



© RODRIGO ARANGUA / AFP

El objetivo declarado del Plan ha sido «recuperar el crecimiento económico y la inversión, el empleo formal y de calidad, generar mejores sueldos y proteger la seguridad social».

«plan de reconstrucción y desarrollo económico»: expectativas, dudas y tareas

La pregunta relevante no es si el plan apunta en la dirección correcta, sino si sus instrumentos, tal como están diseñados hoy, bastan por sí solos para alcanzar esos objetivos.

La evidencia académica sobre qué ocurre cuando se bajan los impuestos a las empresas está lejos de ser un tema resuelto, y esa incertidumbre debería pesar en toda evaluación de la reforma ahora aprobada.

El eje tributario del plan de reconstrucción y Desarrollo Económico, despachado por el Congreso el 5 de agosto, se apoya en tres pilares. El primero es una rebaja gradual del impuesto que pagan las empresas por sus utilidades —conocido técnicamente como Impuesto de Primera Categoría— del 27 % al 23 %, junto con un ajuste al sistema que evita que esas utilidades terminen pagando impuesto dos veces cuando llegan finalmente a los bolsillos de los dueños de las empresas (lo que en la jerga tributaria se llama «reintegración»). La rebaja del Impuesto de Primera Categoría genera un efecto neto sobre la recaudación de -0,44 % del pib en régimen—.

El segundo pilar es una exención del iva, por doce meses, a la venta de viviendas nuevas que ya estén construidas o casi terminadas. La apuesta del Gobierno es liquidar un stock de cerca de 100.000 viviendas que hoy no encuentran comprador, frente a un déficit habitacional de 500.000 viviendas en el país. El tercer pilar —y el más discutido— es la vuelta de la «invariabilidad tributaria», un mecanismo que existió en Chile hasta 2014 bajo el nombre de dl 600 y que ahora resucita con otro formato. En términos sim-

ples: el Estado firma un contrato con un inversionista y se compromete a no subirle los impuestos durante un plazo fijo, pase lo que pase con la ley tributaria general en ese período. El Ejecutivo proponía originalmente 25 años parejos para inversiones sobre us\$50 millones; tras la negociación en el Senado, el plazo final —artículo 29 del Boletín n.º 18.216-05— quedó escalonado según el tamaño de la inversión: 10 años para montos entre us\$50 y us\$100 millones, 15 años entre us\$100 y us\$350 millones, y 20 años sobre us\$350 millones, contados desde que el proyecto empieza a generar ingresos. Aplica a proyectos mineros, forestales, industriales, energéticos, de infraestructura, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, entre otros, y quien se acoge a este régimen paga, a cambio, 1,5 puntos porcentuales adicionales sobre el impuesto corporativo.

Carlos J. García
Facultad de Economía,
Universidad Alberto Hurtado

El diagnóstico detrás de este diseño lo puso en palabras el propio ministro de Hacienda, Jorge Quiroz: «Nuestro país enfrenta un estancamiento estructural que exige una respuesta integral para cambiar nuestra trayectoria», señaló, después de que la economía chilena creciera en promedio apenas 2 % al año durante la última década. Para Hacienda, ese estancamiento tiene dos causas centrales: impuestos poco competitivos frente a otros países y trabas regulatorias que frenan la inversión. De ahí que el ministro resumiera la idea central del proyecto como «recuperar el crecimiento económico y la inversión, el empleo formal y de calidad, generar mejores sueldos y proteger la seguridad social».

Cada medida cumple, en esa lógica, un rol distinto: la rebaja del impuesto a las empresas busca que Chile vuelva a ser atractivo frente al resto de los países de la ocde; la invariabilidad tributaria intenta resolver un problema de confianza —que las reglas del juego no cambien a mitad de camino, sin importar qué gobierno esté en el poder—; y el crédito al empleo formal opera como un subsidio directo a la contratación. Ese crédito al empleo, eso sí, terminó siendo mucho más acotado de lo que se anunció al principio. En su versión final, quedó limitado a empresas que prestan servicios ligados al conocimiento dentro de la economía digital —piénsese en desarrollo de *software* o servicios técnicos y profesionales de alta especialización—, con una tasa de 15 % sobre los sueldos de los trabajadores, que sube a 20 % si la empresa tiene su casa matriz o sucursales fuera de la Región Metropolitana. Es un giro importante: partió como un subsidio pensado para 235.000 pymes de todos los rubros, y terminó siendo un incentivo mucho más focalizado, en buena medida porque el costo fiscal original —us\$1.400 millones al año— resultaba difícil de sostener.

