

Desafíos y oportunidades del Plan de Reconstrucción Nacional

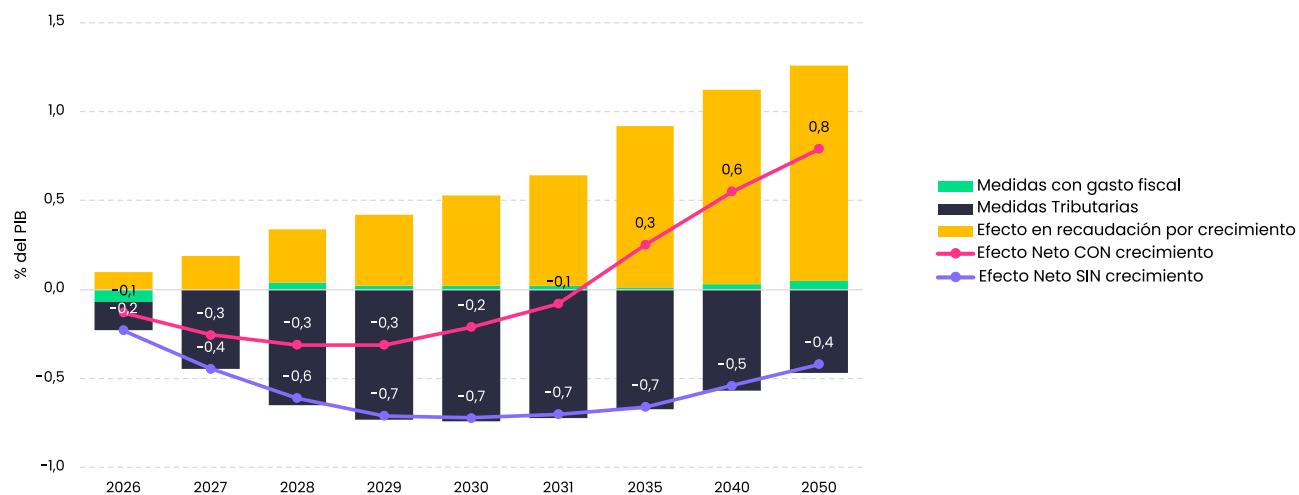
Juan José Obach | 27 de abril de 2026

RESUMEN EJECUTIVO

- **El Plan de Reconstrucción Nacional (el “proyecto”), ingresado esta semana al Congreso, no solo apunta en la dirección correcta, sino que muchas de sus medidas son fundamentales para aumentar el empleo, la inversión y el crecimiento. Sin embargo, estos efectos están condicionados a que se mitiguen los riesgos fiscales.**
- En efecto, **el proyecto aumenta la competitividad de nuestro sistema tributario**, especialmente al rebajar la tasa de impuesto corporativo (27% vs 24,1% OCDE y 21,1% LATAM¹), generar un esquema de invariabilidad tributaria y reintegrar el sistema.”
- A esto se añaden **medidas que apuntan a agilizar y dar más certeza a la tramitación de proyectos de inversión**, como fortalecer la rectoría técnica del SEA, instaurar un régimen voluntario abreviado de evaluación ambiental o reembolsos por anulación judicial de una RCA.
- **La sustentabilidad fiscal del proyecto descansa en ingresos esperados futuros, que por su naturaleza son inciertos, tanto en su monto como en su plazo de materialización.** Bajo un escenario que incorpora el impacto en crecimiento de las medidas, se estima que el proyecto es deficitario fiscalmente hasta 2031 (déficit promedio de -0,22% del PIB). Posterior a esta fecha, según estimaciones del gobierno, su efecto fiscal es positivo, con un *peak* de 0,79% del PIB al 2050.
- El Ejecutivo estima que bajo un escenario sin impacto en crecimiento el proyecto de ley siempre produce holguras fiscales negativas, con un déficit promedio de -0,6% del PIB hasta el 2031.
- **Dado que el proyecto es muy valioso y necesario para salir del estancamiento económico actual, es deseable que su sostenibilidad fiscal esté garantizada.** Por el contrario, si dicha sostenibilidad está en entredicho, existe el riesgo que los agentes económicos perciban que sus medidas tributarias puedan ser retrotraídas en el futuro, quedando así comprometido el propio poder reactivador del proyecto.
- Para que el proyecto genere un respaldo político amplio, logre materializar los efectos esperados en empleo, inversión y crecimiento y no debilite aún más la posición fiscal del país, se deben fortalecer las estimaciones y supuestos detrás de los efectos en recaudación de sus medidas. **Una alternativa es modelar distintos escenarios de recaudación futura.** Junto con esto, recomendamos **complementar el plan con un paquete de medidas concretas de reducción de gasto fiscal** (partidas ineficientes, programas mal evaluados, etc.) **y con un aumento de ingresos efectivos**, como la revisión del impuesto al diésel o la eliminación de la renta presunta.

