

Informe Financiero

Proyecto de Ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la Ley N°20.255 y que reduce o elimina Exenciones Tributarias para obtener recursos permanentes para su financiamiento.

Mensaje N° 181-369

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley amplía y fortalece el Pilar Solidario de la Ley N°20.255 y reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos permanentes para su financiamiento. A continuación, se describen los antecedentes de cada uno:

1. Ampliación y fortalecimiento del Pilar Solidario de la Ley N°20.255

El proyecto de ley aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) creado en la Ley N°20.255, pasando del 60% de la población de menores recursos al 80% de dicha población. Adicionalmente, se incrementa el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) a \$178.958 mensuales. Lo anterior se propone en conjunto con adelantar los reajustes pendientes de la Ley N°21.190, con lo cual la PBS y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), serán del mismo valor para todos los beneficiarios, independiente de su tramo de edad.

Por último, y con el objetivo de disminuir las lagunas previsionales, se crea un aporte equivalente al 10% de cada prestación del Seguro de Cesantía, el que será transferido a la cuenta de capitalización individual, así como un aporte para el pago de la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia.

En resumen, el proyecto propone:

1.1 Fortalecimiento y ampliación del Pilar Solidario (SPS)

1.2 Aporte para cubrir cotizaciones para pensiones en períodos de cesantía

2. Reducción o eliminación de exenciones tributarias

El presente proyecto de ley incorpora, además, para financiar responsablemente el aumento de cobertura y fortalecimiento del PS, la eliminación o reducción de un conjunto de exenciones tributarias cuya modificación y/o eliminación contribuirá a un sistema tributario más simple y equitativo.

En particular, el proyecto propone:

2.1 Exenciones en el mercado de capitales

Gravar el mayor valor obtenido en la enajenación en bolsa de determinados instrumentos con presenta bursátil

El proyecto de ley propone gravar el mayor valor obtenido en la enajenación de instrumentos que cuenten con presencia bursátil, con un impuesto único de tasa 5%. El impuesto aplicará para todas las enajenaciones que se efectúen a contar de 6 meses desde la publicación de la ley. Sin embargo, se mantiene la calidad de ingreso no constitutivo de renta el mayor valor obtenido por los inversionistas institucionales.

El mayor valor sobre el cual se aplicará dicho impuesto se determinará como la diferencia entre el precio de venta y (i) el precio de cierre oficial del valor al 31 de diciembre del año de la adquisición; o (ii) el costo de adquisición conforme las normas generales. Se otorga transitoriamente la opción de considerar como costo de adquisición de los referidos valores, el precio de cierre oficial al 31 de diciembre del año 2021.

El impuesto será retenido por el adquirente, corredor de bolsa o agente de valores que actúa por cuenta del vendedor. Pagado el impuesto, se entenderá cumplida totalmente la tributación sobre dichas cantidades.

2.2 Exenciones en el mercado inmobiliario

Eliminación del crédito especial a las empresas constructoras (CEEC)

Las empresas constructoras tienen derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales el 65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes inmuebles para habitación. Se encuentran beneficiados los inmuebles cuyo valor no exceda de UF 2.000, con un tope de hasta UF 225 por vivienda.

El beneficio también procede en las ventas exentas de IVA de inmuebles adquiridos por beneficiarios de subsidios habitacionales. En este caso el beneficio es equivalente a un 12,35% del valor de la venta.

Este proyecto de ley reduce transitoriamente el monto que tendrán derecho a deducir de los pagos provisionales mensuales a un 32,5% del débito IVA y a un 6,175% del valor de la venta, respectivamente, aplicable a las ventas que se realicen y a los contratos de construcción de inmuebles que se celebren a contar del 1° de enero del año 2022, siempre que las obras se inicien antes del 1° de enero del año 2024. Se elimina el crédito especial para los contratos de construcción de inmuebles que se celebren y ventas que se realicen a contar del 1° de enero del año 2024.

