Brecha de cumplimiento tributario del impuesto de primera categoría

Mauricio Holz
mholz@bcn.cl
SUP #153.613

Resumen

Estimaciones actualizadas de la tasa de incumplimiento tributario del impuesto de primera categoría se pueden encontrar en el documento publicado por el Servicio de Impuestos Internos en abril del 2025 titulado "Estimación de la Brecha de Cumplimiento Tributario 2018 – 2021". En dicho documento se estima una tasa de incumplimiento del orden del 45% entre los años 2018 y 2020, y de 28,7% el 2021, caída que sería atribuida al comportamiento de los agentes económicos en el contexto de pandemia. La estimación para entre el 2018 y 2021 es aproximadamente $10.000 miles de millones de pesos (en moneda2025), aproximadamente un 2,5% del PIB. No existen disponibles estimaciones de años posteriores.

No se presentan estimaciones por tamaño de empresa, dado que la metodología aplicada (Top Down) en Chile no permite dichas desagregaciones. Estimaciones de la tasa de incumplimiento por tamaño de empresa en Reino Unido y Australia muestran que esta es mayor para las empresas pequeñas comparadas con las tasas observadas en empresas medianas y grandes.

Las estimaciones en Chile desagregan por sectores institucionales, mostrando que las tasas de incumplimiento tributario son altas en empresas financieras y en empresas individuales y sin fines de lucro, cuando se las compara con empresas del sector no financiero. No obstante dado el peso en la economía del sector financiero y no financiero, la brecha de cumplimiento tributario, es decir lo que deja de percibir en pesos el fisco por errores involuntarios, evasión y elusión, es explicada en aproximadamente un 40% por el sector financiero y en un 50% por el sector no financiero el año 2020. Esto a pesar que las tasas de incumplimiento tributario son bajas en el sector no financiero.

Consistente con lo anterior, aproximadamente 1/3 de la brecha de cumplimiento tributario es explicada por la actividad económica denominada Servicios Auxiliares Financieros. Según el informe del SII este sector estaría compuesto por 60 mil sociedades de inversión, que en general administran las utilidades retiradas desde las empresas, realizando con ellas inversiones financieras e inmobiliarias.

Un antecedente relevante reportado por el último informe de finanzas públicas (IFP IV 2025) es la reducción de la recaudación generada por el impuesto de primera categoría en los últimos dos años que pasó de un 4,0% del PIB en el año 2022 a un 3,2% del PIB el 2025.

Introducción y conceptos

La brecha de cumplimiento tributario o *compliance gap* en inglés es la diferencia entre la recaudación efectiva y una estimación de la recaudación potencial del sistema bajo las leyes tributarias vigentes[1]. La diferencia en pesos entre ambos conceptos se le denomina brecha de cumplimiento tributario[2]. Es una medida de los tributos que no se recaudan por comportamientos asociados al contribuyente. La tasa de incumplimiento tributario es la brecha de cumplimiento como porcentaje de la recaudación potencial.

Según la OCDE esta brecha se generaría por cuatro situaciones de orden administrativo:

- **Incumplimiento de registro:** Cuando las personas jurídicas o naturales no se registran como contribuyentes del sistema tributario. Este fenómeno está asociado a la informalidad.
- **Incumplimiento en la presentación de la declaración:** Cuando los contribuyentes que están obligados a presentar una declaración tributaria ante la administración tributaria no cumplen con dicha obligación.
- **Incumplimiento en la información**: Cuando los contribuyentes no proporcionan información completa o veraz en sus declaraciones tributarias, ya sea por sub-declaración de ingresos o por la inclusión indebida de deducciones o créditos a los que no tienen derecho.
- **Incumplimiento en el pago**: Cuando los contribuyentes no realizan el pago de los tributos dentro del plazo establecido.

Desde el punto de visa del régimen sancionatorio las razones por las cuales se podría generar una brecha de cumplimiento tributario se pueden clasificar en tres:

- **Errores no voluntarios:** incumplimientos no intencionales derivados de fallas en la información declarada por los contribuyentes. Incluye situaciones como omisiones, inexactitudes o inconsistencias en las declaraciones tributarias
- **Elusión:** Asociada al concepto de *planificación tributaria agresiva***,** corresponde al uso de mecanismos o planificaciones que, si bien se ajustan formalmente a la ley, buscan reducir o evitar la carga tributaria aprovechando vacíos o ambigüedades normativas**.**
- **Evasión:** Se refiere al incumplimiento ilícito y deliberado de las obligaciones tributarias, mediante conductas que infringen directamente la normativa vigente. Esto incluye, por ejemplo, ocultar ingresos, sub-declarar ventas o utilizar documentación falsa con el fin de reducir el impuesto a pagar.