1. *Corporate Tax Statistics 2025*, OCDE. Disponible en https://www.oecd.org/en/publications/corporate-tax-statistics-2025_6a915941-en.html

FIGURA: EFECTO FISCAL NETO DEL PROYECTO (% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero N°84/22.04.2026

ANÁLISIS GENERAL DE LAS MEDIDAS

Las principales medidas del proyecto están correctamente orientadas a aumentar la capacidad de crecimiento de largo plazo del país. Hoy, el crecimiento potencial de Chile alcanza un magro 1,9% (IPOM, marzo 2026), lo que exige medidas que no solo sean reactivadoras de corto plazo. En esta línea, la rebaja del Impuesto de Primera Categoría (IDPC) para converger al 23% en 2029 (**Figura 1**), la invariabilidad tributaria para inversiones por sobre los US\$ 50 millones y aquellas que apuntan a agilizar procesos de tramitación ambiental y entregar más certeza jurídica a los procesos de inversión, son las medidas con mayor potencial reactivador.

La reintegración del sistema tributario también es positiva ya que elimina dos distorsiones. Primero, restablece el sano principio de equidad horizontal, es decir, las rentas del mismo nivel deben tener la misma carga tributaria, independiente de su fuente (capital o trabajo). Segundo, se termina con la diferencia entre régimen pyme (integrado) y general (semi-integrado) que, en el margen, desincentiva el crecimiento de las empresas. En concreto, si una pyme integrada vende un dólar adicional que supere los US\$ 3 millones al año, pasa al sistema semi integrado, implicando un mayor costo en su operación que la incentiva a mantenerse bajo el umbral.

Entre las medidas para enfrentar la “permisología” destaca la reducción de iteraciones en la tramitación ambiental, el fortalecimiento de la rectoría técnica del SEA para “cortar” observaciones no pertinentes y la instauración de nuevo régimen de evaluación ambiental voluntario mas abreviado. Sin embargo, quedan dudas sobre la efectividad del reembolso por anulación judicial de la RCA (como medida para adelantar el inicio de construcción), dado que apenas el 0,3% de los proyectos con RCA aprobada se anula judicialmente².

A pesar de que en lo medular el proyecto de ley es muy positivo, hay medidas que requieren de mayor detalle en su diseño para comprender su potencial impacto. En el caso de la eliminación de la Franquicia tributaria del SEN-CE, dado su bajo o nulo impacto en la productividad de trabajadores, su supresión apunta en la dirección correcta. Sin embargo, los desafíos en productividad y formación de capital humano son grandes, por lo que lo más prudente sería reformar esta política o diseñar un nuevo programa.

Complementariamente, consideramos que el diseño del crédito tributario para la protección del empleo formal puede no ser el óptimo. El argumento de que los trabajadores ya contratados enfrentan riesgo de despido es correcto, pero es impreciso suponer que el 100% está bajo esa posibilidad. Al aplicarse sobre todo el stock de trabajadores con salarios mensuales entre 7,8 y 12 UTM (\$545.000 y \$840.000), el Estado terminará gastando recursos en empleos que no están en riesgo de desvinculación. Así, la medida sería más costo-efectiva si focalizara su apoyo a las contrataciones y al subgrupo de empleados que efectivamente estén en riesgo de perder su trabajo. Dado el alto costo de esta medida (US\$1.400 millones), se requiere un análisis más profundo durante la discusión legislativa sobre el diseño y evaluar instrumentos alternativos para incentivar el empleo formal.

Por último, la propuesta de un nuevo régimen para rentas de DFL con impuesto único del 5%, genera una distorsión innecesaria en que el Estado elige un tipo de inversión prioritaria del capital (DFL2) e incluso su tamaño (<90 m2) y rompe con el principio de equidad horizontal que, justamente, está detrás de la pertinencia de reintegrar el sistema tributario.

