

DOCUMENTO DE TRABAJO

SISTEMATIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA EN PERÚ, CHILE Y COLOMBIA (2021-2023)

PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA
TRIBUTARIO Y PERFECCIONAMIENTO
DE LA TRIBUTACIÓN EN EXTRACTIVAS

César Flores Unzaga
Josselin Yauri Condor

Setiembre de 2023



DOCUMENTO DE TRABAJO

SISTEMATIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA EN PERÚ, CHILE Y COLOMBIA (2021-2023)

PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA
TRIBUTARIO Y PERFECCIONAMIENTO
DE LA TRIBUTACIÓN EN EXTRACTIVAS

César Flores Unzaga
Josselin Yauri Condor

Setiembre de 2023







Foto: OjoPúblico / Ana Sotelo

SISTEMATIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA EN PERÚ, CHILE Y COLOMBIA (2021-2023)

Progresividad del sistema tributario y perfeccionamiento de la tributación en extractivas

Documento de trabajo

Tiraje: 300 ejemplares

Primera edición

Setiembre de 2023

Autores: César Flores Unzaga y Josselin Yauri Condor

Edición y corrección de estilo: Talía Tijero

Diseño y diagramación: Felipe Nuñez Bazan

Hecho del depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú : No 2023-09928

Isbn: 978-612-48904-7-5

Editado por:

© CooperAcción

Jr. Trujillo 678, Magdalena del Mar, LIMA 17 - PERÚ.

Teléfonos: (51) 39 47 212 / (1) 940 339 817

cooperaccion@cooperaccion.org.pe

© Grupo de Justicia Fiscal

Publicación realizada en el marco del proyecto "Hewlett tax and justice work in Peru" realizado gracias al aporte de Oxfam

"La información y opiniones contenidas en la presente publicación son de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de Oxfam"

SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN	9
2.PUNTO DE PARTIDA EN MATERIA FISCAL Y SOCIAL	10
3.PRIORIDADES DE REFORMA EN CADA PAÍS	12
3.1. CASO PERÚ	14
3.2. CASO CHILE	20
3.3. CASO COLOMBIA	22
4.LOS EJES CENTRALES EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA	25
4.1. PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO	25
4.1.1. CASO PERÚ	25
4.1.2. CASO CHILE	29
4.1.3. CASO COLOMBIA	32
4.2. PERFECCIONAMIENTO DE LA TRIBUTACIÓN EN EXTRACTIVAS	39
4.2.1. CASO PERÚ	39
4.2.2. CASO CHILE	40
4.2.3. CASO COLOMBIA	42
5.CONCLUSIONES	44
6.BIBLIOGRAFÍA	46



I. INTRODUCCIÓN

Reiteradamente, los discursos a favor o en contra de una reforma tributaria han planteado, en la base del debate, la siguiente pregunta: ¿cuál es el momento correcto para aplicar una reforma tributaria? Viendo en retrospectiva los ciclos económicos de las últimas tres décadas en los países de América Latina, se identifica que la mayoría de estos experimentaron tanto años de expansión como de desaceleración en sus economías. En ambos escenarios, sin embargo, han aparecido actores en contra de una reforma que eleve la carga tributaria bajo los argumentos de que, en los ciclos de expansión, ello podría desincentivar la inversión, mientras que, en los años de desaceleración, esto podría profundizar la caída de la economía. Ciertamente, este tipo de presiones han permeado el campo político y han llevado a que este tipo de reformas no se lleven a cabo o a que se posterguen sucesivamente.

Las recientes experiencias de propuestas de reformas tributarias estructurales en la región, específicamente, en Perú, Colombia y Chile, presentadas en 2021 y 2022, parten del hecho factual de que los ingresos tributarios de sus gobiernos centrales son sustancialmente bajos en comparación con otros países en América Latina y el Caribe (LAC) y, en mayor medida, respecto al grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo, los países de América Latina coinciden en el objetivo de reducir la desigualdad social, ya que la región presenta los mayores niveles de desigualdad en el mundo. En el caso de los países con mayores índices de desarrollo, de manera sistemática, utilizan medidas tributarias y de transferencias fiscales para disminuir estas brechas. Típicamente, estas medidas se orientan a aplicar mayores impuestos a los sectores de más altos ingresos, lo que ayuda a afianzar la progresividad del sistema tributario.

Esta condición de fragilidad fiscal y social, permanente en las últimas décadas, llevó a

presentar recientes propuestas de reformas tributarias estructurales en los tres países en mención, lo cual se produce en el marco de la asunción de nuevas presidencias nacionales

•Perú (2021): Proyecto de Ley N° 583/2021-PE

Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.

•Colombia (2022): Proyecto de Ley en Cámara N° 118/22, Proyecto de Ley en Senado N° 131/22

Proyecto de ley por medio del cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social, y se dictan otras disposiciones.

•Chile (2022): Mensaje N° 064-370

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social.

•Chile (2022): Fórmula de indicaciones N° 065/370 y Retira y fórmula de indicaciones N° 175/370

Fórmula de indicaciones al proyecto de ley que establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio.

En este documento, se presentan dichas propuestas en su esquema inicial, es decir, identificando cuáles fueron los planteamientos por parte de los gobiernos nacionales de Perú, Colombia y Chile en sus proyectos de ley respectivos. Con ello, se busca resaltar los parámetros técnicos de la propuesta, los cuales típicamente son modificados o no aprobados en el ejercicio de negociación en el Parlamento, en parte, por la influencia de grupos de interés. Asimismo, además de mostrar un panorama general, el documento se focaliza en dos temas que son comunes a estas propuestas de reforma: 1) la progresividad del sistema tributario, y 2) el perfeccionamiento de la tributación en extractivas con énfasis en minería. En ambos puntos, se resaltan los desenlaces de estas propuestas en términos normativos.

2. PUNTO DE PARTIDA EN MATERIA FISCAL Y SOCIAL

En su exposición de motivos, Perú, Chile y Colombia incluyeron indicadores que muestran aspectos relevantes de su estructura tributaria que pueden ser comparados: (i) ingresos tributarios del Gobierno General; (ii) recaudación por impuestos a las personas; (iii) recaudación por impuesto al valor agregado; y (iv) recaudación por impuestos a las empresas.

En relación con los ingresos tributarios del Gobierno General de los tres países, estos se ubican en el tramo inferior de presión tributaria respecto a otros países de la región, aunque en el caso de Chile y Colombia están más próximos al promedio regional. Como se mencionó, si la OCDE registró una presión tributaria igual a 33.4% para 2019, el promedio de los países de LAC fue

de 22.7% en 2019; así, Chile se encontraba con 21.0%; Colombia, con 19.7%; y más lejos Perú con 16.6% de presión tributaria (Figura 1).

Adicionalmente, dos indicadores fueron considerados por los tres países en su diagnóstico: (i) recaudación por impuestos a las personas y (ii) recaudación por impuesto al valor agregado (IVA). En el primer caso, se alude directamente a la baja recaudación a las personas naturales, lo que se explica de acuerdo a los diagnósticos presentados por la baja progresividad de los distintos impuestos sobre las rentas que reciben especialmente aquellos segmentos de la población de altos ingresos. En el segundo caso, la relevancia del indicador estaría enfocado en la alta evasión y elusión en el sistema tributario.

Respecto del primer indicador, según el Global Tax Revenue Database de la OCDE, los tres países presentan una recaudación por impuestos a las personas como porcentaje del PBI muy por debajo del promedio de los miembros de la OCDE, lo que equivale al 8% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2019 (Figura 2). El promedio de los países de LAC fue 2.2% del PBI en 2019, mientras que Perú, Chile y Colombia se ubicaron en 1.9%, 1.5% y 1.3% de presión tributaria respectivamente.

Figura 1. Ingresos tributarios del Gobierno General 2019 (% del PBI)

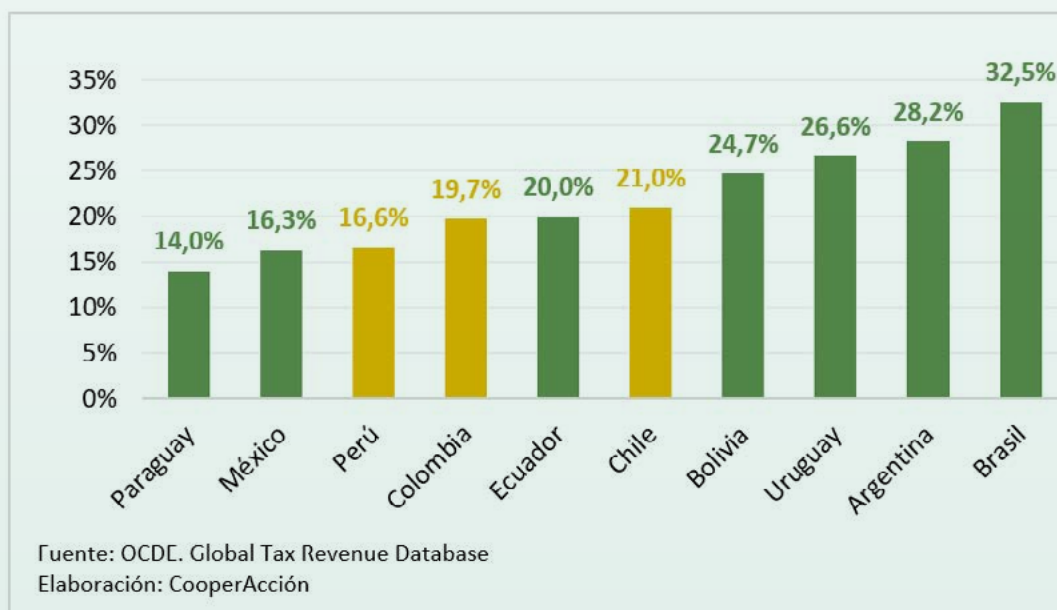
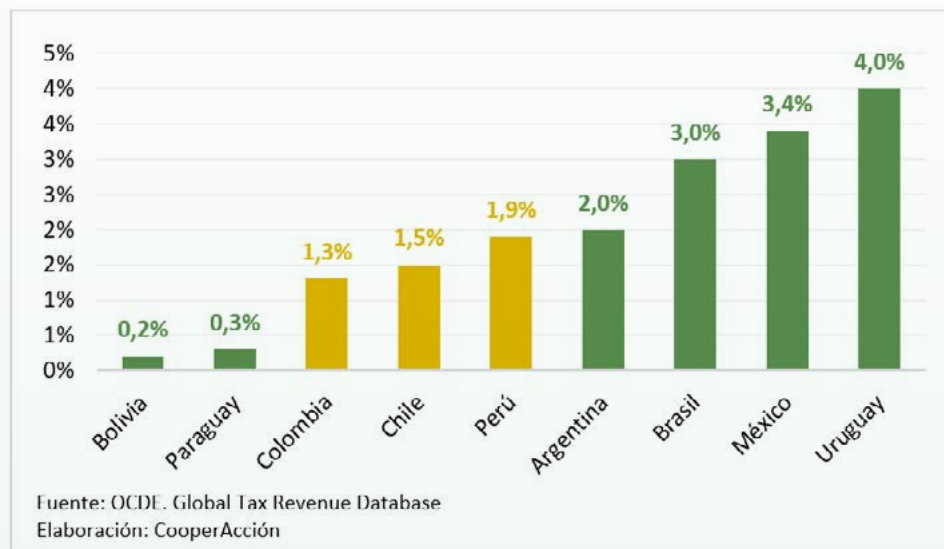
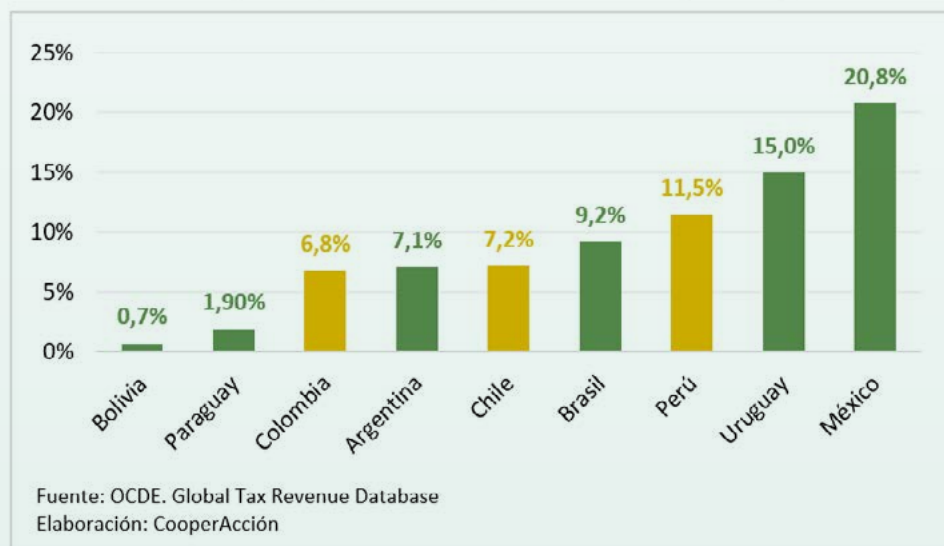


Figura 2. Recaudación por impuestos a las personas 2019 (% del PBI)

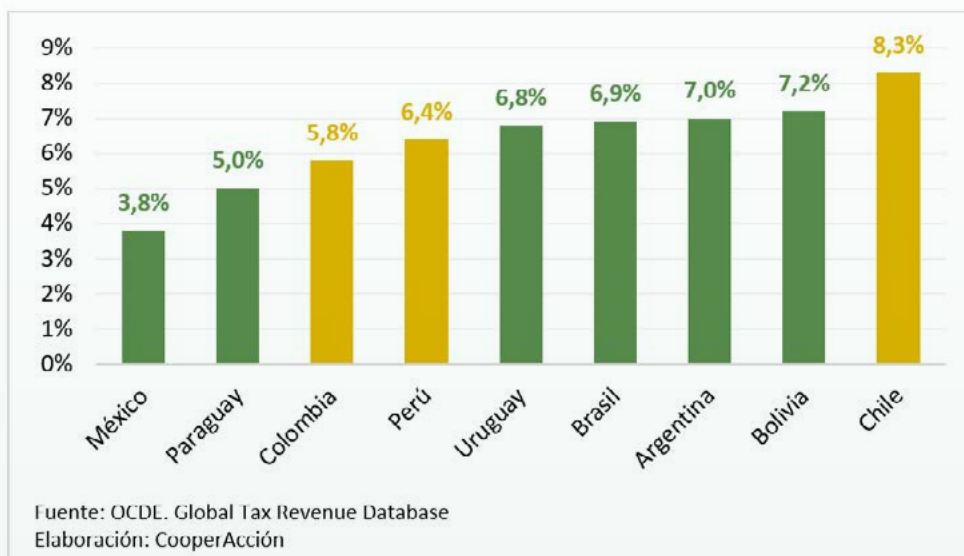
En esta misma línea, se observa que la recaudación por impuestos a las personas sobre el total de ingresos tributarios no es singularmente alta, considerando el promedio de los miembros de la OCDE con una

participación de 23.5% en 2019. El promedio de los países de LAC fue de 9.2%: Perú se ubicó en 11.5%, Chile en 7.2% y Colombia en 6.8% (Figura 3).

