

INCENTIVOS A LA PRODUCTIVIDAD EN LA REFORMA TRIBUTARIA

Hernán Cheyre V.

Centro de Investigación Empresa y Sociedad (CIES)

*Facultad de Economía y Negocios
Universidad del Desarrollo (UDD)*

Uno de los elementos más novedosos que contiene el proyecto de reforma tributaria, en la dirección de fomentar una mayor productividad en el mediano y largo plazo, es la propuesta de disminución en el impuesto de primera categoría de 27% a 25%, reemplazando esta diferencia por lo que se denomina un “impuesto al desarrollo”, equivalente al 2% de las utilidades, respecto del cual la empresa debe decidir si lo paga directamente como un tributo al Fisco o bien, si lo utiliza (total o parcialmente) para financiar gastos de la empresa que califiquen como inversión en productividad. Se trata de un incentivo potente, qué duda cabe, que se fundamenta en el diagnóstico de que Chile exhibe una insuficiencia en materia de innovación e I+D, siendo estos dos factores que están incidiendo en el virtual estancamiento en la productividad que caracteriza a nuestra economía desde hace ya largo tiempo. Asimismo, este mismo proyecto de reforma contiene también propuestas de cambio a la actual ley de incentivo tributario (Ley N° 20.241), ampliando su alcance y mejorando los incentivos contenidos. ¿Están bien concebidos los cambios propuestos en esta materia? ¿Cuáles son los principales riesgos?

I. CONTEXTO GENERAL

Existe un amplio consenso en cuanto a que una de las debilidades fundamentales que arrastra la economía chilena actualmente es la disminución en el potencial de expansión de mediano y largo plazo, lo cual es la consecuencia inevitable del deterioro que se ha venido registrando en la tasa de inversión, en la capacidad de generación de empleos y en las ganancias de productividad como fuente de crecimiento. Aunque en definitiva estas tres variables están interrelacionadas, el tema de la productividad en particular ha sido motivo de especial preocupación por cuanto, centrándose en lo que indica la contabilidad del crecimiento, es este el factor donde se observa un mayor retroceso durante las últimas décadas. De acuerdo a los cálculos realizados por la Comisión Nacional de la Productividad (CNP), mientras en el período 1990-2000 la Productividad Total de Factores (PTF) creció a un ritmo promedio de 2,3% anual (en el contexto de un PIB promedio creciendo al 6,2% anual), en el período 2000-2015 la expansión promedio de la PTF disminuyó a 0,1% por año (en el contexto de un PIB promedio creciendo en 3,9% anual). En los mismos períodos que se está comparando, la contribución de los factores productivos capital y del trabajo, se mantuvo prácticamente constante en torno a 2,6 y 1,3 puntos porcentuales aproximadamente, como promedio anual. Y entre 2015 y 2020, la propia CNP estima la variación de la productividad en un 0,3% como promedio anual¹.

Partiendo de la base de que aumentar la productividad consiste, a fin de cuentas, en lograr una mayor producción a partir del conjunto de recursos disponibles en la economía, resulta evidente que para avanzar en esta materia se requiere

¹ Ver *Informe 2020*, CNP.

mucho más que avanzar exclusivamente en innovación. Sin perjuicio de la indiscutible relevancia que ella tiene para lograr cambios en este ámbito: mejorar el marco institucional en el que se desenvuelve la actividad emprendedora, aprovechar de mejor manera las oportunidades que surgen de la integración comercial y financiera con el resto del mundo, disminuir las barreras a la entrada a las distintas actividades, eliminación de trabas y generar un marco de mayor competencia en que nuevos emprendedores puedan “desafiar” a los incumbentes, entre muchas otras materias, son las palancas fundamentales para lograr mejorar la productividad en la economía.

Pero lo anterior no obsta a que en determinados casos pueda justificarse algún tipo de intervención estatal para impulsar conductas en actividades que, por sus características, generan un impacto en la sociedad que no queda plenamente internalizado en las decisiones adoptadas por el mercado, siendo el caso de la I+D el ejemplo más claro en ese sentido.

