

Rebaja del Impuesto de Primera Categoría

I. Introducción

Dentro del marco del Pacto Fiscal, el gobierno, de la mano de Hacienda, debe introducir el proyecto que modifica el impuesto a la renta. El aspecto principal de esta reforma es la disminución de la tasa de impuesto corporativo o de primera categoría de 27% a 25%, lo que implica menos ingresos estructurales. El gobierno defiende este avance pretendiendo que el cambio sea fiscalmente neutro, es decir, que se compense la reducción de recaudación por otro mecanismo, en particular, con un impuesto al retiro de utilidades o dividendos (13% a las rentas del capital y 7% a la primera distribución de utilidades), estableciendo a la vez un sistema dual, todo esto con el objetivo de disminuir la carga impositiva y dejarla en 39%, según la Mesa de Trabajo de Partidos Políticos llevada a cabo el 25 de marzo del 2024¹.

Esto introduce varias dudas, en particular porque se sustenta en la idea de que la disminución de impuestos corporativos provocan, de manera inequívoca, un aumento en la inversión y en consecuencia un mayor crecimiento económico. Aun así, la evidencia apunta a que la inversión está sujeta a la estructura tributaria en cuanto a cómo reacciona a los impuestos, sobre todo ante un régimen como el chileno, con depreciación acelerada y trato preferencial a los intereses de la deuda. Por otro lado, se encuentra que no hay evidencia no sesgada que muestre una relación sustantiva entre menores impuestos corporativos y mayor crecimiento económico.

Así, una baja tributaria a los dueños del capital sólo estaría intensificando la estrechez presupuestaria y aumentando los malestares en torno a la desigualdad. En materia de ser fiscalmente nulo, se asoman dudas en torno a cómo estos nuevos tributos compensatorios reemplazarán a los ingresos estructurales percibidos por este gravamen.

II. Antecedentes y Argumentos Económicos

La pertinencia o no de una rebaja (o aumento) de los impuestos corporativos requiere un análisis de sus efectos teóricos y evidenciados sobre la inversión, crecimiento económico, recaudación fiscal e ingresos estructurales, así como también sus impactos distributivos.

a) La inversión privada y crecimiento económico

Para este análisis se necesita de dos conceptos: stock de capital y costo de uso del capital, donde si cae este último, el stock aumenta. De manera ilustrativa, bajo el modelo neoclásico, dado que generalmente se asume que cada unidad extra de capital contribuye menos a la producción que la anterior (productividad marginal decreciente), y dado que la condición de optimalidad de la firma (donde maximiza beneficios) ocurre cuando:

$$PMgK = r$$

Es decir, cuando la Productividad Marginal del Capital es igual a su costo r , si este último sube, entonces se necesita una productividad marginal del capital mayor para balancear la ecuación, implicando un menor nivel de capital.

¹ Presentación disponible [aquí](#).

La teoría neoclásica, además, menciona la idea de que las tasas de impuestos corporativos afectan el costo de uso del capital, ya sea: aumentándolo al exigir que el producto marginal del capital antes de impuestos sea más alto para garantizar la tasa mínima de retorno que justifica la inversión; o disminuyéndolo al incrementar el valor de la deducción fiscal por depreciación (Agostini y Jorrat, 2013). Por ende, el asunto del impacto del impuesto sobre la inversión es empírico.

Junto a esto se tiene que **bajo depreciación acelerada y trato preferencial de los intereses de la deuda, mayores impuestos no tienen por qué disminuir el stock de capital deseado**, donde estos incluso compensan la baja en retorno. Ejemplo que aplica para Chile, donde Bustos, Engel y Galetovic (2004) **no encuentran efectos de la demanda por capital de largo plazo ante cambios en los impuestos corporativos**.

Respecto al crecimiento, diversa literatura menciona que mayores impuestos afectan al crecimiento económico, particularmente por su canal en la acumulación de capital (Gravelle y Maples, 2014; Gechert y Heimberger, 2022). No obstante, el asunto es empírico, ante lo cual se ha encontrado que de manera histórica **los bajos periodos de crecimiento se asocian a impuestos más bajos y que recortes tributarios no compensan la pérdida en términos de mayores estímulos al crecimiento** (Gravelle y Maples, 2014). Asimismo, **la evidencia mostrada parece estar sesgada a reportar efectos negativos de impuestos corporativos en el crecimiento, pues al momento de corregir por este sesgo, no se encuentran efectos significativos** (Gechert y Heimberger, 2022).

b) La recaudación e ingresos estructurales

Una baja en los ingresos estructurales provistos por el impuesto corporativo es un aspecto que se debe compensar con otras políticas tributarias, particularmente dada la necesidad de no entrar en más déficit y darle sostenibilidad a la deuda.