Figura 3. Recaudación por impuestos a las personas 2019 (% de ingresos tributarios)

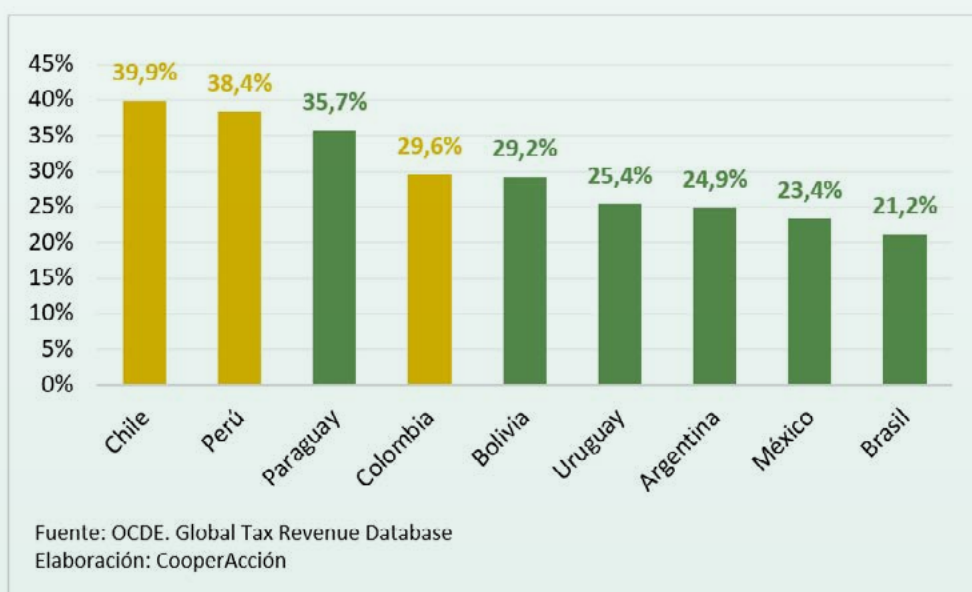
Sobre el segundo indicador, se observó que la recaudación por IVA como porcentaje del PBI de Chile (8.3%) en 2019 supera el promedio de los miembros de la OCDE, que fue de 6.7%. Por su lado, Perú y Colombia se mantienen por debajo

(ver Figura 4). Sin embargo, al comparar con el promedio de los países de LAC, 5.9% del PBI, Perú logra superar este valor con 6.4%, mientras que Colombia continúa cercano al promedio con 5.8%.

Figura 4. Recaudación por IVA 2019 (% del PBI)

El análisis de la recaudación por IVA resulta más interesante al colocarlo como porcentaje de los ingresos tributarios, ya que permite confirmar la alta regresividad de la estructura tributaria de los países de LAC. Los tres países analizados se encuentran muy por encima del promedio observado del indicador para los miembros de

la OCDE ubicado en 20.3% en 2019 (Figura 5). De hecho, Chile, Perú y Colombia registraron una partición del IVA de 39.9%, 38.4% y 29.6% respectivamente. Estos valores continúan estando por encima al compararlo con el promedio de los países de LAC, 27.6%

Figura 5. Recaudación por IVA 2019 (% de ingresos tributarios)

El hecho de que los ingresos tributarios por impuestos a las personas sean muy bajos y que, por el contrario, la recaudación por IVA como

representación de los ingresos tributarios sea más alta muestran la falta de progresividad en el sistema tributario de los tres países analizados.

Además de los indicadores de estructura tributaria, Colombia consideró algunos indicadores que mostraran su estabilidad fiscal y su contexto social. En cuanto a la estabilidad fiscal, incluyeron indicadores de deuda neta del Gobierno Nacional Central, déficit fiscal y brecha con regla fiscal. Este factor como origen de la reforma ha sido, efectivamente, relevante en el caso colombiano, ya que registra un déficit fiscal

de 3.3%, mientras que Perú y Chile mantienen un nivel manejable de 1.0% y 0.6% respectivamente. Asimismo, en Colombia, la deuda pública como porcentaje del PBI es bastante alta y llega al 56.7% lo que condiciona su estabilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Por su parte, en Chile y Perú, la deuda pública asciende a 44.0% y 32.5% del PBI respectivamente.

Figura 6: Déficit fiscal (% del PBI)

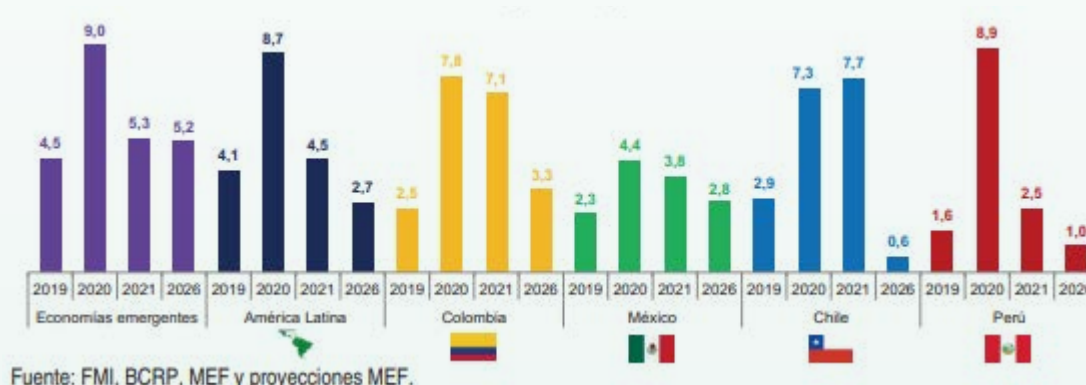


Figura 7: deuda pública (% del PBI)



Otro factor que influyó en las propuestas de reforma tributaria en estos tres países es la necesidad urgente de cerrar las brechas sociales históricas. Respecto de los indicadores sociales se incluyó a la pobreza monetaria, pobreza multidimensional, desnutrición en niños, muerte por desnutrición en niños menores a 5 años y desigualdad. A continuación, mostraremos los indicadores de pobreza y desigualdad para visualizar la posición de estos países.

Entre los tres, el que presenta los peores indicadores en términos de pobreza es Colombia considerando que su pobreza monetaria fue igual a 39.3% en 2021. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, el nivel de pobreza disminuyó de forma constante desde 2012 hasta 2018: pasó de 40.8% a 34.7%, aunque con la pandemia llegó a valores por encima del 40%. El nivel de pobreza actual ciertamente refleja un retroceso de 9 años producto de esta coyuntura. Por su parte, Perú

y Chile presentan valores más bajos, 25.9% y 10.8% respectivamente (Figura 8). En cuanto a la pobreza monetaria extrema, Colombia registró

a 12.2% de su población como pobre extremo en 2021, mientras que Chile y Perú a 4.3% y 4.1% respectivamente (Figura 9).

Figura 8. Pobreza monetaria 2021

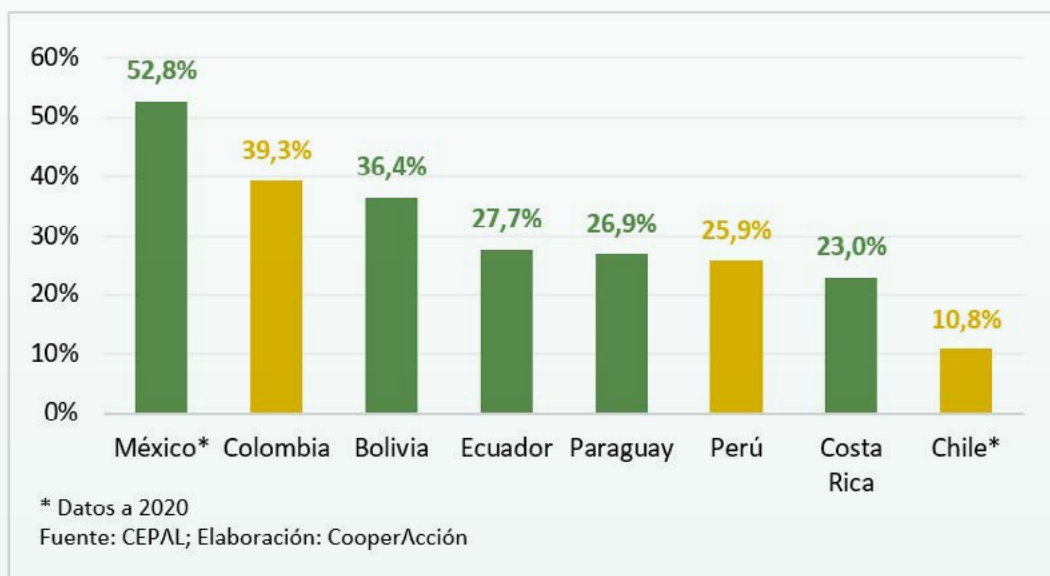
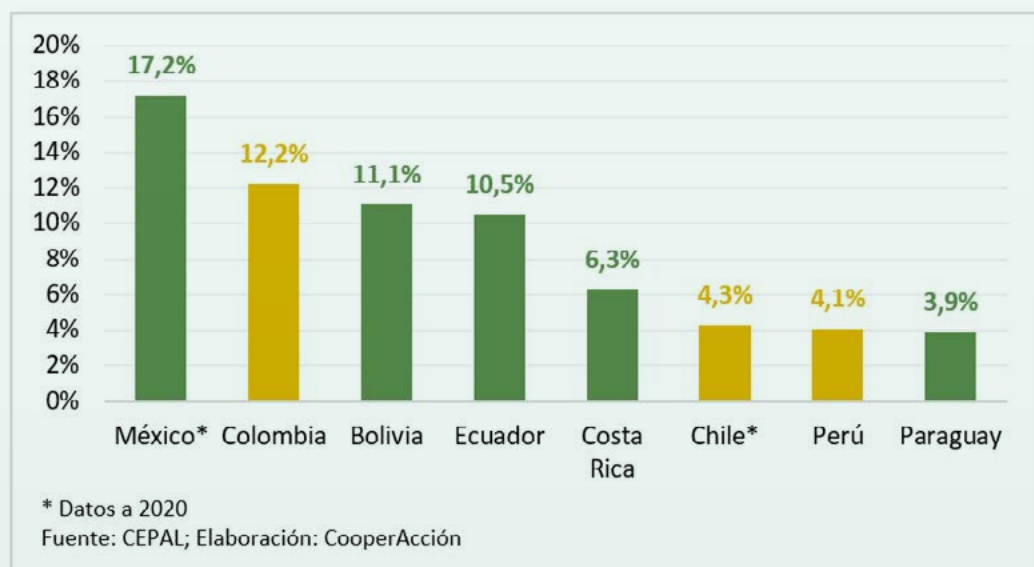
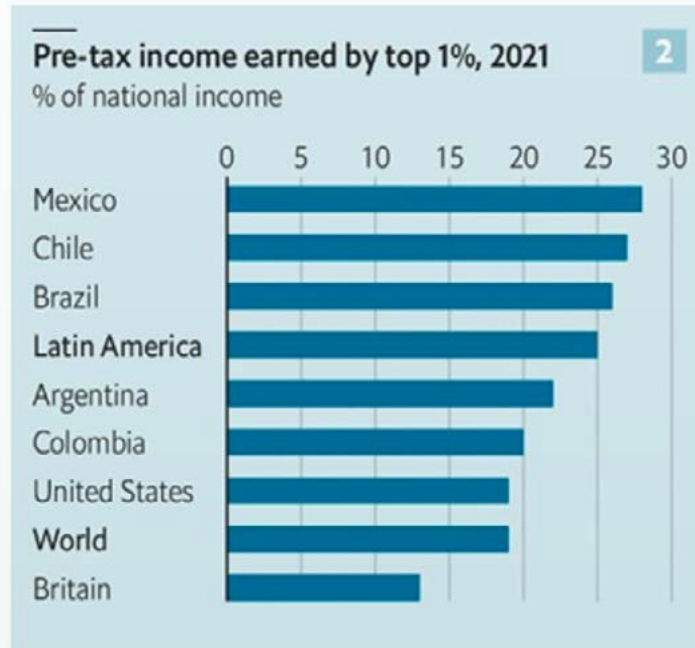


Figura 9. Pobreza monetaria extrema 2021



Como se verá en las siguientes secciones, uno de los pilares de las propuestas de reforma tributaria en los tres países fue aumentar la progresividad del sistema tributario. De hecho, si se observa la concentración de ingresos del 1% más rico de

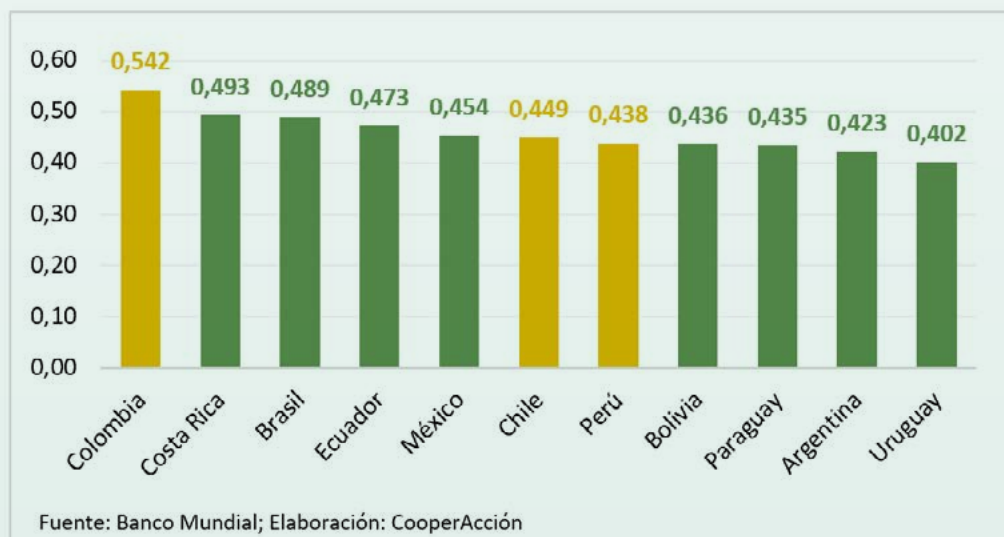
la población -antes de impuestos-, en América Latina esta bordea el 25% del total de ingresos, mientras que en los países de la OCDE en promedio se ubica por debajo del 20% (Figura 10).

Figura 10. Ingresos antes de impuestos del 1% más rico (2021), como % del ingreso nacional

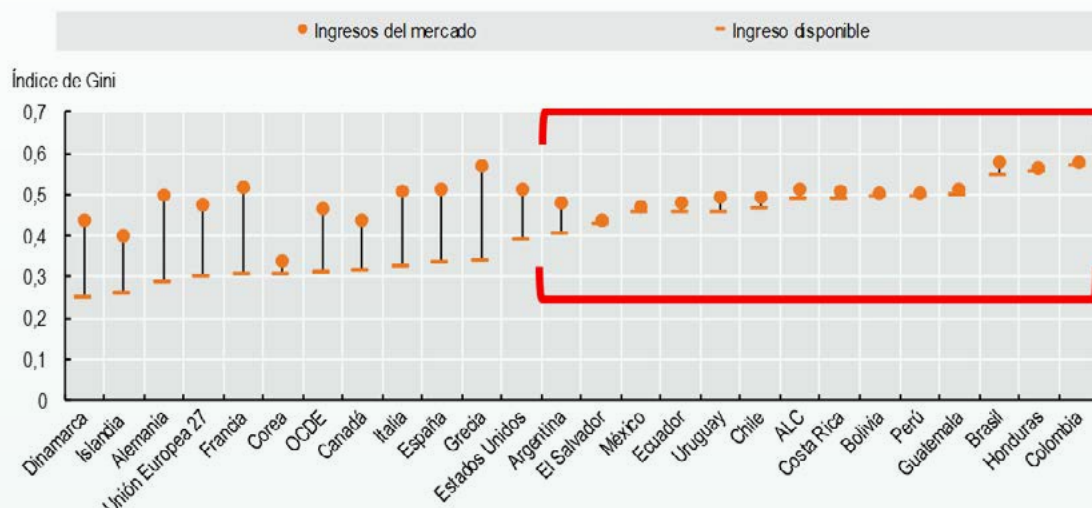
Fuente: The Economist. World Inequality Database, OCDE

Sobre la poca progresividad de los impuestos, la concentración de la riqueza y la desigualdad, en su exposición de motivos, Colombia evaluó el nivel de desigualdad por medio del coeficiente de Gini siendo uno de los países de Latinoamérica con mayor nivel de desigualdad. Según los datos del Banco Mundial, en 2020, Colombia presentaba un coeficiente de Gini de 0.542, mientras que Chile y Perú también presentaban valores altos, aunque menores,

de 0.449 y 0.438 respectivamente (Figura 11). Es importante recalcar que en los países de la OCDE se observa, de manera sistemática, una reducción importante en la desigualdad de ingresos luego de la aplicación de impuestos y transferencias sociales, mientras que el efecto de la estructura tributaria actual de los países de América Latina solo logra una reducción mínima de la desigualdad (Figura 12).

