

LA TRAMITACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE: DIAGNÓSTICO DE UNA COMPLEJIDAD ESTRUCTURAL Y RECOMENDACIONES PARA EL NUEVO GOBIERNO

Introducción

En este informe se analizan, desde una perspectiva institucional y práctica, las razones por las cuales la tramitación de las reformas tributarias en Chile ha sido **históricamente compleja, lenta y conflictiva**, incluso cuando los proyectos han contado con mecanismos formales de aceleración legislativa como la simple urgencia, la suma urgencia o la discusión inmediata.

Asimismo, se formulan recomendaciones concretas con el objetivo de aumentar la viabilidad política y legislativa de los cambios tributarios que se consideren necesarios durante el presente mandato presidencial.

La evidencia reciente demuestra que la dificultad no responde a un problema coyuntural ni exclusivamente político, sino a una combinación de factores estructurales, técnicos e ideológicos que deben ser reconocidos explícitamente al momento de diseñar una agenda tributaria realista.

En el anexo de este informe se incluye una cronología detallada de las reformas tributarias implementadas en los últimos quince años, periodo en el cual Chile ha llevado a cabo ocho reformas tributarias de carácter significativo o estructural.

I. Por qué las reformas tributarias son especialmente difíciles de tramitar en Chile

1. Alta ambición y densidad normativa de los proyectos

Una de las causas más relevantes de la complejidad legislativa de las reformas tributarias en Chile es la tendencia a concentrar, dentro de un mismo proyecto de ley, una pluralidad de cambios estructurales de naturaleza diversa. Habitualmente, una sola iniciativa incorpora simultáneamente modificaciones sustantivas a la tributación de la renta, ajustes al IVA, creación o rediseño de impuestos específicos o correctivos, cambios en regímenes especiales, fortalecimiento o precisión de normas antielusión y modificaciones a la administración tributaria.

Esta acumulación de materias heterogéneas genera varios efectos institucionales adversos.

En primer lugar, amplía exponencialmente el número de actores afectados, lo que multiplica los focos de resistencia política y sectorial. Cada bloque normativo introduce ganadores y perdedores distintos, haciendo prácticamente imposible construir una mayoría sólida que respalde el proyecto en su conjunto, aun cuando existan consensos parciales sobre algunas de sus medidas.

En segundo término, la concentración de objetivos obliga al Congreso a deliberar sobre cuestiones que responden a lógicas distintas —**recaudación, redistribución, eficiencia económica, control de la evasión**— dentro de un mismo debate legislativo. Ello incrementa la presentación de indicaciones, abre espacios para negociaciones cruzadas y dificulta la votación ordenada de las normas, al punto de que muchas veces la discusión se prolonga no por desacuerdo sobre el diagnóstico, sino por la imposibilidad práctica de procesar simultáneamente tantos cambios relevantes.

Finalmente, desde una perspectiva de técnica legislativa, los proyectos excesivamente comprensivos elevan el riesgo de **inconsistencias normativas**, vacíos regulatorios y problemas de implementación. Esta percepción refuerza la cautela parlamentaria y conduce, racionalmente, a una tramitación más lenta y exhaustiva como mecanismo de control de calidad legislativa.

En diversas ocasiones, la complejidad inherente a las reformas tributarias ha hecho necesario tramitar nuevos proyectos de ley que modifiquen disposiciones recientemente aprobadas, ya que la propia comunidad tributaria ha detectado inconsistencias, vacíos normativos, contradicciones o disposiciones de difícil aplicación con la legislación y las instrucciones administrativas vigentes.

Un caso paradigmático fue la reforma tributaria de 2014 de la presidenta Bachelet, que, tras su publicación, evidenció vacíos y contradicciones normativas, incluso problemas de constitucionalidad, lo que llevó a la promulgación de la Ley 20.899 en 2016, conocida como "ley de simplificación tributaria", la cual modificó de manera relevante la Ley N° 20.780, antes incluso de que entrara plenamente en régimen.