Eliminación de beneficios de viviendas DFL 2 adquiridos antes del año 2010

Las personas naturales propietarias de viviendas económicas tienen derecho a diversos beneficios de índole tributario, dentro de las cuales se encuentra la exención de impuestos sobre las rentas de arrendamiento que perciban. Dichos beneficios proceden hasta un límite de 2 viviendas por persona. Con todo, las viviendas adquiridas con anterioridad al año 2010 no están sujetas al límite del número de viviendas ni a la restricción de que sólo personas naturales

pueden acogerse al beneficio, por lo que actualmente existen personas naturales y jurídicas que gozan de estos beneficios y por un mayor número de viviendas.

Se propone aplicar el requisito de que para gozar de los beneficios los propietarios deben ser personas naturales, y hasta el máximo de 2 viviendas por personas, a contar del 1° de enero del año 2022, independientemente de su fecha de adquisición.

2.3 Afectación con IVA a las prestaciones de servicios

La normativa actual contempla que sólo se encuentran gravados con IVA los servicios que provengan de las actividades señaladas en el artículo 20 N°3 y 4 de la Ley Sobre Impuesto a la Renta (LIR). Por ejemplo, comercio, industria, actividades extractivas. Los servicios profesionales, asesorías técnicas y consultorías no se encuentran gravados con IVA, por no estar comprendidas dentro de los numerales antes indicados.

Siguiendo el estándar de los países OCDE en la materia, se elimina la referencia al artículo 20 de la LIR, por lo que la regla general será que todos los servicios se encuentren afectos con IVA, salvo que se encuentren expresamente exentos. La afectación con IVA regirá para los servicios que se presten a contar del 1° de enero del año 2022.

Se mantiene la exención a los servicios prestados por personas naturales, ya sea que se presten de manera independiente, o en virtud de un contrato de trabajo. Adicionalmente, se incorpora expresamente que los servicios de salud se encuentran exentos de IVA. Cabe señalar que este proyecto mantiene las exenciones de IVA que existen actualmente de diversos servicios calificados como meritorios, por ejemplo, educación, transporte.

Por otra parte, se incorpora una norma para efectos de aclarar que la exención de IVA respecto de Correos de Chile sólo aplica para el envío de correspondencia, excluyendo las encomiendas.

2.4 Seguros de vida

Las sumas percibidas por los beneficiarios en cumplimiento de contratos de seguros de vida son consideradas ingresos no constitutivos de renta. Adicionalmente, dichas sumas no se gravan con el Impuesto a las Herencias y Donaciones.

Se establece la afectación con Impuesto a las Herencias y Donaciones, todos los beneficios obtenidos en virtud de contratos de seguros de vida celebrados desde la publicación de la ley.

2.5 Deber de información de ingresos no constitutivos de renta

En la actualidad no existe la obligación para los contribuyentes de informar al Servicio de Impuestos Internos sobre sus ingresos no constitutivos de renta. Lo anterior se debe a que no existe una norma que autorice a la autoridad tributaria para solicitar dicha información.

Para solucionar esta situación, se incorpora una norma que faculta al Servicio de Impuestos Internos solicitar información al contribuyente sobre sus ingresos no constitutivos de renta.

2.6 Exclusión del pago de la sobretasa de impuesto territorial a los bienes de propiedad del Fisco

Adicionalmente, se incluye una norma especial que excluye del pago de la sobretasa de impuesto territorial a los bienes de propiedad del Fisco y Municipalidades para evitar el cobro de este impuesto que busca gravar el patrimonio inmobiliario, sobre los bienes fiscales y municipales.

II. Efecto sobre el Presupuesto Fiscal

1. Ampliación y fortalecimiento del Pilar Solidario de la Ley N°20.255

El mayor gasto fiscal vinculado a las transferencias fiscales de los beneficios descritos anteriormente, se detallan a continuación:

1.1 Fortalecimiento y ampliación del Pilar Solidario (PS)

A enero de 2021, se contabilizaban 1.706.737 beneficiarios del SPS. Todos ellos se verán beneficiados por el aumento de valor de la PBS, ya que éste es utilizado para el cálculo de todos los beneficios del SPS en sus componentes de vejez e invalidez.