2. Informe Financiero N. 84, pág 23.

EL DESAFÍO DE LA RECAUDACIÓN ESPERADA DEL PROYECTO

Bajo el escenario que incorpora los efectos de las medidas en el crecimiento, el Informe Financiero del proyecto (N 84/2026) proyecta un efecto fiscal negativo de hasta -0,3% del PIB (2029), el que se revierte recién al año 10 (2035) de implementada la reforma (**Gráfico 2**). Al desglosar este efecto por los distintos componentes del proyecto, se desprende que la sustentabilidad fiscal de este descansa principalmente en la capacidad que tengan las medidas regulatorias (“permisología”), la baja del IDPC y la reintegración, de aumentar el crecimiento (**Tabla 1**)³.

En concreto, para el año 10 de implementada la reforma (2035), se estima que las medidas tendrían un costo fiscal total de 0,7% del PIB y que éstas serían compensadas por mayores ingresos tributarios esperados por 0,62% del PIB (**Tabla 1**). **El problema de fondo de este escenario es que se están descontando a la misma tasa gastos y rebajas de ingreso de certeza alta, con ingresos esperados inciertos, tanto en su monto como en su año de materialización.**

El dividendo de crecimiento de las medidas tributarias y de la reducción de plazos de permisos, tiene una alta volatilidad en su valor central, así como en su momento de ocurrencia. En el pasado, la sobreestimación de ingresos esperados ha sido un error repetido, que explica en parte, el déficit fiscal crónico que hemos arrastrado en los últimos 15 años. **Consideramos que no podemos seguir cometiendo el mismo error y en esta materia cabe operar bajo una lógica prudencial.**

Al desagregar las medidas que generarían mayor crecimiento, se desprende que en el largo plazo (2040) las tres más relevantes en términos de recaudación fiscal son la reducción de plazos de permisos (0,36% del PIB), la reducción de 4 pp del IDPC (0,33% del PIB) y la invariabilidad tributaria (0,23% del PIB) (**Figura 3**). Dichas estimaciones se basan en las elasticidades proveídas por la Comisión Marfán⁴.

En cuanto a los efectos de las medidas regulatorias, el proyecto de ley reconoce que “son difíciles de cuantificar en principio”⁵. Para realizar su estimación se siguen los supuestos de la Comisión Marfán (2023). En concreto, el Ejecutivo lleva el cálculo de la reducción del 33% en los tiempos de tramitación de dicha Comisión (hipotético) a una también hipotética reducción de 40%. En ninguna parte se justifica esta potencial reducción de tiempos del 40%. Con todo, **la Comisión Marfán (2023) reconoce que sus estimaciones sobre el impacto en el PIB de la reducción de plazos son gruesas, de alta varianza y que corresponden a un “límite superior del efecto”⁶.**

3. Al analizar los valores reportados en las Tablas 13 y 14 del IF y desprender de ellos el PIB implícito para cada año, los resultados son bastante disímiles. Primero, para el efecto fiscal neto de las medidas sin considerar el crecimiento económico, los valores del PIB calculados se encuentran bastante alineados con los reportados en el último IFP de Dipres (IT, 2026). Sin embargo, al hacer el mismo ejercicio para el efecto neto que considera un aumento en el crecimiento económico, las diferencias de PIB son muy significativas. En concreto, el PIB implícito utilizado para consignar los efectos de la Tabla 13 del IF es mayor al que corresponde (Figura 4), lo que sesga a la baja el déficit proyectado con crecimiento.

4. El proyecto reconoce utilizar las elasticidades de la Comisión Marfán en el “Informe de Impacto Regulatorio: Proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional”. Ministerio de Hacienda, p. 195.

5. “Informe de Impacto Regulatorio: Proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional”. Ministerio de Hacienda, p. 197.

6. “Puesto que los grandes proyectos efectuados por grandes empresas representan el grueso de la inversión, por simplicidad, para estimar el impacto en producto, asumimos que estos 3,7 p.p. aplican sobre toda la inversión, por lo que los valores que siguen serían un límite superior del efecto. En consecuencia, 3,7 p.p. de menor tasa corporativa derivaría en un mayor nivel de PIB de 2,4% en 10 años (3,7 por 0,65%) o un mayor crecimiento anual promedio de 0,24%” Marfán, M. et al (2023, pág. 29). Pacto fiscal. Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024-2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva.