Con esa mirada, el proyecto de reforma tributaria incluye cambios específicos que aumentan los beneficios impositivos para las actividades de I+D, y también incorpora nuevos mecanismos de incentivo orientados en fortalecer otros ámbitos que también deberían contribuir a mejorar la productividad, como lo es, por ejemplo, el incentivo a la transferencia tecnológica. Siendo discutible que en este último caso se esté en presencia de distorsiones que ameriten una intervención estatal, por encima de lo que resuelvan las decisiones de mercado, al menos debe reconocerse que un impulso en esa dirección también debería contribuir a aumentar la productividad. Tal como se señala en Aghion

et.al. (2021)², la innovación es fundamental para que países que se encuentran en la frontera del conocimiento puedan mejorar su productividad, pero en aquellas economías que se encuentran por debajo de esa frontera la transferencia tecnológica juega un rol también fundamental para lograr un “*catch up*” con los países más desarrollados. Consecuente con esta afirmación, en el caso de Chile hay espacio para avanzar por ambas vías.

Dicho todo lo anterior, y sin desconocer que el proyecto de reforma tributaria, actualmente en trámite legislativo, contiene también otros cambios cuyo efecto sobre el ahorro, la inversión, la productividad y el crecimiento no son neutros, pudiendo llegar a tener un efecto negativo sobre estas variables (alzas en las tasas marginales de impuestos a las personas, desintegración, impuesto al patrimonio, impuesto a las utilidades acumuladas con derecho a retiro, por señalar las más relevantes), el análisis de este informe se concentra en aquellas materias específicas relativas a la I+D y a la transferencia tecnológica.

II. PROPUESTAS TRIBUTARIAS PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD

I.1 Modificaciones a la ley de incentivo tributario a la I+D (Ley N° 20.241)

En términos resumidos, los aspectos centrales de la ley vigente -inicialmente promulgada en el año 2008, y luego mejorada en 2012 y 2021- son los siguientes:

² Aghion, P., Antonin, C y Bunel, S.: “*The Power of Creative Destruction, Economic Upheaval and the Wealth of Nations*”, Harvard University Press, 2021.

1. Crédito tributario contra el impuesto de 1ª categoría equivalente al 35% de los gastos realizados en proyectos de investigación debidamente certificados en la Corfo, pudiendo imputarse el 65% restante como gasto necesario para producir la renta, y por tanto, descontarse para efectos del pago del mencionado impuesto.
2. Estos proyectos podrán ser realizados ya sea con capacidades internas de la empresa que solicita la certificación o bien suscribiendo contratos con Centros de Investigación debidamente acreditados por la Corfo para estos efectos.
3. El tope máximo anual del crédito tributario por empresa asciende a la suma equivalente a 15 mil UTM (aproximadamente US\$ 1 millón).

Bajo este marco normativo, en el período 2012-2021 se certificaron 1.016 proyectos, por un monto total de \$ 468 mil millones, lo que equivale aproximadamente a US\$ 530 millones³. La cifra anual ha experimentado altibajos durante esta década: luego de un crecimiento importante en sus primeros años (2012-2016), entre 2017 y 2019 cayó casi a la mitad, recuperándose con fuerza en los años 2020 y 2021. Así, el año pasado se certificaron proyectos por un total de \$103.754 millones, monto equivalente a US\$ 122 millones, considerando el valor del tipo de cambio al cierre del período. Para un país cuyo gasto total anual en I+D bordea el equivalente al 0,35% del PIB (en torno a US\$ 1.100 millones),

³ Ver www.datainnovacion.cl

la proporción que puede asociarse a la ley de incentivo tributario vigente, considerando su mejor año, que fue el 2021, alcanza al 11% del total. Definitivamente se trata de un instrumento que en forma paulatina está dando buenos resultados, y que por tanto conviene potenciar.

Las principales modificaciones contenidas en el proyecto de reforma tributaria actualmente en trámite pueden resumirse en los siguientes términos:

1. Se establece el carácter permanente de la Ley N° 20.241, que tenía fecha de término el año 2025.
2. Se triplica el tope máximo anual del crédito tributario de 15 mil a 45 mil UTM (aproximadamente US\$ 3 millones).
3. Se flexibilizan requisitos para que las empresas puedan acogerse a este beneficio en forma más simple y expedita.
4. En el caso de las empresas acogidas al régimen pro-pyme, en caso de no obtener utilidades que le permitan acceder al crédito tributario señalado podrán solicitar el reembolso de los fondos destinados a un proyecto de I+D, lo que lo convierte en un crédito reembolsable que operará como un subsidio directo.
5. El mencionado crédito tributario se aumenta a 50% para dos situaciones específicas: cuando se trate de proyectos de investigación con impacto medioambiental; y cuando se trate de gastos en remuneraciones de personas contratadas por la empresa que posean el grado académico de doctor o

doctora, con dedicación exclusiva a las actividades de investigación y desarrollo propias del proyecto certificado.

