

35 años de reformas tributarias: una historia en cuatro actos



Recaudación, equidad, crecimiento, simplificación. Cada ciclo tributario desde 1990 tuvo su propia lógica y objetivos. Gonzalo Polanco, Soledad Recabarren y Javiera Suazo dan su lectura de cada etapa.

POR MATILDE OLIVA

Desde el retorno a la democracia, el sistema tributario chileno ha experimentado cuatro grandes ciclos de transformación. Ninguno fue una simple continuación del anterior. Cada uno respondió a un contexto político y económico específico, cargado con su propio ADN ideológico, sus promesas y sus límites.

No ha sido una evolución lineal ni un camino de progreso continuo. Más bien, el país ha vivido una transformación tributaria en cuatro actos, marcada por giros, correcciones y cambios de rumbo profundos. Primero, en 1990, se abordó la urgencia fiscal de la transición democrática; luego vino un período de ajuste y búsqueda de estabilización, que fue seguido por las modificaciones estructurales más ambiciosas desde 1990, impulsadas en 2014. Y el cuarto representó un giro hacia el cumplimiento y la eficiencia tributaria.

Primer acto: La urgencia fiscal

La democracia llegó con las arcas fiscales estresadas. La reforma tributaria de 1990 (Ley 18.985), con

apoyo de una parte importante de la oposición, subió el IVA de 16% a 18% y aumentó el impuesto de Primera Categoría. El objetivo era claro: financiar el gasto social postergado durante 17 años. Fue la única reforma del período post 1990 que logró aumentar los ingresos tributarios en forma significativa (cerca de un 2% del PIB).

"Se tramitó en apenas 80 días, logró un consenso político transversal, incluyendo a Renovación Nacional, y cumplió sus metas en un momento fiscalmente complejo", explica Gonzalo Polanco, director del Centro de Estudios Tributarios de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Para Soledad Recabarren, socia de Recabarren&Asociados, este período inicial marcó un estándar que después se perdería. "Desde 1990 hasta 2013, Chile tuvo gran estabilidad tributaria", dice. Javiera Suazo, socia de Consultoría Tributaria de KPMG Chile, coincide: "Durante las primeras décadas del período predominó una mirada pragmática: financiar políticas sociales relevantes, cuidando el crecimiento económico y mante-

niendo un sistema relativamente simple y comprensible".

Segundo acto: Refinamiento técnico y anti-evasión

Esta etapa, entre 1994 y 2009, no tuvo grandes revoluciones estructurales, pero sí dos hitos relevantes. El primero fue la Ley 19.738 de 2001, que atacó la evasión introduciendo sanciones por información falsa y mejorando la coordinación entre el SII y Tesorería. El segundo fue en 2003, la Ley 19.888, que subió el IVA al 19% para financiar el Plan AUGE.

Polanco identifica en este ciclo un patrón que se repetiría en todos los siguientes: que el eje estructural esté en aumentar la recaudación. A eso se le añaden otros objetivos, pero sólo "como acompañamiento", dice.

Aquí es donde aparecería el primer síntoma de un problema crónico, dice. ¿Cuánto bajó realmente la evasión tras la Ley 19.738? El académico es categórico: "No hay estudios concluyentes". Ni sobre la disminución de la evasión ni respecto de la recaudación.

Para Soledad Recabarren, esto evidencia una falla sistémica. "Muchas de las reformas -explica- tienen una línea central. Sin embargo, al hacerse

las estimaciones de recaudación, estas proyecciones nunca han estado cerca de las recaudaciones reales y no se les hizo un seguimiento para determinar cuáles fueron sus fallas, lo que causó que nunca se logró la recaudación esperada". A eso la especialista suma que cada nuevo gobierno "trató de hacer una nueva reforma recaudatoria para financiar sus proyectos "sin mirar la forma de mejorar la reforma anterior, o darle estabilidad".

Tercer acto: Reformas estructurales

El ciclo entre 2010 y 2020 es el de mayor densidad legislativa: cuatro leyes en diez años. El punto de inflexión unánime es la Ley 20.780, de 2014. Javiera Suazo opina que esta reforma de carácter estructural "marcó un quiebre profundo en la lógica histórica del sistema tributario chileno, abriendo un ciclo de alta complejidad normativa y aumentando significativamente la incertidumbre regulatoria percibida por los contribuyentes". Además, no alcanzó los niveles de recaudación anunciados originalmente, "lo que demuestra que mayores tasas legales y mayor densidad normativa no necesariamente

se traducen en mayor recaudación efectiva, especialmente cuando aumentan los costos de cumplimiento y la litigiosidad".

Soledad Recabarren recuerda que desde el año 1990 y hasta el 2013 "Chile tuvo gran estabilidad tributaria. Si bien existían cambios tributarios, estos tenían por finalidad eliminar normas que permitían reducir la carga tributaria, o se incrementaba levemente la tasa del impuesto de primera categoría, sin que ello fuere excesivo. La reforma de 2014, es un viraje en el 100%, en el cual se pretendió cambiar el espíritu y el sistema tributario existente".

Cuarto acto: Cumplimiento y suficiencia (2020-2026)

El Pacto Fiscal y la Ley 21.713 de Cumplimiento Tributario marcan otro giro: las versiones que salieron del Congreso no buscan recaudar más subiendo tasas, sino captando mejor lo que ya existe. Hay un cambio de paradigma. Con el IVA estabilizado en 19% y la tasa empresarial en 27%, el debate se desplaza hacia la eficiencia, el cumplimiento tributario, la formalización y la sostenibilidad fiscal, dejando atrás los ciclos de

Hitos y ciclos tributarios: tres décadas de reformas



Patricio Aylwin

1990-1993 | Transición democrática y recaudación

Una reforma clave para consolidar la transición.