Del grupo anterior, se estima que 1.027.533 se beneficiarán por la aceleración de la transición de la PBS y, de este grupo, 640.930 se verán beneficiados adicionalmente por la aceleración de la transición de la PMAS que afecta al APS de vejez.

Por el aumento de la cobertura, se estima que ingresarán 506.000 personas durante 2021.

Adicionalmente, el aumento de cobertura del SPS contempla un mayor número de beneficiarios de la exención de salud de la Ley N°20.531, particularmente de los mayores de 65 años, beneficiarios del SPS, que sean afiliados titulares de una Isapre.

Los costos fiscales asociados a las modificaciones al SPS se presentan en la Tabla 1. En resumen, durante 2022 se estima un costo de \$629.755 millones (en pesos de 2021), equivalente a US\$850 millones¹ y 0,26% del PIB. En tanto, en régimen² se estima un costo equivalente a 0,32% del PIB.

1 Cálculo con tipo de cambio de 741 pesos por dólar.

2 Valor en régimen se calcula como el promedio para el período 2024-2055.

Tabla 1
Mayor Gasto Fiscal Pilar Solidario
(Millones de pesos 2021)

Año	Mayor Cobertura PBS	Mayor Cobertura APS	Transición Ley N°21.190	Exención 7% salud	Mayor Gasto Total	Mayor Gasto Total (% del PIB) ¹
2021	47,042	105,271	48,855	164	201,331	0.09%
2022	190,825	438,216		715	629,755	0.26%
2023	192,506	441,144		777	634,427	0.26%
2024	193,964	450,003		840	644,807	0.25%
2025	195,825	473,925		900	670,650	0.26%
2026	197,013	516,616		989	714,618	0.27%
2027	193,963	565,791		1,089	760,844	0.28%
2028	191,045	608,868		1,191	801,104	0.28%
2029	187,584	642,742		1,278	831,604	0.29%
2030	184,861	676,830		1,382	863,073	0.29%
2031	180,410	713,862		1,492	895,764	0.29%
2032	183,223	751,588		1,603	936,413	0.30%
2033	185,656	796,931		1,721	984,308	0.31%
2034	186,049	845,573		1,838	1,033,460	0.31%
2035	187,681	892,696		1,965	1,082,341	0.32%
2036	187,601	942,861		2,086	1,132,548	0.33%
2037	182,440	992,397		2,224	1,177,062	0.33%
2038	176,677	1,040,050		2,357	1,219,085	0.33%
2039	170,222	1,088,451		2,495	1,261,168	0.34%
2040	164,796	1,137,938		2,625	1,305,358	0.34%
2041	158,103	1,188,472		2,780	1,349,355	0.34%
2042	151,690	1,238,740		2,928	1,393,358	0.34%
2043	145,169	1,290,842		3,062	1,439,072	0.35%
2044	137,918	1,339,589		3,206	1,480,713	0.35%
2045	131,034	1,390,081		3,367	1,524,481	0.35%
2046	125,711	1,443,502		3,522	1,572,735	0.35%
2047	120,372	1,490,809		3,689	1,614,869	0.35%
2048	114,636	1,534,764		3,839	1,653,239	0.35%
2049	108,378	1,582,729		3,991	1,695,098	0.35%
2050	103,793	1,628,288		4,130	1,736,211	0.35%
2051	98,675	1,676,232		4,294	1,779,201	0.35%
2052	92,257	1,725,181		4,443	1,821,881	0.35%
2053	87,003	1,769,153		4,583	1,860,739	0.35%
2054	81,131	1,807,183		4,712	1,893,027	0.34%
2055	75,866	1,851,940		4,834	1,932,640	0.34%

Nota:

(1) Para 2021 se utiliza el PIB implícito en el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre. Para los años siguientes, se asume que el PIB crece 2,6% real anual, de acuerdo con la última estimación del Comité de Expertos del PIB Tendencial.

1.2 Aporte para cubrir cotizaciones para pensiones en períodos de cesantía

En relación con el efecto fiscal de esta medida, el proyecto de ley señala que, para su financiamiento, se girarán los recursos de la cuenta individual del trabajador y, cuando estos fueren insuficientes, se financiarán con cargo al Fondo de Cesantía Solidario. En esa misma oportunidad, el Fondo de Cesantía Solidario financiará la parte que faltare de las prestaciones determinadas de no haberse utilizado el saldo para el financiamiento de las cotizaciones previsionales.