Esta dinámica refleja cómo la combinación de alta ambición normativa y la complejidad técnica del derecho tributario chileno puede generar efectos no deseados, requiriendo ajustes legislativos y administrativos sucesivos para asegurar la coherencia y aplicabilidad de las reformas, así como para dar certeza jurídica a los contribuyentes y operadores económicos. Todo lo anterior, sin considerar el desgaste e inversión de tiempo que significa, para los contribuyentes como para la administración tributaria, el comprender e implementar cambios tributarios profundos que pueden implicar modificación de los regímenes tributarios vigentes.

Ejemplos recientes incluyen la tramitación de “leyes misceláneas” que concentran diferentes normas y cambios tributarios, así como materias de otra índole, que incorporan la modificación de normas que han debido ser revisadas, a la luz de su implementación práctica, y las observaciones de los gremios empresariales y expertos tributarios.

2. Debilidad institucional de las urgencias legislativas

El ordenamiento constitucional chileno establece una serie de mecanismos que permiten al Poder Ejecutivo influir en la velocidad y la priorización de la tramitación legislativa, destacando especialmente la facultad presidencial de calificar la urgencia en el despacho de los proyectos de ley. Esta atribución es una de las expresiones más relevantes del carácter presidencial del sistema político chileno.

Para ello, la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en su artículo 26 y siguientes, regula tres tipos de urgencias legislativas: la **simple urgencia** (plazo máximo de treinta días), la **suma urgencia** (quince días) y la **discusión inmediata** (seis días para discusión y votación en la Cámara respectiva).

Sin embargo, en la práctica, las urgencias legislativas han sido utilizadas de manera intensiva por los sucesivos gobiernos democráticos, lo que ha generado un debate constante sobre su verdadera eficacia, su impacto en el proceso deliberativo parlamentario y su pertinencia en el actual contexto de un Congreso cada vez más fragmentado. Lo anterior debido a que, desde la perspectiva jurídica, la calificación de urgencia no obliga al Congreso a aprobar el proyecto, sino solo a pronunciarse dentro del plazo establecido, lo que puede traducirse en aprobación, rechazo o simplemente en cumplir formalmente con el debate sin necesariamente despachar la iniciativa.

La debilidad de este instrumento constituye un factor clave para explicar la lentitud en la tramitación de reformas tributarias. En la práctica, el Congreso mantiene amplio dominio sobre su agenda, pudiendo extender audiencias, postergar votaciones y priorizar otros proyectos sin enfrentar consecuencias institucionales relevantes. En materia tributaria, además, el costo político de retrasar la discusión suele ser bajo, ya que los efectos inmediatos rara vez son percibidos directamente por la ciudadanía, y en materia tributaria no existe una presión inmediata comparable a otras áreas como puede ser pensiones o seguridad.

Finalmente, el uso excesivo y poco selectivo de las urgencias ha terminado por erosionar su credibilidad. Al ingresar la mayoría de los proyectos importantes con algún grado de urgencia, este mecanismo pierde su carácter excepcional y se diluye su capacidad real de ordenar el trabajo legislativo. Así, en el contexto actual, las urgencias funcionan más como un gesto político del Ejecutivo que como una herramienta efectiva para acelerar la tramitación normativa.

3. Fuerte carga ideológica del debate tributario

El debate tributario en Chile es político y trasciende lo técnico y se inserta directamente en disputas ideológicas sobre el tamaño del Estado, la redistribución del ingreso, la carga tributaria sobre el capital y las personas de mayores ingresos, y la relación entre impuestos, crecimiento e inversión, situación que no cambiará. Un claro ejemplo de lo anterior es proponer, incluso vía moción parlamentaria (lo que es totalmente inconstitucional) un impuesto a los altos patrimonios, existiendo evidencia empírica que permite afirmar que no logra los objetivos propuestos. (ver Nota 1)

Lo que hemos visto en los últimos años es que las reformas tributarias tienden a transformarse en banderas políticas identitarias, reduciendo los márgenes de negociación y debilitando la efectividad de las urgencias legislativas como herramienta de gestión del tiempo parlamentario.