Evidencia comparada e incertidumbre tributaria

La evidencia académica sobre qué pasa realmente cuando se bajan los impuestos a las empresas está lejos de ser un tema resuelto, y esa incertidumbre debería pesar en cualquier evaluación seria del Plan de Reconstrucción.

El estudio más completo que existe sobre el tema —de los economistas Sebastian Gechert y Philipp Heimberger (2022), publicado en la revista *European Economic Review*— reunió 441 estimaciones distintas, hechas por 42 investigaciones separadas alrededor del mundo, sobre cuánto crece una economía cuando se reduce el impuesto corporativo. Estudiaron los efectos observados sobre el crecimiento y qué tan confiable son los resultados de ese estudio. Lo llamativo fue que los estudios menos confiables muestran resultados de todo tipo, mientras que los más sólidos tienden a concentrarse muy cerca de un efecto nulo: ni mucho impulso al crecimiento, ni mucho freno. Eso es justamente lo que los investigadores llaman «sesgo de publicación»: los estudios que encuentran

resultados llamativos —una rebaja de impuestos que dispara el crecimiento— tienen más probabilidades de publicarse y de circular que los estudios que no encuentran nada especial. Con el tiempo, eso distorsiona la percepción pública de lo que realmente dice la evidencia, porque lo que más se conoce no es necesariamente lo más representativo.

Por otra parte, el estudio hizo algo más directo: tomó esas 441 estimaciones y les aplicó distintas técnicas estadísticas pensadas específicamente para corregir ese sesgo de publicación. El resultado resultó contundente. Si simplemente se promedian todos los estudios sin corregir nada, parece que cada punto de rebaja tributaria genera un impulso real y medible al crecimiento. Pero, apenas se corrige por el sesgo de publicación —usando cinco métodos distintos, todos estándares en la disciplina—, ese efecto prácticamente desaparece: se vuelve tan pequeño que, en la práctica, es como si no existiera. En otras palabras: la promesa de que bajar impuestos corporativos dispara automáticamente el crecimiento pierde fuerza en cuanto se filtra el ruido de los estudios más «llamativos».

Esto no significa que rebajar impuestos no sirva de nada, ni que el plan del presidente José Antonio Kast esté condenado al fracaso. Significa, más bien, que la relación entre impuestos más bajos y más crecimiento es mucho más débil e incierta de lo que el discurso oficial sugiere. Investigaciones más específicas, como las del economista Owen Zidar (2019) y de Danny Yagan (2015), agregan otro matiz: el crecimiento que sí se observa después de bajar impuestos suele venir de las rebajas a los sectores de menores ingresos, que gastan casi todo lo que ahorran. En las grandes empresas, en cambio, ese ahorro tributario tiende a repartirse como dividendos o a usarse para recomprar acciones, más que para construir nuevas plantas o contratar más trabajadores. Trasladado al caso chileno, esto no invalida la apuesta del Gobierno, pero sí exige cautela frente a la promesa de un «derrame» automático hacia la economía real, indicando que el éxito de la reforma necesita de algunos elementos más para conseguir sus objetivos.

La experiencia de casos concretos: observar Europa del Este

Existe un consenso transversal sobre la urgencia de acelerar el crecimiento, acompañado de una percepción favorable respecto a que la reforma tributaria apunta en la dirección correcta. Sin embargo, persiste la duda de si este ajuste impositivo será suficiente para sostener la expansión a largo plazo, más allá de la reactivación cíclica proyectada para 2027. Para dimensionar este desafío, resulta ilustrativo analizar la trayectoria de los países de Europa del Este. Hace tres décadas, esas economías enfrentaban una encrucijada similar a la chilena: superar

Tabla: Chile vs. Europa del Este

País	Impuesto corporativo	PIB per cápita (PPA, USD)	Desempleo (%)	Inflación (%)	Deuda pública /PIB (%)
Chile	27 %	\$35.649	8,5 %	2,9 %	41,7 %
Polonia	19 %	\$55.793	2,8 %	3,3 %	59,7 %
Chequia	21 %	\$ 6 0.2 47	2,7 %	2,3 %	43,4 %
Hungría	9 %	\$ 4 8.23 9	4,5 %	4,5 %	73,7 %
Eslovaquia	24 %	\$47.684	5,4 %	4,0 %	61,4 %