Por su parte, el Fondo de Cesantía Solidario mantiene su financiamiento conforme a los artículos 5 y 23 de la Ley N° 19.728. Al respecto, la Superintendencia de Pensiones elaboró, con fecha 6 de septiembre de 2021, un "Informe de Sustentabilidad de los Fondos de Cesantía" que analiza las modificaciones que propone esta iniciativa legal, donde se concluye que no se compromete su sustentabilidad a largo plazo. En consecuencia, el aporte al que se hace mención el artículo 3 del presente proyecto de ley no irrogará un mayor gasto fiscal.

2. Reducción o eliminación de exenciones tributarias

2.1 Exenciones en el mercado de capitales

En base a información de la declaración jurada 1926 del Servicio de Impuestos Internos (SII)³, el propio SII estima el efecto de la aplicación del impuesto único del 5% para el caso de las empresas sujetas al régimen semi-integrado de tributación. Éste se obtiene de aplicar dicha tasa a las ganancias de capital netas anuales positivas asociadas al artículo 107 de la LIR (que son consideradas en la actualidad como ingresos no renta), para aquellos contribuyentes clasificados como inversionistas no institucionales. Cabe señalar que, como supuesto conservador, la estimación se realiza considerando el promedio de los últimos 3 años. Esta cifra corresponde a \$54.312 millones.

Luego, para estimar el monto total asociado a esta medida, se consideran los siguientes supuestos: (i) los contribuyentes del régimen semi-integrado representan el 82,3% del total de la renta líquida imponible del universo total de empresas⁴; y (ii) que, de acuerdo a registros históricos del SII respecto a cuándo se pagaba impuesto a las ganancias de capital, las empresas representarían el 80% del total del impuesto, mientras que el 20% restante correspondería a personas naturales. De esta forma, asumiendo una recaudación proporcional entre empresas y personas naturales, la recaudación total se estima en \$41.246 millones (en pesos de 2021).

Finalmente, considerando que esta exención aplica a enajenaciones que ocurran transcurridos 6 meses contados desde el primer día del mes siguiente a la publicación de la ley, como supuesto

3 Las cuentas específicas consultadas en la DJ 1926 son: (i) 5.03.01.02: INR por enajenación de valores Art.107 LIR; (ii) 5.03.01.05: Costo Directo INR por enajenación de valores Art.107 LIR; y (iii) 5.03.01.08: Gastos Utilización Común INR por enajenación de valores Art.107 LIR.

4 Para el cálculo de esta cifra, en base a los resultados de la operación renta 2021 obtenidos a la fecha, se consideran los contribuyentes que declaran renta líquida imponible positiva en códigos BI primera categoría o recuadros 12, 17 y 22 del Formulario 22 (determinación de renta líquida imponible de semi-integrado, propyme general, propyme transparente, respectivamente). Del cálculo se excluyen los contribuyentes catalogados como inversionistas institucionales. En tanto, en el grupo semi-integrado se considera, además, a los contribuyentes del artículo 14 letra G, que declaran su renta líquida imponible en el mismo recuadro del Formulario 22 (número 12).

conservador se considera la mitad del monto mencionado anteriormente durante el primer año de la ley.

2.2 Exenciones en el mercado inmobiliario

i. Eliminación del crédito especial a las empresas constructoras (CEEC)

En base a información del Servicio de Impuestos Internos, la mayor recaudación por reducción transitoria de la tasa de CEEC de 65% a 32,5%, usando como base el monto de CEEC del año 2020, se estima en \$224.041 millones (en pesos de 2021). Con todo, cabe señalar que esta cifra podría estar sobreestimando el verdadero monto de recaudación asociado a esta medida, toda vez que el tope de 225 UF conlleva que actualmente algunas viviendas no puedan utilizar la totalidad de este beneficio. De esta forma, al no verse modificado dicho tope, la reducción de la tasa eliminaría tal restricción, permitiendo el uso total del beneficio. Para dar cuenta de aquello, como supuesto conservador, se asume que el efecto final corresponde a un 80% de lo señalado previamente, es decir, \$179.233 millones (en pesos de 2021).