Asimismo, hemos observado que el enfoque técnico se ha debilitado, no existe una mirada sistémica e integral, adicionalmente las cifras y diagnósticos que fundamentan los cambios no han contado con los niveles de confiabilidad necesarios para generar acuerdos amplios. Un ejemplo es el informe de brechas de cumplimiento tributario que generó gran controversia en el debate de la última reforma tributaria, ley 21.713.

4. Asimetrías de conocimiento técnico en el Congreso

El derecho tributario y la política fiscal son materias altamente especializadas. En este contexto, existe una asimetría estructural de conocimiento entre el Ejecutivo y el Congreso, lo que se traduce en una mayor dependencia de asesores externos, solicitudes reiteradas de informes y una comprensible cautela frente a normas complejas o de redacción abierta. Esta dinámica, aun en escenarios de buena fe política, ralentiza inevitablemente la discusión legislativa.

El derecho tributario se caracteriza por un alto grado de sofisticación técnica y una interacción compleja con variables económicas y contables. En este contexto, el Congreso enfrenta una asimetría estructural de información respecto del Ejecutivo, que cuenta con equipos técnicos especializados, acceso privilegiado a datos fiscales y una visión integrada del sistema.

Esta asimetría no implica necesariamente desinterés o incapacidad por parte de los parlamentarios, sino que responde a una limitación institucional objetiva. En la práctica, se traduce en una mayor dependencia de asesores externos, solicitudes reiteradas de informes al Ministerio de Hacienda, al Servicio de Impuestos Internos y a expertos independientes, así como en una comprensible tendencia a extender la discusión para reducir el riesgo de aprobar normas con efectos no previstos.

En reformas de alta complejidad, esta dinámica **ralentiza inevitablemente** la tramitación, especialmente cuando los proyectos contienen normas de redacción abierta, cláusulas generales o regímenes transitorios extensos, que requieren un análisis detallado de sus efectos prácticos.

La debilidad no solo radica en la redacción de las leyes tributarias, sino que también afecta a los informes financieros que las acompañan. Las estimaciones de ingresos de los proyectos tributarios se han presentado como simples formalidades, careciendo del respaldo de informes técnicos que otorguen solidez a dichas proyecciones, debiendo el Congreso, frente a esa asimetría técnica, hacer un acto de fe respecto de las estimaciones de ingresos tributarios.

5. Fragmentación política y negociación compleja

En un Congreso altamente fragmentado, las reformas tributarias requieren acuerdos amplios y transversales. Pequeños grupos pueden bloquear avances, y la negociación suele desplazarse hacia compromisos extraparlamentarios o protocolos interpretativos, haciendo que la tramitación sea iterativa, prolongada y difícil de compatibilizar con ritmos legislativos acelerados.

II. Recomendaciones para un nuevo gobierno del presidente José Antonio Kast

A la luz de este diagnóstico, estimamos que el gobierno del presidente José Antonio Kast debiera adoptar una estrategia tributaria **sustancialmente distinta a la lógica de la gran reforma integral**, para lo cual efectuamos las siguientes recomendaciones:

1. Abandonar la lógica de la reforma tributaria total

Recomendamos evitar proyectos únicos que concentren múltiples objetivos y optar por una agenda modular, compuesta por proyectos autónomos y acotados (cumplimiento y fiscalización, corrección de exenciones específicas, ajustes puntuales en renta o impuestos correctivos). Esta aproximación reduce resistencias y permite acuerdos parciales incluso en ausencia de consensos ideológicos amplios.

2. Priorizar materias de menor carga ideológica

Resulta estratégico iniciar la agenda tributaria por áreas con mayor transversalidad política como modernización de procedimientos, y aumento de la certeza jurídica. Ello permite construir credibilidad fiscal y capital político antes de abordar debates redistributivos más sensibles.

3. Simplificar el diseño normativo

Sugerimos privilegiar reglas claras, con menos excepciones y transitoriedades, aun a costa de sacrificar sofisticación técnica. En el contexto chileno, la complejidad normativa es uno de los principales enemigos de la velocidad legislativa y de la confianza parlamentaria.