En materia de reducción del IDPC y crecimiento económico, es cierto que la Comisión Marfan indica que la rebaja de 1pp del impuesto aumentaría el PIB en 0,64% en un plazo de 10 años (punto medio del rango identificado por los estudios que va de 0,3% a 1% del PIB). Por esto, la Comisión es enfática en mencionar que **“las estimaciones presentadas pueden tener una importante varianza, pero aun así son ilustrativas de la relevancia de resolver este problema”**⁷. La advertencia de la Comisión apunta precisamente a prevenir asumir por ciertos escenarios planteados de forma hipotética.

La literatura sobre el efecto del impuesto corporativo sobre el PIB y la recaudación presenta una elevada varianza tanto en el crecimiento estimado como en el momento en el que se produciría. En la **Tabla 2** se encuentran las elasticidades de artículos citados por la Comisión (2023) y otros recientes (OCEC-UDP, 2026), los que presentan una varianza significativamente alta al estimar dicho efecto.

En materia de invariabilidad tributaria, el gobierno realiza su estimación sobre la base de la cartera de inversión de los proyectos mineros porque “concentran los mayores montos de inversión en comparación a otros sectores”⁸. Basado en la experiencia del royalty minero (2023), **el IF estima que la invariabilidad tributaria permitiría materializar el 70% de los proyectos mineros de “probabilidad media de ejecución” en un plazo de 10 años** (aumento de 30pp en prob. ejecución)⁹. Sugerimos que esta estimación considere también otras experiencias, para lo que se requiere más evidencia y análisis.

7. Ídem, p.30.

8. “Informe de Impacto Regulatorio: Proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional”. Ministerio de Hacienda, p. 199.

9. Ídem.

REFLEXIONES FINALES

Con el fin de que este necesario proyecto de ley logre el propósito que busca, necesita fortalecer los escenarios, supuestos y estimaciones del efecto reactivador de sus medidas. Esto significa que la compensación de menores ingresos permanentes del fisco no puede descansar únicamente sobre la proyección de un mayor crecimiento, sino también sobre ajustes de gasto o aumentos de ingresos en los que exista más certidumbre.

Esta mayor certeza de sostenibilidad fiscal es también seguridad para los inversionistas de que estos cambios serán duraderos, generando así el efecto en empleo, inversiones y crecimiento que el proyecto de ley busca y el país necesita. Una mayor certeza financiera del proyecto también ayudaría a frenar un prolongado deterioro fiscal que amenaza con disminuir la calificación de riesgo del país, lo que conlleva un alza en la prima asociada, que se traspassa a un incremento en la tasa de descuento para toda la economía¹⁰. **Para abordar esto, durante la tramitación legislativa deberían simularse distintos escenarios de recaudación en base a la efectividad de las medidas. Esto es fundamental para identificar de mejor manera las implicancias en el balance fiscal en los próximos años bajo distintos escenarios. Además, se debe observar el proyecto en equilibrio general con el balance y trayectoria fiscal y no en el equilibrio parcial de la iniciativa presidencial. La mirada general debiera estar presente durante toda la tramitación del proyecto.**

Por último, recomendamos complementar el plan con un paquete de medidas de reducción de gasto fiscal y/o aumento de ingresos efectivos. Para que el proyecto no implique perpetuar el desbalance estructural, se podrían evaluar, entre otras, las siguientes medidas¹¹:

- **Racionalización de gastos tributarios:** Avanzar en la eliminación o limitación de regímenes excepcionales que no cuentan con una justificación de costo-beneficio clara. Esto incluye la eliminación de la renta presunta (aplicada en agricultura, transporte y minería), la que genera una brecha injustificada con el régimen general de pymes. También es prioritario revisar el tratamiento de ganancias de capital, las exenciones en zonas francas y mejorar la captación de datos para combatir la evasión¹².
- **Fortalecimiento de impuestos correctivos:** En lugar de esperar retornos por crecimiento a largo plazo, Chile puede movilizar ingresos a través del diseño de impuestos que corrijan externalidades negativas.
 - **Combustibles:** Es necesario incrementar la tasa del impuesto al diésel para equipararla a la de la gasolina y racionalizar los créditos tributarios otorgados a las empresas de transporte de carga.
 - **Alcohol:** Se recomienda reformar la estructura actual (puramente *ad valorem*) introduciendo un impuesto mínimo específico basado en el contenido de alcohol, lo que desincentivaría el consumo de bebidas baratas de alta graduación y aumentaría la recaudación total de este ítem de productos.