La estimación de la brecha de cumplimiento tributario no es trivial, dado que los impuestos potenciales que se pagarían bajo las leyes tributarias vigentes no son directamente observables. Lo único que es observable es la recaudación efectiva. Los tributos potenciales se estiman siguiendo metodologías basadas en el sistema de Cuentas Nacionales (a nivel agregado), o en micro-datos administrativos de contribuyentes seleccionados. Es decir se calcula utilizando fuentes de datos indirectos los que contienen supuestos relevantes en su construcción o posibles sesgos de selección.

[1] Incluye exenciones tributarias y regímenes impositivos especiales.

[2] Se diferencia de la brecha de política tributaria que mide la diferencia entre la tributación efectiva y la tributación hipotética del régimen general de tributación, es decir que no considera exenciones ni regímenes espaciales de tributación.

Metodologías y estimaciones en Reino Unido y Australia

Existen dos metodologías disponibles para la estimación de la brecha de cumplimiento tributario, la metodología **"top down"** y **"bottom up"**.

En términos simples la metodología **"top down"** utiliza los agregados macroeconómicos de Cuentas Nacionales para construir la tributación potencial de la economía. Por ejemplo, en el caso del impuesto de primera categoría se construye la tributación potencial a partir del agregado macro "excedente de explotación bruto[3]" del sector privado[4] al cual se le aplican una serie de ajustes (exenciones, deducciones, regímenes especiales tributarios, la depreciación del capital fijo, entre otros) para construir la base imponible del impuesto de primera categoría. Uno de los problemas de esta metodología es que ofrece un nivel de desagregación bajo.

Por su parte la metodología **"bottom up"** construye la tributación potencial a partir de micro datos obtenidos de registros administrativos de contribuyentes seleccionadas para auditorías. Los resultados se extrapolan luego con técnicas estadísticas para obtener el nivel poblacional. Una de las ventajas de esta metodología es que permite un mayor grado de desagregación de los resultados, no obstante se puede cuestionar la validez del dato a nivel población construido a partir de una muestra de contribuyentes.

En Chile se utiliza una metodología **Top Down** para estimar la brecha de cumplimiento del impuesto de primera categoría. Como se señaló más arriba uno de los problemas de esta metodología es que no permite desagregar por variables como tamaño de la empresa. Solo permite las desagregaciones que son posibles dentro del sistema de Cuentas Nacionales. La metodología Bottom Up al utilizar micro-datos permite desagregar con mayor precisión variables al nivel de empresa.