La rebaja de la tasa marginal de 27% a 25% implica **menores ingresos de entre 0,24 puntos del PIB y 0,31 puntos del PIB, lo que equivale entre US\$800 y poco más de US\$1.000 millones** (La Tercera, 2024). Estos montos pueden ser mayores ante presiones de bajar aún más la tasa, a 23%.

Formas de compensación que se han discutido es un impuesto de tasa constante al retiro de utilidades o dividendos, con el fin de no aumentar el impuesto global complementario pagado por las personas, junto con un retorno a la tasa de primera categoría pagada por las Pymes a 25% del 12,5% fijado en pandemia. Así, el impacto de una baja del impuesto corporativo pretende que sea nulo en términos recaudatorios.

La compensación predilecta por parte de la oposición es la de apelar a un mayor dinamismo de la inversión promovido por una rebaja de impuestos, en conjunto con una reducción del Estado. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no hay evidencia contundente que muestre que una reducción de impuestos aumente el stock de capital de largo plazo (más inversión), en particular porque el sistema tributario posee de otros incentivos que hace que la demanda por capital no sea tan simple (depreciación acelerada

por ejemplo). Dado esto, **no se puede pretender que una reducción tributaria (especialmente a las empresas) sea la solución a un déficit fiscal sostenido y una deuda como razón del PIB en aumento.**

c) Aspectos distributivos

Los impuestos son una fuente importante de distribución. Sin embargo, en Chile la preponderancia del IVA en la recaudación hace de su sistema uno regresivo. Como aparece en la Tabla 1, lo recaudado por impuestos a las rentas de las empresas son bajos en comparación a los del consumo en Chile. También se puede ver cómo la semi-integración del sistema tributario en Chile hace que el impuesto a la renta de las empresas sea un adelanto del impuesto a los individuos, por medio del global complementario. Asimismo, la mayor proporción del tributo corporativo en el total de ingresos en el 2016 puede estar explicado por la reforma tributaria del 2014, que aumentó la tasa corporativa de 20% a 27% de manera gradual.

Tabla 1: Ingresos tributarios como % del total de ingresos tributarios en 2016.

| Tipo de Impuesto | Renta Individuos | Renta Empresas | Seguridad Social | Propiedad | IVA | Otros al Consumo | Otros |
|------------------|------------------|----------------|------------------|-----------|------|------------------|-------|
| OCDE | 23,8 | 9 | 26,2 | 5,7 | 20,2 | 12,5 | 2,6 |
| Chile | 8,8 | 20,9 | 7,2 | 5,1 | 41,2 | 14,4 | 3,5 |

Fuente: OCDE (2018)

La configuración del sistema tributario chileno se relaciona con una capacidad redistributiva baja, como se muestra en la Figura 1, donde el Gini antes y después de impuestos y transferencias son bastante cercanos. Así, no es difícil pensar que una baja en los impuestos corporativos conlleva a más desigualdad, particularmente porque la propiedad de las empresas está también concentrada en los patrimonios altos en Chile. La evidencia respalda esta idea, en donde la reducción del impuesto a las empresas incrementa la concentración de los ingresos (Hager y Baines, 2020; Nallareddy et al., 2018).

Figura 1: Gini antes y después de impuestos y transferencias para 2017



Fuente: OCDE (2020)

III. Reforma Tributaria del 2014

Durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se debatió y puso en ejercicio una Reforma Tributaria que tuvo por objetivo: (i) financiar con ingresos permanentes la reforma educacional y otras políticas sociales, reduciendo el déficit estructural de las cuentas fiscales, (ii) promover la equidad tributaria, (iii) incentivar el ahorro y la inversión, y (iv) disminuir la evasión y elusión fiscal (Biblioteca del Congreso Nacional, s.f). Estos objetivos se cumplirían al decretar un aumento de la tasa de impuesto de primera categoría a las empresas desde el 20% a un 25% y 27% de forma progresiva, creando dos nuevos regímenes tributarios:

- Régimen A (Nuevo régimen de renta atribuida): En este sistema, las empresas tributan inmediatamente sobre sus ganancias y los propietarios deben tributar sobre las utilidades distribuidas. La tasa afecta para quienes tributan en este régimen alcanza un 27%.
- Régimen B (Régimen semi-integrado): Este sistema se aplica a las empresas más grandes y permite a los dueños de las empresas tributar solo cuando se distribuyen utilidades. La tasa afecta para quienes tributan en este régimen alcanza un 25%.

La reforma también contempló la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT), incentivos a la inversión y el ahorro con nuevos mecanismos de depreciación, reglas especiales para las pequeñas empresas, una reducción de la tasa máxima de los impuestos personales (impuesto a la renta de las personas naturales) desde un 40% a un 35%, entre otras medidas. Todo lo anterior, en miras de constituir un sistema tributario más neutral.