10. Diversos artículos estiman que un *notch* de reducción en la clasificación se asocia con un alza de 25 bps en la prima de riesgo.

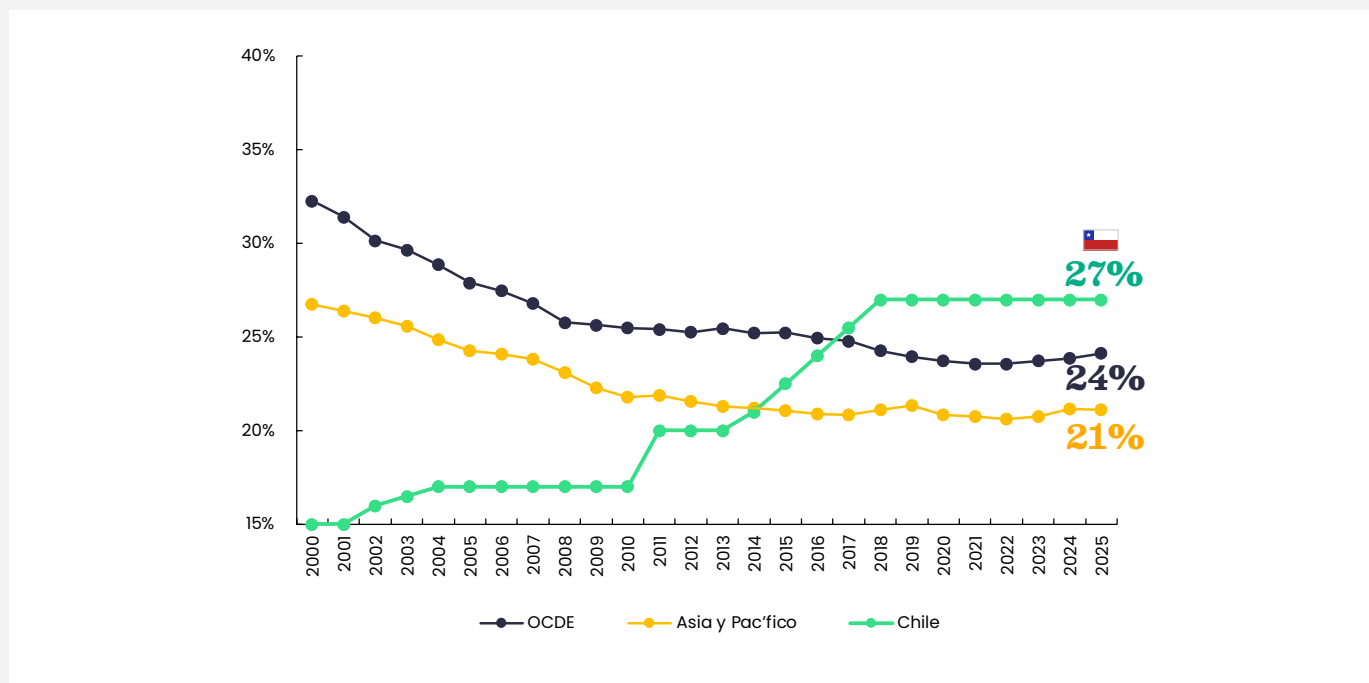
11. Las medidas listadas corresponden a recomendaciones de FMI-OECD, *Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment* (2020). Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2020/english/1chlea2020004.pdf>

12. Para un análisis detallado de exenciones tributarias revisar Informe de la Comisión Vergara (2021) en el siguiente link: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre>

- **Bebidas azucaradas:** Existe espacio para ampliar la base de este impuesto hacia otros productos con alto contenido de azúcar, alineándose con las metas de salud pública y recaudación eficiente
- **Eficiencia y ajuste del gasto público:** La recuperación del balance no debe descansar solo en nuevos ingresos, sino en una gestión austera. Se propone una revisión de la eficiencia del gasto en personal y bienes y servicios de consumo, asegurando que la estructura del Estado sea congruente con la realidad fiscal del país. Adicionalmente, hay espacio de mejora en partidas ineficientes; programas mal evaluados o duplicados; en la focalización de políticas como la gratuidad (USD 420 millones asignados a personas fuera de la población objetivo); la recuperación de deudas impagas CAE; entre otros.