II.2 Impuesto al desarrollo

De acuerdo a lo establecido en el proyecto, lo que las empresas deberán pagar por concepto de tasa de desarrollo corresponderá a la diferencia entre el 2% de la renta líquida imponible y la suma de los desembolsos efectuados en el ejercicio correspondiente que califiquen como inversión en productividad. Se entenderá que cumplen con este requisito los siguientes desembolsos, siempre que se encuentren pagados:

- i) La inversión en I+D realizada al amparo de la Ley N° 20.241, por aquella parte del gasto que no consista en un crédito contra el impuesto de primera categoría (35% en el caso general). Es decir, el 65% del gasto que no se pueda imputar como crédito tributario, podrá ser financiado con cargo a esta tasa de desarrollo.
- ii) La adquisición de manufactura y servicios de alto contenido tecnológico desarrollados y/o producidos en Chile o importados, comercializados por proveedores con domicilio o residencia en Chile, siempre que se cumplan los siguientes requisitos en forma copulativa: que proveedor y adquirente no sean partes relacionadas; que el proveedor se encuentre inscrito en un registro especial a cargo de la Corfo, que acredite que sus productos o servicios son de alto contenido tecnológico; y que el bien adquirido o el servicio recibido sea de alto contenido tecnológico,

facultándose al ministerio de Economía para que, mediante decreto supremo, precise las características de los bienes y servicios que califican como de alto contenido tecnológico, en base al clasificador industrial internacional uniforme (CIU).

- iii) Los desembolsos asociados a la protección de propiedad industrial, siempre que el bien objeto de protección se haya inventado o producido en Chile.
- iv) Los desembolsos destinados a obtener certificaciones ISO.
- v) La adquisición de bienes y servicios desarrollados por personas o empresas bajo apoyo público a través de los programas de innovación y emprendimiento de la Corfo. Los productores o proveedores de este tipo de servicios contarán con una certificación otorgada por Corfo por un plazo de tres años desde que se desarrolló el bien o servicio.

III. ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA

No cabe duda de la orientación pro I+D y pro-productividad de las medidas contenidas en el proyecto de ley en esta materia en particular, pero hay ciertos aspectos en los que sería conveniente dar una segunda mirada y aterrizar las expectativas:

1. En lo que respecta al uso de la tasa de impuesto al desarrollo, en el informe financiero se estima un 0,15% del PIB, lo que corresponde aproximadamente a US\$

450 millones. Considerando, tal como ya se indicó, que el total que el país destina a actividades de I+D corresponde aproximadamente a US\$ 1.100 millones, un aumento de casi 45% en esta cifra -considerando que no todo iría a I+D- es algo difícil de lograr en el corto plazo. Es entonces probable que lo que se financie por esta vía sustituya en alguna medida lo que las empresas ya están financiando desde otra fuente. Procurar que los mecanismos de incentivo induzcan una “adicionalidad” es algo que no debería quedar fuera de la ecuación, construyendo así las bases para una mayor participación directa de la empresa privada en los esfuerzos de I+D que el país realiza.

2. A diferencia del enfoque que prevalece en la actual ley de incentivo tributario a la I+D (Ley N° 20.241), en el cual el Estado y las empresas comparten el costo asociado a las actividades que se desea favorecer – y respecto de la cual se proponen modificaciones que apuntan en la dirección correcta- en lo referido al uso del “impuesto al desarrollo” acá es diferente. Lo que se establece es un monto máximo factible de desembolsar cada año, pero dentro de ese rango, el costo marginal en el que incurren las empresas que pueden acceder a este beneficio en el marco de las actividades autorizadas es virtualmente cero, de manera que las decisiones que se tomen pueden quedar alejadas de los criterios básicos de eficiencia, con lo cual no necesariamente se va a avanzar hacia una mayor productividad. Puesto en términos simples, el razonamiento de algunas empresas podría ser del siguiente tenor: entre pagar el 2% de las utilidades al Estado o utilizar esos recursos para comprar bienes y servicios de alto contenido tecnológico que “a lo mejor” me podrían ser de utilidad, las empresas van a

preferir lo segundo. De prevalecer esta mirada, claramente se estaría induciendo una mala asignación de los recursos. ¿Cómo se podría contribuir a resolver esto? Introduciendo un “deducible” a cada una de las actividades que la empresa financie con cargo al 2%, incorporando así un mecanismo que las incentive a tomar mejores decisiones.