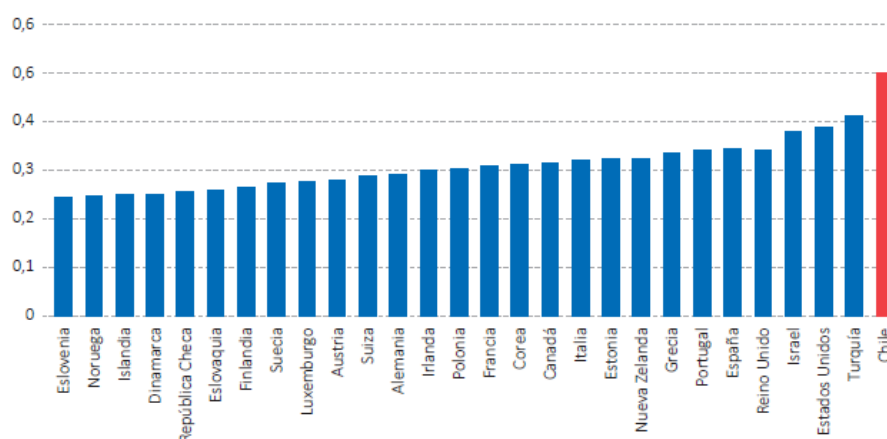
Tabla 2: Resumen de principales modificaciones

| | Régimen pre-reforma | Reforma Tributaria 2014 | |
|---|---|--|--|
| | | Régimen integrado o atribuido | Régimen semi-integrado en base percibida |
| Base imponible para el Impuesto Global Complementario | Renta percibida | Renta devengada | Renta percibida |
| Tasa de Impuesto de Primera Categoría (en régimen) | 20% | 25% | 27% |
| Nivel de integración del impuesto de las empresas con de las personas | Total: 100% del Impuesto de Primera Categoría se deduce como crédito del Impuesto Global Complementario del contribuyente final | Total: 100% del Impuesto de Primera Categoría se deduce como crédito de Impuesto Global Complementario del contribuyente final | Parcial: 65% del Impuesto de Primera Categoría se deduce como crédito del Impuesto Global Complementario del contribuyente final |
| Tasa máxima del Impuesto Global Complementario | 40% | | 35% |

Fuente: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014, Banco Mundial

Una vez puesta en marcha la reforma, el interés sobre sus efectos llevó al Banco Mundial, en colaboración con el Ministerio de Hacienda de Chile, a estimar los efectos distributivos de la misma, siendo esto (la distribución y la desigualdad) uno de los principales objetivos de la ley. El informe del Banco Mundial, al diagnosticar el escenario en que se sitúa la reforma, destaca que *“la política de ingresos y gastos del gobierno contribuye poco a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso”, y que “la estructura tributaria vigente hasta la Reforma Tributaria de 2014, caracterizada por una alta participación relativa de impuestos indirectos y una débil progresividad de los impuestos directos”* (Banco Mundial, s.f, p. 14). En la figura 2, se aprecia que Chile hasta el año 2011, lideraba como el país más desigual entre los países OCDE, utilizando como indicador el coeficiente gini.

Figura 2: Desigualdad de la Distribución del Ingreso, países OCDE, 2011 (coeficiente gini)



Fuente: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014, Banco Mundial

El estudio realizado por el Banco Mundial, establece una metodología para estimar los efectos distributivos de los cambios en la tributación sobre la renta de las personas y de las empresas. En términos simplificados, la metodología consiste en: (i) establecer una línea base con datos del SII y la Encuesta CASEN, (ii) simulación del efecto sobre la distribución del ingreso con el nuevo sistema de impuestos, (iii) simulación de decisiones de las empresas sobre su régimen tributario y distribución de utilidades.

Con esta metodología, los principales efectos distributivos que tuvo la reforma se destacan que:

- Los cambios en el impuesto a la renta, tanto de las empresas como de las personas, aumenta fuertemente la recaudación fiscal, principalmente alojada en la captura impositiva en contribuyentes con ingresos mayores al umbral de 6,5 millones de pesos chilenos. En términos de recaudación, se estimó que la reforma generaría un aumento de alrededor del 3% del PIB.
- La inversión y la eficiencia en incentivos para las MIPYMES también se vieron favorecidas, con incentivos fiscales para reinversión y un régimen simplificado para pequeñas empresas. Sin embargo, los impuestos correctivos, como los aumentos en el gravamen al tabaco y bebidas alcohólicas y azucaradas, tuvieron un efecto regresivo, afectando más a los hogares de ingresos bajos, aunque la mayor recaudación provino de los sectores de mayores ingresos.
- Los resultados muestran que, al analizar la distribución del ingreso devengado, antes y después de impuestos, se aprecia fuertemente la progresividad lograda, recaudando desde los percentiles más

ricos de la población. A esto se le suma que, la contribución de los mismos percentiles en la recaudación fiscal aumenta de forma significativa, tal como lo muestra la tabla 3.