FUENTE: FMI, World Economic Outlook, abril 2026 (PIB per cápita PPA); Comisión Europea, European Economic Forecast, otoño 2025 / primavera 2026 (desempleo, inflación e IPC armonizado, deuda pública, Polonia/Chequia/Hungría/Eslovaquia); INE de Chile, Encuesta Nacional de Empleo (desempleo, promedio anual 2025); Dirección de Presupuestos (Dipres), Informe de Ejecución Presupuestaria a diciembre 2025 (deuda bruta Gobierno Central); Ministerio de Hacienda de Chile (tasa corporativa vigente 2025); Tax Foundation (tasas corporativas vigentes, Polonia/ Chequia/Hungría/Eslovaquia).

el rezago y modernizar una estructura productiva obsoleta, heredada en su caso del bloque socialista. Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia salieron del bloque soviético a inicios de los noventa con industrias obsoletas y sin capital ni tecnología propios, y atravesaron una primera fase de *shock* liberalizador —privatizaciones masivas, apertura comercial abrupta y desregulación acelerada, un período que suele describirse como de «capitalismo salvaje»— antes de estabilizarse hacia mediados de esa década. Este análisis adquiere relevancia metodológica al evitar los sesgos habituales de la literatura comparada. Por un lado, las trayectorias de economías asiáticas, como las de China, Corea del Sur y Taiwán, se perfilan como paradigmas de desarrollo estructuralmente distantes y difícilmente replicables. Por otro lado, contrastar el desempeño local con el resto de las economías latinoamericanas suele derivar en un ejercicio analítico autocomplaciente que invisibiliza los desafíos pendientes en productividad.

El punto de inflexión llegó cuando estos países dejaron de apostar únicamente por liberalizar en general y adoptaron estrategias más selectivas: incentivos tributarios focalizados y esquemas de estabilidad fiscal diseñados específicamente para atraer inversión extranjera hacia sectores clave —automotriz, electrónica, componentes industriales—, junto con inversión sostenida en formación técnica. Ese giro coincidió con la adhesión a la Unión Europea, formalizada en 2004 para los cuatro países del llamado Grupo de Visegrado, que les abrió acceso a fondos europeos y a un mercado de cientos de millones de consumidores.

Durante buena parte de las últimas dos décadas y media, esa combinación convirtió a estos países en lo

que suele describirse coloquialmente como «los talleres de Europa»: destinos de manufactura para las cadenas de suministro alemanas y del resto de Europa Occidental, sobre todo en la industria automotriz. Pero ese rol no fue el punto de llegada, sino una etapa intermedia. Los informes recientes de la ocde sobre estas economías documentan una segunda transición, en curso, hacia la automatización y una agenda explícita de mayor productividad: la Encuesta Económica de la ocde sobre Chequia (ocde, 2025) apunta al fortalecimiento de la innovación y el dinamismo empresarial como condición para seguir convergiendo con las economías más avanzadas, mientras que la de Hungría (ocde, 2024) advierte que el crecimiento de la productividad se ha desacelerado desde mediados de la década de 2000 y requiere reformas que faciliten la entrada de nuevas firmas y una adopción más amplia de herramientas digitales.

Contrastar el desempeño local con el resto de las economías latinoamericanas suele derivar en un ejercicio analítico autocomplaciente que invisibiliza los desafíos pendientes en productividad.

¿Por qué estos países lograron integrarse a la economía global y hoy tienen un nivel de desarrollo superior al de Chile? No hay una respuesta única, pero la literatura apunta consistentemente a tres factores que, en distintos grados, todavía faltan en el diseño del Plan de Reconstrucción: un anclaje institucional a un bloque económico exigente —la Unión Europea, con sus estándares de gobernanza—, incentivos a la inversión extranjera con foco sectorial y no solo como rebaja generalizada de tasas, e inversión sostenida en capital humano técnico que permita escalar desde la manufactura básica hacia actividades de mayor valor agregado. Chile, hasta ahora, ha estado más cerca del primer modelo —liberalización y rebaja tributaria generalizada— que del segundo.