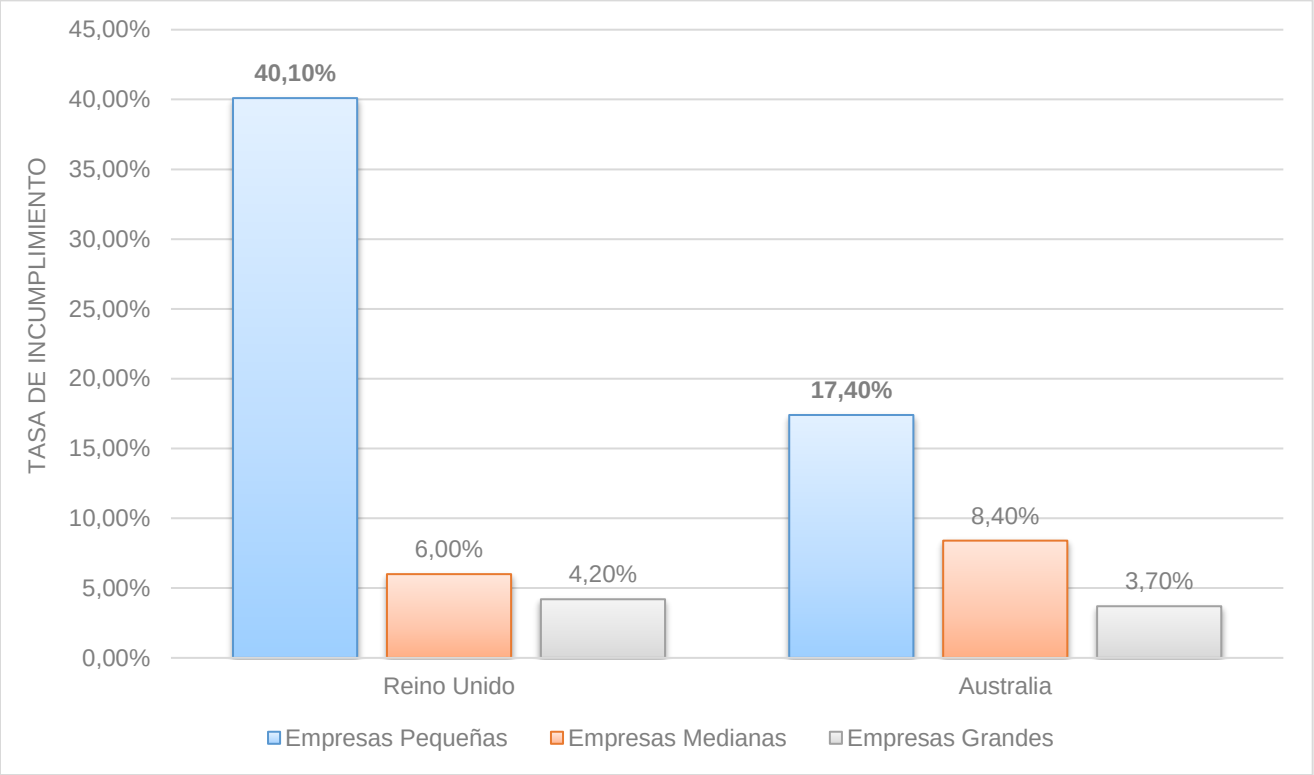
Países que utilizan metodología Bottom Up para estimar la brecha de cumplimiento del impuesto de primera categoría son Reino Unido y Australia. Estos países presentan brechas de cumplimiento por tamaño de las empresas en sus informes de resultados de brechas de cumplimiento tributario. En el siguiente gráfico se presentan dichos resultados para Reino Unido y Australia. Como se puede observar las tasas de incumplimiento son altas en las empresas pequeñas, comparadas con las tasas de incumplimiento de las empresas medianas y grandes. Esto se cumple tanto en Reino Unido como en Australia, aunque cabe notar que la tasa de incumplimiento de las empresas pequeñas en Reino Unido es significativamente mayor a la australiana.

Esto se puede deber al mayor grado de informalidad presente que se observa por lo general en las empresas de menor tamaño. Lo anterior incide en un mayor nivel de incumplimiento tributario con respecto a empresas de mayor tamaño.

[3] El excedente de explotación bruto es una medida de las utilidades brutas de las empresas, es decir ingresos menos costos directos de la producción.

[4] Incluye empresas no financieras, empresas financieras y hogares e instituciones sin fines de lucro

Gráfico n°1. Brecha tributaria del **impuesto a las empresas**
Tasa de incumplimiento tributario del impuesto a las empresas
Reino Unido (2023) y Australia (2024)