Tabla 3: Impuestos por grupos (% del total)

| | Top 5% | Top 1% | Top 0,1% |
|--------------------------------------|--------|--------|----------|
| Impuesto total antes de la reforma | 95,1% | 75,1% | 38,0% |
| Impuesto total después de la reforma | 95,4% | 80,0% | 47,5% |

Fuente: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014, Banco Mundial

- d. La reforma aumenta la carga impositiva del impuesto a la renta para el 1% en cerca de 6 puntos porcentuales, siendo casi constante para el resto de la población.
- e. La reforma favoreció la neutralidad en la tributación sobre las rentas del trabajo y el capital.

IV. Conclusiones

Las modificaciones impositivas requieren de un análisis empírico como teórico, particularmente si se trata de los impuestos corporativos. Si bien la teoría sugiere que los impuestos pueden influir en la inversión y en el crecimiento económico, la evidencia empírica, en muchos casos no muestra efectos significativos sobre el stock de capital a largo plazo, especialmente en economías como la chilena, donde otros incentivos fiscales pueden mitigar este impacto. Junto con ello, la reducción de impuestos puede afectar negativamente los ingresos estructurales y el equilibrio fiscal, lo que exige políticas compensatorias para evitar el déficit y asegurar la sostenibilidad de la deuda.

Entre los principales efectos estudiados por la reforma tributaria del 2014 están el aumento de la recaudación, propiciando la progresividad, destacando la contribución concentrada en los contribuyentes con mayores ingresos. Importante destacar que si bien es deseable contar con una estructura impositiva progresiva, reducir la desigualdad en el mediano y largo plazo de forma sostenida, requiere avanzar también en mejores políticas de gasto, las que juegan un papel preponderante en la distribución del ingreso, amplificando así los efectos distributivos de cualquier modificación tributaria que tenga por objetivo reforzar la progresividad y estrechar la desigualdad.

A pesar del avance en materia de progresividad de la reforma del 2014, el sistema tributario chileno sigue siendo regresivo, con una carga tributaria donde el IVA sigue protagonizando la recaudación, lo que implica que cualquier cambio en la tributación corporativa debe considerar sus repercusiones sobre la equidad social. Por lo tanto, una reducción de impuestos corporativos no puede verse como una solución aislada para estimular la inversión o corregir el déficit fiscal, sino como un componente dentro de una estrategia fiscal más amplia que considere tanto el crecimiento económico como la justicia distributiva.

V. Referencias

- Agostini, C. & Jorratt, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo 130*.
- Banco Mundial. (s.f). Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014. Prácticas Globales de Macroeconomía y Gestión Fiscal, Pobreza y Gobierno, en cooperación con el Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible [aquí](#).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (20 marzo 2018). Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Principales aspectos de la reforma tributaria de 2014. Disponible [aquí](#).
- Bustos, Á., Engel, E. M., & Galetovic, A. (2003). Could higher taxes increase the long-run demand for capital? Theory and evidence for Chile. *Journal Of Development Economics*, 73(2), 675-697.
- Gechert, S., & Heimberger, P. (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth? *European Economic Review*, 147, 104157.
- Gravelle, J. G., & Marples, D. J. (2014). Tax rates and economic growth. Washington, DC: *Congressional Research Service*.
- Hager, S. B., and J. Baines (2020) The Tax Advantage of Big Business: How the Structure of Corporate Taxation Fuels Concentration and Inequality. *Politics & Society*, 48(2), 275–305.
- La Tercera (2024). *Hacienda deberá recaudar al menos unos US\$1000 millones para compensar baja de impuestos a las empresas*. Disponible [aquí](#).
- Nallareddy, S., E. Rouen, and J. C. Suárez Serrato (2018) Do Corporate Tax Cuts Increase Income Inequality? Working Paper 24598, *National Bureau of Economic Research*.
- OCDE (2018), Revenue Statistics 2018, Tax revenue trends in the OECD. 1965-2017 Special Feature: Convergence of Tax Levels And Tax Structures in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.
- Ortiz Sierra, C., Solorza Muñoz, B., & González Muñoz, P. (2016). Impacto de la Reforma Tributaria 2014 en el resultado de las sociedades y sus propietarios. *Revista De Estudios Tributarios*, (12), pág. 9–43. Disponible [aquí](#).