Figura 11. Coeficiente de Gini 2021

Fuente: Banco Mundial; Elaboración: CooperAcción

Figura 12. Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE

Fuente: OCDE (2019) Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición

En resumen, como desencadenantes para estas propuestas de reforma tributaria en Perú, Chile y Colombia se observa una baja presión tributaria, ubicada por debajo del promedio regional; junto a indicadores sociales históricos deficitarios que deben ser atendidos; y una alta desigualdad de ingresos. En el caso colombiano, adicionalmente, se advierte una debilidad en la estabilidad fiscal debido a la alta deuda pública como porcentaje del PBI y el déficit fiscal anual presente.

en primer lugar, a apuntalar la progresividad como un componente importante del sistema tributario. Esto sumado a la posibilidad alcanzar una mayor recaudación para atender de mejor manera las brechas sociales existentes. De manera complementaria, se buscaba reducir las desigualdades de ingresos a través de una mejor distribución en las cargas entre las personas naturales en proporción a sus capacidades y recursos.

Otra coincidencia clave de estas propuestas de reforma se intersecta en la necesidad de modificar los regímenes tributarios que gravan al sector minero, considerando el contexto muy favorable de precios altos de los minerales desde 2021. De hecho, internacionalmente ya se señala que el sector minero extractivo se encuentra en un nuevo súper ciclo de precios.

Estos dos tópicos, relativos a la progresividad del impuesto a la renta y perfeccionamiento de la tributación extractiva en minería, son abordados en el capítulo 4. Para ambos existe un marco comparable entre los tres países y además constituyeron medidas centrales de estas propuestas de reforma tributaria.

Vistas en perspectiva, las propuestas de reforma tributaria en Perú, Colombia y Chile apuntaban,

En relación al resto de tópicos que fueron abordados en los proyectos de reforma, las

3. PRIORIDADES DE REFORMA EN CADA PAÍS

Los fundamentos que han guiado el diseño de estas reformas tributarias han tenido particularidades de acuerdo al contexto económico reciente, así como la estructura social y económica de cada país.

medidas planteadas fueron particulares y no necesariamente presentan similitudes para un ejercicio de comparación a nivel de los tres países. Entre estas medidas, se abordan temas diversos como beneficios tributarios, elusión y evasión, simplificación, impuestos correctivos y ambientales, tributación para pequeñas empresas, medidas para ampliar la base tributaria, descentralización tributaria y fiscal, tributación a favor de la investigación y desarrollo, facilitación de procesos de controversias tributarias, reactivación económica, entre los principales.

En el presente documento, se muestran las propuestas de reforma tributaria en su esquema inicial, es decir, identificando cuáles fueron los planteamientos por parte de los gobiernos nacionales de Perú, Chile y Colombia en sus proyectos de ley respectivos. Con ello, se busca resaltar los parámetros técnicos de la propuesta, los cuales típicamente son modificados o no aprobados en el ejercicio de negociación en el Parlamento y la influencia de grupos de interés.

De las tres propuestas de reforma tributaria, la que más avanzó fue la del gobierno nacional de Colombia, la cual fue aprobada en gran medida mediante la Ley 2277, el 12 de diciembre de 2022, aunque con modificaciones respecto a la propuesta inicial en el proceso de negociación con la Cámara y Senado colombiano. En el caso del Perú, el pedido de delegación de facultades en materia tributaria solicitado por el gobierno nacional fue aprobado solo parcialmente por el Congreso (Ley 31380, publicada el 27 de diciembre 2021), lo que dejó de lado temas centrales de la propuesta de reforma tributaria, tales como las medidas que incrementaban la progresividad en el impuesto a la renta para las personas naturales de mayores ingresos, así como el perfeccionamiento del régimen tributario minero. Por último, en el caso de Chile, el 8 de marzo de 2023, la Cámara de Diputadas y Diputados rechazó por estrecho margen la propuesta de reforma tributaria -de manera completa- presentada por el gobierno nacional. Esta situación ha afectado de manera especial las políticas del nuevo gobierno chileno, el cual

aspiraba a recaudar hasta 3.6% del PBI adicionales en el cuarto año de implementación de la reforma y, con ello, financiar importantes políticas sociales como la propuesta de Pensión Garantizada Universal (PGU) presentada en 2022, entre otras. No obstante, en mayo de 2023 el Senado de Chile aprobó el proyecto de ley de regalía minera elevando la carga tributaria del sector y, posteriormente, en agosto se publicó la nueva ley. Es importante señalar que dicho proyecto era independiente del “paquete” de propuesta general de reforma tributaria y, en realidad, venía siendo discutida desde el anterior Parlamento con varias modificaciones en el tiempo, aunque también contó con una fórmula de indicaciones del actual gobierno nacional que influyó en la ley aprobada.

3.1. CASO PERÚ

En el caso peruano, el gobierno nacional solicitó en octubre de 2021 una delegación de facultades en materia tributaria al Congreso de la República a través del Proyecto de Ley N° 583/2021-PE. Esta delegación de facultades legislativas permitiría abordar un conjunto de normas a lo largo de tres ejes: i) materia tributaria y fiscal, ii) materia financiera y iii) materia de reactivación económica.

El primer eje tenía como objetivo generar los ingresos necesarios para reducir las brechas sociales tales como educación y salud pública, agua y conectividad rural, y apoyo a la agricultura. El segundo eje, por su parte, buscaba aumentar la competitividad y transparencia del sistema financiero con un enfoque en la inclusión financiera y la digitalización. Finalmente, con el tercer eje, se quería apoyar el proceso de reactivación económica impulsando la inversión pública y privada, y mejorando los mecanismos de gestión de proyectos y de contratación. Con respecto a este último punto, es importante resaltar que, como consecuencia de la pandemia por COVID-19 en 2020, el Perú sufrió una de las caídas más grandes del PBI entre los países de



LAC, retrocediendo hasta en -11.1%. Por esta razón, el componente de reactivación económica ha estado incluido dentro de los pilares de esta reforma, así como en otras políticas del Ministerio de Economía y Finanzas.

De acuerdo con el diagnóstico presentado en la exposición de motivos, el Perú tiene una presión tributaria baja, de manera endémica, explicada, primero, por factores estructurales, como la elevada informalidad y débil cultura tributaria; segundo, por problemas en la administración tributaria y sistemas de controversias (SUNAT, Tribunal Fiscal, Poder Judicial); y, en tercer lugar, por el diseño de la política tributaria (gastos tributarios, complejidad del sistema tributario, oportunidades de arbitraje, entre otros).

En relación con dichos puntos, se señala que, junto a una presión tributaria baja, en el 2019, el incumplimiento en el Impuesto a la Renta (IR) de tercera categoría fue de 49.5% y el incumplimiento en el IGV ascendió a 34,4%. Por su parte, los gastos tributarios potenciales

ascendieron a S/17,622 millones en 2022 (equivalente a 2.04% del PBI). También, se puntualiza que la recaudación del IR de personas naturales es menos de la mitad de lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE. Igualmente, en Perú, los ingresos por contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la propiedad equivalen a la mitad de lo que se recauda en países de LAC y cerca de la cuarta parte de lo que se recauda en países de la OCDE. Por su parte, la recaudación de impuestos sobre bienes y servicios llega a 7.8% del PBI, tres por ciento menos de lo obtenido en países de la OCDE y de América Latina. En cuanto a los impuestos municipales, en el año 2020, su recaudación ascendió a 0.34% del PBI, considerado una cifra bastante reducida respecto a su potencial. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, estos elementos vistos de manera conjunta evidencian que, en el Perú, existe espacio fiscal para aumentar los ingresos permanentes.

	OCDE ²	Argentina	Colombia	ALC ³	México	Chile	Perú
Ingresos del Gobierno general	39.9	33.9	29.4	27.1	23.6	23.6	19.9
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital	11.4	5.1	6.4	6.2	7.0	7.2	6.1
Personas	8.0	2.0	1.2	2.2	3.4	1.5	1.9
Empresas	2.9	2.8	4.8	3.6	3.3	4.8	3.8
Contribuciones a la seguridad social	9.1	5.7	1.9	3.9	2.3	1.5	2.0
Impuestos sobre las nóminas y la fuerza laboral	0.4	0.0	0.3	0.2	0.4	0.0	0.0
Impuestos sobre la propiedad	1.9	2.6	1.8	0.9	0.3	1.1	0.4
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	1.0	0.4	0.8	0.4	0.2	0.7	0.3
Impuestos sobre bienes y servicios	11.0	15.0	8.5	11.4	6.1	11.0	7.8
Impuestos al valor agregado	7.0	7.1	5.8	6.0	3.9	8.2	6.4
Impuestos selectivos al consumo	2.3	1.3	1.2	2.0	1.9	1.4	1.1
Restos de ingresos ⁴	6.1	5.4	10.6	4.6	7.5	2.8	3.6

¹Las cifras de ingresos del gobierno general corresponden al WEO-FMI de abril 2021, mientras que las cifras correspondientes al resto de conceptos corresponden a la base de datos de las estadísticas tributarias de la OCDE - ²Representa el promedio simple de 35 países miembros de la OCDE - ³Representa el promedio simple de 26 países de América Latina y el Caribe - ⁴Considera otros ingresos tributarios, ingresos no tributarios y de capital - Fuente: OCDE, SUNAT, WEO-FMI, MEF

Fuente: MEF, MMM 2022 - 2025

En los últimos años, se aprobaron algunas medidas que apuntaban principalmente a reducir la evasión y la elusión tributaria, varias de ellas a partir de recomendaciones de la OCDE

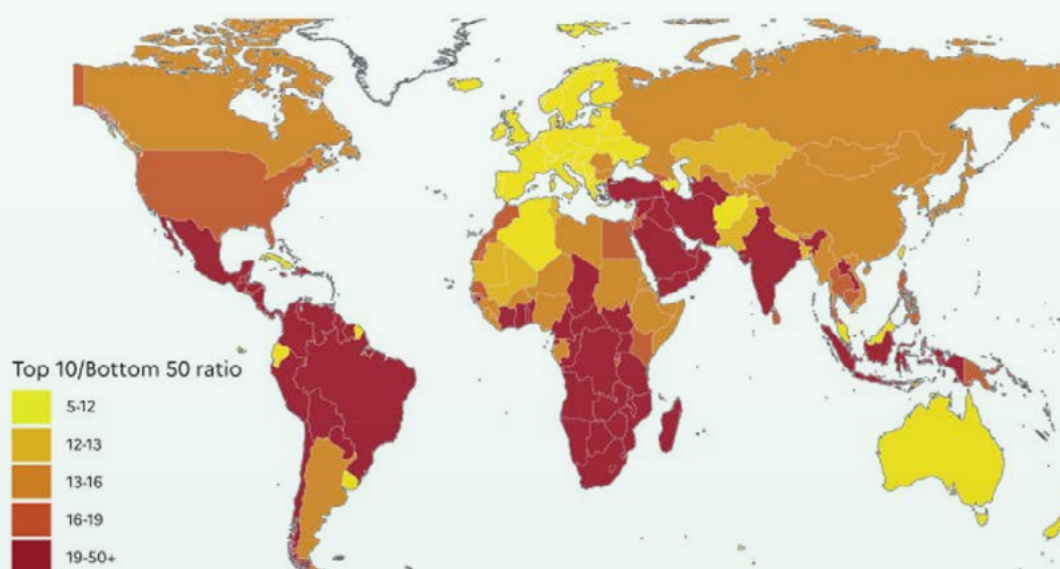
y mejores prácticas internacionales. También, se introdujeron modificaciones al ISC con el objetivo de desincentivar el consumo de bienes y servicios que son dañinos para la salud. A pesar

de estos avances puntuales, el Perú ha sido uno de los pocos países con economías de tamaño similar en LAC, como los del grupo de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú), que no ha implementado reformas tributarias estructurales en la última década.

Adicionalmente, en el plano social, es importante mencionar que recientemente el Perú ha sido catalogado como el cuarto

país más desigual del mundo según el último Informe sobre Desigualdad Global 2022 (World Inequality Report). De este modo, como sostiene este informe, la evolución reciente de la fiscalidad internacional muestra que es posible avanzar hacia políticas económicas más justas, lo cual se vio reflejado en la propuesta de reforma tributaria presentada por el gobierno nacional peruano.

Figura 13. Mapa 1 - Desigualdad de ingresos en el mundo, 2021
(brecha entre el 10% más rico y el 50% menos rico)



Fuente: World Inequality Report 2022

La reforma tributaria planteada por el poder Ejecutivo en Perú en 2021 propuso una combinación de medidas de administración y política tributaria, cuyo propósito era fortalecer la situación fiscal optimizando e incrementando la recaudación. En materia tributaria y fiscal, las medidas incluidas en la delegación de facultades legislativas solicitada por el gobierno nacional peruano se resumen en el Figura 14.

De estas, destacaron las medidas para, por un lado, aumentar la progresividad y reducir las inequidades del sistema tributario y, por otro, perfeccionar el régimen fiscal minero. En el primer

caso, la medida responde a reducir los altos niveles de desigualdad modificando las tasas para las personas con rentas de altos ingresos. En el segundo caso, se buscaba responder a un contexto con precios extremadamente favorables en el mercado internacional de minerales. De hecho, de acuerdo a cálculos recientes, los ingresos extraordinarios del sector minero peruano desde abril de 2020 a diciembre de 2022 ascienden a USD 28,657 millones; este mismo ejercicio señala que el 29.5% de las exportaciones mineras se explica por las mayores cotizaciones de los metales (efecto precio)¹.

¹ Ver: Yauri (2023): "Calculando los ingresos extraordinarios de la minería", en:
<https://cooperaccion.org.pe/ingresos-extraordinarios-de-la-mineria-en-el-2022/>

Figura 14. Estructura de la propuesta de reforma en Perú en materia tributaria y fiscal



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú
Elaboración: CooperAcción

Otras medidas planteadas por la reforma tributaria en Perú incluyen combatir el incumplimiento tributario, racionalizar los beneficios y tratamientos preferenciales, hacer más eficiente la resolución de controversias

tributarias, simplificar y armonizar la aplicación de los principales impuestos, perfeccionar la tributación municipal, entre las principales. Los objetivos generales del conjunto de medidas se presentan en la Figura 15.

Figura 15. Delegación de facultades en materia tributaria y fiscal



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú

3.2. CASO CHILE

En el caso chileno, en julio de 2022, se presenta el proyecto de ley de reforma tributaria a través

del Mensaje N° 064-370. Por su parte, en el caso del proyecto de ley que establece una regalía o royalty minero el nuevo gobierno planteó las

fórmulas de indicaciones 065/370 y 175/370 en julio y octubre de 2022, respectivamente.

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley de reforma tributaria, el sistema tributario en Chile es poco progresivo y presenta importantes brechas en términos de recaudación y equidad. Un punto a destacar es que en el diagnóstico del proyecto varias de las comparaciones del estado situacional se realizan respecto a la estructura tributaria promedio de la OCDE, en tanto Chile forma parte de esta organización de países. Por ejemplo, entre otros indicadores, se menciona que los ingresos por impuestos a las personas naturales son cuatro veces menos en Chile como porcentaje del PBI que en países de la OCDE o que la recaudación del IVA representa más del 40% de los ingresos en Chile, mientras que en la OCDE no supera el 30% en promedio.

Estas características del sistema tributario, que se repiten también en los casos de Perú y Colombia, tienen implicancia en materia de justicia tributaria, en tanto las personas de más bajos recursos destinan una mayor parte de sus ingresos al pago de impuestos indirectos como el IVA, mientras que para las personas de altos ingresos la contribución tiende a ser proporcionalmente menor. En general, entre los pilares de la reforma en Chile, se incluía también consolidar la progresividad del sistema tributario. A su vez, en el diagnóstico, también se señalan diferencias importantes en materia de cumplimiento y efectividad tributaria que hacen que la evasión y elusión se encuentren entre el 4.4% y 7.5% del PBI.

Una particularidad del proceso de formulación de la propuesta de reforma tributaria en Chile, con respecto a los casos de Perú y Colombia, es que contó con varios insumos bastante estructurados que provenían de procesos de participación ciudadana. Primero, se contó con los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria en Chile, de 2021, que mostraba que el 74% de las personas creen que el Estado debe reducir las desigualdades de ingresos. Asimismo,

el 63% manifestaba que no hay justicia en la distribución de las cargas tributarias y 78% opinaba que hay muchos vacíos en favor de las personas ricas para no pagar impuestos.