Fuente: HMRC y ATO

Antecedentes del pago de impuestos de grandes empresas en Chile

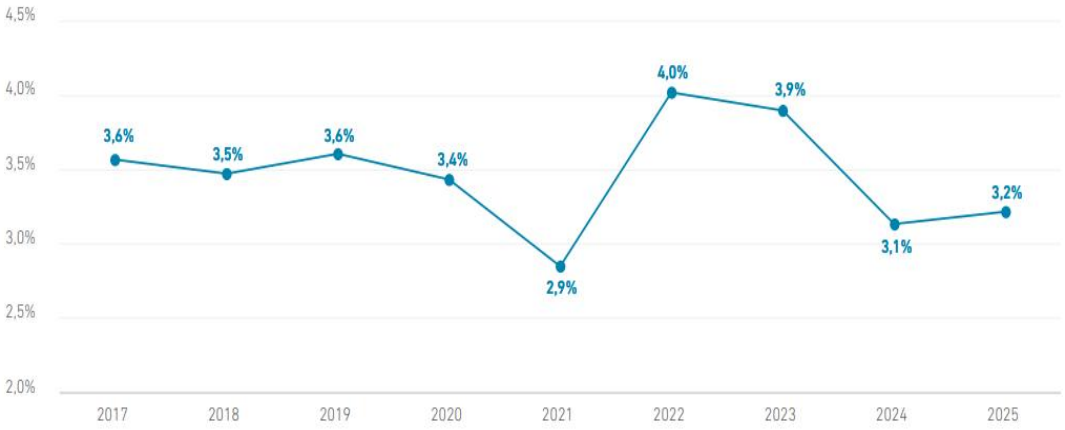
Según Dipres, el aporte tributario de las grandes empresas del país ha disminuido en 0,4 puntos del PIB respecto del período previo al estallido social y la pandemia, y en 0,8 puntos si se compara con el máximo alcanzado en 2022. Considerando el desempeño de la actividad económica durante 2024, se anticipaba que el impuesto declarado por estos contribuyentes en la Operación Renta 2025 tendiera a acercarse a sus niveles históricos, lo que finalmente no se materializó.

El gráfico n°2, extraído del último informe de finanzas públicas de la DIPRES, presenta la evolución del impuesto de primera categoría, excluyendo a las empresas mineras del grupo GMP10, declarado anualmente en la Operación Renta por los contribuyentes del régimen general. Este régimen agrupa a cerca del 2% de las empresas con ventas superiores a tres mil millones de pesos anuales. Entre los años tributarios 2017 y 2019, la carga impositiva de este segmento se situaba en torno al 3,6% del PIB. Sin embargo, desde 2024 la recaudación se ha estabilizado en niveles considerablemente menores, cercanos al 3,2% del PIB.

De haberse reducido a la mitad la brecha observada entre el año 2025 y el período 2018–2023, la recaudación de 2025 habría sido aproximadamente $565.702 millones mayor. Por lo anterior Dipres

señala que resulta clave determinar si esta disminución responde a un fenómeno transitorio[5] o si refleja un cambio estructural.

Gráfico n°2. Recaudación efectiva del impuesto de primera categoría
Grandes empresas
Como % del PIB
2017-2025



Nota: Impuesto declarado en F22 del SII. Excluye a los contribuyentes del grupo GMP10. Para los años tributarios 2018 a 2020, se incluye a los contribuyentes del régimen atribuido que en 2021 se traspasaron al régimen general semi integrado. Entre 2021 y 2025, se imputa al régimen general a contribuyentes del régimen Pro Pyme con ventas sobre 50.000 UF. Se asume una tasa de 27% en todo el período.
Fuente: Dipres basado en información del SII.