Ley 18.985 y correcciones posteriores (1990)

- Elevó el IVA (16% a 18%)
- Elevó la tasa de Primera Categoría (de 10% a 15% para los años comerciales 1991, 1992 y 1993).
- Endureció el paso desde renta presunta a renta efectiva en agricultura, minería y transporte.



Eduardo Frei



Ricardo Lagos

1994-2009 | Estabilidad, ajustes y fiscalización

Periodo de refinamiento técnico. Se priorizaron medidas anti-evasión, incentivos sectoriales y la creación del primer royalty minero.

Ley 19.738 – Antievasión (2001)

- Combatir evasión
- Rediseñar escala del IGC
- Eliminar crédito personal de 10% de 1 UTA

Ley 19.888 (2003)

- Anti-evasión, IVA al 19% desde 2003



Michelle Bachelet



2010-2020 | El ciclo de las reformas estructurales

La fase de mayor intensidad legislativa.

Ley 20.455 – Post 27-F (2010)

- Aumento transitorio (luego definitivo) del Impuesto de Primera Categoría
- Modificaciones al Impuesto Territorial
- Cambios en DFL-2
- Aumento de impuestos específicos (tabaco)
- Creación del régimen del artículo 14 quáter (exención IDPC para pymes)

Ley 20.780 – Reforma tributaria estructural (2014)

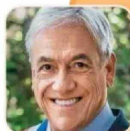
- Eliminación del FUT
- Creación de los regímenes atributivo y semi integrado
- Alza gradual del IDPC
- Reconfiguración de impuestos personales
- Refuerzo de normas antielusión
- Ley de simplificación

Ley 20.630 – Perfeccionamiento y financiamiento educacional (2012)

- Aumento de la tasa del Impuesto de Primera Categoría al 20%
- Cambios en tributación internacional (enajenaciones indirectas)
- Ajustes en gastos rechazados [art. 21 LIR]
- Normas de precios de transferencia

Ley 21.210 – Modernización Tributaria (2020)

- Régimen Pro-Pyme
- Boleta electrónica universal
- IVA a servicios digitales



Sebastián Piñera

2020-2026 | Hacia el cumplimiento y la suficiencia

Cambio de paradigma, dejando atrás los ciclos de alzas de tasas generales.

Ley 21.256 – Medidas reactivación económica

- Rebaja transitoria de la tasa del Impuesto de Primera Categoría al 10% para el régimen Pro Pyme para los años 2020, 2021 y 2022.
- Disminución del 50% en la tasa de Pagos Provisionales Mensuales (PPM).
- Devolución del remanente acumulado de crédito fiscal IVA para Pymes con bajas en sus ingresos.

Ley N° 21.420 – Reducción de exenciones tributarias

- Cambios en DFL-2
- Impuestos correctivos y ajustes en IVA e impuestos

Pacto Fiscal – Ley N° 21.713 – Reforma de Cumplimiento Tributario

- Rediseño de la Norma General Antielusión
- Fiscalización de grupos empresariales
- Denunciante anónimo
- Cambios en secreto bancario y tasaciones



Gabriel Boric

alzas de tasas generales.

Suazo identifica aquí, en esta etapa, el mayor éxito silencioso de todo el periodo. Una consolidación. "Los mayores avances no han venido de alzas de impuestos, sino de la digitalización del SII, la factura electrónica y la incorporación del IVA a los servicios digitales", dice.

El aquí y el ahora

Al abordar la situación actual, la abogada señala que el sistema es más complejo que en 1990, y que el desafío pendiente es recuperar principios que se fueron diluyendo reforma tras reforma: neutralidad, simplicidad y certeza jurídica.

Soledad Recabarren enfatiza que

la acumulación de cambios ha tenido un costo concreto: "Si uno mezcla alzas de tasas, cambios de reglas constantes, una normativa difícil de entender y aplicar, y una fiscalización cuya única finalidad es recaudar lo que requiere el gobierno de turno, se vuelve un incentivo para invertir en otros países más flexibles. Eso le pasó

a Chile, ya no era atractivo invertir en el país, salvo algunas actividades específicas."

Añade que el sistema hoy es muy complejo, con más de 32 regímenes tributarios vigentes. A modo de ejemplo, explica que una PYME, al iniciar actividades, requiere de un asesor que le diga cuál de las 10 opciones que tiene es la que más le conviene.

"Hoy los impuestos son una ciencia oculta. Se requiere simplificar el sistema y darle estabilidad para que sea conveniente invertir en Chile", sentencia.

Gonzalo Polanco comparte el diagnóstico. "Nos estamos llenando de regímenes especiales. El costo de

cumplimiento es alto y los contribuyentes gastan mucho tiempo tratando de entender un sistema intrincado. Hemos caído en una 'tabla periódica' de regímenes especiales que hasta la misma autoridad a veces le cuesta entender".

Pero, para él, el mayor problema es la inestabilidad, porque "cada gobierno intenta cambiar el pilar fundamental, integración o desintegración. Esta falta de una hoja de ruta clara, puede generar en los inversionistas de largo plazo incertidumbre "y entonces nosotros, con la invariabilidad, tratamos de embellecer algo que parece que no es tan bonito, que es nuestra inestabilidad".