.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022; p.22.



Sin embargo, **el aporte del sector privado no se circunscribe solo a alzas en las tasas de impuesto corporativo. Adicionalmente, otras regulaciones aprobadas en los últimos años** (algunas impulsadas en la administración del Presidente Boric, como la reducción de la jornada laboral, el salario mínimo y el royalty minero) **han incrementado los costos de hacer empresa**, lo que finalmente incide en las decisiones de inversión y en la viabilidad de los negocios. Así, las empresas han aportado en el último tiempo importantes recursos adicionales a la economía, ya sea a través de mayores impuestos como de gastos de otra naturaleza. A lo anterior podrían sumarse otros costos regulatorios adicionales para las empresas que se discuten en el Congreso o estarían pronto a hacerlo, como la reforma de pensiones y los impuestos correctivos. **Solo en este Gobierno, los costos del sector privado ascenderían en un mínimo de 3,7% del PIB y hasta un 4,1% del PIB** en mayores costos para las empresas, aproximadamente lo mismo que pretendía recaudar la reforma tributaria original de esta administración.

En primer lugar, en relación a la denominada Ley de 40 horas (Ley N°21.561, abril 2023), la reducción de la jornada semanal de 45 a 40 horas implica un aumento directo de 11% en los costos laborales de las empresas. Sin embargo, la evidencia muestra que las empresas pueden realizar ciertos ajustes que les permitan mitigar los efectos del alza, sobre todo pensando que su aplicación será gradual. Estimamos así que, en régimen, **el aumento en los costos laborales producto de la reducción de jornada equivaldría a un 8% de la planilla, lo que implica un costo adicional para las empresas de entre un 1,5% y un 1,9% del PIB<sup>4</sup>.**

En segundo lugar, el aumento del salario mínimo a \$500.000 (Ley N°21.578, mayo 2023) sin considerar mejoras en la productividad -la cual lleva estancada más de 10 años- también tendrá efectos en mayores costos para las empresas considerando que cerca de 800.000 trabajadores recibirían el salario mínimo<sup>5</sup> y, por consiguiente, en los precios de los productos y servicios y en menor inversión. Finalmente, el proyecto de ley de royalty minero próximo a promulgarse agrega otro 0,45% del PIB adicional de costos para las empresas.

Respecto de potenciales **costos adicionales para las empresas producto de nuevas regulaciones**, destaca principalmente aquellos provenientes de la reforma previsional, si bien compartimos sus objetivos de mejorar las pensiones. En efecto, en caso de acordarse una reforma al sistema de pensiones que considere un incremento en las cotizaciones previsionales de 6%, éste sería a costo del empleador, con un efecto directo en el alza de los costos laborales de las empresas. Tomando como referencia información del INE para los ingresos de los asalariados privados, **el efecto de la reforma de pensiones en mayores costos para las empresas del sector privado sería en torno a 1,3% del PIB**. Además, se discutirán próximamente los proyectos de impuestos correctivos, lo que implicaría un mayor gasto para la economía de otro 0,4% del PIB.

**En consecuencia, las constantes reformas y alzas tributarias en los últimos años han tenido al menos tres efectos relevantes: (i) ralentización del crecimiento económico, (ii) aumento de la carga tributaria de los contribuyentes y (iii) un aumento sostenido de los ingresos fiscales, pero con serias ineficiencias de gasto.**

---

<sup>4</sup> Considerando una masa salarial como porcentaje del PIB de 40%.

<sup>5</sup> Observatorio del contexto Económico de la Universidad Diego Portales

A continuación, se analizan dichos efectos y se proponen medidas para contrarrestarlos.

## **I. Ralentización del crecimiento económico**

**En los últimos años Chile ha perdido su capacidad de crecimiento económico, lo que tiene un impacto directo en la recaudación fiscal y, por ende, en la calidad de vida de las personas. Lo anterior dado que el crecimiento es la principal fuente de recursos adicionales para que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales. De esta forma, considerando que solo el crecimiento económico permitirá que Chile y sus personas se desarrollen de manera sostenible, queremos relevar su importancia.**

En efecto, las estimaciones del crecimiento tendencial han caído gradualmente del 5% anual el 2012 a apenas por sobre el 2% en la actualidad. Asimismo, la tasa de crecimiento anual de PIB per cápita en la última década (excluyendo la recuperación postpandemia) ha sido poco más de 1% acumulado. Lo anterior da cuenta de un crecimiento económico débil y sin perspectivas positivas para el futuro.

**La ralentización de nuestro crecimiento económico en los últimos años se explica por diversas razones, pero en parte importante por la caída en la inversión.** En los últimos 5 años la tasa de inversión promedio fue de 23,6% del PIB -a precios corrientes-, muy por debajo del 28% alcanzado a mediados de los años 90. Mayor burocracia, incerteza jurídica, sectores sobre regulados, mayores costos e inestabilidad política y social han deteriorado de manera importante la confianza empresarial, lo que ha llevado a menores niveles de inversión. Reflejo de lo anterior es el hecho de que han venido ingresando menos proyectos de inversión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En cada uno de los dos trimestres de 2023 se han aprobado menos de USD \$3.500 millones, lo que es menos de la mitad del promedio histórico trimestral 2009-2023. Por otro lado, mientras en 2009 los proyectos se demoraban 12,8 meses de tramitación en promedio, actualmente se demoran un promedio de 17,8 meses.<sup>6</sup> Así, se espera que la inversión -formación bruta de capital fijo- caiga un 3% este año 2023 y caiga otro 1% el año 2024.<sup>7</sup>

**Otro elemento fundamental que explica el menor crecimiento económico es el estancamiento de la productividad en nuestro país, la que en los últimos 20 años ha crecido apenas por sobre el 1% en promedio.** La relevancia de la productividad, entendida como la capacidad de hacer más con menos y que es explicada por múltiples factores, es hoy en día incuestionable como factor para el crecimiento económico. Además, **la productividad es fundamental para el mejoramiento de los salarios reales, los cuales han venido cayendo de manera sostenida en el último tiempo, con el negativo impacto que ello genera en la capacidad adquisitiva y bienestar de las personas.** Así, durante los 8 años previos a la reforma tributaria aprobada a finales del año 2014, la tasa de crecimiento de los salarios reales fue de 21,2%. Por su parte, durante los 8 años posteriores a la reforma, la tasa de crecimiento de los salarios reales fue de 7,5%. De esta manera, una persona que recibía un salario de \$500.000 hace 16 años, considerando el aumento de los salarios reales, hoy día recibiría un salario real de \$643.500. Por otro lado, si el crecimiento real de los salarios observado durante los 8 años previos a la reforma tributaria se hubiese mantenido durante

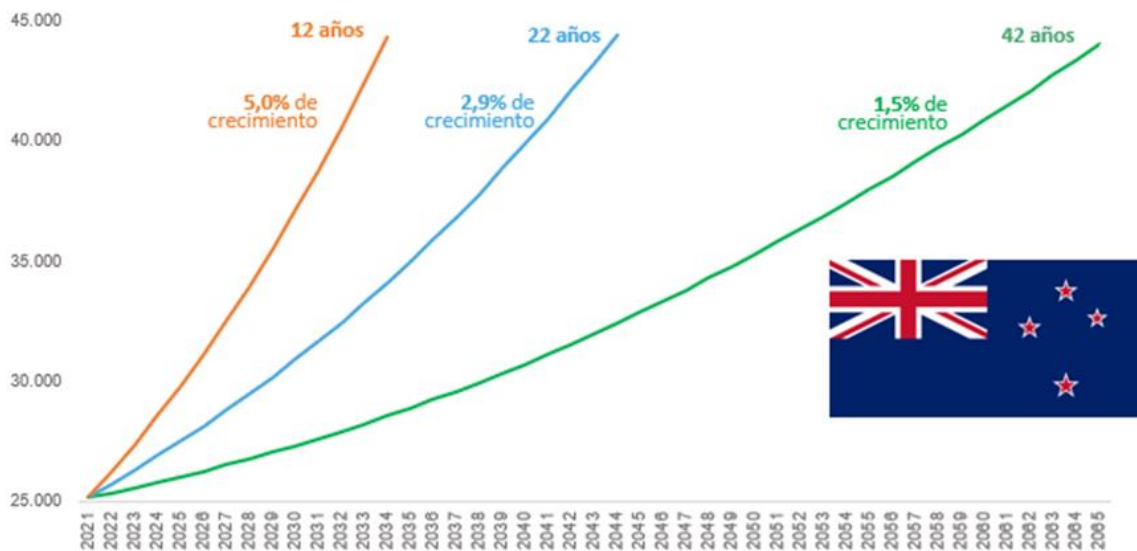
<sup>6</sup> Informe de proyectos de inversión en el SEIA, CChC, julio 2023.

<sup>7</sup> Informe de política monetaria, Banco Central, junio 2023.

los últimos 8 años, hoy día recibiría un salario real de \$712.000, es decir, un salario real un 10,6% superior.

En definitiva, el impacto de un menor crecimiento económico es significativo en diversas dimensiones. Por ejemplo, un punto adicional de crecimiento económico aporta USD \$800 millones adicionales en recaudación cada año. Otro dato a considerar es que si el país hubiese crecido al 3,8% estos últimos diez años (un punto porcentual menos que la década anterior), el Estado estaría recaudando recursos extras equivalentes al 4% del PIB, similar a lo que se buscaba recaudar con la reforma tributaria rechazada en la Cámara de Diputados. Finalmente, mayores tasas de crecimiento del PIB permiten alcanzar en un significativo menor tiempo mayores niveles de prosperidad. Por lo tanto, **debemos poner todos nuestros esfuerzos en volver a dinamizar nuestra economía, pues es la principal fuente de financiamiento del gasto público, y no en alzas tributarias. De hecho, el 85% de las personas opina que no se deben subir los impuestos cuando el crecimiento económico es bajo.**<sup>8</sup>

**Gráfico 1: Años necesarios para alcanzar el PIB per cápita de Nueva Zelanda dependiendo del crecimiento económico.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Nota: Se utiliza la tasa de crecimiento poblacional proyectada en el Censo de 2017. PIB per cápita de Nueva Zelanda: USD \$43.301 PPP (precios internacionales constantes año 2017)

## **II. Aumento de la carga tributaria de los contribuyentes**

Las reformas antes mencionadas compartieron una característica sumamente importante: **augmentaron la carga tributaria total sobre los contribuyentes formales**, pero no aumentaron esencialmente la base, pues un número importante de personas siguen exentas de impuestos personales y la informalidad sigue siendo un problema latente. Seguir

<sup>8</sup> Encuesta Critería, 16 de julio de 2023.

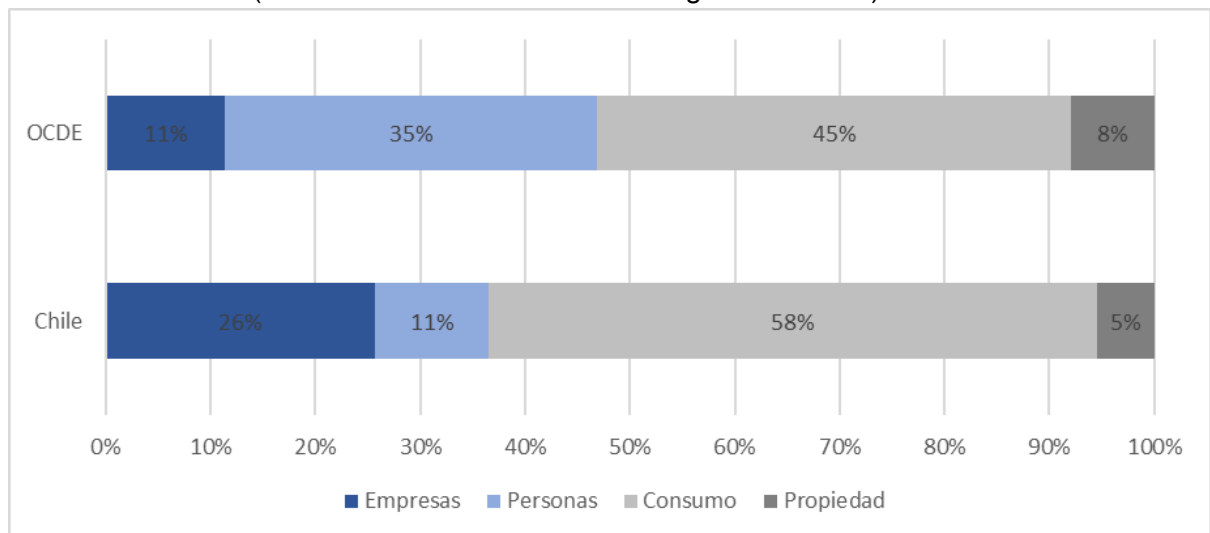
“cargando la mano” a los contribuyentes formales puede ser contraproducente, pues puede llevar a la informalidad o al cambio de domicilios tributarios de grandes contribuyentes.