Fuente: DIPRES

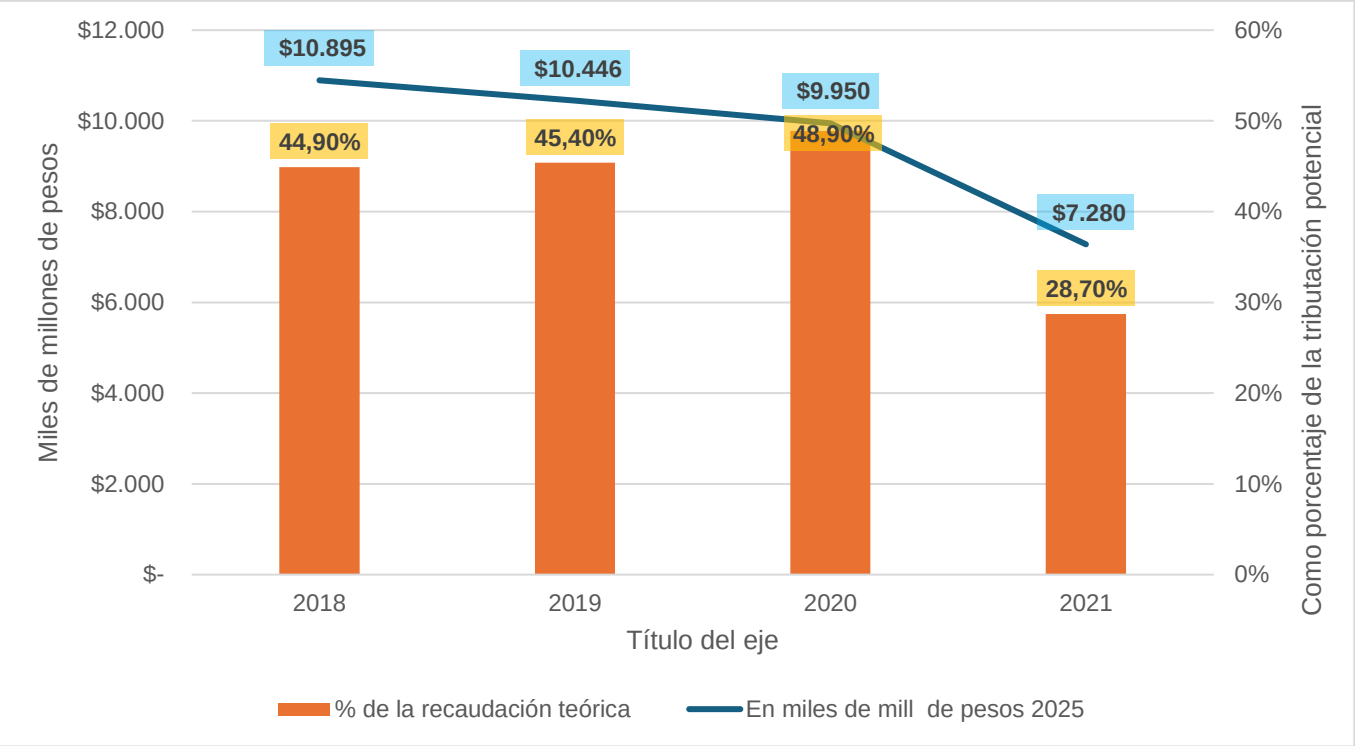
Brecha de cumplimiento tributario del impuesto de primera categoría en Chile

En el gráfico n°3 es posible observar la evolución entre los años 2018 y 2021 de la brecha tributaria del impuesto a las empresas, tanto como porcentaje de la recaudación potencial como en miles de millones de pesos del año 2025. Del gráfico se puede observar que entre los años 2018 y 2020 la brecha tributaria se encontraba en valores iguales o mayores a un 45%, observándose una caída importantísima el 2021 a un 28,7%. Esta caída, según el informe del SII es explicada por un cambio en el comportamiento de los contribuyentes producto de la pandemia Covid 19 (SII, 2025, pág. 137).

En pesos la brecha tributaria del impuesto de primera categoría en Chile habría disminuido desde $10.895 miles de millones de pesos en el año 2018 a $7.280 miles de millones en el año 2021.

[5] Existe una hipótesis que señala que el aumento transitorio de la recaudación en el 2022 generó una mayor base de comparación lo que explicaría la caída en el 2024.

Gráfico n°3. Evolución de la brecha tributaria del **impuesto a las empresas**
Como % de la recaudación potencial y en miles de millones de pesos del 2025
Chile (2018-2021)



Fuente: Fuente: SII (2025), UE (2025)

(1) El dato de Chile proviene del informe de "Mapa de Brechas Tributarias" del SII a Abril del 2025 y corresponde al año 2021.

(2) Los datos de los países pertenecientes a la Unión Europea provienen del estudio sobre brechas tributarias "Mind the Gap".