Un segundo instrumento para recabar la opinión ciudadana fueron los Diálogos Sociales, en los que se convocaron expertos y expertas, gremios, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía para conversar sobre los principios del sistema tributario y sus componentes. Este proceso duró entre abril y junio de 2022, previo a la presentación del proyecto de ley de reforma, y en total se realizaron 17 encuentros ciudadanos y 75 audiencias. De este proceso, se concluyeron varios acuerdos sobre los principios que debe abordar la reforma, a saber:

i) avanzar en la progresividad tributaria; ii) procurar la transparencia y eficiencia en mecanismos de información y rendición de cuentas; iii) mejorar el cumplimiento íntegro y oportuno del pago de impuestos, iv) simplificar el pago de impuestos; v) ofrecer mayor asistencia al contribuyente y reforzar la educación tributaria; vi) corresponsabilidad en que el sistema tributario se construye en base a obligaciones por parte de la ciudadanía y el Estado; vii) ofrecer estabilidad y certeza; y viii) responder a las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, y evolucionar respecto a conocimientos y tecnologías internacionales.

Acompañado de este ejercicio participativo y del propio diagnóstico del Ministerio de Hacienda de Chile, el gobierno nacional planteó los siguientes fundamentos en la reforma tributaria para un nuevo pacto fiscal:

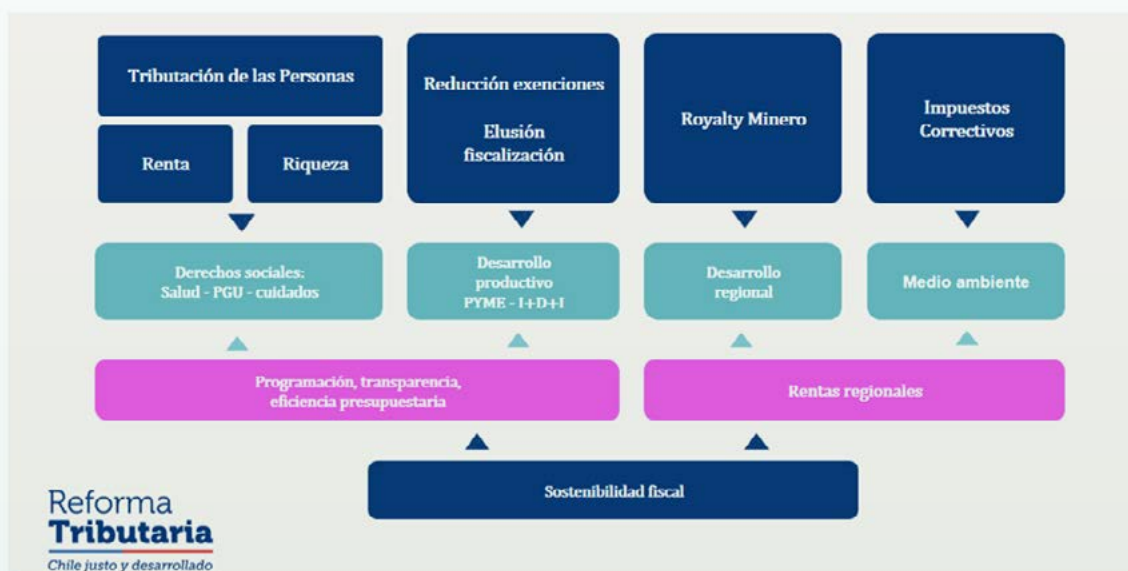
i) Mayor recaudación para la ampliación de los derechos sociales, diversificación productiva y descentralización; ii) Justicia tributaria: progresividad y mejora en el cumplimiento tributario; iii) Aumento de la productividad de la economía e inversión en desarrollo; iv) Eficiencia, modernización tributaria y reducción de costos de cumplimiento; v) Una reforma con las pymes y la clase media; y vi) Legitimidad recaudatoria.



Para lograr estos objetivos la reforma tributaria en Chile planteó, entre sus principales medidas, la reestructuración del impuesto a la renta, abordar los costos de cumplimiento, productividad, y beneficios para la clase media, crear un impuesto a la riqueza, la reducción de exenciones, evasión y elusión, modificar el

royalty a la gran minería del cobre, incorporar impuestos correctivos, implementar rentas regionales, y la aplicación de los recursos, transparencia y eficiencia en el gasto. El conjunto de medidas que se contempló dentro de la propuesta de reforma tributaria en Chile se resume en la Figura 16.

Figura 16. Estructura de la propuesta de reforma tributaria en Chile



Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile

3.3. CASO COLOMBIA

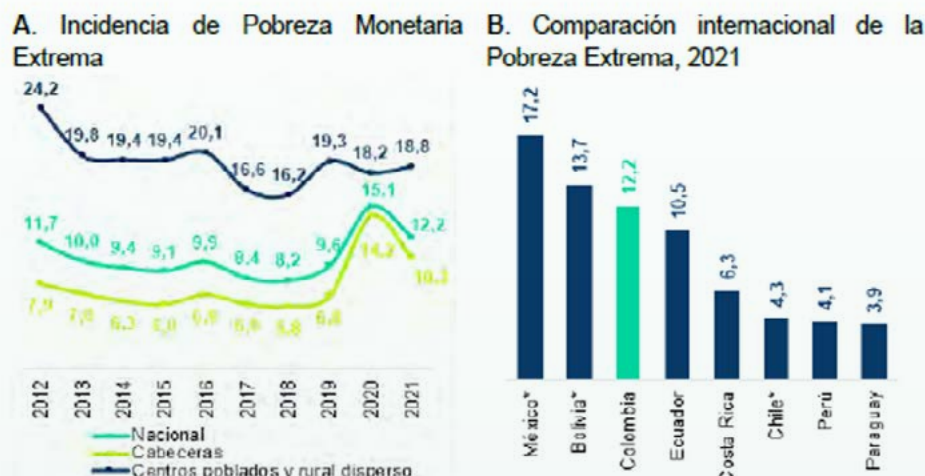
En el caso colombiano, en agosto de 2022, se anuncia la propuesta de reforma tributaria estructural a través del Proyecto de Ley en Cámara N° 118/22.

De acuerdo al gobierno nacional, con este proyecto se buscaba adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, por medio de por medio de cuatro acciones: fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva; robustecer los ingresos del Estado; reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión; y promover el

mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

Asimismo, la reforma cuenta con dos objetivos claros: por un lado, apoyar directamente al gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y, por otro, consolidar el ajuste fiscal.

Como se mencionó previamente, la pobreza y pobreza extrema en Colombia se encuentran entre las más altas en LAC. Por ejemplo, en 2021, la pobreza monetaria extrema, asociada a contar con los ingresos suficientes para acceder a un mínimo de alimentación saludable, se ubicó en 12.2% (Figura 17), lo cual comprendía a 6.1 millones de personas.

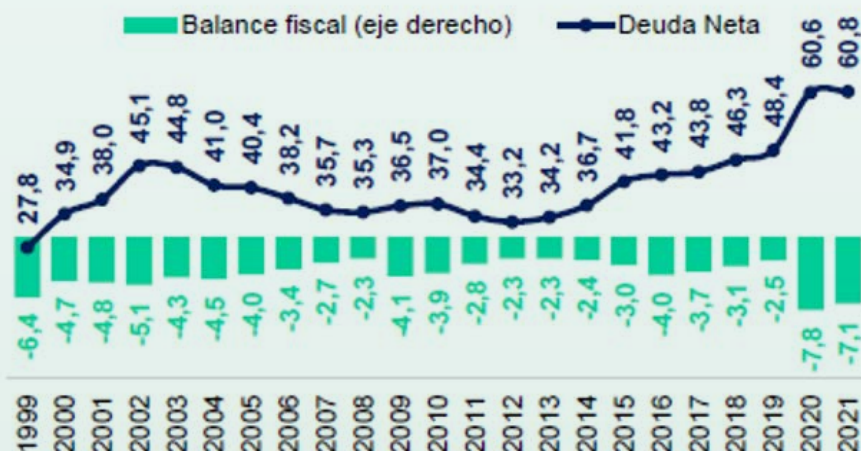
Figura 17. Incidencia de pobreza monetaria extrema y comparación internacional (%)

Fuente: DANE y CEPAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

*Los datos corresponden a 2020.

En cuanto al segundo objetivo de la reforma tributaria que considera a la estabilidad fiscal, de acuerdo a la exposición de motivos de la propuesta, la deuda neta del gobierno nacional central se ubicó en 60.8% en 2021, 12.4 puntos porcentuales por encima del nivel de 2019 y 26.4 puntos porcentuales mayor que la observada una década previa (Figura 18). Asimismo, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, el déficit fiscal para ese año equivaldría a 5.6%

del PIB colombiano, sustancialmente superior al promedio de los últimos 20 años (3.8% del PIB). De acuerdo a la exposición de motivos, Colombia cuenta con una regla fiscal y su cumplimiento exige un ajuste estructural del balance fiscal de 2.3 puntos porcentuales del PIB en el próximo cuatrienio. Se concluye que lograr ese propósito, en un contexto de altas demandas sociales, requiere necesariamente de nuevas fuentes de recursos fiscales permanentes.

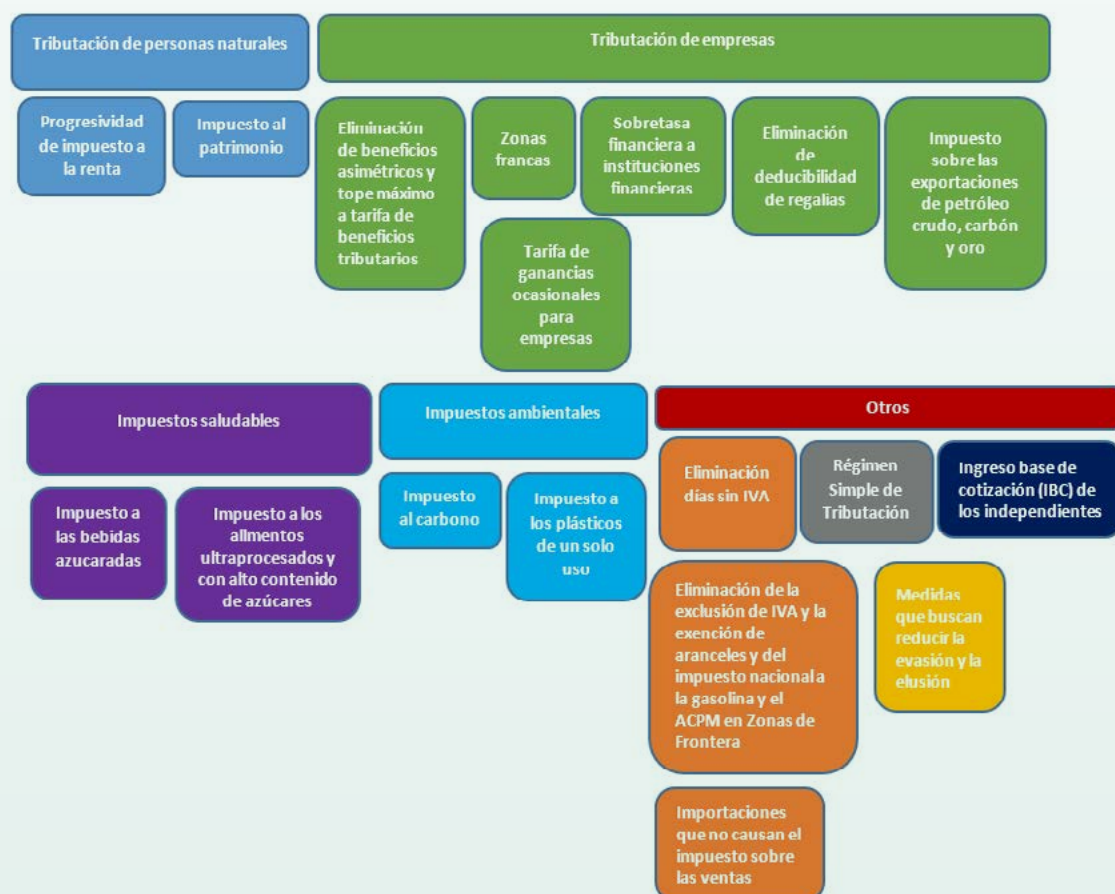
Figura 18. Deuda neta y balance fiscal del GNC 1999-2021, % del PIB

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

La reforma tributaria planteada por el gobierno colombiano en agosto de 2022 propuso, principalmente, reducir las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También, contempló un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas líquidas, en aras de lograr una mayor simplicidad del sistema, así como el establecimiento de un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada. Estas medidas buscaban reducir la desigualdad de ingresos, así como la construcción de un sistema tributario más progresivo.

Junto a ello, se presentaron medidas de eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos. Además, la reforma buscó mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente. En esta materia, resaltan la modificación al impuesto al carbono, y el establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados. Finalmente, la reforma incluye una serie de medidas para combatir la evasión y la elusión de impuestos. El conjunto de medidas que contempló la reforma tributaria en Colombia se resume en el gráfico a continuación.

Figura 19. Estructura de la propuesta de reforma tributaria en Colombia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia
Elaboración: CooperAcción

4. DOS EJES CENTRALES EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA

4.1. PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En las secciones siguientes, se muestran las propuestas originales de política tributaria que plantearon Perú, Chile y Colombia para poder incrementar la progresividad del sistema tributario. Como ya se mencionó, estas propuestas fueron afectadas o rechazadas en el proceso de negociación política desarrollado en cada país.

En el caso del Perú, el pedido de delegación de facultades solicitado por el gobierno nacional fue aprobado solo parcialmente por el Congreso peruano, el cual acordó no incluir las medidas que incrementaban la progresividad en las distintas categorías del impuesto a la renta dirigidas específicamente a las personas naturales de mayores ingresos (Ley 31380, publicada el 27 de diciembre 2021). Una situación más drástica sucedió para el caso de Chile, ya que en la Cámara de Diputados y Diputados se rechazó el 8 de marzo de 2023 la propuesta reforma tributaria completa del gobierno nacional.

La propuesta de reforma tributaria que más avanzó fue la del gobierno nacional de Colombia, la cual fue aprobada mediante la Ley 2277, el 12 de diciembre de 2022, aunque con modificaciones en el proceso de negociación con la Cámara y el Senado. Respecto del planteamiento de incrementar la progresividad del sistema tributario, se logró crear el impuesto al patrimonio, así como algunas modificaciones del impuesto a la renta que afecta a personas jurídicas y naturales de más altos ingresos.

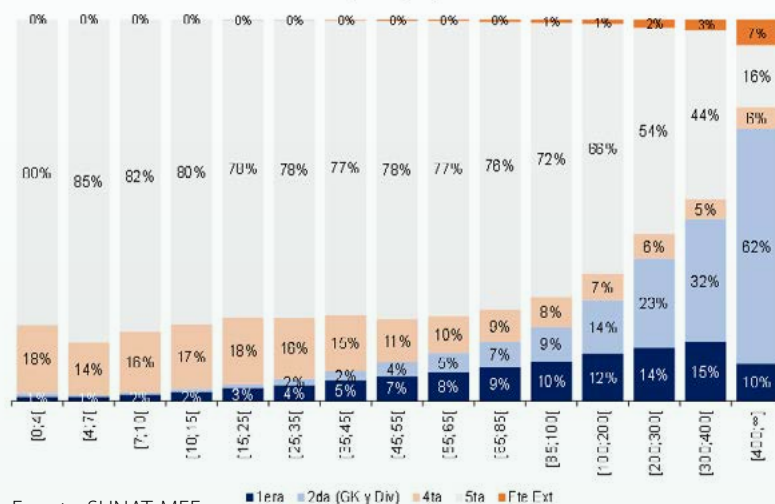
4.1.1. CASO PERÚ

Una constatación que se observa en los diagnósticos de la exposición de motivos en cada uno de los tres países es que existe inequidad en las tasas sobre las rentas de personas naturales.

En el caso del Perú, por ejemplo, se observa que en el segmento de la población de mayores ingresos –por encima de los S/400,000 anuales– las rentas de trabajo (cuarta y quinta categoría) solo representan el 22% de sus ingresos totales (ver Figura 20). En contraste, las rentas de segunda categoría que incluyen ingresos por dividendos y ganancias de capital tienen una participación de 62% en este mismo grupo poblacional; por tanto, constituyen la principal fuente de renta de las personas de mayores ingresos en el Perú. También, tienen una participación de 10% de las rentas de primera categoría (alquileres) y de 7% las rentas de fuente extranjera.