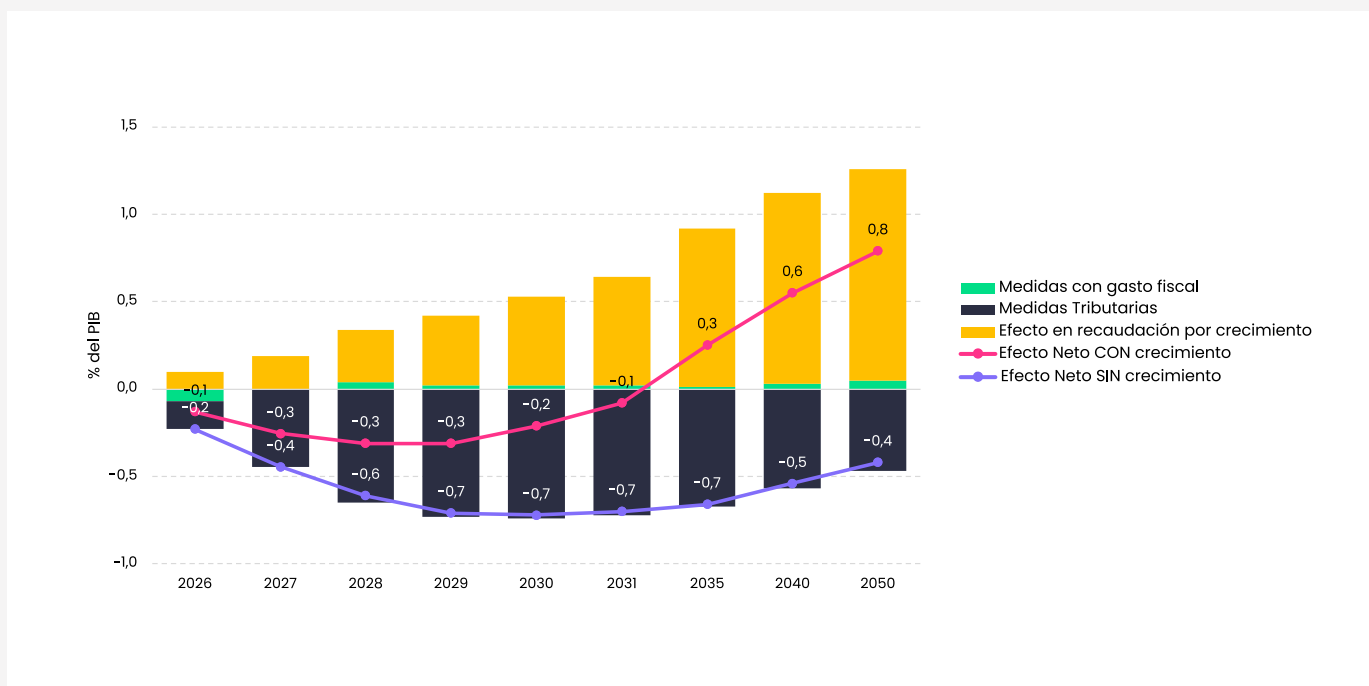
ANEXO 1: LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

FIGURA 1: IMPUESTO CORPORATIVO PAÍSES OCDE, ASIA Y EL PACÍFICO Y CHILE



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2026).

FIGURA 2: EFECTO FISCAL NETO DEL PROYECTO (% DEL PIB)