4. Separar deliberadamente recaudación y redistribución

Una estrategia más viable consiste en concentrar los proyectos tributarios en aspectos estructurales y de cumplimiento, dejando los objetivos redistributivos principalmente al ámbito del gasto público y de políticas sociales específicas. Esta separación reduce la carga ideológica del debate tributario y facilita su tramitación.

5. Fortalecer la fase prelegislativa

Invertir tiempo en la fase prelegislativa —mediante mesas técnicas reales, documentos de trabajo previos y acuerdos marco con la oposición— permite que los proyectos ingresen al Congreso con un mayor grado de maduración política y técnica, acelerando su tramitación efectiva.

6. Usar las urgencias con selectividad y credibilidad

Recomendamos reservar la suma urgencia o la discusión inmediata exclusivamente para proyectos breves, técnicamente cerrados y previamente conversados, evitando su uso permanente en reformas estructurales. La urgencia debe recuperar su valor como señal creíble y no como reflejo de presión política.

7. Secuenciar las reformas y aceptar avances incrementales

El Gobierno debiera asumir explícitamente que las reformas tributarias exitosas suelen ser incrementales. Resulta preferible aprobar varios cambios parciales a fracasar con una reforma total, aceptando que no todos los objetivos pueden alcanzarse en un solo período presidencial.

8. Fortalecer la estimación de ingresos tributarios

El nuevo Gobierno debe restablecer la confianza en las proyecciones de ingresos tributarios, dado que constituyen el principal componente de los recursos fiscales. Por ello, se propone que dichas estimaciones sean sometidas a auditoría por parte del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) antes de su presentación en los procedimientos presupuestarios. Asimismo, se recomienda que los informes financieros de los proyectos de ley que impliquen erogación de gasto público sean evaluados y revisados por el CFA previamente a su remisión al Congreso.

Nota 1: <https://taxfoundation.org/research/all/eu/wealth-tax-impact/>

ANEXO

En los últimos 15 años (desde el año 2010-2025), Chile ha implementado al menos ocho reformas o modificaciones tributarias importantes y varios de ellos estructurales, a saber: 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022 y la reciente reforma de cumplimiento tributario de 2024.

A continuación, hacemos una **enumeración de las reformas tributarias relevantes**, con **número de ley, fecha de ingreso del proyecto y fecha de promulgación y publicación**, priorizando **reformas legales con impacto estructural o recaudatorio** (no simples ajustes administrativos), dejando fuera el royalty minero, aun cuando esta reforma tributaria también significó un cambio muy relevante para la carga tributaria de la actividad minera.

1. Reforma tributaria para financiamiento de la reconstrucción (post 27-F)- Ley N° 20.455

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 23 de marzo de 2010
- **Fecha de promulgación:** 29 de julio de 2010
- **Fecha de publicación:** 31 de julio de 2010
- **Contenido tributario relevante:**
 - Aumento transitorio (luego definitivo) del Impuesto de Primera Categoría
 - Modificaciones al Impuesto Territorial
 - Cambios en DFL-2
 - Aumento de impuestos específicos (tabaco)
 - Creación del régimen del artículo 14 quáter (exención IDPC para pymes)

2. Reforma tributaria de perfeccionamiento y financiamiento educacional- Ley N° 20.630

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 2 de agosto de 2012
- **Fecha de promulgación:** 24 de septiembre de 2012
- **Fecha de publicación:** 27 de septiembre de 2012
- **Contenido central:**
 - Aumento de la tasa del Impuesto de Primera Categoría al 20%
 - Cambios en tributación internacional (enajenaciones indirectas)
 - Ajustes en gastos rechazados (art. 21 LIR)
 - Normas de precios de transferencia

3. Reforma tributaria estructural -Ley N° 20.780

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 1 de abril de 2014
- **Fecha de promulgación:** 26 de septiembre de 2014
- **Fecha de publicación:** 29 de septiembre de 2014
- **Contenido central:**
 - Eliminación del FUT
 - Creación de los regímenes atributivo y semi integrado
 - Alza gradual del IDPC
 - Profunda reconfiguración de impuestos personales
 - Refuerzo de normas antielusión