Luego del contexto económico complejo generado por la pandemia de COVID-19, el Perú pasó a un siguiente momento de recuperación económica en el que, a su vez, era necesario evaluar diversas medidas tributarias que permitan, por un lado, cerrar las brechas sociales que quedaron en evidencia durante la pandemia y, por otro lado, darle sostenibilidad a los ingresos tributarios para asegurar la continuidad del gasto público.

Figura 20
Estructura de ingresos según tipo/categoría, 2020
(UIT y %)



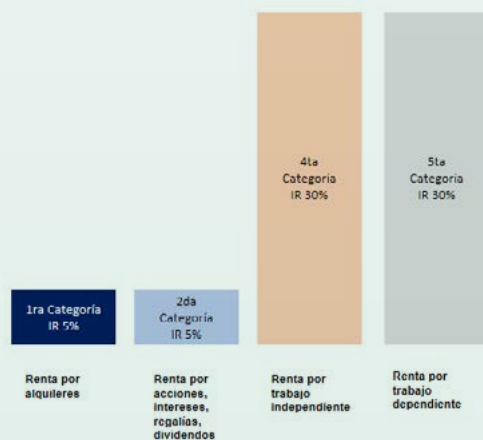
Fuente: SUNAT, MEF

De acuerdo a la exposición de motivos, una de las principales medidas de la reforma tributaria era aumentar la recaudación y mejorar la equidad incrementando la carga de las personas de más altos ingresos. Para ello, se planteó incrementar la tasa del impuesto a la renta de las rentas de primera y segunda categoría (que comprenden los alquileres y venta de inmuebles, los intereses, los dividendos, la enajenación de acciones, regalías, entre otros), y modificar las tasas del impuesto a la renta aplicable a las personas naturales, sucesiones indivisas y personas jurídicas no domiciliadas en el país por sus rentas de fuente peruana.

Como se advirtió previamente, los ingresos se encuentran altamente concentrados en el decil más rico. Asimismo, se pudo verificar que

estas personas de mayores ingresos obtienen principalmente rentas del capital, algunas de las cuales se encuentran exoneradas, mientras que otras rentas de este tipo pagan una tasa de 5%. Por su parte, los trabajadores afectados al impuesto a la renta del trabajo (cuarta y quinta categoría) tienen un primer tramo de inafectación y, superado este umbral, por el exceso pagan tasas marginales de entre 8% y 30%. Es decir, los trabajadores soportan una carga tributaria mayor que las personas que obtienen rentas del capital. En este sentido, esta reforma evaluaba como necesario incrementar las cargas a las rentas del capital para, de este modo, reducir la inequidad del sistema tributario. En la Figura 21, se puede observar la disparidad entre las tasas máximas de impuesto a la renta a personas naturales.

Figura 21. Disparidad en tasas máximas del IR a personas naturales



Fuente: SUNAT, MEF

Asimismo, las tasas del impuesto a la renta aplicables a personas naturales, sucesiones indivisas y personas jurídicas no domiciliadas en el país por sus rentas de fuente peruana también resultan reducidas.

El pedido de delegación de facultades legislativas de octubre de 2021 se propuso aumentar la progresividad y reducir la inequidad del sistema tributario; para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas planteó reformar el IR aplicable a la renta de 1ra, 2da, 4ta y 5ta Categoría para hacerlo más progresivo de la siguiente manera:

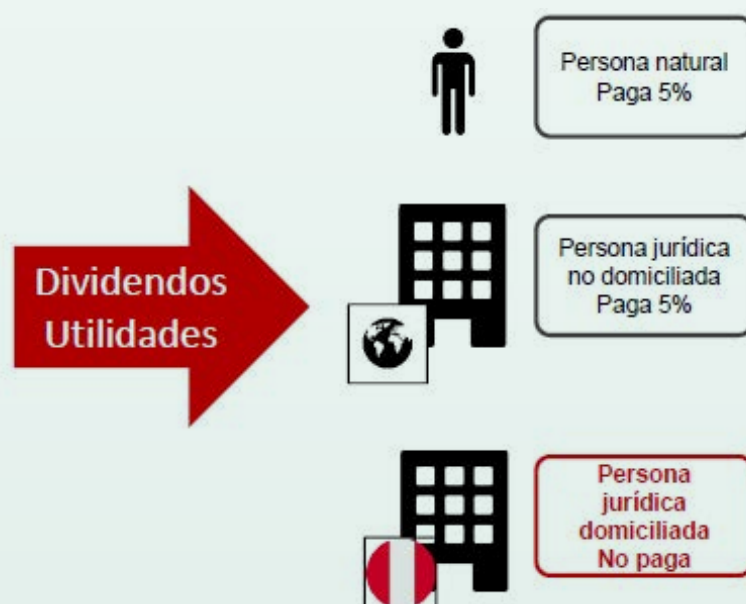
>> IR de 1ra categoría (alquileres)

- Se propone que a estas rentas se le aplique la escala progresiva acumulativa que se aplica a la sumatoria de las rentas del trabajo y de fuente extranjera.
- El 47% de contribuyentes de IR de 1era (80 mil) estaría dentro del tramo inafecto de 7 UIT². Del 53% que estaría afecto, el 19% de contribuyentes tributaría menos que ahora y el 34% hubiera pagado más por corresponder al grupo con más altos ingresos por alquileres.

>> IR de 2da categoría (ganancias de capital)

- Actualmente, cuando una empresa constituida en el país distribuye dividendos o utilidades a sus accionistas (persona natural) o a una empresa extranjera (persona jurídica no domiciliada), se les grava con el 5%.
- Se propone incrementar la tasa impositiva de las rentas de capital de 5% hasta 10%.
- Hay una gran concentración de las rentas de capital, 11 mil contribuyentes (de un total de 8 millones) concentran el 58% de las rentas de capital.
- Si los dividendos se distribuyen a otra empresa constituida en el país (persona jurídica domiciliada) no se gravan (Figura 22). Esto constituye un vacío en el régimen del IR que puede ser explotado para incumplir con el pago de tributos. Se propone gravar con el IR a los dividendos percibidos por personas jurídicas domiciliadas y regular el tratamiento aplicable a las retenciones que los contribuyentes efectúen sobre las citadas rentas.

Figura 22. Esquema tributario actual para reparto de dividendos, IR de 2da categoría



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, exposición de motivos

² UIT: unidad impositiva tributaria.

>>IR de 4ta categoría y 5ta categoría (rentas de trabajo independiente)

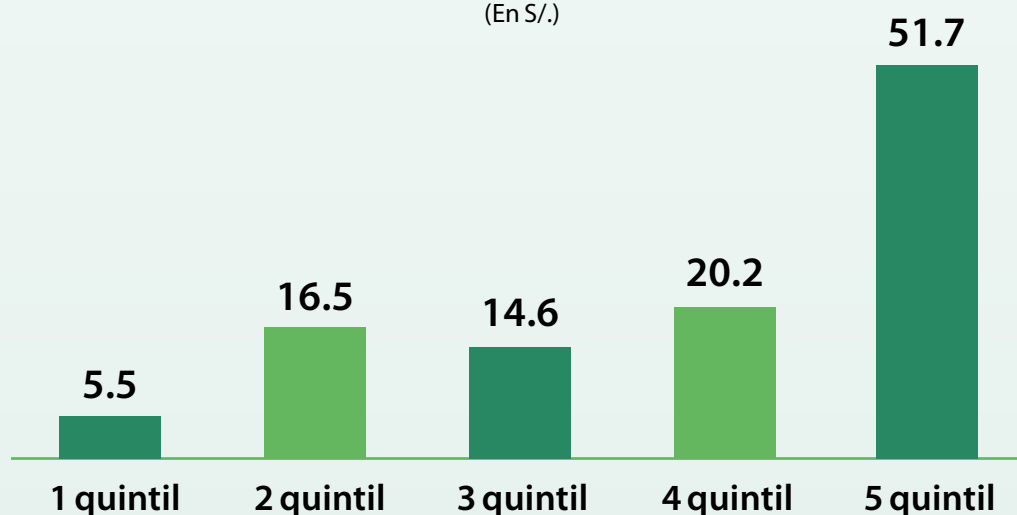
- Se propone ajustar los topes de deducción y la tasa marginal del IR aplicado a las personas de mayores ingresos por rentas del trabajo y rentas de fuente extranjera.
- Estas medidas únicamente afectarían aquellos ingresos que superen los S/300 mil anuales (0.4% de los trabajadores formales), tanto para trabajadores dependientes (quinta categoría) como independientes (cuarta categoría).
- Según los motivos expuestos, con esta medida, únicamente serían afectados los sectores de más altos ingresos, que representan menos del 0.5% de los contribuyentes. No se afectará a los sectores de ingresos medios y bajos.

- Se apunta a ajustar el tope máximo de deducción sobre el 20% de los ingresos declarados, que actualmente es 24UIT y que permite deducir hasta S/105,600 para ingresos anuales de S/528,000 a más.

Una medida adicional que gravaba a los sectores poblacionales de más altos ingresos era incorporar dentro del ámbito de aplicación del Impuesto General a las Ventas (IGV) a las pólizas de seguros de vida, las cuales se encuentran actualmente inafectas. Según la exposición de motivos, esta inafectación es regresiva en tanto existe una correlación positiva entre nivel de ingresos y la probabilidad de adquirir un seguro de vida. De hecho, según la información de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2019), el gasto promedio en seguros de una familia del quintil más rico del ingreso es casi diez veces superior al del primer quintil.

Figura 23. Gasto promedio en los últimos 3 meses en seguros de vida y otros por hogar, según quintil de ingresos, 2019

(En S/.)



Fuente: INEI (ENAHOG 2019). Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, exposición de motivos

Nota: "otros seguros" hace referencia a seguros facultativos, SOAT, etc.

En Perú, la propuesta de reforma tributaria de 2021 propuso disminuir las inequidades del sistema tributario. En efecto, como se ha podido observar en el diagnóstico precedente, en este país existe una enorme disparidad entre

lo que tributan las rentas de capital y las rentas del trabajo. Actualmente, a un trabajador se le puede aplicar una tasa de IR de 8% hasta 30%; seis veces mayor a la que se aplica al capital (5%) que es la principal fuente de renta de las

personas naturales de más altos ingresos. De este modo, por el principio de equidad tributaria, se buscaba avanzar en reducir la brecha entre los distintos regímenes del IR, dotándolos de mayor progresividad y transparencia.

4.1.2. CASO CHILE

En Chile, el proyecto de ley de reforma tributaria también introduce cambios en la ley sobre impuesto a la renta. Con ello, se modifican las reglas de impuestos personales, de las empresas y de las rentas del capital, entre otras disposiciones.

Una de las principales medidas es el aumento en los tramos y tasas del impuesto global complementario (IGC) e impuesto único de segunda categoría (IUSC). En el sistema tributario chileno, los ingresos del trabajo siguen una estructura progresiva con tasas marginales crecientes a medida que aumenta el ingreso. Para aumentar la progresividad del sistema y avanzar en la justicia tributaria, la reforma propuso

aumentar las tasas marginales de las personas que obtienen ingresos mensuales de más de 4 millones de pesos. Asimismo, la tasa marginal máxima se establece en 43%, lo que lo ubica en el promedio de los países de la OCDE.

De acuerdo a la exposición de motivos, esta medida afecta a un grupo minoritario de la población, ya que el 97% de los contribuyentes mantendrán su carga tributaria vigente –incluyendo el 75% de personas que se encuentran en el tramo exento del impuesto a la renta.

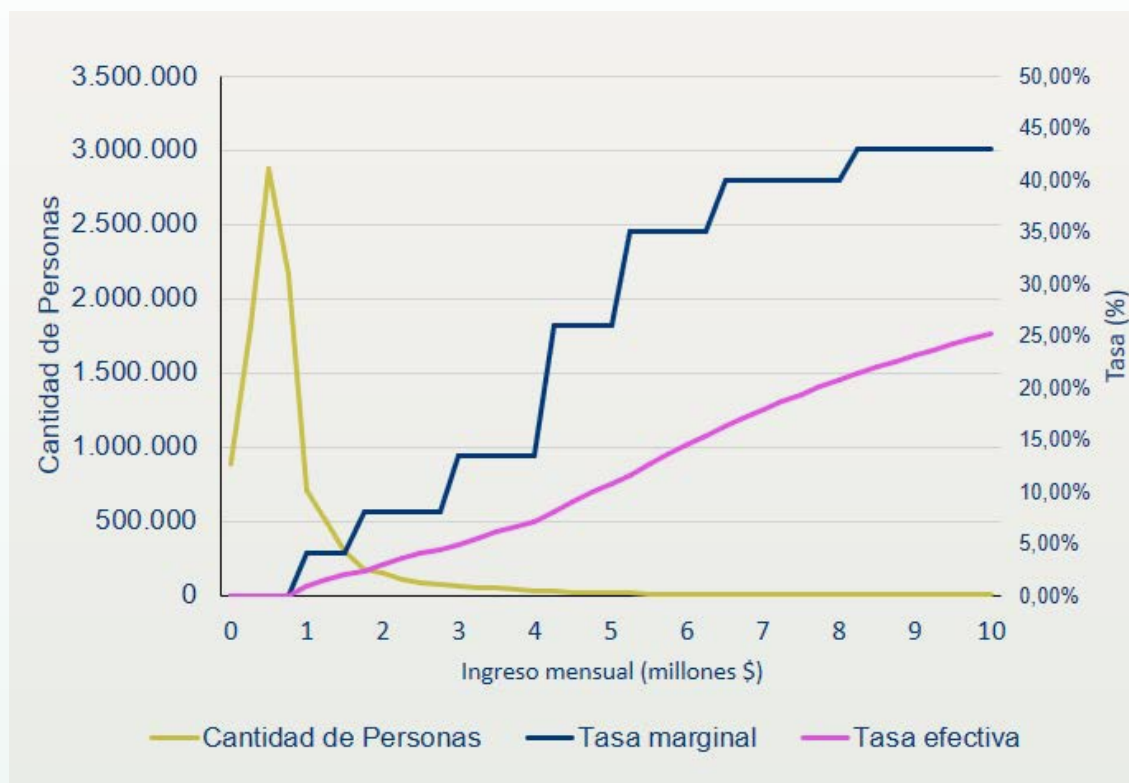
En la Tabla 2, a continuación, se presenta la estructura actual y la estructura de nuevos tramos y tasas propuestos para el impuesto global complementario e impuesto único de segunda categoría. Asimismo, en la Figura 24, se observa cómo el incremento en la tasas marginales y efectivas para ingresos superiores a 4 millones de pesos solo afectan a una proporción muy reducida de la población.

Tabla 2. Rentas del trabajo. Tramos de impuestos.
Tramos y tasas IGC e impuesto de segunda categoría (%)

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

Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile, exposición de motivos

**Figura 24. Rentas del trabajo y tramos impuestos
(tramos y tasas IGC e impuestos de segunda categoría (%))**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile, exposición de motivos

La segunda medida en este campo se relaciona con el tratamiento de los dividendos y retiros. De acuerdo con la exposición de motivos, el sistema dual implica que se establece un nuevo régimen general para empresas, reemplazando el actual sistema semi integrado. Este sistema separa el impuesto de primera categoría (IDPC) de la tributación de sus socios y establece diferencias entre el tratamiento tributario de los ingresos del trabajo y los del capital. La propuesta señala que, para la materialización de este sistema, se crea un impuesto a las rentas del capital (IRC) de 22% aplicado sobre los dividendos o retiros efectuados desde una empresa hacia un contribuyente de impuesto final. Asimismo, se señala que las personas cuyas tasas efectivas de impuesto global complementario sean menores a 22%, podrán reliquidar el IRC considerándolas, en este caso, una renta gravada con el impuesto global complementario, ajustando su carga tributaria según la totalidad de sus ingresos. Con este diseño, se indica que la tributación total

de los dividendos, considerando el impuesto de primera categoría, la tasa de desarrollo y el impuesto a las rentas del capital, no será superior a 43%, ubicándose en el promedio de la OCDE y con una tasa efectiva máxima igual a la tasa marginal máxima de los impuestos personales.

La tercera medida corresponde a ganancias de capital en instrumentos bursátiles (acciones y otros), las cuales cuentan actualmente con una tasa preferente de 10%. Con el proyecto de ley se homologa su tratamiento al de los dividendos, con lo que quedan sujetos a una tasa de 22% con posibilidad de reliquidar en el impuesto global complementario.