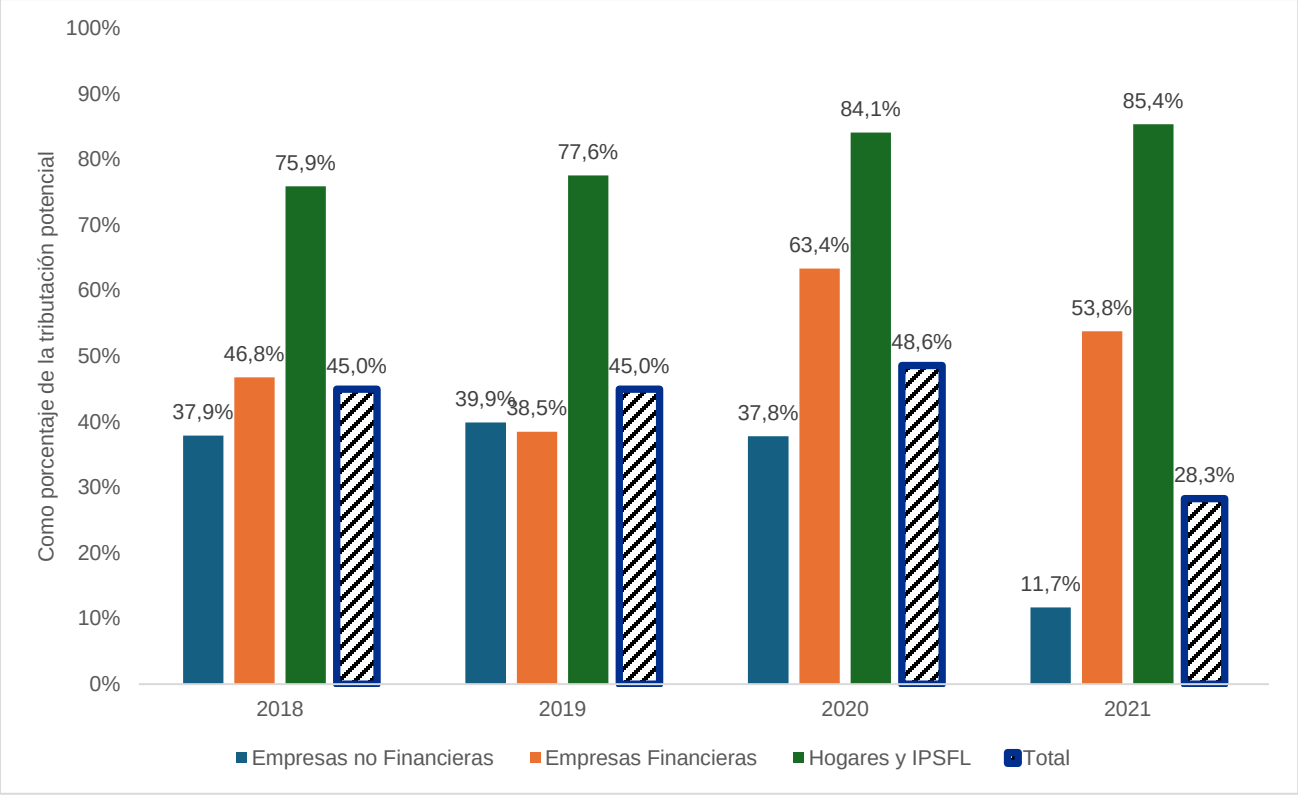
En el siguiente gráfico n°3 se muestran las brechas de cumplimiento tributario como porcentaje de la tributación potencial, por sector institucional (excluyendo al sector gobierno), así como son definidos en Cuentas Nacionales, a saber:

- **Empresas no financieras**: Empresas cuya actividad principal es la **producción de bienes y servicios no financieros**. Incluye industria, comercio, construcción.
- **Empresas financieras**: Instituciones cuya función es la intermediación financiera o actividades auxiliares. Incluye Bancos, Compañías de Seguro y Fondos de Inversión
- **Hogares e instituciones sin fines de lucro**: Hogares productores y fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

Como se puede observar en el gráfico n°4 la brecha de cumplimiento del impuesto de primera categoría como porcentaje de la tributación potencial entre el 2018 y el 2021 es, en términos relativos, alta y creciente en los sectores hogares e instituciones sin fines de lucro (en torno al 80%). **En este grupo se encuentran las empresas individuales, con alta incidencia de informalidad. Las empresas**

financieras presentan altas tasas de incumplimiento tributario. En el 2018 y 2019 las tasas de incumplimiento de este sector institucional se encontraban en torno al 40%. En el año 2020 esta tasa subió a un 63,4%. En el 2021 la tasa de incumplimiento del sector financiero fue de un 53,8%. En el caso de las empresas no financieras la brecha es menor y decrece fuertemente entre los años 2020 a 2021 de 37,8% a 11,7%.