Se pueden constatar tres hechos que evidencian lo anterior: la **recaudación del impuesto corporativo en Chile es proporcionalmente mucho mayor que el promedio de los países OCDE, las tasas tributarias tienen niveles similares o superiores al promedio de la OCDE, y aun así recaudamos en total menos que ellos.**

**En primer lugar**, al observar la composición de la recaudación tributaria de Chile, excluyendo la recaudación por seguridad social, y compararla con el promedio de los países de la OCDE, se pueden obtener **algunas conclusiones:**

- La proporción de la recaudación total asociada a los impuestos corporativos es significativamente mayor en Chile (26%) que en el promedio de la OCDE (11%). En efecto, Chile es el 2° país de la OCDE que más recauda de las empresas como porcentaje de la recaudación total, siendo superado solo por Colombia.
- La carga tributaria del impuesto al consumo es el componente principal de la recaudación tanto en Chile (58%) como en el promedio OCDE (45%).
- La recaudación por impuesto a las personas es significativamente menor en Chile (11%) que en el promedio de los países de la OCDE (35%).
- Los impuestos a la propiedad generan un bajo aporte a la recaudación total tanto en Chile (5%), como en la OCDE (8%).

**Gráfico 2: Composición de la recaudación tributaria 2020**  
(Sin incluir contribuciones a la Seguridad Social)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE.

Nota: Las categorías incluyen los siguientes impuestos: Empresas: Impuestos a los ingresos, utilidades y ganancias de capital de las empresas. Personas: Impuestos a los ingresos, utilidades y ganancias de capital de los individuos. Propiedad: Impuestos a la propiedad. Consumo: Impuestos a los bienes y servicios. Se excluyó la categoría Otros, la que se compone de: impuestos sobre la nómina y fuerza laboral e impuestos no clasificables en las categorías anteriores.

**En segundo lugar, las tasas tributarias en Chile son similares a los países de la OCDE y son progresivas** (impuesto a la renta de las personas, contribuciones de bienes raíces, impuesto a las herencias). En efecto, el ingreso de personas naturales enfrenta una tasa ligeramente menor que el promedio de la OCDE, pero si se aplica para el caso de un

accionista, la carga total puede llegar al 44,45% producto del sistema tributario semi integrado, lo que supera el promedio OCDE de una tasa marginal de 42,8%. En el caso del impuesto corporativo, éste se encuentra 3,5% por encima del promedio de la OCDE.

**Tabla 1: Tasas tributarias de Chile y el promedio OCDE en impuestos seleccionados**

Tipo de impuesto	Medida	Chile	OCDE (2020)
Ingreso de personas naturales	Tasa marginal máxima del IUSC y del IGC	40%	42,8%
Utilidades de empresas	Tasa del IDPC	27%	23,5%
Bienes y servicios	Tasa de IVA	19%	19,3%

Fuente: *OECD Tax Policy Reviews*, Chile, 2022; p.30.

**En tercer lugar, la brecha de Chile de recaudación tributaria como proporción del PIB respecto de los países de la OCDE es menor a la que se argumenta para avanzar en nuevos incrementos de impuestos.** En efecto, la carga tributaria, ajustada por cotizaciones previsionales, es del orden de 19,6% (2018), mientras en la OCDE es de 24% en promedio.<sup>9</sup> Si además se ajusta por nivel de desarrollo y estructura poblacional, la brecha es de unos dos puntos del PIB<sup>10</sup>. Si también se ajusta por el nuevo royalty, la brecha cae a menos de 1% del PIB.

Aun así, teniendo tasas parecidas a las de países desarrollados, terminamos recaudando menos que ellos como proporción del PIB. Algunas posibles explicaciones de lo anterior son que (i) en Chile la base imponible es muy estrecha (pocas personas pagan impuestos) y que (ii) la evasión tributaria y la informalidad son mayores que en los países OCDE.

En relación a la base imponible que paga impuestos, resulta que en Chile, el impuesto al ingreso personal tiene una base exenta que supera en un 180% a la mediana de los ingresos personales a nivel país, mientras que en el promedio de los países de la OCDE la cifra llega al 40%<sup>11</sup>. En efecto, el año 2018 Chile era el único país de la OCDE en que el valor tope del tramo exento del impuesto a la renta personal era mayor al sueldo promedio. Producto de lo anterior, es que en nuestro país el 74% de los contribuyentes de global complementario y segunda categoría estuvo en el tramo exento el año tributario 2021. **Un primer desafío, entonces, que enfrenta nuestro sistema tributario es el de reducir el tramo exento del impuesto a la renta de manera gradual, para así ampliar la base de contribuyentes y fortalecer la recaudación tributaria.** Lo anterior ayudará a masificar la denominada moral tributaria, que es la que finalmente permite el cumplimiento voluntario de los impuestos. Por otra parte, para los efectos de no afectar la capacidad de ingresos de los tramos más bajos

<sup>9</sup> OECD Tax Policy Reviews, Chile, 2022; p.25.

<sup>10</sup> Doc. Trabajo N°93: Carga Tributaria: ¿Qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE?

<sup>11</sup> Rubio y Vergara (2017). Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación con países OCDE. Centro de Estudios Públicos

de impuesto, proponemos que se evalúe un impuesto negativo al ingreso, mediante una devolución en la cuenta vista del contribuyente.

Por otro lado, **la informalidad y la evasión son altas en Chile en relación a los países OCDE**. En los últimos años la informalidad laboral se ha mantenido en torno a un 27% de los ocupados (casi 2,5 millones de personas), en comparación con el 14% que se observa en los países de la OCDE. Una elevada informalidad laboral reduce la base imponible del impuesto a la renta y mantiene en la desprotección social a un número significativo de trabajadores.

Se estima que se evade en torno al 20% del IVA y más del 20% en impuesto a la renta<sup>12</sup>. De acuerdo a la Cámara de Comercio de Santiago, en Chile alrededor del 40% de la actividad productiva no paga los impuestos que le corresponden. Por ello, si Chile logra reducir la evasión del IVA a un 12% (similar al de países referentes), contaría con aproximadamente US\$2.000 millones adicionales cada año.

**Estos niveles de informalidad y evasión golpean fuertemente la recaudación y hacen recaer sobre las actividades formales el total de la carga tributaria en el país**, y produce además una competencia desleal entre quienes pagan impuestos por sus actividades y quienes no. Por ello, es esencial y de toda justicia seguir combatiendo este tipo de evasión mediante una serie de medidas concretas, como por ejemplo, simplificando trámites y costos de formalización, aumentando la fiscalización, promoviendo los beneficios de la formalidad, impulsando la educación y capacitación e instando por la bancarización de las transacciones. En el anexo 1 se analizan algunas medidas para hacer frente a este fenómeno.

### **III. Aumento sostenido de los ingresos fiscales con serias ineficiencias de gasto y en la calidad de los servicios proveídos por el Estado.**

El Gobierno ha declarado que uno de sus objetivos es reducir la desigualdad de ingreso. Para ello, una de las principales herramientas con que se cuenta son los impuestos (ingresos) y las transferencias a los ciudadanos (prestaciones de salud, educación, pensiones y bonos, etc.). En el promedio de los países de la OCDE los impuestos reducen 3 centésimas el Índice de Gini (en Chile, 1) y las transferencias en 13 centésimas (en Chile, 2). De esta forma, **la evidencia comparada muestra que la oportunidad en reducir la desigualdad de ingresos está entonces en las transferencias más que en los impuestos.**

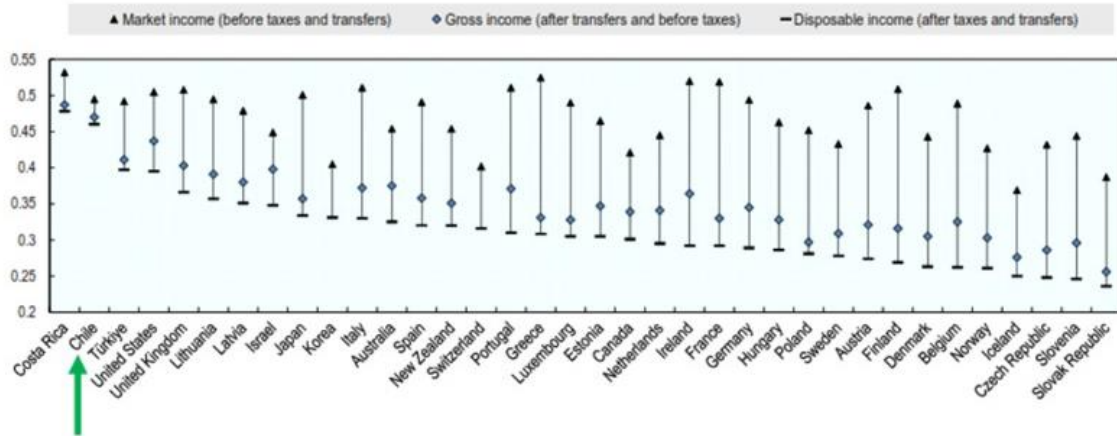
En el caso de Chile, la acción del Estado casi no reduce la desigualdad de ingreso. Antes y después de su acción, esto es, antes y después de impuestos y transferencias, el índice de Gini cae marginalmente, manteniéndose la desigualdad. En cambio, en la mayoría de los países de la OCDE el Estado se destaca por reducir la desigualdad a través de su gestión de los recursos públicos. Lo anterior nos dice mucho de la calidad del gasto público en nuestro país.

---

<sup>12</sup> No se han actualizado los cálculos de evasión de impuesto a la renta e IVA por parte del SII -se espera dicha actualización para fines de septiembre de este año.

**Gráfico 3: Desigualdad antes y después de la acción del Estado**

Gini coefficients, 2019

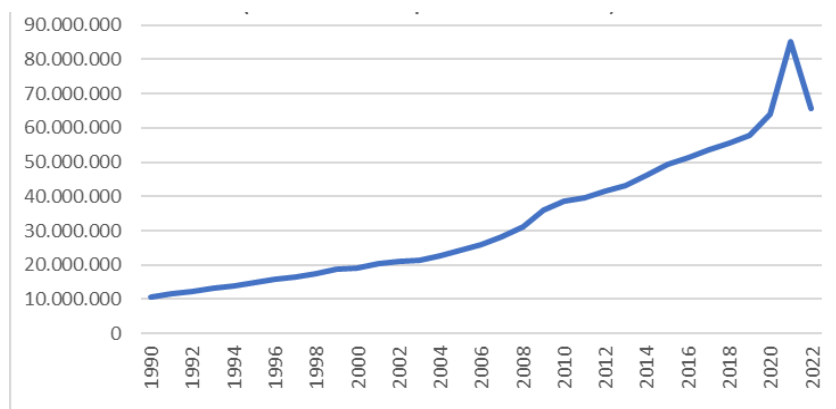


Fuente: OECD Income Distribution Database

Adicionalmente, **de acuerdo a un informe del BID, un 1,8% del PIB se estaría gastando de manera ineficiente, la mitad por problemas en las transferencias producto de programas sociales (unos USD \$5.400 millones).**<sup>13</sup> Se detallan más análisis por estos dos temas en los capítulos 2 y 3, respectivamente. Por otro lado, según la OCDE, el Gobierno General de Chile destina el 27,1% del gasto total público en salarios, a diferencia de la OCDE, que en promedio gasta el 20,1%<sup>14</sup>. Esta brecha de siete puntos porcentuales implica alrededor de USD \$5.700 millones.

De esta forma, **es en la eficiencia del gasto público donde deben estar los principales esfuerzos de un acuerdo fiscal** que busca financiar más derechos sociales y generar mayor equidad, sin perjuicio de los ajustes que se hagan en materia del sistema tributario e impuestos. El argumento anterior cobra aún más importancia cuando se constata que en los últimos 30 años las arcas fiscales se han multiplicado casi 7 veces (gasto del Gobierno Central de 2022 comparado con el de 1990).