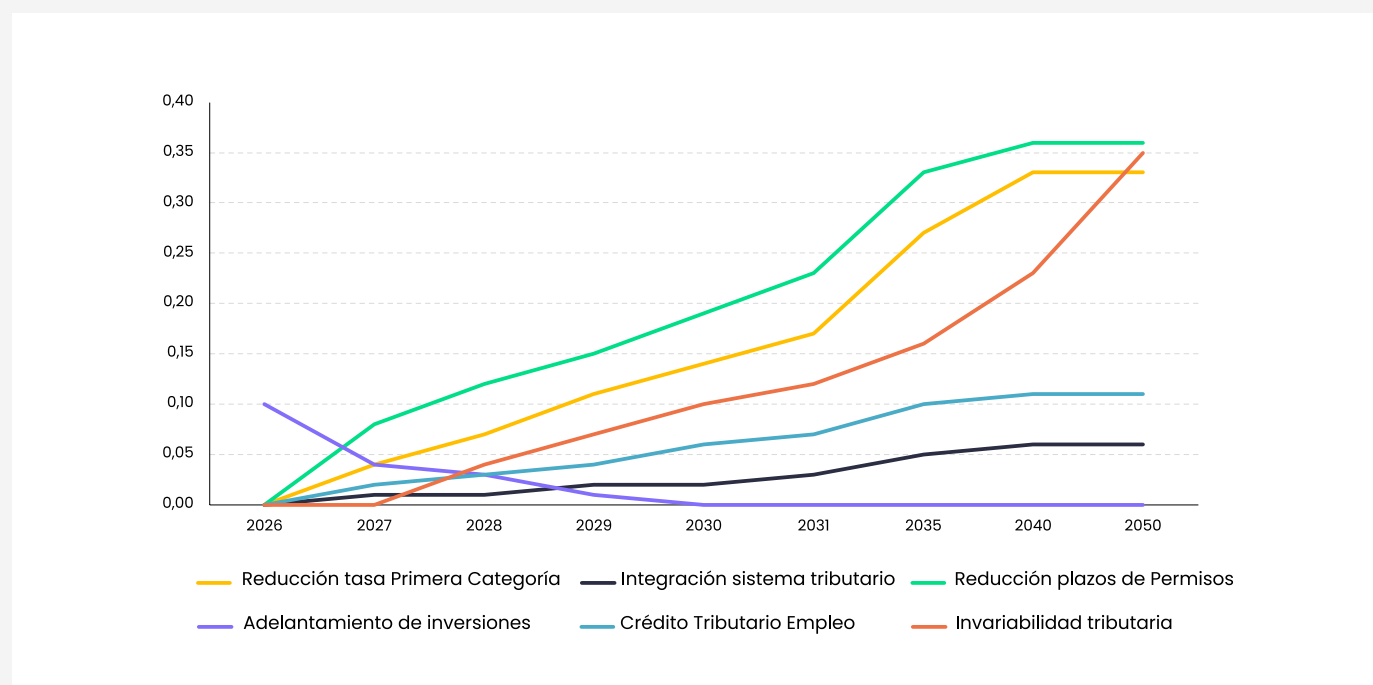
Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero N°84/22.04.2026

TABLA 1: ESTIMACIONES DEL GOBIERNO DEL EFECTO EN RECAUDACIÓN POR CRECIMIENTO, % DEL PIB

EFFECTO RECAUDACIÓN POR CRECIMIENTO	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 10	AÑO 15	AÑO 25
Reducción tasa IDPC	0,0	0,04	0,07	0,11	0,14	0,17	0,27	0,33	0,33
Integración sistema tributario	0,0	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,05	0,06	0,06
Reducción plazos de Permisos	0,0	0,08	0,12	0,15	0,19	0,23	0,33	0,36	0,36
Adelantamiento de inversiones	0,1	0,04	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédito tributario empleo	0,0	0,02	0,03	0,04	0,06	0,07	0,10	0,11	0,11
Invariabilidad tributaria	0,0	0,00	0,04	0,07	0,10	0,12	0,16	0,23	0,35
TOTAL	0,1	0,19	0,30	0,41	0,51	0,62	0,91	1,09	1,21

Fuente: Informe Financiero N°84/22.04.2026

FIGURA 3: EFECTO EN RECAUDACIÓN POR CRECIMIENTO, POR TIPO DE MEDIDA (% DEL PIB)