En tanto, respecto de la mayor recaudación por eliminación de la franquicia CEEC, en base al monto de CEEC del año 2020, se estima una mayor recaudación de \$448.082 millones (en pesos de 2021).

ii. Eliminación de beneficios de viviendas DFL 2 adquiridos antes del año 2010

La estimación del efecto de los flujos de arriendo sujetos a esta normativa en la recaudación por impuesto global complementario implica calcular el monto de ingresos por arriendo que estarían sujetos a tal impuesto y la tasa con que éstos serían gravados. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con ese nivel de detalle de información.

Por lo tanto, para estimar el impacto recaudatorio, se utiliza como referencia el número de propiedades registradas como, al menos, tercera propiedad, asociadas a DFL 2, adquiridos antes de 2010, de acuerdo con información del SII. Esta cifra suma 21.289 propiedades. Se trabaja con el supuesto de que la totalidad de éstas se encuentra en arriendo.

Luego, para estimar el precio de arriendo, en base a información pública, se considera una muestra de 29 comunas de Santiago,⁵ y se calcula el valor promedio en base a aquellas comunas más representativas de acuerdo con información de mercado⁶. Dicho valor corresponde a \$367.846 (en pesos de 2021). Finalmente, asumiendo una tasa del impuesto global complementario, promedio ponderado, de 10%, se estima una mayor recaudación de \$9.636 millones (en pesos de 2021).

Respecto del efecto de la eliminación de este beneficio en términos de contribuciones, según información del SII, se estima que la mayor recaudación sería de \$70,6 millones (en pesos de 2021) anuales, ingresos que son percibidos a nivel de municipalidades y no del Gobierno Central.

5 Información pública en base a estudio de mercado elaborado por la plataforma BuscoNido.cl.

6 De acuerdo con información pública en base a un estudio de mercado elaborado por Zoominmobiliario.

2.3 Afectación con IVA a las prestaciones de servicios

La estimación de esta medida se basa en el último informe de gasto tributario elaborado por el SII, donde se estima la pérdida de recaudación por IVA de los servicios que son exentos o no gravados. De esta forma, el monto asociado a esta medida se estima en \$532.472 millones (en pesos de 2021)⁷. Con todo, considerando que el aumento del IVA podría inducir un cambio en el comportamiento de los agentes, producto del aumento en el precio de los servicios sujetos a esta medida y un ajuste de la demanda por éstos, se asume, como supuesto conservador, que en el corto plazo (Años 1 y 2) el efecto en recaudación corresponde a un 80% de la cifra estimada y, suponiendo que estos ajustes se materializarían de forma gradual en el tiempo, a un 60% en régimen. De esta forma, se estima una recaudación de \$425.977 millones (en pesos de 2021) durante los primeros dos años y de \$319.483 millones (en pesos de 2021) en régimen.

2.4 Seguros de Vida

Con respecto a esta medida, cabe señalar que no existe información sobre el gasto tributario asociado a este beneficio, ni a nivel agregado ni en detalle. De esta forma, si bien se espera que exista un efecto positivo de ésta sobre los ingresos fiscales, debido a la falta de información no es posible calcular tal efecto.

2.5 Exclusión del pago de la sobretasa de impuesto territorial a los bienes de propiedad del Fisco y Municipalidades

Esta medida tiene un impacto fiscal neutro, ya que los menores ingresos fiscales que se generen tendrán como contrapartida un menor gasto fiscal de una magnitud equivalente. Se estima un monto asociado a esta exención de \$5.019 millones (en pesos de 2021), de acuerdo con información del Servicio de Impuestos Internos. De éstos, \$4.001 millones corresponden al Fisco y MM\$1.018 corresponden a municipalidades.