**Gráfico 4: Evolución de gasto del Gobierno Central (millones de pesos de 2022)**



Fuente: DIPRES

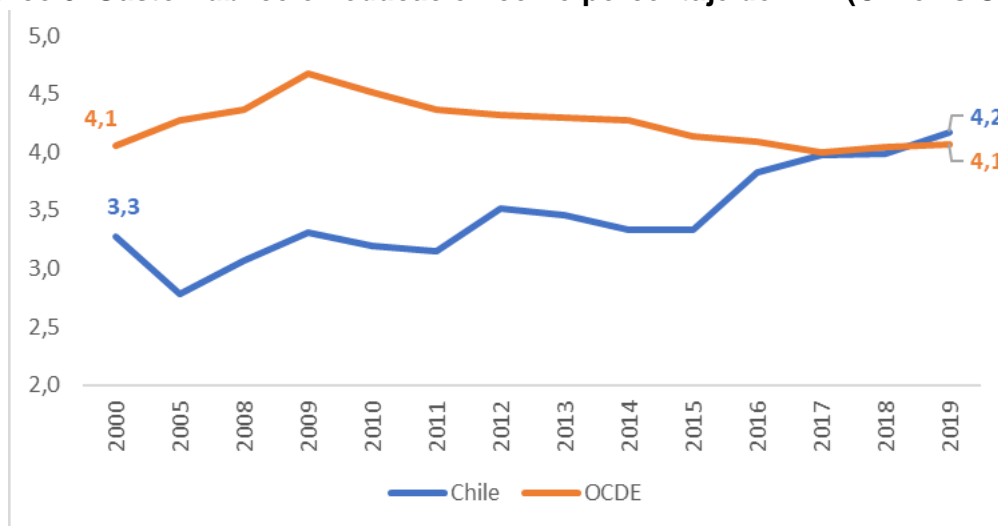
<sup>13</sup> [Mejor gasto para mejores vidas, BID, 2018](#), p.69.

<sup>14</sup> OECD (2023). Government at a Glance 2023.

Las principales partidas de dicho gasto del Gobierno Central en nuestro país son educación, salud y pensiones. Por lo tanto, resulta necesario analizar cómo la inyección de recursos públicos adicionales en dichos temas ha impactado la calidad de los mismos.

**En educación**, en los últimos 20 años Chile ha aumentado el gasto público desde un 3,3% del PIB a un 4,2%, mientras que el gasto público del promedio de la OCDE se ha mantenido constante entre 4,0% y 4,5%. Por otra parte, en el año 2019 el gasto total en instituciones educativas (de educación básica a educación superior) fue de 4,9% del PIB en los países OCDE, mientras que fue del 6,5% del producto en Chile. Esto implica que **nuestro país gasta en educación proporcionalmente más que el promedio de los países OCDE.**<sup>1516</sup>

**Gráfico 5. Gasto Público en educación como porcentaje del PIB (Chile vs OCDE)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE

**Lamentablemente, los mayores recursos invertidos en educación no han implicado mejoras en los resultados de nuestro país.** En la prueba PISA 2018 en la cual participaron 79 países, Chile se ubicó por debajo del promedio de la OCDE en las tres categorías. En Competencia Lectora y Científica se encuentra bajo 41 y 44 países respectivamente, y en Competencia Matemática se ubica peor que 53 países. De la misma manera, el Ministerio de Educación publicó recientemente los resultados del SIMCE 2022, reflejando dramáticas caídas en las habilidades de lectura y matemáticas.

**En salud**, en los últimos 20 años Chile ha aumentado considerablemente el gasto público como porcentaje del PIB, pasando de 3,7% en el año 2000 a 5,6% en 2022. Sin embargo, aún estamos por debajo del gasto público para el promedio de la OCDE, que el año 2022 fue de 7,1%.<sup>17</sup>

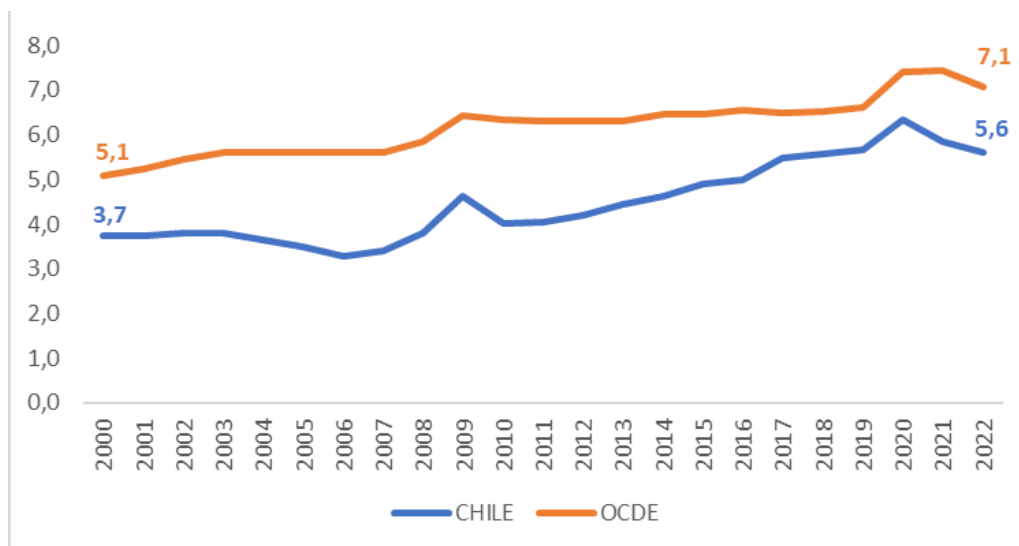
<sup>15</sup> OECD (2022). Education at a glance

<sup>16</sup> OECD (2023), Public spending on education (indicator). doi: 10.1787/f99b45d0-en

<sup>17</sup> OECD (2023), Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en



**Gráfico 6. Evolución gasto público en salud como porcentaje del PIB (Chile vs OCDE)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE

Lamentablemente, **este aumento considerado del gasto público destinado a salud no se ha visto reflejado en mejoras relacionadas a las listas de espera en el sistema público**, ya que según datos publicados por el Ministerio de Salud en enero 2023, el número de cirugías en espera al 31 de diciembre 2022 era de 302.263, disminuyendo un 4,3% respecto 2021 con un promedio de 544 días de espera. En relación al número de consultas nuevas de especialidad en espera, este fue de 2.205.524 al cierre de 2022, aumentando un 10% respecto a 2021, con un promedio de 426 días de espera.<sup>18</sup>

Finalmente, es importante destacar que si consideramos el gasto total (gasto público más el privado), tanto en educación como en salud (sectores en los cuales hay un sistema mixto de provisión), se disminuirían las brechas de gasto entre Chile y la OCDE, e incluso en algunos casos superaríamos al promedio de dichos países. Así, en el caso de educación, el 2019 el gasto total del país correspondió a un 6,5% del PIB mientras que en la OCDE fue un 4,9% del PIB. De la misma forma, el gasto total en salud el 2022 en Chile ascendió a un 9% del PIB y en el promedio de los países de la OCDE corresponde fue un 8,8% del PIB.

#### **IV. Consideraciones para un Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia en el gasto público**

##### **Contexto económico**

**Actualmente nuestra economía atraviesa por un complejo escenario, determinado por diversos factores tanto internos como externos, lo cual es un importante elemento a considerar al momento de diseñar cambios al sistema tributario.**

En efecto, el IMACEC de mayo cayó 2% en comparación con el año anterior, siendo la cuarta caída consecutiva del índice y la más profunda en lo que va del año. Así, se proyecta que en 2023 la economía chilena caiga en un 0,13% y que para los próximos años tenga un crecimiento bajo, de 1,75% para el año 2024 y 2,5% para el 2025.

<sup>18</sup> <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/05/Ord.-331-Glosa-06-IV-Trim-2022.pdf>

Por su parte, el mercado laboral sigue debilitado. Aún faltan más de 460 mil empleos por recuperar para alcanzar la tasa de ocupación que había con anterioridad a la pandemia (58,6%). Si estas personas se emplearan formalmente con un salario de \$500.000, el valor adicional de estos salarios en la economía sería de US\$3.500 millones anuales, de los cuales US\$344 millones irían a cotizaciones previsionales y US\$241 millones irían al sistema de salud. Asimismo, como ya se mencionó, la informalidad laboral no ha descendido del 27% en los últimos meses, a pesar de los esfuerzos de la autoridad por revertirlo. Además, de acuerdo a la Dirección del Trabajo, en lo que va del año ha habido 229.589 despidos por necesidades de las empresas, un incremento de 16% en relación al mismo período del año 2022.

Por otro lado, las expectativas de los empresarios (IMCE) continúan en terreno pesimista y los catastros de proyectos de inversión disponibles siguen mostrando bajos niveles para los próximos años. Esto, en medio de condiciones crediticias que continúan restrictivas y altos niveles de incertidumbre global. Así, la inversión en Chile viene mostrando un débil desempeño desde hace varios trimestres, descontada la estacionalidad, y en nivel se mantiene estancada desde mediados de 2021. Antecedentes como las importaciones de bienes de capital, las ventas de viviendas o la actividad en la construcción anticipan que la inversión registrará una importante caída este año 2023 (-3% de acuerdo al IPOM de junio) y el próximo (-1%).

**Por todo lo anterior, es importante considerar que la prioridad en materia de política pública debiera estar justamente en recuperar la capacidad de creación de empleos y disminuir la informalidad, incentivar la inversión y las ganancias de productividad, pues si no lo hacemos, el crecimiento económico seguirá deteriorándose y con ello, la principal fuente de generación de ingresos para el Estado. De hecho, el 72% de las personas cree que la prioridad política debe ser el crecimiento económico.<sup>19</sup>**

**Asimismo, considerando lo anterior y que existen fuentes adicionales de recaudación de ingresos públicos, la CPC y sus ramas han elaborado una agenda pro crecimiento basada en tres pilares, con propuestas que permitan reimpulsar la economía en el corto plazo, generar condiciones que permitan incrementar el crecimiento tendencial en el mediano y largo plazo y, finalmente, levantar recursos que permitan financiar prioridades transversales de gasto público.** Así, se presentan medidas en las siguientes tres dimensiones:

1. Reimpulso económico
2. Crecimiento de mediano y largo plazo
3. Recursos adicionales para el Estado

En el primer pilar de **reimpulso económico**, se proponen las siguientes medidas:

- Acelerar la entrega de las 200.000 viviendas que aún faltan del Plan de Emergencia Habitacional para enfrentar el déficit de viviendas que enfrenta el país, y en una próxima etapa incrementar el número de viviendas comprometidas de 260.000 a 300.000 viviendas.
- Profundizar el uso del Fondo de Garantía Estatal (Fogaes), permitiendo que una mayor cantidad de personas y empresas puedan postular y acceder a financiamiento con esta garantía estatal. Para tales efectos, es importante evaluar los criterios de elegibilidad, donde la elegibilidad de las empresas determinada por sus ventas

---

<sup>19</sup> Encuesta Critería, 16 de julio de 2023.

anuales podría ser una limitante para las empresas de mayor tamaño, las cuales, por cierto, concentran una proporción relevante de la mano de obra sectorial. Para analizar este tipo de temas, así como los aspectos técnicos más específicos del programa, se solicita conformar equipos de trabajo que incluyan a expertos del sector construcción y bancario, en conjunto con los equipos técnicos que designe el Ministerio de Hacienda para estos efectos.