Al igual que en el caso de Colombia, el proyecto de ley en Chile plantea la creación de un nuevo impuesto a la riqueza. Según se señala en la propuesta, en el diseño de dicho impuesto, se consideran tres elementos esenciales para una buena implementación:

- Aplicación a un número muy reducido de contribuyentes para evitar afectar a sectores medios y facilitar la labor de fiscalización del SII
 - Evitar exenciones para prevenir la erosión de la base imponible
 - Reglas claras y simples para la valoración del patrimonio
- Este impuesto a la riqueza estaría sujeto a las personas naturales con domicilio o residencia en Chile, por su patrimonio tanto en Chile como en el extranjero que exceda los USD 5 millones. En la Tabla 3, se presenta el esquema de tramos y tasas marginales diseñado para esta propuesta. Asimismo, en la Tabla 4, se indican los componentes del patrimonio y criterios de valoración que forman parte de la base del impuesto.

Tabla 3. Tramos y tasas de impuesto a la riqueza

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

Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile, exposición de motivos

Tabla 4. Base impositiva propuesta del impuesto a la riqueza

Componente del patrimonio	Criterio de valoración
Activos	
Sociedades en el país o el extranjero	Cotización bursátil, patrimonio financiero o tasación
Inmuebles	Avalúo fiscal
Derivados	Según ley de derivados
Portafolios de inversiones e instrumentos financieros administrados por bancos o instituciones financieras	Saldo al 31 de diciembre de cada año
Vehículos	Valor de tasación SII o entidad que corresponda
Otros activos con valor superior a US\$100.000	Tasación
Pasivos	
Pasivos utilizados para financiar activos	Saldo del pasivo al 31 de diciembre

Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile, exposición de motivos

En términos de funcionamiento, al aplicar las tasas marginales, el patrimonio por los primeros cinco millones de dólares quedará exento. En efecto, en la exposición de motivos, se explica que si una persona posee un patrimonio de seis millones de dólares deberá pagar un impuesto a la riqueza de 1% solo por un millón de dólares, de lo que resulta un pago de diez mil dólares. También, se señala que otros impuestos patrimoniales, como el impuesto territorial, la sobre tasa de impuesto

territorial y el tributo al diferimiento de impuestos personales podrán utilizarse como crédito contra este impuesto; de esta forma, se evita la doble tributación.

De acuerdo con el diagnóstico presentado, con este diseño, solo 6,300 personas se encontrarán gravadas con este impuesto, las cuales deberán presentar una declaración anual de la composición de su patrimonio en un marco de reglas simples y claras para la valoración de este

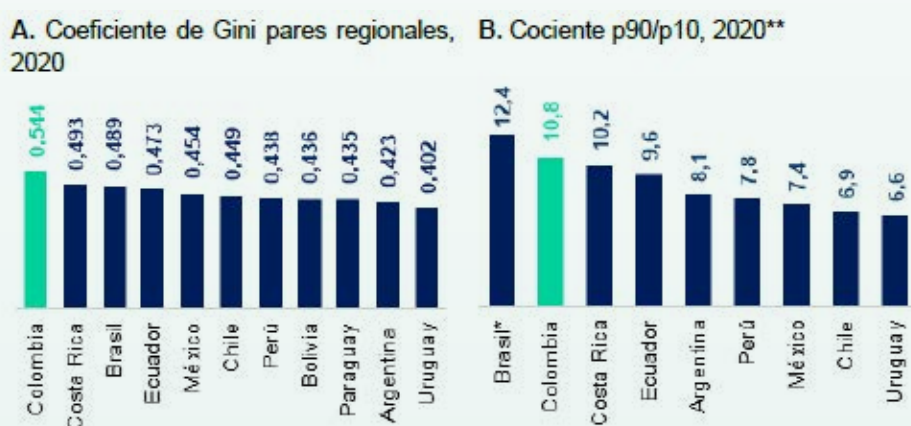
4.1.3. CASO COLOMBIA

La realidad social de Colombia, como se señaló previamente, se caracteriza por los altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, pero asimismo por contar con elevados niveles de desigualdad de ingresos. De hecho, el coeficiente de Gini ubica a Colombia sistemáticamente por encima de 0.50, lo que lo coloca entre el 10% de países más desiguales del mundo. En 2021, este coeficiente se ubicó en 0.523 en ese país.

Según la exposición de motivos del proyecto de reforma, en Colombia, sin tener en cuenta el pago de impuestos y los ingresos de los hogares asociados a las transferencias monetarias, el 10%

de la población más rica recibe 13 veces el ingreso del 10% de la población más pobre del país. Esta cifra se reduce a 10.8 veces tras considerar los efectos redistributivos de los impuestos y transferencias monetarias hacia los hogares de mayor vulnerabilidad. A pesar de esta mejora, la desigualdad aún se encuentra muy por encima que la registrada en la mayor parte de países la región (ver Figura 24). Por su parte, según cifras de la OCDE, en 2019, el coeficiente de Gini de Colombia se redujo en 0,02 puntos porcentuales luego de impuestos y transferencias, siendo la menor reducción dentro del grupo de países que integran esta organización de naciones (ver Figura 25).

Figura 25. Comparación internacional de la desigualdad de ingresos

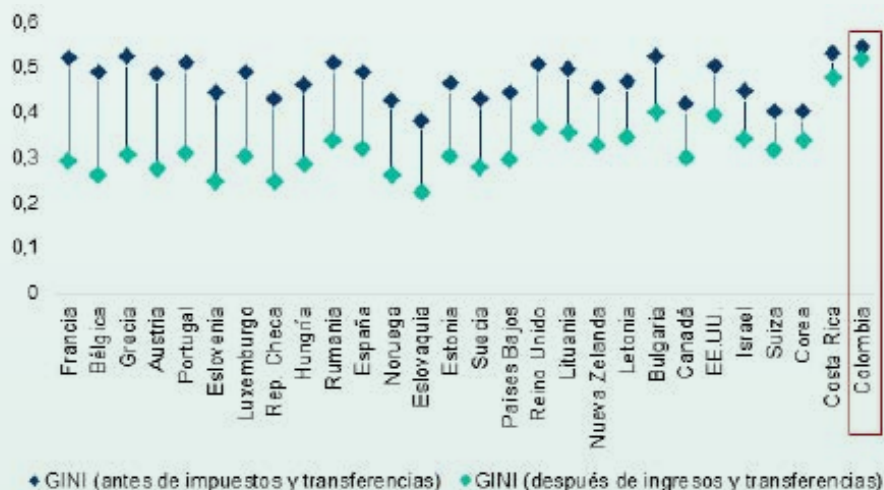


Fuente: Banco Mundial. Cálculos DGPM-MHCP.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

*El dato de Brasil corresponde a 2019 ** El dato de Colombia corresponde a 2021

Figura 26. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: OCDE (2019). Cálculos DGPM-MHCP

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

Nota: Los datos de Colombia corresponden a 2021

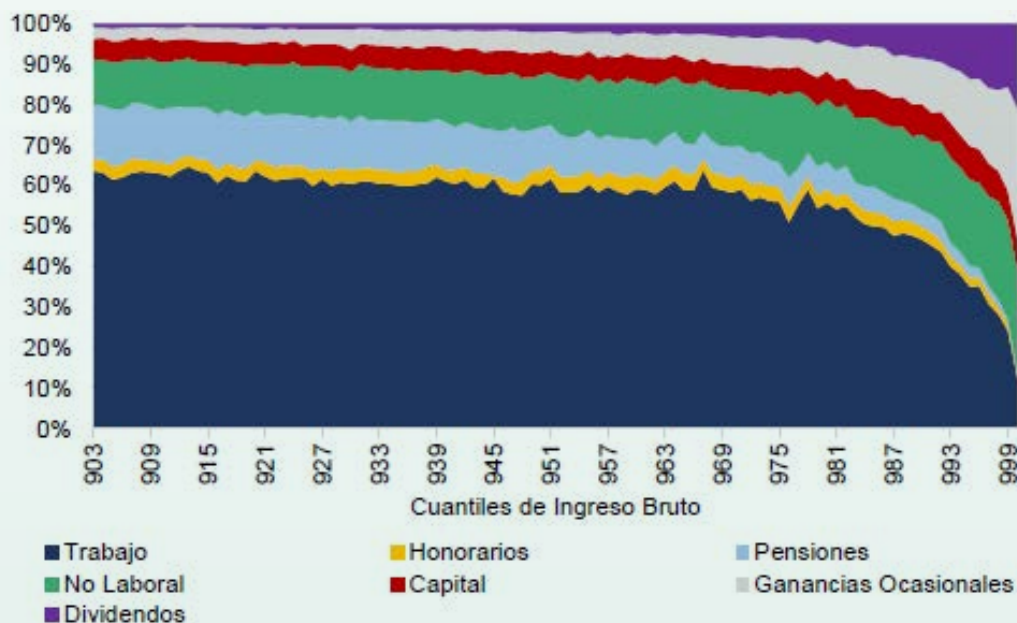
Tal como se observó en el caso del Perú, en Colombia, el Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) también toma en consideración los ingresos de diversas fuentes. Estos incluyen los ingresos de trabajo, honorarios, capital, no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos.

En Colombia, para los declarantes del IRPN, de manera general, el 70% corresponden a rentas de trabajo y pensiones (ingresos principalmente laborales); 16.7%, a honorarios y no laborales (ingresos mixtos); y el restante 13.3% a rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos (ingresos de capital).

Sin embargo, si observamos el decil más rico, los ingresos brutos presentan una recomposición de ingresos en favor de ingresos de capital y mixtos, a los cuales se le aplican tasas impositivas menores

que las aplicadas a las rentas de trabajo. De este modo, las ganancias ocasionales y dividendos, al tener un tratamiento tarifario diferente respecto a la cédula general, ocasionan una disminución de la tarifa efectiva de tributación en los ingresos más altos (ver Figura 26). De acuerdo con la exposición de motivos, lo anterior rompe con el principio de equidad vertical y desconoce la capacidad de pago a cargo de los contribuyentes de mayores ingresos. En particular, para el 0.1% de los declarantes más ricos, el 60.9% de sus ingresos provienen de rentas de capital, 25.6% de ingresos mixtos y el restante 13.5% de ingresos laborales. Esta composición presenta gran similitud con el caso peruano, en donde los ingresos por dividendos y ganancias de capital constituyen el 62% de las rentas de las personas de mayores ingresos.

Figura 27. Distribución de ingresos brutos* en los últimos 100 cuantiles de declarantes del IRPN (2020)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Asimismo, según la exposición de motivos, en Colombia, algunas rentas de capital de las personas naturales, entendidas en un sentido amplio como las rentas de capital (rendimientos financieros, regalías y arrendamientos), ganancias ocasionales (las cuales incluyen herencias y donaciones) y dividendos o participaciones, presentan un tratamiento tributario disímil frente al resto de ingresos, lo que deteriora la equidad horizontal del IRPN.

Se señala, por una parte, que las ganancias ocasionales presentan tarifas inferiores a la tarifa marginal máxima de la cédula general, lo que afecta el principio de equidad. Es decir, mientras que la cédula general tiene una tabla de tarifas marginales con una máxima de 39%, las ganancias ocasionales están gravadas a tarifas de 10% o 20% dependiendo de su naturaleza. Se concluye así que este tratamiento diferencial trae como consecuencia que dos personas con el mismo nivel de ingresos puedan contribuir al fisco con montos distintos básicamente por percibir tipos de ingresos diferentes. En este sentido, se afecta la equidad horizontal del impuesto de renta.

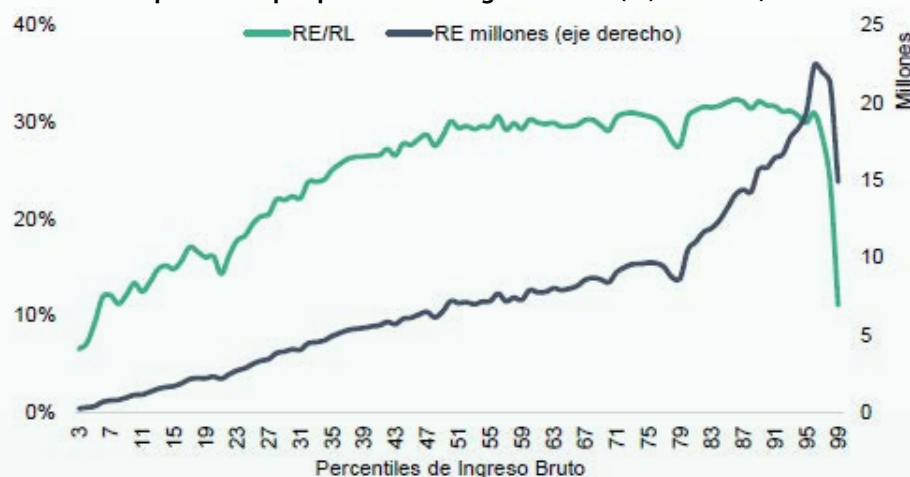
En cuanto a los dividendos, se señala que estos presentan un esquema de doble tributación a través de una modalidad socio-sociedad, en donde una parte del impuesto es pagado en el Impuesto de Renta de Personas Jurídicas (IRPJ) y otra en el IRPN. De acuerdo a la exposición de motivos, “en la práctica, la tarifa marginal de 10% para dividendos después del tramo de 300 UVT³ gravado a 0% incrementa la tarifa nominal de tributación sobre las utilidades de 35% en el IRPJ a 41.5% en el esquema conjunto. No obstante,

la tarifa plana de 10% no está alineada con el principio de equidad vertical, toda vez que no se aplican esquemas tarifarios marginales que aumenten con el nivel de renta (Ávila, 2019)”.

Otro problema que abordó la reforma tributaria en Colombia son las rentas exentas y deducciones de la cédula general. Se señala que, en el proceso de depuración de la renta líquida gravable de las personas naturales, los beneficios tributarios (entendidos como rentas exentas y deducciones) generan que los ingresos de los contribuyentes no sean gravados con ninguna tarifa en el impuesto de renta. La existencia de diferentes tipos de beneficios tributarios erosiona el recaudo del impuesto de renta de personas naturales, toda vez que origina la disminución de la tasa efectiva de tributación de los contribuyentes.

Se indica, asimismo, que el sistema de beneficios tributarios del impuesto de renta de personas naturales es altamente regresivo, ya que beneficia especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Esto último se observa en la Figura 28, en donde el gasto tributario de las rentas exentas y deducciones existentes en el IRPN, así como su participación sobre la renta líquida, aumenta con el nivel de ingreso de los contribuyentes (hasta llegar al percentil 95 del ingreso bruto aproximadamente). Solo, en el tramo final de la distribución, tanto en términos porcentuales como nominales, la renta exenta disminuye, debido al incremento de la participación de los ingresos no laborales y de capital en este segmento de la población, los cuales no utilizan tantas rentas exentas y deducciones como los ingresos laborales en el caso colombiano.

³ UVT: unidad de valor tributario.

Figura 28. Renta exenta/renta líquida (RE/RL) cédula general y renta exenta (RE) promedio por percentil de ingreso bruto (% , millones)

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos.

De acuerdo a la propuesta, incrementar progresivamente la tarifa efectiva de tributación de las personas de mayores ingresos sucede como resultado de la unificación de las rentas líquidas gravables en una única tarifa y la disminución de los topes nominales de rentas exentas y deducciones. En la Tabla 5, se presenta la comparación del impuesto a cargo y la tarifa efectiva de tributación entre el escenario actual y con la implementación de la reforma propuesta en el proyecto de ley en Colombia. Se evidencia que el impuesto a cargo de la reforma aumenta a partir de los ingresos brutos de 10 millones

mensuales en adelante, de hecho, en el cuantil de mayor ingreso se alcanza, en promedio, un incremento de 9.3 puntos porcentuales.

En relación a la progresividad de las tasas planteadas (Figura 29), se resalta que el mayor aporte al recaudo lo realizarán las personas con ingresos mensuales de más de 30 millones de pesos (que representan el 0.3% de personas de mayores ingresos). Se estima que la contribución de este grupo poblacional abarcaría el 34% del total de recursos fiscales recaudados con esta medida.