Gráfico n°4. Brecha de cumplimiento del impuesto de primera categoría (tasa de incumplimiento tributario) Por tipo de sector institucional
2018-2021



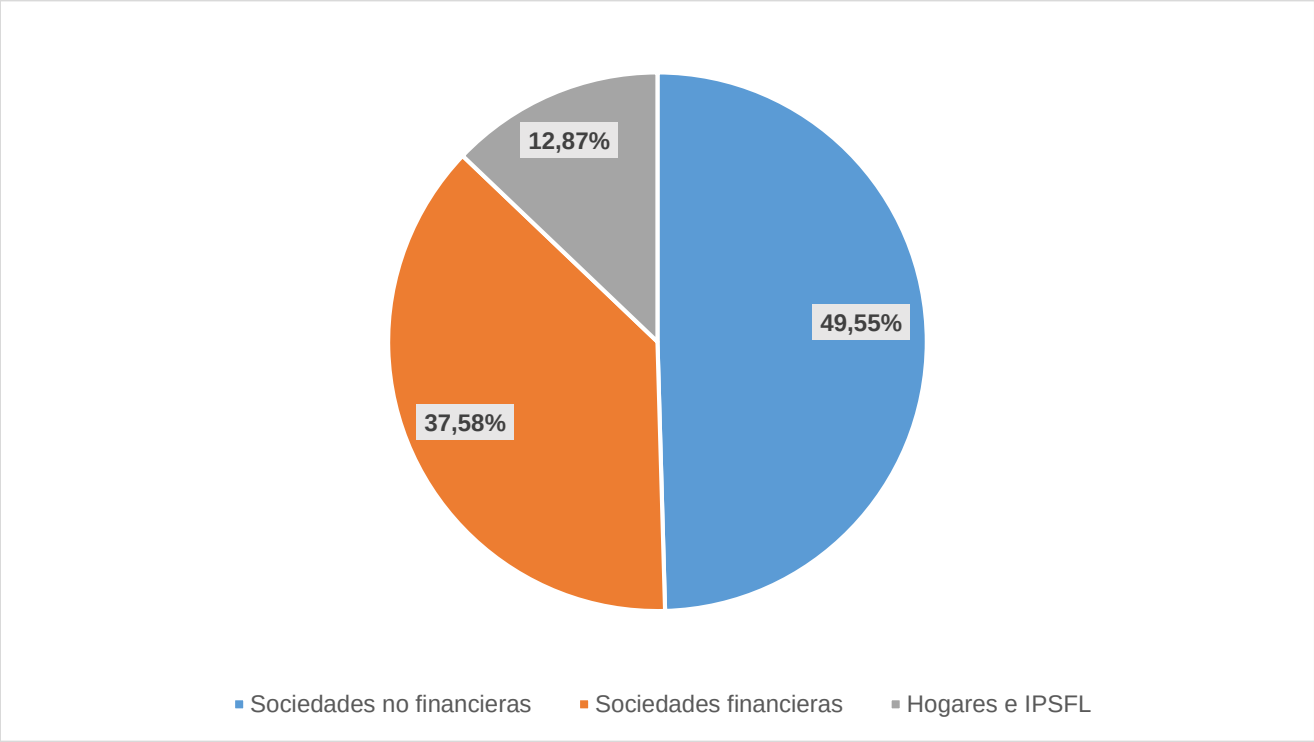
Fuente: Servicio de Impuestos Internos

En cuanto a la distribución porcentual de la brecha de cumplimiento tributario por sector institucional la que se puede observar en el gráfico n°5, cabe señalar que el año 2020, un 37,58% de la brecha es explicada por las sociedades financieras, un 49,55% es explicado por las Sociedades no financieras y un 12,87% por las empresas asociadas a hogares e instituciones privadas sin fines de lucro. En pesos del 2025

- Empresas no financieras de un $4.664,8 en miles de millones pesos del 2025
- Empresas financieras de un $3.537,8 en miles de millones de pesos de 2025
- Hogares e instituciones privadas sin fines de lucro $1.212 en miles de millones de pesos del 2025

Las empresas ligadas a hogares e instituciones sin fines de lucro tienen una baja participación porcentual en la brecha a pesar de tener altas tasas de incumplimiento tributario, debido a que el tamaño del sector en la economía de dicho sector es baja.