- Impulsar la inversión en infraestructura mediante las siguientes medidas: (i) Implementar el Plan de Negocios Quinquenal de Desarrollo País; (ii) Agilizar y optimizar la cartera de proyectos públicos de la Dirección General de Concesiones del MOP; e (iii) Identificar aquellos proyectos de privados que muestren avances en su tramitación, según el catastro de la oficina de grandes proyectos.
- Materializar el pago de los reajustes retroactivos que contemplan el DS 177/MOP del 2022 y el DS 304/Ministerio de Hacienda de 2023. A la fecha solo se ha pagado el 25% de los montos solicitados.
- Agilizar la elaboración y materialización de convenios complementarios de concesiones. Esto implican inversiones en corto y mediano plazo que ascienden a \$6.000 millones de dólares, en proyectos que ya se encuentran en ejecución
- Potenciar el sistema de concesiones en materia de desalación.
- Modernización de los marcos contractuales de contratación de obras públicas, incorporación de mecanismos que promuevan una mayor colaboración entre las partes, entre estos están los Mecanismos de Resolución Temprana de Controversia (MRTC) o las alertas tempranas. El Tribunal de Defensa de Libre Competencia, recomendó que se incorporarán los MRTC en la regulación de OOPP del MOP, ya que con ello se prevé una menor conflictividad, lo que se traduce en que se incorporen más competidores.
- Actualizar presupuestos oficiales para las nuevas licitaciones de obras públicas del MOP.
- Agilizar los procesos de facturación y pago a los contratistas de obras públicas de los distintos servicios (MOP, MINSAL, Municipalidades, entre otros)
- Modernizar el reglamento que regula el procedimiento frente a hallazgos arqueológicos ante el Consejo de Monumentos Nacionales.
- Permitir por un período de 24 meses aumentar el número de viviendas acogidas al beneficio del DFL N° 2 (sin límite de viviendas), de forma de incentivar la demanda por viviendas.
- Acelerar la apertura completa del servicio de pagos centralizados del Estado a través de su Plataforma de Pagos Automatizados y avanzar en ampliar la cobertura de dicha plataforma en cuanto a los servicios públicos que deben sumarse, de forma que cubra toda compra pública. Asimismo, se propone acelerar el pago de todas aquellas compras públicas que están pendiente de pago por parte del Estado.
- Aumentar el límite de contratación de trabajadores extranjeros en las empresas de más de 25 trabajadores, que actualmente es del 15% de la planilla, con el fin de aprovechar el capital humano disponible y ayudar a reducir la informalidad laboral.
- Aumentar el plazo otorgado a los arriendos de inmuebles fiscales, ya que la restricción de cinco años en inmuebles urbanos y diez años en inmuebles rurales es limitante para hacer uso de ellos, dado que las inversiones necesarias para su habilitación requieren mayor plazo para rentabilizarse.
- Permitir la aplicación del régimen de depreciación instantánea.

- Avanzar en los sistemas de cuidado, implementando la sala cuna universal, ampliando las jornadas de los jardines infantiles y flexibilizando el trabajo híbrido.
- Perfeccionar la Ley que Sistematiza los Delitos Económicos y Atentados contra el Medio Ambiente, en la línea de cumplir con la promesa de proteger al orden público económico y no afectarlo. Las modificaciones debieran precisar las conductas que se consideran como constitutivas de delito y aplicar el sistema general penal, de manera de ajustarse al cumplimiento de la igualdad ante la ley
- Reducir la informalidad, aplicando las medidas propuestas por el Ministerio de Hacienda, que van en la dirección correcta.
- Elaborar y publicar el reglamento relativo a los artículos 14 y 15 de la Ley Marco de Cambio Climático, relativos a normas de emisión y mercado de permisos de emisión transables. Está aún pendiente la elaboración y publicación del reglamento para la implementación de un sistema de permisos de emisión transable de acuerdo a los mecanismos actualmente existentes en la ley, lo que permite una reducción de emisiones lo más costo efectiva posible, así como la certificación de compensaciones de reducción y absorción.
- En particular, para el sector minero:
  - Aumentar el nivel de extracción de los pequeños mineros. Actualmente este nivel está determinado en 5.000 toneladas métricas de mineral por mes, en la normativa ambiental vigente. Este límite debería estar al menos en las 15.000 a 20.000 toneladas por mes, lo que permitiría generar aumentos en la producción de minerales (cobre, oro y plata), en forma casi inmediata. Esto es coherente con las disminuciones de las leyes de los minerales que “obligan” a extraer y producir más para hacer la misma cantidad de finos y mantener los costos unitarios de explotación.
  - Generar una diferenciación práctica entre los proyectos nuevos y antiguos en el segmento de la Mediana Minería, esto es entre 12.000 – 50.000 toneladas cobre fino por año, dado el alto costo que implica modificar proyectos existentes, pues se incluyen nuevas variables en la evaluación que no se exigieron en la evaluación del proyecto original.
  - Aumentar el volumen de tratamiento de los proyectos en a lo menos un 20%, por un período acotado (4 años), a través de la presentación de avisos o pertinencias ambientales. Esto, basado en el hecho de que hay varios proyectos que pueden generar incrementos respecto de su capacidad instalada y que por las definiciones actuales deben ingresar al sistema a través de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Estudios de Impacto Ambiental (EIA), prolongando los períodos de tramitación. Esta medida aceleraría también la recaudación tributaria y tendría un efecto multiplicador en las regiones mineras.
  - Asegurar la disponibilidad de agua para potenciar el desarrollo del sector minero, dando celeridad máxima<sup>20</sup> a los proyectos que buscan extraer agua del mar (en estado natural o desalada), que permita reemplazar el uso de las aguas continentales y destinar estas al consumo humano y agrícola.

---

<sup>20</sup> En particular considerando que una desaladora puede tardar en su tramitación más de 11 años, según el estudio “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”, de la CNEP.

En el segundo pilar de **crecimiento económico de mediano y largo plazo**, se proponen las siguientes medidas:

- **Modernizar y abreviar la tramitación de proyectos de inversión.** Para ello, el Gobierno está trabajando en dos vías:
  - Ministerio de Economía: por un lado, se está trabajando en un proyecto de ley en el Ministerio de Economía que va en la dirección correcta de acortar plazos de tramitación, otorgar más certeza al inversionista y cambiar el paradigma de permisos a declaraciones juradas (reduciendo su número), en línea con lo que recomienda la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad en el documento “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”
  - Ministerio del Medio Ambiente: por otro lado, el Ministerio del Medio Ambiente está trabajando en una modificación al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y a la Ley N°19.300 que es muy ambiciosa y que incorpora una serie de nuevas tipologías de ingreso al sistema, amplía las revisiones extraordinarias de las Resoluciones de Calificación Ambiental a las Declaraciones de Impacto Ambiental, y amplía la aplicación del término anticipado, entre otras disposiciones, lo que sería un traba aún más grave para la inversión.
- Converger, en el mediano plazo y con un itinerario claro, a una tasa total de tributación del fruto de las inversiones productivas para los inversionistas nacionales a rangos similares a los que tiene el inversionista extranjero en Chile.
- Considerar regímenes de **invariabilidad tributaria** para todo tipo de proyectos pagando un pequeño premio adicional. Así se otorgaría mayor certeza jurídica y tributaria a los proyectos de inversión con horizontes temporales largos.
- En materia de capacitación y reconversión para el capital humano, se propone orientar la Franquicia Tributaria a la capacitación y desarrollo de habilidades emergentes en los trabajadores, en función de los desafíos que enfrenta el mercado del trabajo.
- Para aumentar la inversión en innovación, se propone mejorar la Ley I+D incorporando al beneficio la adquisición de Emprendimientos de Base Tecnológica o startups.
- Desarrollar las industrias con potencial exportador y de crecimiento como la de hidrógeno verde, procurando el Estado actuar como facilitador de inversiones privadas, avanzando en la infraestructura necesaria, financiamiento, normativa y regulación para una industria nueva.
- Aprovechar ahora el enorme potencial de la industria del litio, sin poner al Estado como controlador de las operaciones del mineral, sino que aprovechando, ya sea por la vía de la extensión de los contratos actuales, como por la explotación privada de otros salares, recuperando el liderazgo de Chile como el mayor productor mundial.
- Avanzar hacia la identidad digital (e-residency). Un primer paso podría ser la implementación del domicilio legal electrónico para mejorar la contactabilidad entre el Estado, las instituciones privadas y las personas.
- Perfeccionamiento de la ley de silencio administrativo.
- Modernización de la ley de ciberseguridad.

Finalmente, en el **tercer pilar** se propone la creación de un fondo soberano o *endowment* cuyos aportes o recursos provengan de la liquidación de activos del Estado que no generan rentabilidad para las arcas fiscales. Los intereses generados por la inversión de dichos

recursos serán usados para financiar gastos sociales del Estado, de forma que el capital siga siendo parte de los activos del Estado. Algunas de las medidas para financiar dicho fondo son:

- Adelantar licitaciones del litio exigiendo un pago por adelantado por los arriendos
- Liquidar activos del Estado como bienes nacionales o adelantar otros flujos seguros
- Adelantar pago del valor residual de las obras de infraestructuras

**Medidas en esta dirección, sumado a los ahorros y recursos que se puedan generar con la modernización del Estado y una mejora en la eficiencia del gasto público, debieran ser parte esencial de un pacto fiscal.**

En relación a las propuestas presentadas por el Ministerio de Hacienda en las últimas semanas, se analizan a continuación en los capítulos 2, 3 y 4, donde se incorpora la visión del sector privado y algunas propuestas adicionales y complementarias. Dichos capítulos se pronuncian sobre los temas de crecimiento económico, eficiencia del gasto público y el combate a la elusión, evasión e informalidad. En el quinto capítulo se levantan y comentan las principales medidas consideradas en el proyecto de reforma tributaria rechazado en marzo de 2023 por la Cámara de Diputados, en particular aquellas que, a nuestro juicio, desincentivan la inversión y el ahorro -como los impuestos al patrimonio y a las utilidades retenidas o la desintegración del sistema- y/o menoscaban los derechos de los contribuyentes -como la calificación de la elusión en sede administrativa y la figura del denunciante anónimo.

En particular, en el Capítulo 2 se señala que las 36 medidas para aumentar el crecimiento, la inversión y la productividad van, en general, en el camino adecuado para reimpulsar el crecimiento económico, aun cuando algunas de ellas son medidas ya anunciadas por el Gobierno anteriormente. Sin perjuicio de lo anterior, se menciona la importancia de acompañar cada medida con un plan de implementación concreto, además de reenfocar algunas de las medidas mejorando su diseño o analizando con mayor profundidad su potencial impacto regulatorio y económico.

En el Capítulo 3, sobre eficiencia del gasto público, se detalla la plena adhesión a las medidas propuestas y se priorizan los temas de empleo público, programas y compras públicas, dado que son temas que pueden implicar un alto ahorro fiscal, a pesar de ser cuestiones estructurales y que requieren de una alta voluntad política para avanzar.

En el Capítulo 4, sobre evasión, elusión e informalidad, se comparten ciertas propuestas realizadas por parte del Ministerio, otras generan dudas y algunas nos parecen perjudiciales. En particular, en el último grupo está la figura del denunciante anónimo y la calificación de la elusión en sede administrativa, entre otras medidas.

En el Capítulo 5, se repasan algunas medidas de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno y rechazada en la Cámara de Diputados en marzo de 2023, y se argumenta por qué, a nuestro juicio, atentan contra los derechos de los contribuyentes o desincentivan la inversión y el ahorro en el país, y por tanto, debieran evitarse.

**En resumen, un eventual Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia del gasto público que implique modificaciones al sistema tributario, a juicio del sector empresarial, no debiera considerar alzas tributarias y debiera tener en cuenta al menos los siguientes elementos: promover la inversión y el ahorro; resguardar los derechos**



**de los contribuyentes; comprometer el buen uso de los recursos públicos; y combatir fuertemente la evasión y la informalidad.**

## Capítulo 2. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre crecimiento, inversión y productividad

El 5 de julio pasado, el ministro Mario Marcel, junto a la directora de Presupuestos, Javiera Martínez, y el embajador de Chile ante la OCDE, Francisco Saffie, presentaron a representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio 36 medidas para aumentar el crecimiento, la inversión y la productividad en el país. Estas medidas se categorizaron en (i) impulsar la inversión, (ii) incrementar la productividad y el capital humano; (iii) transformación productiva y desarrollo de nuevas industrias; (iv) reducción de la informalidad y (v) incentivos a la formalización.

En primer lugar, es necesario manifestar que valoramos que se vuelva a considerar la importancia del crecimiento económico, la inversión y la productividad como elementos centrales de un Acuerdo por el crecimiento económico y la eficiencia en el gasto público, en el entendido que es el crecimiento económico la principal fuente de ingresos adicionales del Fisco y de financiamiento del gasto público.

Si bien creemos que, en su conjunto, las 36 medidas presentadas van en el camino adecuado para reimpulsar el crecimiento económico, algunas de ellas son medidas ya anunciadas por el Gobierno anteriormente o que ya se han venido trabajando al alero de otras agendas, por lo que no necesariamente corresponden a nuevas medidas o propuestas que se presentan como parte de un Acuerdo por el crecimiento. Sin perjuicio de lo anterior, y valorando las medidas, es necesario que cada propuesta venga acompañada de un plan de implementación concreto, con tiempos, acciones, responsables e indicadores claramente definidos. Asimismo, creemos necesario reenfocar algunas de las medidas, mejorar su diseño o analizar con mayor profundidad su potencial impacto regulatorio y económico.