4. Ley de simplificación (corrección de la reforma Ley 20.780 2014) - Ley N° 20.899

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 23 de diciembre de 2015
- **Fecha de promulgación:** 1 de febrero de 2016
- **Fecha publicación:** 8 de febrero de 2016
- **Contenido central:**
 - Simplificación de regímenes de renta
 - Ajustes técnicos al sistema semi integrado
 - Correcciones operativas a la Ley 20.780

5. Modernización Tributaria - Ley N° 21.210

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 23 de agosto de 2018
- **Fecha de promulgación:** 13 de febrero de 2020
- **Fecha de publicación:** 24 de febrero de 2020
- **Contenido central:**
 - Régimen Pro-Pyme
 - Boleta electrónica universal
 - IVA a servicios digitales
 - Cambios relevantes al Código Tributario
 - Reordenamiento de la Ley Única de Fondos

6. Medidas Tributarias de Reactivación económica – Ley 21.256

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 24 de junio de 2020
- **Fecha de promulgación:** 27 de agosto de 2020
- **Fecha de publicación:** 2 de septiembre de 2020
- **Contenido central:**
 - Ayudar a la reactivación económica mediante alivios tributarios.
 - Principales medidas:
 - Rebaja transitoria de la tasa del Impuesto de Primera Categoría al 10% para el régimen Pro Pyme para los años 2020, 2021 y 2022.
 - Disminución del 50% en la tasa de Pagos Provisionales Mensuales (PPM).
 - Devolución del remanente acumulado de crédito fiscal IVA para Pymes con bajas en sus ingresos.

7. Reducción de exenciones tributarias -Ley N° 21.420

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 23 de agosto de 2021
- **Fecha de promulgación:** 27 de enero de 2022
- **Fecha de publicación:** 4 de febrero de 2022
- **Contenido relevante:**
 - Eliminación/restricción de exenciones
 - Cambios en DFL-2
 - Impuestos correctivos y ajustes en IVA e impuestos específicos

8. Reforma de Cumplimiento Tributario – Pacto Fiscal- Ley N° 21.713

- **Fecha de ingreso del proyecto:** 29 de enero de 2024
- **Fecha de promulgación:** 21 de octubre de 2024
- **Fecha de publicación:** 24 de octubre de 2024
- **Contenido central:**
 - Rediseño de la Norma General Antielusión
 - Fiscalización de grupos empresariales
 - Denunciante anónimo
 - Cambios en secreto bancario y tasaciones

9. Proyecto de reforma tributaria Pro-Pymes / Clase Media

- **Fecha de ingreso:** 21 de julio de 2025
- **Estado:** En tramitación
- **Contenido:**
 - Nuevos regímenes simplificados
 - Cambios en impuestos personales
 - Revisión adicional de exenciones

Tabla resumen (2010–2025)

Año	Ley	Fecha ingreso	Fecha de publicación
2010	20.455	23-03-2010	31-07-2010
2012	20.630	02-08-2012	27-09-2012
2014	20.780	01-04-2014	29-09-2014
2016	20.899	23-12-2015	08-02-2016
2020	21.210	23-08-2018	24-02-2020
2020	21.256	24-06-2020	02-09-2020
2022	21.420	23-08-2021	04-02-2022
2024	21.713	29-01-2024	24-10-2024

Notas:

(1) Este listado no incluye la reforma al royalty minero

(2) Las reformas tributarias contenidas en las leyes 20.780 y 20.899 se pueden contar como una sola gran reforma dado que la segunda vino a modificar la primera con lo cual el tiempo de tramitación fueron casi dos años.

(3) Lo mismo sucede con la Ley 21.713, ya que la reforma original del presidente Boric se presentó el 2 de julio de 2022 y fue rechazada en marzo de 2023, lo que obligó al Gobierno a presentar otro proyecto a finales de 2024.