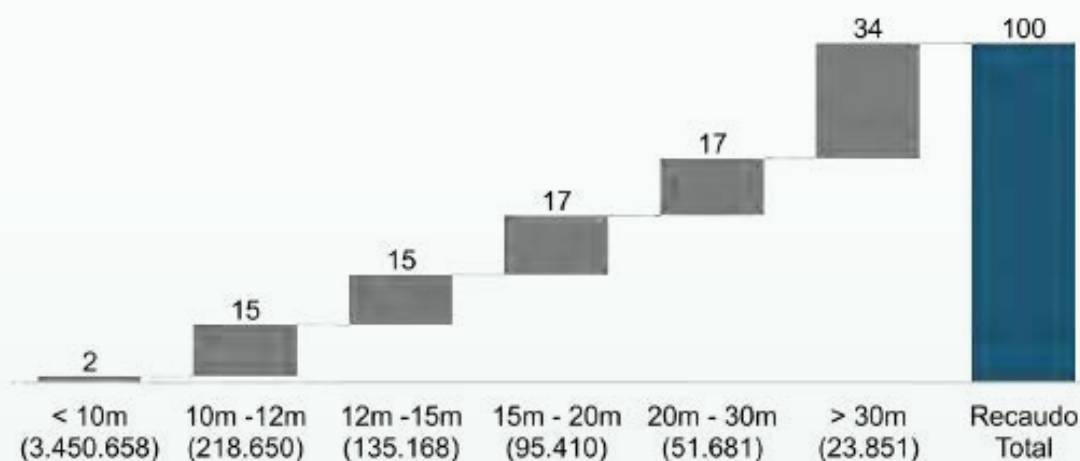
Tabla 5. Impuesto a cargo mensual y Tarifa Efectiva de Tributación (TET) sobre ingreso bruto* del IRPN actual vs reforma (millones de pesos, %)

IB* (millones)	Impuesto a Cargo IRPN mensual (millones)			TET sobre ingreso bruto* (%)		
	Actual	Reforma	Diferencia	Actual	Reforma	Diferencia (pp)
\$ 1,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 3,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 5,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 11,0	\$ 0,5	\$ 0,7	\$ 0,2	4,6%	6,4%	1,8
\$ 15,0	\$ 1,2	\$ 1,4	\$ 0,3	7,8%	9,7%	1,8
\$ 20,0	\$ 1,9	\$ 2,5	\$ 0,6	9,7%	12,5%	2,8
\$ 25,0	\$ 2,9	\$ 3,8	\$ 0,8	12,0%	15,4%	3,4
\$ 45,0	\$ 6,9	\$ 9,9	\$ 3,1	15,2%	22,0%	6,8
\$ 140,0	\$ 22,7	\$ 35,5	\$ 12,8	16,4%	25,7%	9,3

Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos.

*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Figura 29. Composición del incremento del recaudo del IRPN por rango de ingresos brutos* (puntos porcentuales, valores entre paréntesis corresponden al número de declarantes)



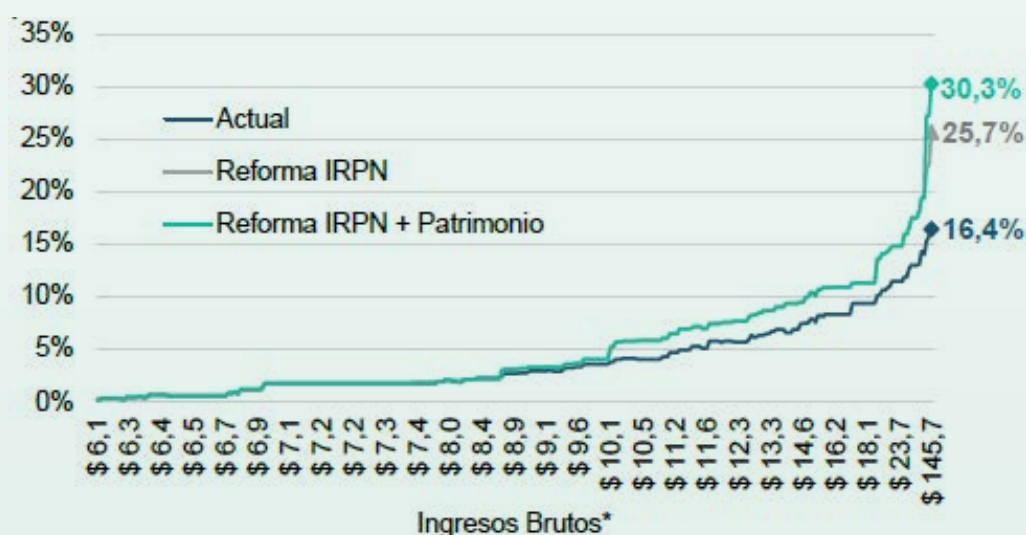
Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

En Colombia, la propuesta de reforma tributaria también contempló la creación de un impuesto al patrimonio. Al respecto, en la exposición de motivos, se señala el respeto a la no confiscatoriedad. En efecto, la tarifa efectiva de tributación respecto al ingreso bruto del 0.1%

de los declarantes del IRPN de mayores ingresos pasa de 16.4%, en el escenario actual, a 25.7% con la implementación del proyecto de ley, y al incorporar el impuesto al patrimonio, la tarifa efectiva de estos contribuyentes aumenta a 30.3% (ver Figura 30).

Figura 30. Comparación de la TET por ingreso bruto* del IRPN y el impuesto al patrimonio



Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

En general, la propuesta planteada refleja mejoras en la equidad vertical del sistema tributario: por un lado, mantiene relativamente inalterado el impuesto asumido por el segmento de la población cuyos ingresos son inferiores a 10 millones de pesos y, por otro lado, concentra la

contribución del mayor recaudo en las personas con mayores ingresos.

En las Figuras 31, 32, 33 y 34, a continuación, se resumen las principales medidas planteadas por la reforma en Colombia en relación a la mejora de la progresividad en el sistema tributario.

Figura 31



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

Figura 32



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

Figura 33
Impuesto al patrimonio, para contribuir a la equidad



Permanente



Tarifas marginales

Tarifas para el impuesto al patrimonio de personas naturales

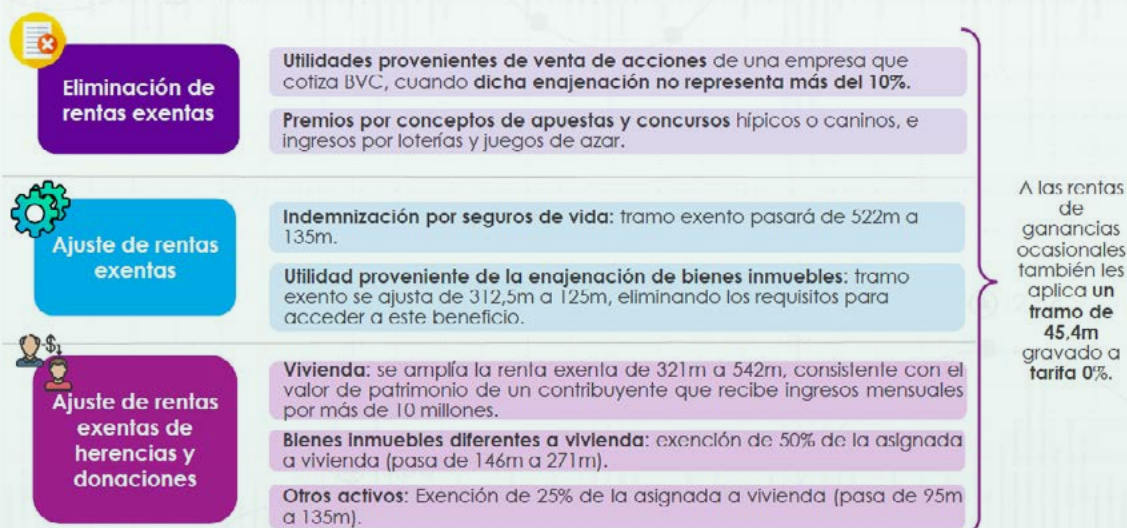
Rangos de patrimonio líquido		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	3.000 millones	0,0%	0
>3.000 millones	5.000 millones	0,5%	(Base Gravable menos 3.000 millones) x 0,5%
>5.000 millones	En adelante	1,0%	(Base Gravable menos 5.000 millones) x 1,0% + 10 millones

- Se propone que los primeros 502 millones del valor patrimonial de la vivienda de habitación se resten de la base gravable del impuesto, protegiendo la vivienda de los colombianos.
- Este esquema representa un **desincentivo a la adquisición de patrimonios improductivos, y disminuye la desigualdad** mediante una mayor carga efectiva para los ingresos más altos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

Figura 34

Ajuste en las rentas exentas de ganancias ocasionales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia, exposición de motivos

Finalmente, la propuesta de reforma tributaria del gobierno nacional de Colombia fue aprobada mediante la Ley 2277, el 12 de diciembre de 2022, aunque con modificaciones en el proceso de negociación con la Cámara y el Senado.

En relación al planteamiento de incrementar la progresividad del sistema tributario, se lograron modificaciones en la renta para personas jurídicas y

naturales, la tarifa para dividendos, los descuentos tributarios, la renta líquida gravable, las ganancias ocasionales y, asimismo, se creó el impuesto al patrimonio. También, hubo modificaciones en la tasa de impuesto a la renta para las empresas extractivas de carbón y petróleo. Este conjunto de medidas que modifican la estructura del impuesto a la renta afecta a las personas jurídicas y naturales de más altos ingresos.

4.2. PERFECCIONAMIENTO DE LA TRIBUTACIÓN EN EXTRACTIVAS

Los proyectos de ley de los tres países incluyeron cambios de los tributos actuales o la implementación de nuevos tributos a las actividades de extracción de recursos naturales, como minerales e hidrocarburos. Una particularidad es que en los casos de Perú y Colombia estas medidas formaban parte del mismo “paquete” tributario que se presenta al Parlamento en sus países. Por su parte, en el caso de Chile, se buscaba modificar la regalía minera a través de un proyecto de ley separado de la propuesta general de reforma tributaria. De hecho, este proyecto de ley venía siendo discutido desde el período del Parlamento anterior con varios cambios en su planteamiento original en los últimos años.

Como aportes específicos en el caso de Colombia se modifican las tasas del impuesto a la renta empresarial de manera escalonada para los sectores del carbón y petróleo, cuyas tasas están definidas en función del nivel del precio internacional. Asimismo, con esta reforma en Colombia, se logra eliminar la deducción de las regalías de la base impositiva del impuesto a la renta. En el caso de Chile, ya en el 2023 se logra aprobar una modificación a la ley de regalía minera, lo que expande la carga tributaria del sector.

Por su parte, en Perú, no se logra aprobar la delegación de facultades para modificar la estructura tributaria del sector minero. Este desenlace generó polémica, ya que por un lado este sector constituye el 50% de las exportaciones del país y viene experimentado un récord en los precios internacionales desde el 2019 en el caso del oro y 2021 en el caso del cobre (ambos representan el 80% de las exportaciones mineras). En el lado opuesto, el sector minero y actores vinculados consideraban que no se debía incrementar la carga tributaria porque esto desincentivaría las inversiones. Lo cierto es que a nivel internacional la anterior experiencia

de súper ciclo de precios (2004-2013) dejó como lección que las reformas en la estructura tributaria minera deben realizarse al inicio del ciclo de precios altos; de esta forma, se logra aprovechar una recaudación más prolongada y no se afecta la rentabilidad proyectada previamente por las empresas.

Una particularidad del caso peruano es que se logró introducir un beneficio tributario para los sectores extractivos renovables forestal y piscicultura, ambos sectores aún emergentes en el país, a través de la reducción temporal del impuesto a la renta empresarial al 15%.

4.2.1. CASO PERÚ

En el caso del Perú, se propuso que, mediante la delegación de facultades, el Ejecutivo pudiera implementar medidas que perfeccionen el régimen fiscal minero, constituido por la regalía minera, el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y el Gravamen Especial a la Minería (GEM) (Proyecto de Ley N° 583, 2021). De esta forma, se esperaba mejorar la progresividad del régimen fiscal minero e incrementar la recaudación en un escenario de alza de precio internacional de los recursos minerales. En este marco, se implementarían las siguientes tres medidas:

- Regular los montos mínimos para la determinación de los tributos por medio de la modificación de los tramos de margen operativo y el aumento de las tasas marginales
- Perfeccionar la determinación de la utilidad operativa a través de la modificación de los conceptos que integran el costo de ventas y gastos operativos; y la revisión de la deducibilidad del monto que fuera pagado por motivo de la regalía minera, el IEM y el GEM para efectos del cálculo de impuesto a la renta
- Modificar los beneficios ofrecidos en los contratos de garantía establecidos en la Ley General de Minería, como los

beneficios de depreciación para los activos fijos utilizados en proyectos cubiertos por tales garantías

Sin embargo, el perfeccionamiento del régimen fiscal minero como parte de la delegación de facultades no fue aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso (2021). Si bien lo que proponían superaba el control de constitucionalidad –es decir, era válido el pedido, ya que la modificación de leyes relativas a temas tributarios puede ser delegable–, se mencionaron varios argumentos por los cuales decidieron rechazarlo. Posiblemente, el más relevante es que los cambios propuestos son de alta relevancia por lo que deberían ser también estudiados y debatidos por el Congreso.

Asimismo, en el proyecto de ley N° 583, se propuso que, mediante la delegación de facultades, el Ejecutivo pudiera uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos N° 662 y 757. El sustento detrás de esta propuesta era que dichos convenios, en comparación con los contratos de estabilidad tributaria aplicables al sector minero, no contaban con un costo por el goce de la estabilidad. Esta medida sí fue aprobada y considerada en la Ley N° 31380. Se indicó que el Ejecutivo tendría facultades para uniformizar el costo por acceso a la estabilidad de los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos N° 662 y 757, pero que ello no implicaba un aumento de la tasa aplicables 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que se aplica actualmente a las empresas del sector minero.

Es importante mencionar que el Fondo Monetario Internacional (2022) desarrolló un estudio sobre la tributación minera en Perú, como parte de una asesoría al Gobierno Nacional en el marco de la propuesta de reforma tributaria, y estableció que existe un margen para elevar la carga tributaria del sector minero sin que pierda competitividad internacional.

4.2.2. CASO CHILE

Para el caso de Chile, se elaboró un “Proyecto de ley que establece en favor del Estado una compensación denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio”. Si bien no pertenece al mismo proyecto de ley de la reforma tributaria, incluye medidas en cuanto al aspecto tributario; por ese motivo, será analizado en esta sección.

Este proyecto de ley ingresó en septiembre de 2018 a la Cámara de diputados por medio de la propuesta de cuatro diputados. Se quería establecer una compensación por la explotación de cobre y litio equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos. El sustento que utilizaron fue que en Chile solo se contaba con un impuesto específico a la minería, pero no con un royalty como derecho de Estado soberano por la explotación de sus riquezas naturales.

Luego de ser sustentado, el proyecto de ley pasó a la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de diputados, la cual agregó mayor detalle a la normativa y pasó el informe en marzo de 2020 a la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados. Esta comisión entregó su informe en marzo de 2021, en el que rechazó en su totalidad la normativa. Entre sus argumentos de rechazo, indicaron que el impuesto específico a la actividad minera ya era la denominación legal de royalty. Para abril de 2021, la Comisión de Minería y Energía elaboró un segundo informe con varias modificaciones y lo pasó a Comisión de Hacienda, por segunda vez. En mayo de 2021, esta comisión recomienda la aprobación del proyecto de ley con algunos cambios y la normativa ingresa a segundo trámite constitucional en el Senado.

En septiembre de 2021, la Comisión de Minería y Energía del Senado presentó su primer informe, en el que aprueba el proyecto de ley y lo eleva para su discusión en general, la cual se lleva a cabo en noviembre de 2021 y se aprueba la normativa. En ese sentido, fijan plazo hasta

enero 2022 para que presenten indicaciones a la Comisión de Minería y Energía del Senado. Para marzo de 2022, esta comisión elabora el segundo informe, el cual lo pasa a la Comisión de Hacienda del Senado para su evaluación. Al mismo tiempo, establecen nuevo plazo para indicaciones hasta julio 2022, por lo que la Comisión de Hacienda propone retornar la normativa a la Comisión de Minería y Energía para que elaboren un nuevo segundo informe. Se presentaron indicaciones en julio y en octubre de 2022. Recién el 18 de enero de 2023 la Comisión de Minería y Energía pasa a la Comisión de Hacienda el nuevo segundo informe.