**Respecto a las medidas para impulsar la inversión**, nos parecen adecuadas aquellas que apuntan a simplificar y modernizar el sistema de permisos para inversiones, tanto sectoriales como ambientales, pues el sistema actual se ha convertido en un elemento que desincentiva la inversión dada las incertidumbres y arbitrariedades que en algunos casos presenta. Asimismo, nos parece necesario avanzar en un plan de reactivación de la construcción, considerando el profundo impacto en dicha actividad, así como ampliar el régimen Pyme a las empresas con ventas hasta 100.000 UF y la reducción transitoria de impuestos de timbres y estampillas,

Por otro lado, respecto a la propuesta de régimen extraordinario transitorio de depreciación debería presentarse como un régimen permanente o, al menos, prolongar su permanencia a 36 o 48 meses. Lo anterior pues si bien adelantar inversiones planificadas para los próximos años mediante un incentivo como la depreciación extraordinaria, es necesario también lo es incentivar nuevas inversiones que hoy en día no están planificadas o en el horizonte de las empresas, para lo cual se necesita de un tiempo mayor para su evaluación, toma de decisión, diseño y evaluación.



Si bien las medidas de fondo de créditos tributarios para inversiones pueden tener un impacto positivo en promover la inversión en algunos sectores económicos, nos parece complejo que el Gobierno de turno pueda decidir discrecionalmente cuáles sectores impulsar o apoyar con este instrumento, transformándose en una herramienta de política industrial más que de reimpulso económico transversal. Si se quiere avanzar en esta dirección, sería mejor evaluar las siguientes alternativas: (i) definir una regla general que permita que un porcentaje de la utilidad tributable (renta líquida imponible) de la empresa se pueda reinvertir, disminuyendo así los impuestos por pagar; o (ii) el monto reinvertido pague un impuesto distinto (menor) que el monto no reinvertido de la RLI.

Por último, si bien avanzar en simplificar y dar mayores certezas al complejo sistema de permisos sectoriales y ambientales para proyectos de inversión es hoy en día uno de los principales desafíos en materia de políticas públicas que promuevan la inversión, es necesario que una reforma estructural y de mediano plazo a dicho sistema vaya acompañado de modificaciones y mejoras concretas de corto plazo a aquellos permisos identificados como clave por diversos actores, como por ejemplo por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

**Respecto a las medidas para incrementar la productividad y aumentar el capital humano** nos preocupa especialmente que se vuelva a insistir en una tasa de desarrollo como medida de incentivo. Si bien avanzar en converger hacia niveles de tasas que nos hagan competitivos como país es primordial, una rebaja al impuesto de primera categoría no debiera estar sujeta a requisitos poco claros respecto de su acreditación o derechamente discriminatorios para empresas o sectores menos intensivos en equipamiento tecnológico. También es preocupante la asignación de más fondos en donde la definición de beneficiarios sea discrecional a la autoridad de turno, esto en relación a la creación del Fondo para la Productividad y el Desarrollo. Por otro lado, apoyamos aquellas medidas que establezcan beneficios tributarios a la investigación y desarrollo que realizan las empresas pues permite cerrar una importante brecha que mantenemos como país y que es esencial para impulsar la inversión en innovación. En particular nos parece relevante incrementar el crédito y facilitar su proceso de otorgamiento. Sin embargo, debiera ser acompañado con cambiar o complementar la lógica de acreditación de proyectos de investigación y desarrollo por capacidades instaladas para la misma. Finalmente, nos parecen adecuadas otras medidas para incrementar la productividad como ampliar programas de capacitación en competencias digitales considerando el positivo impacto del programa Talento Digital.

**En cuanto a las medidas presentadas por el Ministerio de Hacienda para la transformación de nuestra matriz productiva y desarrollo de nuevas industrias**, nos parece que estas apuntan en la dirección correcta en la medida de que se generen los incentivos, se propicien las condiciones habilitantes y se reduzcan las incertezas regulatorias para que una serie de nuevas industrias con potencial de crecimiento, y en las que Chile podría jugar un rol trascendental por las ventajas comparativas y competitivas que como país ofrecemos, puedan desarrollarse. En este sentido, nos parecen adecuadas las medidas tendientes a impulsar la industria del hidrógeno verde a través de facilitar el financiamiento de este tipo de proyectos y propiciar una simplificación en la tramitación de permisos, entre otras condiciones habilitantes para su desarrollo. De la misma forma, apoyamos aquellas medidas que apunten a reducir los tiempos de tramitación de proyectos en la minería y cualquier medida de estabilidad tributaria para sectores cuyos tiempos y plazos de inversión

son prolongados. Sin embargo, en sentido contrario, tal como lo hemos manifestado públicamente en ocasiones anteriores, la política nacional del litio desincentiva fuertemente la participación del sector privado e inhibe la competencia. Es importante, en esta materia, evitar los voluntarismos de pedir a los inversionistas esfuerzos o recursos adicionales a los riesgos naturales de un proyecto, cumpliendo la ley existente.

**Finalmente, respecto a las medidas para reducir la informalidad e incentivar la formalización** apoyamos aquellas medidas que apunten a formalizar negocios y trazabilidad de operaciones. Para que sean efectivas, se deben incrementar los recursos orientados a fiscalizar lo anterior. Creemos positivas, además, aquellas medidas que fortalezcan la DEDECON y promuevan la educación financiera. Sin embargo, ellas deben ir acompañadas de medidas que apunten a promover la formalización, así como la responsabilidad tributaria de los contribuyentes. Por otro lado, miramos con preocupación medidas que pueden generar una competencia desleal formalizada entre actores, como por ejemplo, la ampliación del beneficio del IVA rebajado.

En relación al monotributo, varios países en el contexto latinoamericano, como Brasil, Argentina, Uruguay y Colombia han implementado sistemas de impuesto único parecidos, que reducen las obligaciones tributarias y ofrecen acceso simplificado a la seguridad social. La actual propuesta del Gobierno de aplicar 1 UTM mensual a las pymes hace que el monotributo le convenga sólo a empresarios que tengan utilidades de más de \$2.200.000 mensuales aproximadamente -y que por tanto pagarían un menor impuesto en el régimen de monotributo que en el régimen actual-, lo que no se condice con la realidad de muchas pymes. El instrumento es interesante, pero perfectible.

En cualquier caso, es deseable profundizar en un régimen tributario simple para los microempresarios. Los microempresarios, entendidos como aquellos que obtengan ingresos anuales hasta 2.400 UF, podrían estar sujetos a un sistema único, basado en la normativa de la Ley de Microempresas Familiares (MEF), pero con mejoras, lo que permitiría formalizar su actividad productiva de manera sencilla. En particular, se podría ampliar el rango de microempresarios que se pueden formalizar por medio del procedimiento que contemplan los artículos 26 y 26 bis de la Ley de Rentas Municipales, es decir, realizando los trámites correspondientes ante la autoridad local más importante y de fácil acceso para los ciudadanos, esto es, la municipalidad. En ese sentido, debiera ser el SII quien determine las actividades susceptibles de acogerse a este régimen, y éste debiera apoyar a las Municipalidades en la gestión de control y registro de estos contribuyentes; y que los contribuyentes paguen un único tributo fiscal, el que podría variar dependiendo del volumen de ventas.

Apoyamos también las siguientes medidas en el combate a la informalidad en transacciones digitales: promover la fiscalización de los medios de pago; instaurar la obligación de que las plataformas digitales informen al SII los ingresos que obtienen sus vendedores a través del uso de dichas plataformas; obligación de informar de los proveedores de activos criptográficos.

Consideramos también que adicional a las 36 medidas presentadas por el Gobierno, se deben implementar políticas públicas que incentiven una mayor participación laboral de las personas que enfrentan más barreras para participar en la fuerza de trabajo formal, como mujeres y jóvenes. Se propone rediseñar y perfeccionar los subsidios a la contratación de grupos



rezagados, avanzar en la implementación de la sala cuna universal, ampliar las jornadas de los jardines infantiles y avanzar en flexibilizar el trabajo híbrido. Por el contrario, se deben revisar los proyectos de ley que podrían generar desincentivos al empleo formal, como es el caso de la negociación ramal, gratificaciones, cierre anticipado del comercio, la ley de salario mínimo con un alto componente de subsidio del Estado entre otros. Se debe buscar que las medidas propuestas no aumenten excesivamente el costo de la contratación para no desincentivar el empleo formal o que el diseño de los beneficios incentive la permanencia en la informalidad.

## Capítulo 3. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre austeridad, transparencia y eficiencia en el sector público

El 12 de julio pasado, el ministro Mario Marcel, junto a la directora de Presupuestos, Javiera Martínez, y el embajador de Chile ante la OCDE, Francisco Saffie, presentaron a representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio una serie de medidas categorizadas en (i) calidad y eficiencia del gasto; (ii) calidad de servicio e innovación; (iii) transparencia e integridad y (iv) disciplina y responsabilidad fiscal.

Como se expone en la presentación del Ministerio de Hacienda, la principal brecha de gasto público de Chile con la OCDE al año 2019 era en protección social. Pero el escenario ha cambiado con los aumentos de la Pensión Básica Solidaria y la creación de la PGU, que han significado un crecimiento desde 0,6% del PIB de gasto en el Pilar Básico Solidario a un 2% del PIB en 2023 por la Pensión Garantizada Universal.<sup>21</sup> De esta manera se empieza a cerrar la principal brecha presupuestaria que tenía Chile con relación a la OCDE.

A pesar de que más del 90% del gasto público sea “rígido” (comprometido en leyes), hay dos oportunidades: por un lado, concentrarse en hacer más eficiente el gasto no rígido, y por otro, **revisar en qué leyes está comprometido parte del gasto rígido y considerar una reforma legal miscelánea que elimine o reduzca gastos** que mantienen cierta inercia pero que hoy no son prioritarios para el país.

Si bien un 1% de crecimiento del producto podría implicar un desajuste fiscal entre gastos e ingresos producto de la inflación (efecto Olivera-Tanzi) de 0,23%, aun así, **el crecimiento económico es una gran oportunidad para aumentar la recaudación fiscal.**

En relación a las iniciativas propuestas en la presentación del Ministerio, estamos de acuerdo con avanzar en las 18 propuestas. No obstante, el sector empresarial estima que hay que priorizar tres oportunidades de mejora en eficiencia del gasto público: empleo público, programas públicos y compras públicas.

### 1) Empleo público

Chile gasta mucho más en sueldos en el sector público que el promedio de la OCDE. De acuerdo a la OCDE, en Chile, el año 2021, el 27,1% del gasto fiscal se destinó a pagar sueldos, en comparación con un 20,1% en promedio en la OCDE<sup>22</sup>. Esa diferencia de 7 puntos equivale a 2,4% del PIB.

Para abarcar este problema es importante hacerse las siguientes dos preguntas: ¿El actual estatuto administrativo (de 1989, con reforma en 2003 y 2016) contribuye a mejorar los servicios a los ciudadanos? ¿Y contribuye al desarrollo de carrera de los mismos funcionarios?

<sup>21</sup> Estas cifras solo consideran pensiones por vejez y no por invalidez, que suman otro 0,17% del PIB.

<sup>22</sup> OECD (2023). Government at a Glance 2023, p. 167.

Para responder estas preguntas y proponer caminos de mejora, en 2018 el CEP, Espacio Público, LyD y Chile21 publicaron un libro llamado “Gestión de personas en el Estado”. A raíz de ese trabajo se elaboró una consulta pública con más de 60 mil participantes y luego se redactó un proyecto de ley bajo la administración anterior.

El diagnóstico compartido por los centros de pensamiento es el siguiente:

- El empleo público ha crecido mucho más que el empleado asalariado privado (59% vs menos de 10%).
- Las “reglas del juego” del empleo público se están definiendo de manera inorgánica, produciendo enormes rigideces para la gestión (Dictamen de la Contraloría General de la República respaldado por la Corte Suprema que obliga a reincorporar a funcionarios desvinculados; CGR obliga el traspaso de honorarios a contrata).
- La complejidad y diversidad contractual en el Estado impide una gestión eficiente de los recursos (contratos a honorarios, a contrata, de planta, según Código del Trabajo, condiciones especiales para funcionarios de la Alta Dirección Pública).
- Se observa estancamiento y pocas oportunidades de desarrollo para los funcionarios públicos (poca movilidad horizontal, entre ministerios y servicios públicos; se opera bajo una lógica de estancos, muchas veces muy jerarquizada).
- Se aprecia una baja rotación de empleados públicos, judicialización de las desvinculaciones, y sistemas de evaluación y desempeño ineficaces.