Fuente: Informe Financiero N°84/22.04.2026

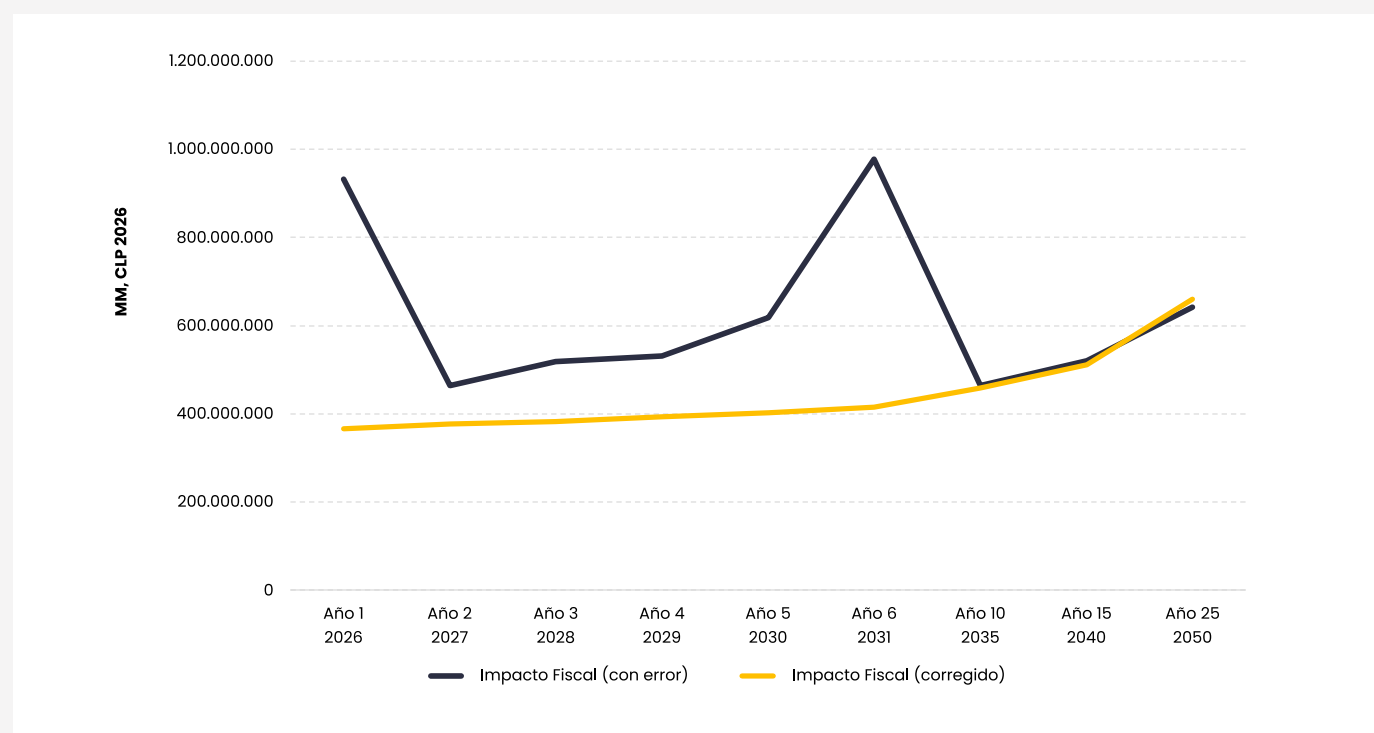
TABLA 2: COEFICIENTES DE EFECTO DE REDUCCIÓN DEL IDPC AL CRECIMIENTO ECONÓMICO, CORTO PLAZO

ARTÍCULO	EFFECTO REDUCCIÓN 4PP IDPC SOBRE CRECIMIENTO ANUAL (% DEL PIB) (A)	ESTIMACIÓN DE GOBIERNO (% DEL PIB) (B)	B-A
Comisión Marfán (2023)	0,26	0,26	0,000
Cerda y Larraín (2010)	0,21	0,26	0,050
McBride (2012)	0,8	0,26	-0,540
Cerda y Llodrá (2017)	0,13 - 0,26	0,26	0,065
Cordero y Vergara (2020)	0,17 - 0,46	0,26	-0,055
Gechert y Heimberg (2022)	0	0,26	0,260
OCEC-UDP (2026)	0,24 - 0,68	0,26	-0,195

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Marfán (2023) y OCEC-UDP (2026)

Nota: En las estimaciones con rango la diferencia se calculó a partir del promedio.

FIGURA 4: DIFERENCIA PIB SEGÚN PARTIDAS Y CON CRECIMIENTO (ERROR), CIFRAS EN MM CLP 2026



Fuente: elaboración propia en base a Informe Financiero N 84/2026.