El 10 de abril de 2023, se fija un nuevo plazo para presentar indicaciones al proyecto en la Secretaría de la Comisión de Hacienda, pero se

aplazó en tres ocasiones más. El 10 de mayo, recién se presenta el segundo informe de la Comisión de Hacienda. Ese día se aprueba en el Senado la normativa con las modificaciones propuestas y regresa a la Cámara de Diputados para que se pronuncie sobre las enmiendas introducidas por el Senado. El 17 de mayo, finalmente, la normativa es aprobada y se envía un oficio al Presidente de la República para que la promulgue.

La normativa final quedó como "Proyecto de ley sobre Royalty a la minería" y se estableció que el royalty tendría dos componentes: ad valorem y componente de rentabilidad. Además, se definieron algunos conceptos que son relevantes para la comprensión de la aplicación del royalty, los dos más importantes se incluyen en la Tabla 6. Las tasas establecidas para cada componente se pueden visualizar en la Tabla 7.

Tabla 6. Definiciones de conceptos incluidos en la aplicación del royalty minero

Concepto	Definición
Renta Imponible Operacional Minera Ajustada (RIOMA)	La renta líquida imponible del contribuyente, determinada conforme a los artículos 29 a 33 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y ajustada según dispone el artículo 6 de la presente ley.
Margen Operacional Minero (MOM)	El cociente que resulte de dividir la Renta Imponible Operacional Minera Ajustada por los ingresos operacionales mineros del contribuyente, multiplicado por cien.

Fuente: Comisión de Minería y Energía (2023)

Elaboración: CooperAcción

Tabla 7. Componentes del royalty minero en Chile

Componente Ad valorem	Ventas anuales superan las 50 mil toneladas métricas (TM) de cobre fino	1% sobre ventas anuales de cobre de los explotadores mineros
Componente sobre el margen minero	1. Ventas anuales superan las 50 mil TM de cobre fino y sus ventas provengan en más de 50% de cobre	Aplicado sobre la RIOMA, la tasa se determinará según el MOM: - MOM $\leq$ 20: 8% - $20 < \text{MOM} \leq 45$: $(8 + 4/25 * (\text{MOM} - 20))$ %, no superará el 12% - $45 < \text{MOM} \leq 60$: $(12 + 14/25 * (\text{MOM} - 45))$ %, no superará el 26% - $60 < \text{MOM}$: 26%
	2. Para los que no son parte del punto 1	- Ventas anuales < 12 mil TM de cobre fino: exentos del componente - $12 \text{ mil TM} < \text{Ventas anuales} \leq 50 \text{ mil TM}$ de cobre fino: tasa equivalente al promedio por tonelada del resultado de aplicar lo siguiente (las tasas son sobre la parte de las ventas que se encuentre en cada intervalo): * $12 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 15 \text{ mil TM}$: 0.4% * $15 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 20 \text{ mil TM}$: 0.9% * $20 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 25 \text{ mil TM}$: 1.4% * $25 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 30 \text{ mil TM}$: 1.9% * $30 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 35 \text{ mil TM}$: 2.4% * $35 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 40 \text{ mil TM}$: 2.9% * $40 \text{ mil TM} < \text{Ventas} \leq 50 \text{ mil TM}$: 4.4% - Ventas anuales $> 50 \text{ mil TM}$: * MOM ≤ 35: 5% * $35 < \text{MOM} \leq 40$: 8% * $40 < \text{MOM} \leq 45$: 10.5% * $45 < \text{MOM} \leq 50$: 13% * $50 < \text{MOM} \leq 55$: 15.5% * $55 < \text{MOM} \leq 60$: 18% * $60 < \text{MOM} \leq 65$: 21% * $65 < \text{MOM} \leq 70$: 24% * $70 < \text{MOM} \leq 75$: 27.5% * $75 < \text{MOM} \leq 80$: 31% * $80 < \text{MOM} \leq 85$: 34.5% * $85 < \text{MOM}$: 14%

Fuente: Comisión de Minería y Energía (2023)

Elaboración: CooperAcción

Finalmente, el 10 de agosto de 2023, se publica en el diario oficial de la república de Chile la Ley sobre royalty a la minería (Ley Núm. 21.591). Por medio de esta, se establece un límite de carga tributaria máxima potencial a los explotadores mineros afectos al royalty minero equivalente a 46.5% de la renta imponible operacional minera ajustada. Por su parte, este límite será de un 45.5% para los explotadores mineros cuyas ventas sean hasta el equivalente a 80 mil toneladas métricas de cobre fino.

4.2.3. CASO COLOMBIA

En el caso de Colombia, se plantearon tres medidas: (i) la eliminación de la deducibilidad de regalías, (ii) el impuesto sobre las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, y (iii) la modificación del impuesto nacional al carbono (Proyecto de Ley N° 118, 2022).

La primera medida se sustentaba en que la regalía minera debería ser considerada como una contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales que son propiedad del Estado, y no como un impuesto deducible o costo asociado a la actividad propia de explotación de recursos naturales no renovables. Se indicaba que el Estado no debería asumir la detracción de las regalías de recursos que son de todos los ciudadanos, menos en un contexto de bajas tasas efectivas de tributación en el sector minero y petrolero.

En ese sentido, se planteaba la modificación del artículo 115 del Estatuto Tributario, de tal manera que quedara indicado que las regalías pagadas por las empresas por el desarrollo de actividades de producción minera y petrolera no serán deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida gravable del impuesto a la renta y complementarios. El cambio propuesto fue aprobado y solo se efectuó una aclaración en cuanto a las regalías que son pagadas en especie (Ley N° 2277, 2022). Para estos casos, se planteó que se considerarán en el cálculo del impuesto a la renta como el costo total de producción de los recursos naturales no renovables. En general, no habría deducción de regalías independientemente si se pagaban con dinero o en especie.

La segunda medida que propusieron se enmarcaba en un contexto de beneficios extraordinarios derivados de los ciclos de precios altos. Se esperaba que, con el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, se pueda contribuir al bienestar de la población más vulnerable y a la

consolidación fiscal. Además, visualizaron que las tasas efectivas de tributación del sector minero-energético reportaba niveles inferiores a la tarifa nominal.

Se planteó el establecimiento de una tarifa impositiva sobre un porcentaje del valor total de estas exportaciones, cuando sus precios internacionales superen los siguientes umbrales: (i) petróleo, promedio simple de los precios base de hidrocarburos líquidos por tipo de gravedad API; (ii) carbón, mediana del precio mensual promedio observado para los últimos 7 años; y (iii) oro, precio umbral de USD 400 por onza troy.

Esta medida fue aprobada, pero con varias modificaciones: (i) se eliminó al oro como bien gravado por el impuesto; (ii) se establecieron tarifas graduales para la sobretasa al sector extractivo y se eliminó el impuesto a las exportaciones; y (iii) se cambió a la sección de impuesto sobre la renta para personas jurídicas, anteriormente, estaba en la sección de impuestos ambientales (Ley N° 2277, 2022).

La medida final quedó como una sobretasa en el impuesto a la renta de empresas relacionadas a la extracción de hulla (carbón de piedra), carbón lignito y petróleo crudo. Los puntos adicionales se establecieron según rangos en los que se ubicaba el precio promedio, como se puede ver en la Tabla 8. Asimismo, se resaltó que esta sobretasa solo sería aplicable para personas jurídicas que en el año gravable tengan una renta gravable igual o superior a 50 mil UVT (Unidad de Valor Tributario).

Tabla 8. Sobretasa a personas jurídicas que extraen hulla, carbón lignito y petróleo crudo

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) y extracción de carbón lignito	2. Extracción de petróleo crudo
$P_{prom} < P(65)$: 0 pp adicionales $P(65) < P_{prom} < P(75)$: 5 pp adicionales $P(75) < P_{prom}$: 10 pp adicionales	$P_{prom} < P(30)$: 0 pp adicionales $P(30) < P_{prom} < P(45)$: 5 pp adicionales $P(45) < P_{prom} < P(60)$: 10 pp adicionales $P(60) < P_{prom}$: 15 pp adicionales

Prom: Precio promedio del año gravable

P(i): Percentil i de los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses sin incluir los precios del año de declaración

pp: puntos porcentuales

Fuente: Ley N° 2277 (2022). Elaboración: CooperAcción

La tercera medida propuesta abarcó las modificaciones al impuesto nacional al carbono aprobado por la Ley 1819 en 2016. El motivo detrás de ello era que se quería alinear el diseño del tributo de tal manera que capte de forma más efectiva los costos sociales de la emisión de gases de efecto invernadero por el consumo de combustibles fósiles. Esta medida fue aprobada y, entre los cambios propuestos al impuesto nacional al carbono, se destacan los siguientes: (i) adicionar al carbón⁴ como combustible fósil a ser gravado por el impuesto en su venta, importación y retiro, se mantiene excluido el carbón utilizado en coquerías y se excluye lo destinado a la exportación; (ii) establecer una gradualidad en la tarifa para la implementación del impuesto en el caso del carbón; y (iii) modificar la destinación específica del impuesto nacional al carbono.

5. CONCLUSIONES

La justicia tributaria como demanda ha tomado mayor visibilidad y relevancia a nivel global luego de la pandemia de COVID-19 y la reciente crisis energética, ya que estos eventos han acentuado la acumulación de la riqueza y la precarización de los sectores sociales más vulnerables. Esto se observa, por ejemplo, en el incremento de la pobreza en el contexto pos pandemia.

Los indicadores fiscales, sociales y de desigualdad en ALC ponen en evidencia la necesidad de avanzar en medidas que mejoren el sistema tributario, por un lado, mejorando la recaudación

tributaria y la sostenibilidad fiscal y, por otro lado, afianzando la progresividad del conjunto de impuestos.

Al respecto, a nivel de la región en 2023 se ha impulsado una ‘Primera cumbre de Latinoamérica y el Caribe para una tributación global incluyente, sostenible y equitativa’, la cual ha tenido como objetivo abordar los desafíos comunes que se presentan en materia de tributación internacional en temas como digitalización de la economía, competencia a la baja en materia tributaria, opacidad en la tenencia de la riqueza, traslado de beneficios corporativos a paraísos fiscales, entre otros. La iniciativa ha sido liderada por el Ministerio de Hacienda de Colombia y contó con la participación de representantes ministeriales, diversos actores de la sociedad civil y academia, así como el apoyo de CEPAL⁵.

En el caso de Perú, Colombia y Chile, en los últimos dos años, se llegó a la coincidencia que solo es posible lograr políticas sociales más justas si a su vez los gobiernos cuentan con una robustez fiscal suficiente. También, se coincide en que para lograrlo no es suficiente con mantener el crecimiento económico (que no reduce la desigualdad social) y que existe espacio para mejorar la recaudación tributaria. Precisamente, los países en mención cuentan con una recaudación tributaria como porcentaje del PBI menor al promedio de ALC. De este modo, estos países toman la decisión de lanzar cada uno un paquete de medidas de reforma tributaria estructural, entre octubre de 2021 y agosto de 2022, cuya aprobación estaba en manos de sus respectivos parlamentos.

Estas propuestas de reforma tributaria pasan por el escrutinio político, de la opinión pública y de los grupos de interés, por lo cual en el camino

⁴El impuesto nacional al carbono, inicialmente, se estableció de tal forma que gravará al fuel oil, ACPM, jet fuel, kerosene, gasolina, gas licuado de petróleo y gas natural. Con la Ley 2277, se agrega al carbón con una tarifa específica por tonelada.

⁵La primera cumbre de Latinoamérica y el Caribe para una tributación global incluyente, sostenible y equitativa ha contado con dos momentos en su organización. El primero se dio durante el 2 y 3 de mayo (Bogotá, Colombia) a través del evento preparatorio con sociedad civil y academia: “Repensando la tributación global: hacia un sistema incluyente, sostenible y equitativo”; y el segundo, el 27 y 28 de Julio (Cartagena, Colombia) con la Cumbre ministerial Latinoamericana y del Caribe, en donde se discutieron los temas recogidos en la pre-cumbre y se alcanzaron acuerdos conjuntos sobre objetivos comunes.

hacia su aprobación suelen perder la naturaleza técnica con la que fueron concebidas. En el caso de Colombia, se llegó a aprobar medidas claves de la propuesta de reforma tributaria (diciembre 2022). Por su parte, en el Perú, el Congreso dejó de lado la mayoría de elementos de la propuesta que permitirían una mayor potencia en términos recaudatorios y mejorar la progresividad del sistema (diciembre 2021) y, finalmente, en Chile, si bien recientemente se aprobó la Ley de Royalty minero en mayo y se publicó en agosto de 2023, su Cámara de Diputadas y Diputados rechazó la propuesta de reforma tributaria general por estrecho margen, lo cual ha afectado considerablemente las políticas sociales que pensaba implementar su gobierno nacional.

Uno de los elementos más relevantes de este informe de sistematización ha sido identificar los elementos en común para una reforma tributaria estructural entre los tres países analizados. Sobre la base de un diagnóstico previo, que considera la realidad social y económica de cada país, hubo coincidencia en la necesidad, por un lado, de modificar el impuesto a la renta con foco en las personas naturales de más altos ingresos con el fin de mejorar la progresividad del sistema y, por otro lado, de perfeccionar la tributación minera para conseguir una mayor recaudación de este sector en un contexto de precios altos de los minerales. También, hubo otro tipo de propuestas, más particulares y no comunes entre los tres países, que permiten un aprendizaje en temas como beneficios tributarios, elusión y evasión, simplificación, impuestos correctivos y ambientales, tributación para pequeñas empresas, medidas para ampliar la base tributaria, descentralización tributaria y

fiscal, investigación y desarrollo, procesos de controversias y reactivación económica, entre los principales.

Coincidentemente y en paralelo a estos procesos, en julio de 2023, se aprobó en el Senado de Brasil la primera etapa de la reforma tributaria⁶ propuesta por el Poder Ejecutivo, que busca simplificar y crear un único régimen tributario a la ventas o valor agregado, así como introducir impuestos específicos al consumo con fines correctivos (por ejemplo, en temas de salud). La segunda etapa de la reforma está prevista que se presente para el segundo semestre de 2023, en la que el gobierno nacional focalizará su propuesta en modificar la estructura del impuesto a la renta y conseguir una mayor progresividad del sistema tributario. Esta estrategia de dividir y presentar la propuesta de reforma tributaria por etapas indica un aprendizaje y cambio estratégico en las relaciones de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de otras experiencias regionales, como las de Perú y Chile.

Un recorrido general a los países de LAC permite identificar características comunes en varios campos. Como ya se mencionó, recientemente la región ha vuelto a aparecer como la más desigual del mundo de acuerdo al último Informe sobre Desigualdad Global 2022 (World Inequality Report). Estos retos, similares entre países, hacen relevante un enfoque de análisis y aprendizajes comparativos. En esta ruta, se enmarca este informe de sistematización de las recientes propuestas de reforma tributaria en países como Perú, Colombia y Chile. Todo indica que estas discusiones seguirán en crecimiento y tendrán una mayor influencia en la región.

⁶ Propuesta de enmienda constitucional (PEC) 45/2019

6. BIBLIOGRAFÍA

Comisión de Constitución y Reglamento. (2021). *Dictamen en mayoría recaído en el proyecto de ley 583/2021-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.*

Comisión de Minería y Energía. (2023). *Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio.* Boletín N° 12093-08.

Fondo Monetario Internacional (2022). Perú: *Technical assistance report—proposals for the 2022 tax reform—mining sector fiscal regime, capital gains, and igv on digital services.*

Ley N° 2277. (2022). *Ley por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.*

Ley Núm. 21.591 (2023). *Ley sobre Royalty a la minería.* Ministerio de Hacienda de la república de Chile.

Mensaje N° 064-370. (2022). *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social: Exposición de motivos.*

OCDE. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición.*

OCDE. (2022). *Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia.*

OCDE. (2022). *Tax policy reviews: Chile.*

Proyecto de Ley N° 118. (2022). *Proyecto de ley por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley N° 583. (2021). *Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.*



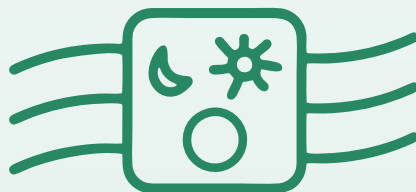
Imagen: Mano alzada





Imagen: Bid

COOPERAcción



ISBN: 978-612-48904-7-5



9 786124 890475