Así, un nuevo proyecto de ley debiera contemplar al menos las siguientes medidas:

- Un sistema de ingreso al empleo público fundado en razones de mérito (reformular mecanismos de ingreso).
- Figura de los Asesores de Gobierno (máximo un 1% de la dotación del organismo público, separación de funcionarios de Gobierno y de Estado, los funcionarios de Gobierno terminan cuando se retira el Jefe de Servicio respectivo), inspirado en Nueva Zelanda.
- Mayor movilidad horizontal (manteniendo antigüedad) y creación del Registro de Empleo Público.
- Reforma de la evaluación de desempeño, asegurando que sea vinculante.
- Regulación del teletrabajo (posibilidad de flexibilizar el control horario presencial)
- Mecanismos de egreso (nuevas causales de cesación de funciones).
- Indemnización por años de servicio (migrar gradualmente hacia el contrato indefinido, más parecido al sector privado).
- Avanzar hacia mayores garantías en la Alta Dirección Pública, con el fin de dar certezas a los postulantes y atraer mejor talento.

El tema del empleo público es mencionado al final de la presentación de Hacienda. El sector privado estima que no es necesario esperar a la propuesta constitucional para **avanzar en la redacción de un proyecto de ley que modernice el Estatuto Administrativo**.

Adicionalmente, nos parece especialmente importante avanzar en la medida 11 de la presentación, para que el Gobierno cuente con la **información actualizada y fidedigna de la dotación de funcionarios municipales**, para poder tomar las decisiones pertinentes en cuanto a su modernización, racionalización y monitoreo.

## 2) Programas públicos

En relación al gasto público en programas, de los 700 programas ejecutados el año 2022, los que en conjunto ejecutaron un presupuesto de US\$ 33.072 millones, hubo 133 programas con deficiencia en la focalización, 226 programas con deficiencias en los criterios de priorización y 136 programas con alguna deficiencia en la formulación del indicador de propósito. En total, un 51% de los programas presentaron alguna deficiencia en alguno de los criterios que se evalúan y se destinaron a ellos US\$22.865 millones (aproximadamente 7,6% del PIB).

En particular, se propone:

- Racionalización por mala evaluación: ¿Qué ruta se sigue con aquellos programas que son mal evaluados por parte de la Dipres (ya sea por focalización, eficacia o eficiencia)? ¿No debieran tener un plazo para enmendar su evaluación y de lo contrario ser cancelados?
- Racionalización por bajo presupuesto: el 46% de los 699 programas públicos tienen presupuesto de menos de US\$2 millones. Con los costos de diseño e implementación (costos fijos) de un nuevo programa, es difícil que programas con presupuesto tan bajo sean bien evaluados. Debiera avanzarse hacia la prohibición de implementar programas de menos de US\$2mm de presupuesto, a menos que esté muy justificado.
- Racionalización por temas: es necesario revisar el número de programas según temas y/o destinatarios. Por ejemplo, hay 70 programas de salud y vida sana, y casi 80 programas distintos para personas vulnerables. Claramente es un exceso, y por tanto hay que revisar la matriz temas/destinatarios vs ministerios responsables, para evitar duplicación o triplicación de programas.

En este tema, concordamos con el Ministerio de Hacienda en que Chile tiene un muy buen sistema de evaluación y monitoreo del gasto público, pero con escasa cobertura y pocas implicancias prácticas en la eficiencia del gasto. Apoyamos plenamente la creación de una **Agencia de Calidad de Políticas Públicas** (medida 1 de la presentación) que se encargue de centralizar y ampliar la evaluación de programas, y de generar implicancias para los mal evaluados.

## 3) Compras públicas

El año 2020 la Fiscalía Nacional Económica publicó un Estudio de Mercado sobre Compras Públicas, en que se recomienda perfeccionar la estructura del sistema y optimizar la competencia y eficiencia en las compras públicas, lo que podría traducirse en ahorros para el Estado por al menos entre US\$ 290 millones y US\$ 855 millones al año. Hay un proyecto de ley que recoge estas recomendaciones, y está en tercer trámite constitucional (boletín 14137-05). Preocupa eso sí que ChileCompra ha denunciado en varias oportunidades que el proyecto no considera el financiamiento suficiente para poder implementar las disposiciones contenidas en él. De esto trata la medida 4 de la presentación, que compartimos plenamente.

#### **4) Mejoramientos de procesos en materia de inversión pública**

El Consejo Nacional de Productividad, en su Informe Nacional de Productividad en la construcción, identifica los siguientes espacios de mejora:

- El marco normativo actual limita la trazabilidad de las iniciativas de inversión, especialmente durante su ejecución presupuestaria. Los ejecutores no registran adecuadamente el avance financiero y físico de los proyectos en el Banco Integrado de Proyectos (BIP), a pesar de estar requerido por las Normas de Inversión Pública e instrucciones para la ejecución presupuestaria. Como resultado, el Sistema Nacional de Inversiones no cuenta con mecanismos para garantizar que lo aprobado en la evaluación ex-ante se ajuste a lo que realmente se contrata y ejecuta. Esto lleva a la posibilidad de un uso inadecuado de los recursos fiscales destinados a la inversión pública, lo que supone un problema en la transparencia y eficiencia del proceso.
- La evaluación ex-post, que proporciona información sobre el desempeño de los proyectos de inversión, es valiosa pero no se ha realizado en la mayoría de las iniciativas, lo que limita su capacidad para abordar y corregir posibles problemas que puedan surgir durante la ejecución.
- Para mejorar estos aspectos del proceso de inversión pública, se sugiere garantizar por ley la interoperabilidad de los sistemas de información del Estado utilizados para la gestión de proyectos. Esto permitiría una mayor coordinación entre los distintos órganos del Estado y facilitaría la actualización y seguimiento de los proyectos en el Banco Integrado de Proyectos y otras plataformas relevantes.

## Capítulo 4. Respuesta a la presentación del Ministerio de Hacienda sobre modernización y eficiencia, transparencia, y combate contra la elusión, evasión e informalidad

El 18 y el 20 de julio pasados, el ministro Mario Marcel, junto al Coordinador tributario del Ministerio de Hacienda, Diego Riquelme, y el embajador de Chile ante la OCDE, Francisco Saffie, presentaron a representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio una serie de medidas organizadas en (i) modernización tributaria; (ii) transparencia de la información; (iii) informalidad; (iv) evasión y (v) elusión.

Los mayores niveles de legitimidad y estabilidad del sistema tributario se logran con un sistema simple, moderno, eficiente, con plazos acotados de fiscalización y que resguarde un expreso y permanente respeto de los derechos de los contribuyentes.

En relación al concepto de rendimiento del sistema y la diferencia en recaudación esperada y efectiva, es esencial preguntarse por qué el rendimiento tributario de reformas sustanciales como la del 2014 (complementada el 2016), no rindieron lo que teóricamente se sostuvo. Razones hay varias, pero una de ellas es la baja sostenida en crecimiento y productividad, además de la frecuente incertidumbre frente a numerosas modificaciones tributarias.

El Ministerio de Hacienda estima que las actuales brechas de rendimiento serían las siguientes:

### 1) Modernización de la administración tributaria

Esto podría asociarse a la necesidad de entregar más facultades al SII. Sin embargo, en cada reforma desde el año 2001, se han venido ampliando las potestades del SII, incorporando herramientas que incluso son intrusivas, pues hoy, por ejemplo, el SII puede acceder de manera remota a la contabilidad de los contribuyentes, y fiscalizar de manera directa; sin embargo, aquello por lo que tanto abogó, ahora se utiliza escasamente, y esto ocurre también con otras potestades. Por ello, antes que aumentar facultades, se debe priorizar el uso efectivo de aquellas que adquirió el servicio en las últimas décadas.

Una materia donde sí urge ponerse al día es traspasar a los Tribunales Tributarios y Aduaneros la competencia para conocer los juicios ejecutivos de cobro de impuestos, que aún se mantienen en la Tesorería General de la República, que para estos efectos obra como recaudador y tribunal.

En relación con el secreto bancario, es importante consignar que las últimas indicaciones al PdL sobre Reforma Tributaria que modificó los art. 62 y 62 bis del Código Tributario (CT), que regulan el procedimiento de el acceso a información bancaria sujeta a secreto o reserva bancaria por parte del SII, hubo avances positivos en cuanto a recoger los comentarios y sugerencias del sector privado. En este sentido, y en el marco de perfeccionar esta materia, se solicita analizar este tema con el prisma de contar con **certeza en la entrega de información sujeta a secreto o reserva**.



El Servicio de Impuestos Internos posee una gran cantidad de información que puede ser analizada y utilizada para fortalecer su capacidad de gestión de riesgos y mejorar su eficiencia en la detección de fraudes tributarios y en la aplicación de medidas disuasivas y correctivas, y de esa forma mejorar sustancialmente la recaudación y administración del sistema tributario. Para lograr esto, es esencial que el SII adopte una estrategia de digitalización que permita la utilización de herramientas avanzadas de análisis de datos, como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático. Además, para asegurar que esta estrategia sea exitosa, se recomienda la colaboración con especialistas en la materia y la cooperación internacional para aprender de las mejores prácticas en la implementación de tecnologías digitales en la administración tributaria. En resumen, la digitalización es un paso clave para fortalecer la capacidad del SII y mejorar su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Además, es importante avanzar hacia entregar **mayor autonomía a la administración tributaria**. Las administraciones tributarias de todo el mundo tienen el mandato de administrar y hacer cumplir el ordenamiento jurídico tributario, las que son extensas en su alcance y naturaleza, involucran a muchas personas y empresas, y generalmente resultan en la recaudación de la gran mayoría de los ingresos necesarios para el Estado. Es por ello, que creemos que una mayor autonomía de nuestra administración tributaria iría en la línea correcta en miras de ser eficiente y efectiva, por un lado, y justa e imparcial por otro. Para lograr estos objetivos, la administración tributaria requiere suficiente autonomía del gobierno de turno para ejercer sus poderes y responsabilidades. Sin embargo, es importante establecer límites claros para garantizar que esta autonomía se ejerza de manera responsable y se mantenga la supervisión adecuada para prevenir abusos. Además, se debe buscar un equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas, de modo que la administración de los ingresos sea independiente pero también responsable ante el Estado y los ciudadanos.

Por último, se debiera avanzar en la **unificación de Tesorería General de la República, Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos**. La gran mayoría de los organismos de recaudación cuentan con una función interna dedicada a la cobranza de deudas. Sin embargo, en tres países (Chile, Italia y Suecia) se han identificado soluciones inusuales donde gran parte o la mayoría de esta tarea se lleva a cabo fuera del organismo de recaudación.

Actualmente en nuestro país, nos encontramos con órganos de la administración del Estado, que trabajan en forma independiente y muchas veces poco coordinada, no obstante que tratan materias de naturaleza similar, en que existe poca interacción, sin perjuicio de algunas acciones conjuntas como los convenios de colaboración.

La unificación de estas funciones regulatorias, de supervisión y recaudación en materia tributaria fortalece la capacidad del órgano supervisor.

## 2) Transparencia de la información

Este factor tampoco se avizora como un gran problema. El SII hoy recibe una gran cantidad de información vía Declaraciones Juradas, y las facultades del art. 33, 33 bis, 59, 60 y otros del Código Tributario hacen que la mayor cantidad de información de los contribuyentes esté a su disposición, por lo que, haciendo un proceso riguroso de ella, con una coordinación eficiente de sus áreas de fiscalización y TI, podría diseñar planes de fiscalización bien estructurados y focalizados, para no desperdiciar esfuerzos. De hecho, el SII ha demostrado

su gran capacidad analítica y de estructurar información, cuando generó las bases de datos para el pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en muy poco tiempo. El SII sólo tiene que usar sus facultades de manera eficiente y oportuna para atacar estos problemas.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda propone una mayor transparencia mediante la creación de una normativa de Beneficiarios Finales, y el énfasis lo vincula a las entidades que reciben fondos públicos a través de la figura de aportes, licitaciones, adjudicaciones, contratos, concursos o similares.

Si bien compartimos la motivación de mayor transparencia, es necesario hacer la distinción entre entes públicos y privados y, entre los privados, entre los con y sin fines de lucro -estas últimas no tienen beneficiarios en el sentido de accionistas o socios-, siempre resguardando la debida información sensible y regulando según el tipo de instituciones, lo que podría implicar distintas modificaciones legales. Por ello, si bien estos cambios son necesarios, exigen análisis detallados para crear normas que se adapten a los diferentes tipos de entidad.