El Cuadro 1 presenta el resumen del impacto fiscal de la reducción o eliminación de las exenciones previamente señaladas. **En resumen, durante el primer año (2022) se estiman mayores ingresos por \$635.468 millones (en pesos de 2021), equivalente a US\$858 millones⁸ y 0,27% del PIB. En régimen⁹, en tanto, el impacto se estima en 0,33% del PIB.**

7 Este cálculo considera los siguientes servicios, para los cuales se cuenta con estimaciones de gasto tributario: Intermediación financiera; Auxiliares financieros; Actividades de esparcimiento; Actividades de servicios informáticos; Otras actividades de edición; producción y difusión; Actividades de servicios jurídicos y contables; Actividades de arquitectura e ingeniería; Otras actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades administrativas y de apoyo; Actividades asociaciones; Otras actividades de servicios personales y, seguros de generales y de vida que no están exentos. A su vez, se excluyen todos los servicios relacionados a la salud, educación y transporte.

8 Cálculo en base a un tipo de cambio de 741 pesos por dólar.

9 Valor en régimen se calcula como el promedio para el período 2024-2055.

Tabla 2
Mayores Ingresos Fiscales por reducción o eliminación de exenciones tributarias
(Millones de pesos 2021)

Exenciones	Año 1	Año 2	Régimen	
			(MM\$)	(% del PIB) ¹
1. Exenciones en el mercado de capitales	20.623	41.246	41.246	--
2. Exenciones en el mercado inmobiliario				--
Reducción transitoria de la tasa de CEEC (2 años)	179.233	179.233	--	--
Eliminación de la franquicia CEEC	--	--	448.082	--
Arriendo de vivienda en impuesto de 2a categoría	9.636	9.636	9.636	--
3. Afectación con IVA las prestaciones de servicios	425.977	425.977	319.483	--
4. Seguros de vida ²	nd	nd	nd	--
Total	635.468	656.091	818.446	0,33

Nota:

(1) Para 2021 se utiliza el PIB implícito en el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre. Para los años siguientes, se asume que el PIB crece 2,6% real anual, de acuerdo con la última estimación del Comité de Expertos del PIB Tendencial.
(2) Información no disponible.

Finalmente, el Cuadro 3 resume el impacto fiscal total asociado a Pensiones y Exenciones. En resumen, durante el primer año (2022) el mayor costo por pensiones equivale a 0,26% del PIB, mientras que las exenciones implican mayores ingresos por 0,27% del PIB. De igual forma, para el segundo año (2023), el costo estimado corresponde a 0,26% del PIB, al tiempo que se estiman ingresos adicionales por 0,27% del PIB. **En régimen 10, en tanto, el costo de la presente ley asociada a pensiones equivale a 0,32% del PIB, mientras que la eliminación y/o reducción de exenciones significaría mayores ingresos por 0,33% del PIB.**

Tabla 3
Resumen de impacto fiscal asociado a Pensiones y Exenciones
(% del PIB)

Ítem	Año 1 (2022)	Año 2 (2023)	Régimen
Mayor costo asociado a Pensiones	0,26	0,26	0,32
Mayor ingreso asociado a Exenciones	0,27	0,27	0,33

Nota: Valor en régimen se calcula como el promedio del período 2024-2055.

III. Fuentes de Información

- Proyecto de Ley que amplía y fortalece el pilar solidario de la ley n° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos permanentes para su financiamiento. Mensaje N° 181-369. 20 de septiembre de 2021.
- Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley amplia y fortalece el Pilar Solidario de la Ley N° 20.255.
- Informe de Sustentabilidad del Fondo de Cesantía Solidario. Ministerio del Trabajo, Superintendencia de Pensiones. Lunes 6 de septiembre de 2021.
- Servicio de Impuestos Internos: declaración jurada 1926.
- Servicio de impuestos internos, Operación Renta 2021, fecha de extracción de los datos: 6 de septiembre de 2021.
- Informe de Gasto Tributario 2019 a 2021. Servicio de Impuestos Internos, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios. Junio 2021.
- Informe Financiero Sustitutivo N°27 de 28/01/2020, e Informe Financiero Complementario N°26 de 8/03/2021, correspondiente al Boletín N° 12.212-13.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
DIRECTORA
CRISTINA TORRES DELGADO
Ministerio de Hacienda
Directora de Presupuestos