La fotografía de 2025 pone estos números en perspectiva. La tabla que se presenta en estas páginas compara Chile con cuatro países de Europa del Este en cinco indicadores clave —impuesto corporativo, pib per cápita, desempleo, inflación y deuda pública—; todos, referidos a 2025 y con fuentes institucionales: el Fondo Monetario Internacional para el pib per cápita, la Comisión Europea para desempleo, inflación y deuda de los países europeos, el ine y la Dirección de Presupuestos para las cifras chilenas, y el Ministerio de Hacienda para la tasa corporativa vigente en Chile.

Chile mantiene en 2025 la tasa corporativa más alta del grupo comparado —27 %, tres veces la de Hungría (9 %)— y, al mismo tiempo, exhibe el pib per cápita más bajo y el desempleo más alto. La lectura simplista sería concluir que basta con bajar la tasa corporativa para converger hacia los niveles de desarrollo de Europa del Este. La lectura más completa, a la luz de la evidencia de la sección anterior y de la trayectoria histórica descrita aquí, es que la tasa impositiva es una pieza importante, aunque probablemente no sea la más decisiva, del conjunto de factores que separan a Chile de economías que, partiendo de una posición mucho más desventajosa hace tres décadas, hoy lo superan en varios indicadores de bienestar material.

¿Qué se puede esperar, razonablemente, de esta reforma?

El Plan de Reconstrucción tiene el mérito de poner el crecimiento económico al centro del debate público y de ofrecer medidas concretas para destrabar la inversión privada, en un país que lleva más de una década creciendo a un ritmo modesto. La pregunta relevante no es si el plan apunta en la dirección correcta —bajar la carga tributaria y dar certeza jurídica a los inversionistas son objetivos legítimos y ampliamente compartidos—, sino si sus instrumentos, tal como están diseñados hoy, bastan por sí solos para alcanzar esos objetivos.

La experiencia de Europa del Este revisada en la sección anterior ofrece, en realidad, una lección com-

El camino para fortalecer el plan no pasa necesariamente por revertir sus medidas centrales, sino por completar la caja de herramientas.

plementaria y no contradictoria con la lógica del plan: los países que lograron el salto no se limitaron a bajar impuestos de forma generalizada, sino que combinaron esa competitividad tributaria con una estrategia más selectiva, incluyendo incentivos focalizados en sectores con potencial exportador, inversión sostenida en capital humano técnico y anclaje institucional a mercados más grandes y exigentes. El Plan de Reconstrucción ya avanza, de hecho, parcialmente en esa dirección: la invariabilidad tributaria está pensada específicamente para sectores estratégicos —minería, energía, infraestructura, investigación y desarrollo—, y el crédito al empleo formal terminó focalizándose en la economía del conocimiento, lo que refleja, aunque haya sido más bien producto de la restricción fiscal que de un diseño deliberado desde el inicio, esa misma lógica selectiva.

El camino para fortalecer el plan, entonces, no pasa necesariamente por revertir sus medidas centrales, sino por completar la caja de herramientas. Tres ideas concretas en esa línea: acompañar la rebaja tributaria con inversión pública sostenida en áreas donde el retorno social es alto y donde el sector privado, dejado solo, tiende a invertir menos de lo socialmente conveniente —seguridad hídrica, energías renovables, formación técnica en ingeniería—; aprovechar los informes trienales que la propia ley exige a Hacienda sobre los contratos de invariabilidad para evaluar, con datos en la mano, si efectivamente atraen inversión adicional o si terminan beneficiando a proyectos que se habrían realizado de todas formas; y hacer un seguimiento específico de cuánto del alivio del iva a las viviendas efectivamente llega al precio final que paga la familia compradora, ajustando el diseño si la evidencia muestra que se está quedando mayoritariamente en el margen de las inmobiliarias.

Dicho de otro modo: la evidencia disponible no dice que el plan esté mal encaminado, sino que sus herramientas tributarias, por sí solas, probablemente no basten para sostener un crecimiento más alto en el largo plazo. Si el Gobierno logra complementar la desregulación y los incentivos tributarios con esa visión más selectiva y estratégica —que ya empieza a asomar en el propio diseño del proyecto—, el plan tiene el potencial de contribuir efectivamente al dinamismo que Chile necesita.