Además, es importante precisar la información que se requerirá de los beneficiarios finales, pues al sobrepasar ello el ámbito estrictamente tributario -al dar acceso a ella a otras instituciones públicas como la UAF, CMF, Ministerio Público, tribunales de justicia, entre otros- hace necesario que quede perfectamente delimitado el contenido de la información para no afectar la reserva tributaria.

### **3) Informalidad**

Respecto a la informalidad, es un problema latente. En los Diálogos Tributarios algunos actores señalaban que atacar a los comerciantes ambulantes y otros actores económicos informales no significa un aumento en la recaudación, pero ello es erróneo, pues lo que se debe buscar es un abordaje estructural del problema, como ocurre con los importadores al por mayor de mercancías ingresadas ilegalmente al país, y que constituyen contrabando que, por diversas razones no son detectados por Aduanas. También ocurre con otros vendedores y prestadores de servicios, que perciben ingresos importantes, y que por la manera en que son remunerados, en efectivo o a cuentas vistas que no son fiscalizadas, no tributan en ninguna forma, y como se ha dicho, en las bases de datos estatales, para fines de beneficios sociales, aparecen como carentes de ingresos o con sumas menores a las reales, con lo cual acceden a esas prestaciones, y no pagan impuesto a la renta siendo que algunos perciben ingresos sustancialmente mayores a los trabajadores formales y por sobre el umbral exento.

La informalidad, es un problema cuya expresión más patente es el trabajador informal que vemos a diario en la calle, pero su origen es mucho más complejo y abarca distintos fenómenos. El primero de ellos, es el contrabando y la venta mayorista a informales; dentro de este circuito se encuentran los vendedores ambulantes. Pero el ataque al problema no pasa por ir contra la masa de ellos, el verdadero rendimiento en ingresos hace necesario atacar a los proveedores, que internan grandes volúmenes de mercancía, y que además provocan varios otros problemas, como falsificaciones, productos no aprobados sanitariamente, productos prohibidos, etc. Es allí donde existen estructuras criminales que manejan dicho comercio y que se extiende a otros ilícitos, como tráfico de drogas y armas. Aquí se requiere una acción real y decidida del SII, Aduanas, Ministerio Público y policías, marcando los objetivos mayores a neutralizar.

El segundo fenómeno dice relación con actividades y servicios de uso muy común, por los cuales no existe cultura de tributar. Así ocurre, por ejemplo, con jardineros, peluqueros, electricistas y una serie de prestadores a domicilio, que perciben ingresos importantes, pero que muchas veces no tributan lo que corresponde.

El tercer fenómeno, se refiere a actividades donde también existe un mercado delictual que se basa en el robo de madera, de cobre en el norte, de cableado eléctrico, de vehículos, partes y piezas, etc., que generan importantes recursos. Aquí, como es obvio, lo que se busca es que se pueda acceder a la identidad e individualización de los delincuentes para su persecución penal, y de paso, mitigar los problemas de seguridad pública.

Para poder avanzar en un sistema más robusto, sostenible e igualitario, combatir la informalidad es esencial, y esto es una tarea que no se ha abordado apropiadamente.

Como sector privado, estimamos que las medidas preventivas de informalidad van en la dirección correcta, al igual que el incremento de sanciones, si bien en este último caso hay que cuidar que la persecución sea efectiva. En particular, hay que tener en consideración que, a propósito de las nuevas medidas cautelares propuestas, se debe precisar su temporalidad, finalidad (pues se plantean como mecanismos prejudiciales) y las acciones judiciales correspondientes (pues pareciera ser que solo aplicarían acciones penales o notificar acta de denuncia del artículo 161 del Código Tributario, pues el cobro de impuestos tiene un procedimiento y lógica diferente).

Por último, hay que revisar aquellos **programas sociales que generan más desincentivos a la formalización**. En la actualidad, uno de los principales argumentos en contra de los programas sociales en América Latina y El Caribe es que fomentan el trabajo informal, frente a lo cual se genera el reto de encontrar sistemas alternativos con los menores efectos colaterales y desincentivos a la formalidad posibles, entre los cuales se han levantado alternativas, como el Impuesto Negativo al Ingreso (NIT, en su sigla en inglés para Negative Income Tax) o los programas de Créditos Fiscales para el Ingreso al Trabajo (como el Earned Income Tax Credit (EITC) de Estados Unidos), a los que se les atribuye que generan menores distorsiones que los programas sociales no contributivos tradicionales

#### 4) Evasión

La evasión, como delito, requiere combate directo. Las herramientas están en la ley. Hay que aplicar mecanismos de procesamiento de la información, atacar conductas y focos, coordinación con entidades persecutoras y en base a ello, dar velocidad a los procesos. Se ha hecho en varias épocas, y con resultados que mostraron importantes bajas en esos índices.

En cualquier caso, antes de consensuar una agenda que incluya su combate, es importante contar con la información pertinente. **Recién a fines de septiembre de 2023 habría cifras oficiales por parte del Servicio de Impuestos Internos sobre estimaciones de evasión fiscal del impuesto a la renta e IVA<sup>23</sup>**. Es importante tener un diagnóstico claro antes de proponer medidas para combatir la evasión.

---

<sup>23</sup> Hernán Frigolett, Director del Servicio de Impuestos Internos (Diario Financiero, 10 de julio de 2023).

En relación a las propuestas del Ministerio de Hacienda, respecto a las declaraciones falsas de impuestos y de inicio de actividades, se trata de cambios o mejoras a mecanismos que ya existen, y que en su eficacia sólo dependen de la manera en que el SII los emplee.

En lo tocante al agravamiento de la sanción de clausura, se busca darle un carácter de prevención especial, agravando la medida que ya ha sido criticada en relación al Art. 97 N°10 del Código Tributario. Respecto a la pormenorización del tipo incluyendo documentos electrónicos, la redacción que tiene en el proyecto rechazado es imprecisa, por lo que hay que prestarle especial cuidado.

Con respecto al denunciante anónimo, en el proceso anterior manifestamos nuestras aprehensiones al respecto y lo pernicioso del mecanismo, más aún cuando se ofrece una recompensa al denunciante. El fundamento de tratarse de un mecanismo exitoso en países cuyo sistema tributario tiene poco en común con Chile, no parece ser suficiente. Existe el riesgo de que se creen verdaderos mercados de denuncias falsas. Si bien existen penas de cárcel asociadas a denuncias maliciosamente falsas, éstas tienen un alto estándar probatorio, por lo que se desprotege a la potencial víctima, sumado al hecho que no se determina la identidad del denunciante ni se hace cargo de la denuncia negligente (sin malicia, pero sin contar con los antecedentes pertinentes, por lo que el daño reputacional al acusado se haría igualmente).

La figura del denunciante anónimo podría constituirse en un mecanismo de presión o incluso extorsión a todo tipo de empresas, en forma previa a la denuncia, o de venganza al ejercerla. Se generarían altos costos de defensa en juicios que podrían ser artificiales.

Avanzar hacia la creación del denunciante anónimo supone una detenida reflexión de los impactos y costos posteriores para el SII y el Ministerio Público. Efectivamente, de imponerse la norma se debe exigir el actuar probo, imparcial y objetivo del SII frente a una denuncia y de los funcionarios a cargo del proceso, que sean nominativamente identificados y queden sujetos a responsabilidad penal, civil y administrativa por su eventual actuar negligente, parcial o doloso, y del tercero denunciante a quien se debería poder perseguir penalmente como autor de engaño en denuncia tributaria, determinando penas abultadas y sanción corporal en función de la suma de dinero que se persiguió como recompensa.

## **5) Elusión**

En este punto, la experiencia de los últimos años muestra que el SII la está abordando como una herramienta persecutoria, sin que se pongan en práctica todos los resguardos de los derechos de los contribuyentes. Es fundamental que Chile defina si a la elusión se le dará tratamiento de fenómeno de esa naturaleza, o sea, yendo hacia una facultad de recalificación de actos, o bien, una institución sancionatoria, como se ha aplicado en el último tiempo en el país. Si se busca enmarcarla en el ámbito inquisitivo y sancionatorio, es preciso reformular íntegramente las normas existentes, y reforzar el estatuto de derechos y garantías de los contribuyentes en la materia, así como mantener disponibles los mecanismos de tutela jurisdiccional durante el proceso de fiscalización.

Una de las principales modificaciones propuestas tiene relación con la calificación de la elusión, pues esta pasaría de sede judicial (Tribunales Tributarios y Aduaneros) a sede administrativa (Servicio de Impuestos Internos). Sin embargo, el argumento en que se basa

la modificación, de que Chile es el único país donde la calificación la efectúa un tribunal, no es razón suficiente, pues la calificación actual en sede judicial busca precisamente poner a salvo a los contribuyentes de la discrecionalidad de la administración y evitar arbitrariedades y excesos. La calificación de la elusión en sede administrativa no es algo positivo para el sistema tributario. Lo que se refleja en la presentación del ministerio, es lo mismo que contenía el proyecto rechazado, y que fue ampliamente discutido en varias instancias -como los Diálogos Tributarios- en las que se han expuesto todas las razones de por qué el cambio propuesto es algo perjudicial para los contribuyentes. Además, no se han precisado los argumentos de por qué sería positivo para el sistema y los contribuyentes la modificación propuesta.

Por lo demás, en un sistema donde la normativa ha tardado años en operar, resulta fundamental revisar cómo ha funcionado antes de plantear propuestas de modificaciones, pues recién están en desarrollo los primeros casos en los tribunales y por tanto es prudente esperar sus resultados. A mayor abundamiento, existe acuerdo entre los expertos de los partidos políticos para que se mantenga su calificación en sede judicial, según dan cuenta las conclusiones del estudio sobre un nuevo pacto fiscal, que organizó la Fundación Contribuye.

En relación con las demás medidas propuestas sobre tasaciones, se mantienen los errores ya descritos en instancias previas, tales como aplicar las normas del artículo 41 E de la Ley de Impuesto a la Renta, que regula precios de transferencia a operaciones entre privados, o prescindir del principio de neutralidad de las reorganizaciones, todo lo cual afectará al sistema nacional y le restará competitividad. Asimismo, se propone exigir una razón de negocios para que exista neutralidad tributaria en las divisiones y fusiones de empresas, cuestión que entorpecerá los procesos de reorganización empresarial que se llevan a cabo diariamente.

Con respecto a la ampliación del concepto de partes relacionadas, es especialmente delicado en el ámbito de las empresas familiares, pues, considerando un solo factor, si se gatilla sólo por parentesco, como se pretende, en los hechos, un padre y un hijo, o varios hermanos pueden tener negocios separados, y no por ello ser relacionados, pues se trata de patrimonios diferentes. Sin embargo, ante operaciones que ellos realicen pueden ser reputados como relacionados. Modificar estas normas de relación para abarcar los lazos de familia, sin duda dará lugar a muchas arbitrariedades, y al Fisco sólo le bastará con probar el parentesco, lo que agrega un componente de incertidumbre al sistema.

## Capítulo 5. Medidas tributarias que afectan la inversión y los derechos de los contribuyentes

El proyecto de ley que establece una reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social (boletín 15.170-05) fue rechazado en general en primer trámite por la Cámara de Diputados el 8 de marzo de 2023. Dicho proyecto adolecía de una serie de aspectos que atentaban contra los derechos de los contribuyentes y desincentivaban el ahorro y la inversión, y que son relevantes de comprender para evitarlos en una futura reforma tributaria. Los principales<sup>24</sup> aspectos se exponen a continuación incluyendo una breve opinión de la CPC.

### Disposiciones que atentan los derechos de los contribuyentes:

- a. **Calificación de elusión en sede administrativa:** La actual Norma General Anti Elusión (NGA) fue introducida tras la Reforma Tributaria del año 2014. La elusión se conforma con dos hipótesis alternativas (el abuso de las formas jurídicas y la simulación) y debe ser declarada por el Tribunal Tributario y Aduanero (TTA) competente, previo requerimiento del director nacional del SII. La propuesta del Gobierno es que se califique en sede administrativa en lugar de sede judicial (TTA), y la carga de la prueba pasaría al contribuyente (en lugar del SII).  
**Opinión:** la propuesta hace que el SII sea juez<sup>25</sup> y parte y pone en riesgo la presunción de inocencia (con la modificación de la carga de la prueba).
- b. **Denunciante anónimo:** con el fin de combatir la elusión y evasión, el proyecto proponía crear la figura del denunciante anónimo para dos situaciones: (i) un tercero que detecte delitos tributarios y haga una denuncia de manera anónima podrá recibir como beneficio un porcentaje de la sanción económica en caso que se determine que haya delito; (ii) una parte involucrada en un delito tributario podría auto denunciarse, recibiendo como beneficio evitar sanciones penales o rebajarlas por hasta dos grados. En ambos casos, se resguarda la identidad del denunciante.  
**Opinión:** existe el riesgo de que se creen verdaderos mercados de denuncias falsas. Si bien existen penas de cárcel asociadas a denuncias maliciosamente falsas, éstas tienen un alto estándar probatorio, por lo que se desprotege a la potencial víctima, sumado al hecho que no se determina la identidad del denunciante ni se hace cargo de la denuncia negligente (sin malicia, pero sin contar con los antecedentes pertinentes, por lo que el daño reputacional al acusado se haría igualmente).
- c. **Reorganizaciones empresariales:** el proyecto proponía que las reorganizaciones empresariales (divisiones y fusiones) estén sujetas a autorización previa y tasación, y que, para las reorganizaciones internacionales, se hicieran bajo el principio de plena competencia.