Gráfico n°5. Participación porcentual en la brecha de cumplimiento
Por sectores institucionales
(Año 2020)

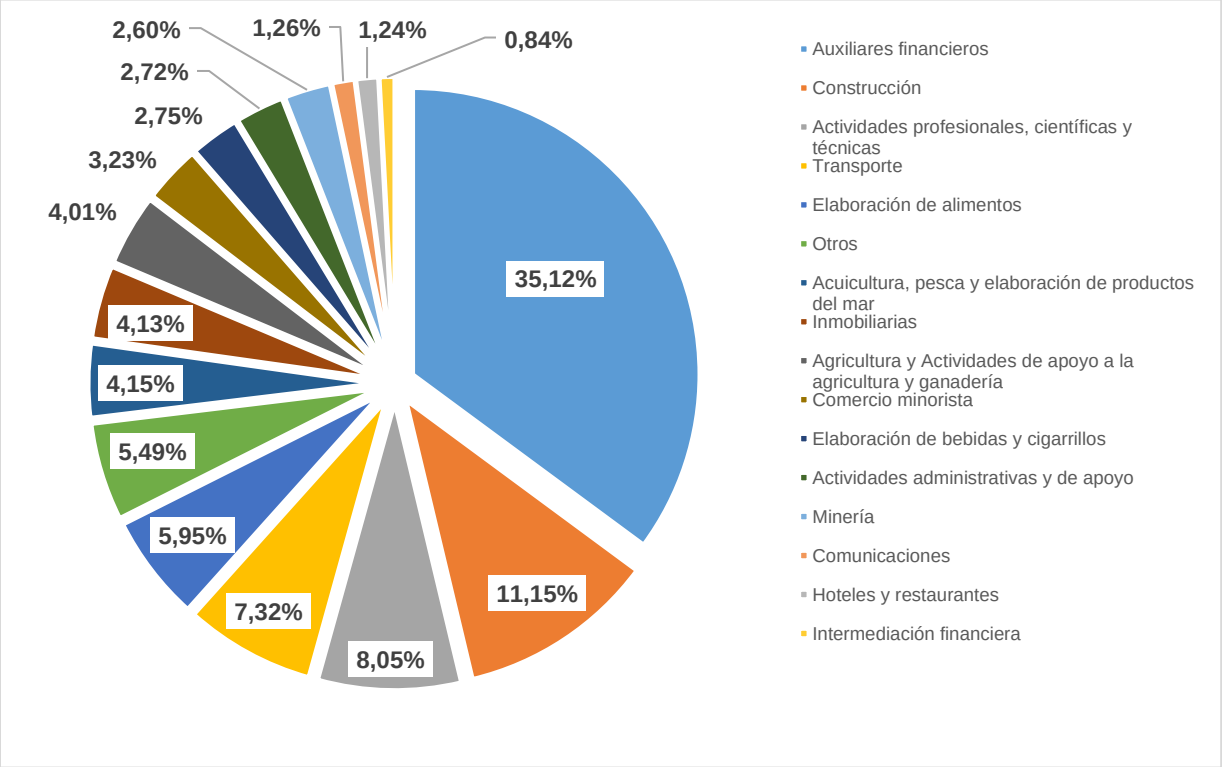


Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Por último en el gráfico n°6 se presenta la distribución de la brecha por tipo de actividad económica. Como se puede observar la actividad económica auxiliares financieros es la que mayormente explica la brecha de cumplimiento tributario. En términos porcentuales representan un 35,12%. En pesos representa un $3.494 miles de millones de pesos del 2025, equivalente a aproximadamente un Según el informe de SII, dentro de esta actividad hay aproximadamente 60 mil sociedades de inversión, que en general administran las utilidades retiradas desde las empresas, realizando con ellas inversiones financieras e inmobiliarias. Es posible que parte de esta brecha de cumplimiento obedezca a esquemas elusivos relacionados, por ejemplo, con la generación artificiosa de pérdidas de capital, que compensan las ganancias obtenidas.

El segundo sector con mayor participación en la brecha es construcción, seguido por actividades profesionales, científicas y técnicas, y seguido por el sector transporte.

Gráfico n°6. Participación en la brecha
Por tipo de actividad económica



Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Referencias

ATO (2025). Australian tax gaps – overview. Reseacrh and Statisitics. https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/australian-tax-gaps-overview

DIPRES (2025). Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre 2025". La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.gob.cl

HMRC (2025). Measuring tax gaps 2025 edition: tax gap estimates for 2023 to 2024. Official Statistics. https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps

SII (2025). Estimación de la Brecha de Cumplimiento Tributario 2018 – 2021. Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, abril 2025. https://www.sii.cl/sobre_el_sii/informe_de_brechas.pdf