3. En lo que respecta a la posibilidad de utilizar los fondos provenientes del 2% para “la adquisición de manufactura y servicios de alto contenido tecnológico”, el proyecto de ley mejora lo que se había anunciado previamente, en cuanto a que esto se aplicaría únicamente para bienes y servicios producidos en Chile. Retornar al proteccionismo por esta vía definitivamente hubiera sido una mala idea, y finalmente ello quedó fuera del texto presentado. No obstante, si bien quedó establecido que el beneficio quedará abierto para bienes y servicios producidos localmente o importados, hay un artículo que establece que los proveedores correspondientes deberán tener domicilio o residencia en Chile, y encontrarse inscritos en un registro que para estos efectos deberá elaborar la Corfo. El registro deberá acreditar que los productos ofrecidos por este proveedor son de “alto contenido tecnológico” y que el bien o servicio específico que se está adquiriendo también tenga esa condición, facultándose al ministerio de Economía para que, mediante decreto supremo, “precise las características de los bienes y servicios que califican como de “alto contenido tecnológico”. Dejar una decisión de este tipo a nivel de una resolución administrativa se presta para que exista una elevada dosis de discrecionalidad en las decisiones del gobierno, con los evidentes riesgos de captura que

ello genera, lo cual incluso podría derivar en una pseudo selectividad sectorial encubierta.

El proyecto de ley también contempla que esta tasa del 2% pueda utilizarse en la “adquisición de bienes y servicios desarrollados por personas o empresas bajo apoyo público a través de los programas de innovación y emprendimiento de la Corfo”. Este artículo presenta dos problemas relevante. Primero, discrimina en contra de emprendedores que no han podido acceder o no han necesitado el apoyo de la Corfo, incentivando, al contrario de lo que sería deseable, a la búsqueda de apoyo estatal y a la “Corfo-dependencia” para poder desarrollarse. Segundo, en el texto no se hace ninguna referencia, ni siquiera en forma genérica, al tipo de bienes o servicios al que se está apuntando con esto, de manera que bien podría ocurrir que una empresa pueda adquirir, a costo cero, cualquier bien de consumo que esté en su interés comprar, e incluso podría adquirir estos productos para después revenderlos. En los términos en que está redactado, este agregado se aleja en todo sentido de la premisa original que busca impulsar la productividad en la economía.

RESUMIENDO...

- Uno de los elementos más novedosos que contiene el proyecto de reforma tributaria en la dirección de fomentar una mayor productividad en el mediano y largo plazo es la propuesta de disminución en el impuesto de primera categoría de 27% a 25%, reemplazando esta diferencia por lo que se denomina un “impuesto al desarrollo” equivalente al 2% de las utilidades, respecto del cual la empresa debe decidir si lo paga directamente como un tributo al Fisco o bien

si lo utiliza (total o parcialmente) para financiar gastos de la empresa que califiquen como inversión en productividad.

- El proyecto de reforma contiene también propuestas de cambio a la actual ley de incentivo tributario (Ley N° 20.241), ampliando su alcance y mejorando los incentivos contenidos.
- Sin perjuicio de que en el marco del proyecto de reforma hay varios otros cambios propuestos cuyo efecto sobre el ahorro, la inversión, la productividad y el crecimiento no son neutros, pudiendo llegar a tener un efecto negativo sobre estas variables (alzas en las tasas marginales de impuestos a las personas, desintegración, impuesto al patrimonio, impuesto a las utilidades acumuladas con derecho a retiro, por señalar las más relevantes), las modificaciones propuestas en aquellas materias específicas relativas a la I+D y a la transferencia tecnológica tienen la orientación correcta, no obstante ciertos cambios que sería conveniente introducir:
 - i) Minimizar la discrecionalidad de parte de los organismos públicos en la definición de lo que se entiende por “bienes y servicios de alto contenido tecnológico”. Dejar una decisión de este tipo a nivel de una resolución administrativa se presta para que exista una elevada dosis de discrecionalidad en las decisiones del gobierno en funciones en cada momento, con los evidentes riesgos de captura que ello implica, lo cual incluso podría derivar en una pseudo selectividad sectorial encubierta.

- ii) Establecer un “deducible” en el uso del impuesto al desarrollo del 2%, de manera de hacer que la empresa asuma algún costo en la decisión que toma respecto de la utilización de los fondos, incentivando así un mejor uso de los recursos.
- iii) Eliminar la discriminación en contra de los emprendedores que no reciben apoyo a través de los programas de Corfo como elegibles para ser proveedores de bienes y servicios de empresas que utilicen el 2% para financiar adquisiciones orientadas a mejorar la productividad.