<sup>24</sup> No se tratan todas las materias del Proyecto de Ley, sino que se analizan algunas a modo ejemplar, lo que no significa que estemos de acuerdo con todas las demás disposiciones del proyecto, como la ampliación de la prescripción en materia del Código Tributario, o la limitación de la recuperación del IVA exportador.

<sup>25</sup> Uno de los argumentos del Gobierno es que en la mayoría de los países OCDE la calificación de la elusión efectivamente ocurre en sede administrativa. No obstante, habría una serie de garantías y mayor credibilidad por parte de los contribuyentes de dichos países OCDE en su autoridad tributaria que la que los contribuyentes chilenos tienen ante el SII.

**Opinión:** Esto afectaría las actuales estructuras de organización que tienen los grupos empresariales. Las reorganizaciones empresariales debieran ser neutras en términos tributarios, pues caben dentro de la economía de opción.

## II. Disposiciones que desincentivan el ahorro y la inversión

- a. **Impuesto al patrimonio:** este impuesto apuntaba a las 6.000 personas más ricas del país, que pagarían tasas de 1 y 1,8% para la parte de su patrimonio que esté sobre los US\$5 millones (6.000 UTA) y US\$15 millones (18.000 UTA) respectivamente.

**Opinión:** Desglosando el patrimonio del 0,01% más rico, al cual afecta esta propuesta, resulta que más del 95% de su patrimonio son acciones de empresas de las que son dueños<sup>26</sup>. Aquí hay varias consideraciones:

- i. El valor de esas acciones es una expectativa del valor futuro que va variando según una serie de factores (cambia la valoración del patrimonio año a año).
- ii. Esa valoración está dentro de la empresa, invertida en máquinas, equipos, procesos. Si el empresario o empresaria tuviera que pagar un 1 o 2% sobre la participación de una sociedad, ¿de dónde sacaría los recursos? ¿Tendría que vender por partes la empresa? Porque el valor bursátil de una empresa, el valor de mercado, no está en una cuenta corriente. ¿Tendría acaso que sacar dinero de las utilidades de la empresa para pagar el impuesto al patrimonio? ¿Y si no hay utilidades o si ellas se están usando para inversión? Gravar el patrimonio es castigar el ahorro que financia la inversión en el país, la inversión que se transforma en empleos y en desarrollo de largo plazo.
- iii. ¿Y el restante 5%? Ya existe el impuesto al patrimonio para ese 5%: permiso de circulación (sobre el valor del automóvil), patentes comerciales y municipales (sobre el valor del capital de la empresa), contribuciones (sobre el valor del bien inmueble). No solo eso, sino que recién el 2020 se crearon nuevas tasas para las propiedades de alto valor, y que aumentaron este año 2023. En cuanto a la parte del 5% que son activos financieros (cuenta corriente, depósitos a plazo, fondos mutuos, etc.), éstos también financian otros proyectos de inversión que los bancos estiman que son rentables.
- iv. En cuanto a la experiencia internacional, de los 13 países de la OCDE que establecieron un impuesto al patrimonio -los otros 20 nunca lo han establecido-, solo 3 lo mantienen, pero con algunas diferencias en relación a la propuesta del Gobierno: (i) tasas más bajas que las propuestas (<1% en Noruega y muchos cantones de Suiza) y (ii) discreción regional (cada comunidad autónoma española y cada cantón suizo decide la tasa; p. ej., en la Comunidad de Madrid y en Andalucía no se paga impuesto al patrimonio).

- b. **Impuesto a las utilidades retenidas:** el proyecto proponía una tasa de 2,5% a las utilidades diferidas en su pago de impuestos (utilidades que no han sido retiradas). La lógica es que las utilidades que no han pagado impuesto a las

<sup>26</sup> Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza (Nicolás Bohme, Coordinador Tributario del Ministerio de Hacienda, 2022, p.21)

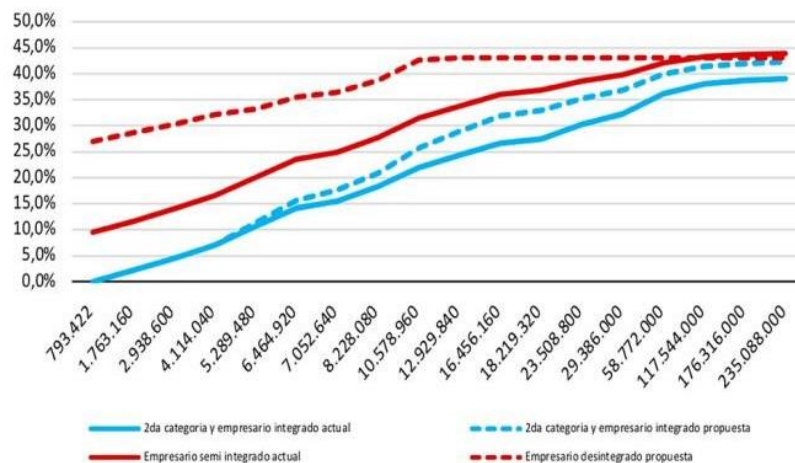
rentas de capital (con tasa de 22%, según la propuesta del Gobierno), le han provocado un gasto financiero al Fisco, que se estima en un 2,5%.

**Opinión:** las empresas financian sus activos productivos con deuda o con patrimonio. Cuando los financian con patrimonio, esencialmente están comprometiendo las utilidades retenidas (capital acumulado, no retirado como dividendo). Las utilidades retenidas son el ahorro que financia la inversión (inversión que genera crecimiento y empleo). ¿Por qué querríamos castigar que las empresas se financien con sus propios ahorros? ¿Sería razonable que a una familia le cobren por pagar el pie de su casa con sus propios ahorros? En Chile la inversión es del orden del 23% del PIB. ¿Cómo se financia esa inversión? Principalmente, con el ahorro de las empresas. Por último, no hay evidencia en ningún país OCDE de una herramienta similar.

- c. **Desintegración:** se desintegra el sistema y se crea un sistema dual, en que los montos pagados en impuestos corporativos (Primera categoría en Chile) no son crédito para los impuestos personales (Global complementario en Chile), separando así las rentas de las empresas y las rentas de las personas. Para ser consistente, se crea el impuesto a las rentas del capital con tasa de 22%.

**Opinión:** este nuevo sistema rompe la equidad horizontal<sup>27</sup>. A continuación, se reproduce un extracto de una columna de Patricio Arrau<sup>28</sup> que explica el problema:

**Tasas efectivas o carga tributaria media por nivel de renta mensual, en sistema actual y en sistema propuesto (porcentaje)**



En la figura, las líneas continuas muestran las tasas efectivas en el sistema actual. La línea azul completa es el caso del impuesto a las remuneraciones de segunda categoría que pagan los trabajadores, y que es la misma carga efectiva que pagan los empresarios integrados si pueden organizarse de acuerdo al artículo 14-D de la Ley de la Renta. Se trata de los empresarios que tienen ventas inferiores de UF 75.000 al año –unos \$2.520 millones año-, y que no están organizados con una sociedad de inversión que controla la empresa, sino que son directamente accionistas de la sociedad que genera sus ingresos. Por definición el sistema integrado mantiene una perfecta

<sup>27</sup> Principio que estipula que las rentas paguen la misma proporción en impuestos, independiente de su origen, sea este capital o trabajo.

<sup>28</sup> <https://ellibero.cl/opinion/patricio-arrau-reforma-tributaria-ii-desintegracion-y-equidad-horizontal/>



equidad horizontal de todos los contribuyentes. Todos tienen la misma tasa efectiva o carga media de impuestos según su nivel de renta, sin importar la fuente de las rentas.

Pero el sistema actual también es dual. Quienes no califican para el artículo 14-D referido arriba, deben tributar según el sistema semi-integrado al 65%. La línea roja completa grafica esa situación. En este caso, el empresario semi-integrado y el accionista que vive de dividendos y/o rentas de capital, que tienen una tasa efectiva que resulta un 9,45% superior a la renta de segunda categoría y del empresario integrado. Se tomó la precaución, eso sí, de que la tasa marginal máxima y las tasas efectivas máximas nunca excedan el 44,5%, para estar alineados con los países de la OCDE.

Ahora bien, la figura también grafica las tasas efectivas o carga tributaria por nivel de rentas en el sistema dual propuesto. Al modificar los tramos también se incrementan las tasas efectivas máximas para las rentas mensuales a partir de unos \$4 millones, para todos los trabajadores de segunda categoría y para las rentas empresariales integradas. Ambos comparten la tasa efectiva que se grafica en la línea punteada azul de la figura.

El componente desintegrado para quienes venden más de \$2.520 millones, o que deben organizarse a través de una sociedad de inversiones para controlar la empresa, se grafica en la línea punteada roja. Es el caso de empresas familiares, donde hermanos o distintos miembros de la familia tienen un porcentaje de una sociedad de inversiones, pues cuando tienen terceros de socios, deben organizarse de ese modo. Asimismo, quienes tienen una renta por tener acciones y reciben dividendos también tendrán una tasa efectiva similar al empresario desintegrado. Como no hay crédito alguno por el pago de impuesto de primera categoría, incluso el tramo exento parte con una tasa efectiva de 27%.

El sistema dual desintegrado genera una brutal ruptura de la equidad horizontal para los empresarios desintegrados, esto es, quienes tienen empresas que venden más de \$2.520 millones al año –o bien que no pueden organizarse para calificar para el artículo 14-D-, y para quienes viven de la renta por sus dividendos accionarios. Es un drama crecer y pasar de tener ventas menores a \$2.520 millones al año a ventas mayores a ese monto anual. En efecto, el empleado y el empresario integrado ven incrementada su tasa efectiva desde un nivel de renta bruta de unos \$4 millones hacia arriba, convergiendo a 4,45 puntos más de tasa efectiva para muy altos niveles de renta. Sin embargo, los empresarios del actual artículo 14-A (semi-integrado) se ven todos perjudicados con el artículo 14-A propuesto (desintegrado) cuando tienen rentas mensuales desde unos \$35 millones hacia abajo. El impacto es mayor mientras menor es la renta mensual.

- d. Uso de pérdidas de arrastre: el proyecto propone que se limite el uso de las pérdidas, al establecerse que solo pueden deducirse de la renta líquida las pérdidas de ejercicios anteriores, con un límite del 50% de la renta líquida determinada en el ejercicio en que se aplique la rebaja. Se argumenta que la mayoría de los países OCDE limitan las pérdidas de arrastre en porcentaje o bien en plazos de utilización.

**Opinión:** parece injusto que las pérdidas no puedan aprovecharse en su integridad. No parece razonable que el Fisco participe en las utilidades al 100% pero en las pérdidas solo al 50%. Además, esta medida se contradice con el

incentivo de la depreciación acelerada o instantánea para la adquisición de activo fijo.

- e. **Tratamiento tributario de los Fondos de Inversión Públicos:** se elimina la aplicación del impuesto único de 10% aplicable a las utilidades (beneficios netos) y a la ganancia de capital de aportantes extranjeros de fondos de inversión públicos, estableciéndose que estarán afectos a régimen general, esto es, 43% sin convenio y 35% con convenio, con lo que se asimila a las sociedades.

**Opinión:** se desconoce la naturaleza jurídica de los Fondos Públicos que muchas veces tienen a un inversionista institucional (fondo de pensiones extranjero (vehículos colectivos de inversión), gobiernos extranjeros, fondos soberanos, organismos multilaterales, etc.), con lo que el traspaso a la tributación ordinaria (35 o 43%) desincentiva la inversión extranjera en el país en relación al 10% de tasa actual. Por lo demás, muchísimas jurisdicciones tienen incentivos de menos impuestos para los inversionistas extranjeros que financian fondos.